

**COMENTARIO AL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN  
AL DOMINIO NACIONAL SOBRE  
TIERRAS RURALES**

*Disertación del Dr. Máximo Bomchil  
del día 8 de mayo de 2012 en el  
Instituto de Metodología de las Ciencias Sociales de la  
Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*



# COMENTARIO AL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL DOMINIO NACIONAL SOBRE TIERRAS RURALES

Por el DR. MÁXIMO BOMCHIL

## I. Introducción

El 28 de diciembre pasado, el Congreso de la Nación sancionó la ley 26.737, publicada en el Boletín Oficial el 29 de diciembre, por la cual se establece en nuestro país un régimen restrictivo para la compra de tierras rurales por extranjeros.

Independientemente de la ideología que la domina, que puede o no compartirse, la ley tiene graves defectos jurídicos. Está plagada de contradicciones desde su mismísimo nombre<sup>1</sup>, contiene disposiciones ininteligibles<sup>2</sup>, es seguramente inconstitucional,

---

<sup>1</sup> “Régimen de protección al dominio nacional sobre la propiedad, posesión o tenencia de las tierras rurales” cuando la normativa no contiene una sola palabra ni disposición respecto a la tenencia de tierras rurales por extranjeros.

<sup>2</sup> El artículo 3, clave en la definición de quienes están incluidos en la ley, es imposible de interpretar de una forma coherente y deberá ser objeto de una reforma correctiva.

viola algunos tratados bilaterales de protección recíproca de inversiones firmados por la República y tiene un sesgo xenófobo que contradice una larga y arraigada tradición cultural y legislativa de nuestro país de hospitalidad hacia el extranjero que es de la esencia de la argentinidad.

## **II. Breve descripción del régimen**

Sustancialmente el régimen consiste en que, a partir de su entrada en vigencia el 29 de diciembre de 2011<sup>3</sup>, las personas físicas y jurídicas extranjeras, salvo las específicamente exceptuadas, no podrán comprar tierras rurales con una extensión superior a 1.000 hectáreas en la zona núcleo o superficie equivalente según su ubicación territorial, ni que contengan o sean ribereñas a cursos de agua de envergadura. Además, se establece un límite del 15% del territorio nacional de dominio de tierras rurales por extranjeros, no pudiendo en ningún caso personas de una misma nacionalidad superar el 30% de ese 15%.

A efectos de aplicar la ley, se crea un Registro Nacional de Tierras Rurales (RNTR) que será el encargado de organizar un registro de las tierras rurales de propiedad de nacionales y extranjeros y expedir los certificados de habilitación para que extranjeros puedan adquirir tierras rurales dentro de los límites fijados.

---

<sup>3</sup> Si bien al no estar constituido aún el Registro Nacional de Tierras Rurales (RNTR) previsto en el artículo 14 y no contarse con la información necesaria para aplicar las restricciones que establecen los artículos 9 y 10 de la ley, el artículo 18, cláusula transitoria, dispone que toda adquisición por personas físicas o jurídicas extranjeras que se realice en el período comprendido entre la entrada en vigencia de la ley y su reglamentación por el Poder Ejecutivo Nacional, queda alcanzada por las disposiciones de la ley, por lo que podría ser revertida si se violasen los límites impuestos por esta.

### III. Quiénes son extranjeros

Conforme al artículo 3 se entiende como titularidad extranjera sobre tierras rurales toda adquisición o transferencia de dominio o posesión a favor de personas físicas de nacionalidad extranjera, aún cuando estén domiciliadas en el país, o de personas jurídicas constituidas en el país o en el extranjero cuando el capital social en proporción superior al 51%<sup>4</sup> o en la proporción necesaria para formar la voluntad social mayoritaria<sup>5</sup> sea de personas físicas o jurídicas extranjeras.

Hasta aquí, pese a las deficiencias de redacción, la norma es clara: abarca las personas físicas de nacionalidad extranjera, aunque se domicilien en el país, siempre que no estén excluidas por la propia ley, y las personas jurídicas cuya voluntad social sea formada por personas físicas o jurídicas extranjeras, cualquiera sea la participación que tengan en el capital social.

Pero la norma agrega a continuación que asimismo quedarán comprendidas en el precepto las personas jurídicas que sean *controladas en un porcentaje mayor al 25%* por una sociedad extranjera.

¿Qué se quiso decir? ¿Es la formación de la voluntad social por extranjeros lo que define el carácter de extranjera de la sociedad o que se encuentre ella en una *posición de controlada en un porcentaje mayor al 25%*? ¿Qué quiere decir *controlada en un porcentaje mayor al 25%*? Conforme a la Ley de Sociedades Comerciales control significa que una sociedad puede en forma directa o indirecta formar la voluntad social de otra en las asambleas ordinarias<sup>6</sup>. ¿Significa que una sociedad en que extran-

---

<sup>4</sup> Varios legisladores hicieron notar el error en la redacción, pues debería haberse referido a la mayoría del capital social y no a una proporción superior al 51%.

<sup>5</sup> La redacción es deficiente pues la voluntad social no es mayoritaria ni minoritaria, sino voluntad social a secas. Véase la Ley de Sociedades Comerciales, artículo 33, inciso 1°.

<sup>6</sup> LSC artículo 33 inciso 1°.

jeros participan con el 26% del capital social y en consecuencia no pueden formar su voluntad social por lo que no la controlan, es considerada extranjera a los fines de la ley?

El intérprete queda perplejo. El error es tan evidente que pareciera que ningún legislador hubiera siquiera leído el proyecto<sup>7</sup>.

La interpretación más razonable sería dejar de lado esta frase controvertida y sostener que es sociedad extranjera la controlada directa o indirectamente por extranjeros cualquiera sea la participación de estos en el capital social. Pero advertimos la dificultad que tendrá el RNTR en seguir esta interpretación frente al confuso texto de la ley.

A efectos de controlar el cumplimiento de las restricciones de la ley, se dispone que toda transferencia de paquete accionario<sup>8</sup> debe ser comunicado por la persona jurídica de cuyas acciones se trate al RNTR dentro de los treinta días. Si bien la norma no lo dice, esta obligación solo nace cuando se transfieren acciones a personas físicas o jurídicas extranjeras. La norma tampoco dice qué sucede con sociedades propietarias de tierras rurales cuyas acciones cotizan en bolsa y se compran y venden diariamente aquí y en mercados de valores del exterior.

La obligación de informar pesa sobre el órgano de administración de la sociedad y en el caso de las sociedades constituidas en el extranjero, también sobre su representante en el país<sup>9</sup>. La omisión de informar no tiene aparejada sanción alguna ni en la ley, ni en el decreto reglamentario, más allá de la difusa amenaza que resulta de que el RNTR debe poner el incumplimiento en conocimiento de la AFIP y de la Unidad de Información Financiera a los efectos de que se investigue si se encuentran cumplidas las

---

<sup>7</sup> Ninguno levantó la cuestión para intentar arreglar el desguizado.

<sup>8</sup> Debí decirse de “acciones” ya que “paquete accionario” no es un término jurídico.

<sup>9</sup> Decreto Reglamentario N° 274/2012, artículo 3.

obligaciones de registro, impositivas y de prevención de lavado de dinero relativas a las personas y bienes involucrados. La investigación se extenderá a sus socios, administradores y representantes legales<sup>10, 11</sup>.

Conforme al artículo 4 “quedan exceptuadas de la aplicación de la ley las personas físicas de nacionalidad extranjera que cuenten con diez años de residencia continua, permanente y comprobada en el país, las que tengan hijos argentinos y demuestren una residencia permanente, continua y comprobada en el país de cinco años, y aquellas que se encuentren unidas en matrimonio con ciudadanos argentinos con cinco años de anterioridad a la operación y demuestren residencia continua, permanente y comprobada en el país por igual término.

La residencia será permanente cuando esté dentro de los alcances del artículo 22 de la ley de migraciones 25.871 que es aquella que se otorga a todo extranjero que, con el propósito de establecerse definitivamente en el país, la obtenga de la Dirección Nacional de Migraciones. Será continua cuando la persona haya permanecido efectivamente en el país un mínimo de nueve meses por cada año aniversario a computarse<sup>12</sup>.

A estas personas no se les aplica ninguna de las obligaciones ni restricciones de la ley que surgen de los artículos 8 (límite del 15% a la titularidad de extranjeros), 9 (límite del 30% de una misma nacionalidad) y 10 (no más de 1.000 hectáreas ni titularidad de inmuebles que contengan o sean lindantes con cursos de agua de envergadura).

---

<sup>10</sup> DR artículo 3.

<sup>11</sup> El DR en el artículo 14 establece una serie de sanciones por incumplimiento de las obligaciones dispuestas en la ley, pero ellas parecieran aplicarse únicamente a “los otorgantes y los profesionales intervinientes en las operaciones comprendidas por la ley 26.737” (ver séptimo párrafo), más allá de la palmaria inconstitucionalidad de la norma como se explicará en *infra* capítulo VI.

<sup>12</sup> DR artículo 4.

No está claro, por el contrario, si también están exceptuados de la obligación de denunciar su titularidad al RNTR (artículo 11). Entendemos que tampoco esta obligación se les aplica, atento a los claros términos del artículo 4<sup>13</sup> y que esa titularidad no computa a los efectos de los límites que establecen los artículos 9 y 10.

La ley no excluye a los herederos legítimos extranjeros residentes en el extranjero o con residencia permanente en el país menor a lo estipulado en ella, de un causante de nacionalidad extranjera que era propietario de tierras rurales en el país. ¿Pierde su derecho a la herencia? ¿Queda la herencia vacante o beneficia a otro pariente con menor vocación hereditaria pero de nacionalidad argentina o que cumpla con el período de residencia permanente exigido? Pareciera difícil que los tribunales acepten tal conclusión.

Por el contrario, una persona física de nacionalidad argentina que reside fuera del país y sin ninguna intención de regresar, no tiene restricción alguna para la compra de tierras rurales.

La ley tampoco excluye expresamente a las sociedades controladas por extranjeros con más de 10 años de residencia en el país o que cumplan con alguna de las demás condiciones para estar exceptuados de la ley. No obstante ello, una interpretación razonable de la ley llevaría a la conclusión que estas sociedades también están exceptuadas de las restricciones.

Aunque no fuese estrictamente necesario decirlo, la ley aclara que no afecta derechos adquiridos<sup>14</sup>. No pensará lo mismo el extranjero que pensaba testar las tierras a favor de sus hijos y que con la nueva ley podrían quedar impedidos de ser propietarios.

---

<sup>13</sup> “Quedan exceptuadas de la aplicación de la presente ley”.

<sup>14</sup> Artículo 17.



#### **IV. Cuáles son las restricciones**

Las restricciones a los extranjeros no exceptuados son de cuatro órdenes:

- a) Se establece en el 15% el límite de toda titularidad de dominio o posesión de tierras rurales en el territorio nacional por parte de extranjeros, que se computará también respecto al territorio de la provincia, municipio, o entidad administrativa equivalente en que esté situado el inmueble<sup>15</sup>.

Las provincias deben, antes del 28 de abril próximo, comunicar al RNTR la superficie total de cada una de ellas, sus departamentos, municipios o divisiones políticas equivalentes discriminando las correspondientes a tierras rurales y urbanas. Asimismo, deberán informar la totalidad de predios rurales de titularidad de personas físicas o jurídicas extranjeras o en posesión de extranjeros, ordenados por departamento, municipio o división política equivalente<sup>16</sup>.

Destacamos que la obligación es informar la titularidad de personas físicas o jurídicas extranjeras, cuando en realidad debió referirse a las personas que conforme al artículo 3 de la ley están comprendidas en ella, ya que los extranjeros a que se refiere el artículo 4 están expresamente exceptuados de la aplicación de la ley, con lo cual la propiedad o posesión que pudieran tener de tierras rurales no computa a los efectos de este límite del artículo 8 ni se les aplica ninguna de las otras restricciones de la ley;

- b) En ningún caso las personas físicas o jurídicas de una misma nacionalidad extranjera podrán superar el 30% del

---

<sup>15</sup> Artículo 8.

<sup>16</sup> DR, artículo 1, 1er párrafo.

porcentual asignado en el artículo precedente a la titularidad o posesión extranjera sobre tierras rurales<sup>17</sup>;

- c) Las tierras rurales de un mismo titular extranjero no podrán superar las 1.000 hectáreas en la zona núcleo o superficie equivalente. Esa superficie equivalente será determinada para cada distrito del país por el Consejo Interministerial de Tierras Rurales<sup>18</sup> (CITR). En tanto no se haya determinado la equivalencia, rige el límite máximo de mil hectáreas en todo el territorio de la Nación<sup>19</sup>.

La denominada zona núcleo ha sido determinada por el DR y comprende los departamentos de Marcos Juárez y Unión en la Provincia de Córdoba, Belgrano, San Martín, San Jerónimo, Iriondo, San Lorenzo, Rosario, Constitución, Caseros y General López en la Provincia de Santa Fe, y los Partidos de Leandro N. Alem, General Viamonte, Bragado, General Arenales, Junín, Alberti, Rojas, Chivilcoy, Chacabuco, Colón, Salto, San Nicolás, Ramallo, San Pedro, Baradero, San Antonio de Areco, Exaltación de la Cruz, Capitán Sarmiento, San Andrés de Giles, Pergamino, Arrecifes y Carmen de Areco en la Provincia de Buenos Aires<sup>20</sup>; y

- d) Se prohíbe la titularidad o posesión por parte de extranjeros de inmuebles que contengan o sean ribereños a cuerpos de agua de envergadura y permanentes.

Conforme al DR, cuerpos de aguas son todas aquellas aguas dulces o saladas, en estado sólido o líquido como los mares, ríos, arroyos, lagos, lagunas, humedales, es-

---

<sup>17</sup> Artículo 9.

<sup>18</sup> Artículo 10.

<sup>19</sup> DR, artículo 10, 5º párrafo.

<sup>20</sup> DR, artículo 10 y fe de errata en el Boletín Oficial N° 32.349 del 2 de marzo de 2012, página 2.

teros, glaciares, etc. que conforman el sistema hidrológico de una zona geográfica, así como las contenidas en obras hídricas. Son de envergadura aquellos que por su extensión y/o profundidad relativas a su capacidad de satisfacer usos de interés general sean relevantes para las políticas públicas en la región en que se encuentren. Y permanente son aquellos que existan o reaparezcan en un ciclo hidrológico medio<sup>21</sup>.

El CITR determinará los cuerpos de agua que en el territorio nacional respondan a esas definiciones.

El DR dispone también que la autoridad de aplicación empleará criterios restrictivos para otorgar certificados de habilitación cuando se encuentren involucrados cuerpos de agua no alcanzados por el artículo 10 de la ley, es decir que el CITR no haya determinado como tales.

Esta disposición es ilegal pues la ley no faculta al RNTR a aplicar criterios amplios o restrictivos en el otorgamiento de los certificados de habilitación, sino que el RNTR tiene una facultad estrictamente reglada de comprobar si la pretendida adquisición de un inmueble rural por parte de un extranjero se encuentra dentro o fuera de los límites que establece la ley y si se encontrase dentro de los límites, debe necesariamente otorgar el certificado de habilitación. El exceso reglamentario es evidente.

Esta restricción impide toda inversión extranjera en puertos industriales o cerealeros, en industrias que requieran de la proximidad con cuerpos de agua para su instalación, como las productoras de pasta celulósica o de papel. Afectará también a proyectos turísticos y hoteleros en los que podrían estar interesados capitales extranjeros en los 5000 kilómetros de costa atlántica que tiene el país.

---

<sup>21</sup> Artículo 10, 7º párrafo.

## **V. Interposición y fraude**

La ley declara que todos los actos jurídicos que se celebren en violación a lo establecido en ella serán de nulidad total, absoluta e insanable, sin derecho a reclamo indemnizatorio alguno en beneficio de los autores y partícipes en el acto jurídico. Se considerarán partícipes quienes hicieran entrega de las tierras u otorgaren instrumentos, públicos o privados, que conformaren el obrar antijurídico. La autoridad de aplicación está facultada a examinar los actos jurídicos conforme a su naturaleza real, sin sujetarse al nombre que le interpongan los otorgantes<sup>22</sup>.

Prohíbe toda interposición de personas de nacionalidad argentina o de personas jurídicas constituidas en nuestro país a los fines de configurar una titularidad nacional figurada. Ello se considerará una simulación ilícita y fraudulenta<sup>23</sup>.

## **VI. Creación del Registro Nacional de Tierras Rurales**

El artículo 14 de la ley crea el RNTR cuyas funciones esenciales son llevar el registro de las tierras rurales de propiedad de nacionales y extranjeros y expedir los certificados de habilitación de todo acto por el que se transfieran derechos de propiedad o posesión a tierras rurales a extranjeros.

El artículo 15 dispone la realización de un relevamiento catastral, dominial y de registro de personas jurídicas que determine la propiedad y posesión de todas las tierras rurales, no sólo de

---

<sup>22</sup> Artículo 7.

<sup>23</sup> Artículo 6.

extranjeros, el que se realizará dentro del término de 180 días de la creación y puesta en funcionamiento del Registro.

Ya analizamos en el capítulo IV la obligación de las provincias al respecto.

Los propietarios o poseedores de tierras rurales (personas físicas o jurídicas) que invistan la condición de extranjeros deberán, dentro del plazo de 180 días a contar de la entrada en vigencia de la reglamentación de la ley, lo que ocurrió el 1º de marzo pasado, proceder a denunciar ante el RNTR la existencia de dicha titularidad o posesión<sup>24</sup>.

Si bien la ley no lo especifica, en nuestro criterio está claro que la obligación de denuncia no rige para las personas físicas de nacionalidad extranjera exceptuadas de la aplicación de la ley por el artículo 4.

El certificado de habilitación para los actos de transferencia de dominio de tierras rurales a favor de personas físicas o jurídicas extranjeras, deberá ser solicitado por el escribano público que interviene en la operación y tiene una vigencia de 60 días<sup>25</sup>.

El DR prevé una serie de sanciones a aplicarse a los otorgantes y/o profesionales e intervinientes en las operaciones comprendidas de la ley, cuando violen sus normas. Ellas van desde el apercibimiento, hasta multas de hasta el 1% del valor de la operación, y la inhabilitación especial de seis meses a dos años para solicitar certificados de habilitación.

Esta creación de sanciones por decreto quebranta el principio constitucional de legalidad –*nullum crimen nulla poena sine lege*– que obliga a que la imposición de sanciones esté respaldada en una ley. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha declarado inconstitucional la creación de sanciones por parte del Poder

---

<sup>24</sup> Artículo 12.

<sup>25</sup> DR, artículo 14, 1er párrafo.

Ejecutivo sosteniendo que la garantía de ley anterior consagrada por el artículo 18 de la Constitución Nacional exige indisolublemente la doble precisión por la ley de los hechos punibles y de las penas a aplicar<sup>26</sup>.

No puede sino llamar la atención este proceder del Poder Ejecutivo cuando la propia Procuración del Tesoro ha aconsejado a la Administración nacional, con fundamento en la doctrina de la Corte antes citada, dejar de aplicar sanciones que no se encuentren debidamente fundadas en ley, lo que implica también que los órganos ejecutivos deben abstenerse de definir hechos punibles y las penas a aplicar cuando ellas no han sido establecidas por el legislador<sup>27</sup>.

## **VII. Creación del Consejo Interministerial de Tierras Rurales**

El artículo 16 de la ley crea este organismo integrado por ministerios nacionales y representantes de las provincias.

Su función principal, o verdaderamente única si se excluyen las demás funciones que le atribuye la ley y que por su generalidad carecen de relevancia, es la de determinar las equivalencias de superficie a 1.000 hectáreas en la zona núcleo en todo el territorio nacional a que se refiere el artículo 10 y los cuerpos de agua respecto a los cuales rige la prohibición de adquisición por parte de extranjeros. Para ello deberá tomar en cuenta la localización de las tierras y la capacidad y calidad para su uso y explotación.

---

<sup>26</sup> Federación de Empresarios de Combustibles de la República Argentina y otros c/ Secretaría de Energía - Resolución 79/99 s/ Amparo, ley 16.986, F. 711. XXXVI.

<sup>27</sup> Procuración del Tesoro de la Nación, dictamen N° 240 del 24 de octubre de 2005.

## VIII. La inconstitucionalidad de la ley

En nuestro criterio la ley es inconstitucional por violar la garantía de no discriminación entre nacionales y extranjeros que establece la Constitución Nacional.

La Constitución Nacional contiene tres artículos en su primera parte que fulminan la discriminación y el trato desigual de los extranjeros frente a los nacionales. El artículo 14 establece que *“todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio... de usar y disponer de su propiedad...”*; el artículo 16 dispone que *“... todos sus habitantes son iguales ante la ley...”* y el artículo 20 contundentemente afirma que *“los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden... poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos...”*. A ello debe agregarse el sabio Preámbulo con su invitación a *“todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino...”*.

Esta igualdad civil absoluta que la Constitución Nacional asegura a los extranjeros frente a los nacionales y que el artículo 20 particularmente destaca respecto a los bienes raíces, tiene dos condicionantes únicamente conforme a la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema.

El primero es que la discriminación es válida únicamente cuando existe *“un interés estatal urgente”* que la justifica.

La Corte ha dicho: *“en cuanto el ejercicio de los derechos civiles dentro de la República y, especialmente, el desempeño de profesiones, los extranjeros están totalmente equiparados a los argentinos por expresa disposición constitucional, por lo que toda norma que establezca discriminaciones entre aquellos y estos en todos los aspectos, estaría en pugna con la disposición del artículo 20 de la Carta Fundamental”*<sup>28</sup>. Y a mayor abundamiento agre-

---

<sup>28</sup> CS, Noviembre 8-988, Repetto, Inés M. c/ Provincia de Buenos Aires, LL T. 1989-B. Pág. 348. Con comentario de Alberto F. Garay LL, T. 1989-B, Pág. 931.

gó: “*si bien es cierto que la Constitución no consagra derechos absolutos, y que los consagrados en ella deben ser ejercidos conforme a las leyes que los reglamentan, esa reglamentación, en lo que hace a los derechos civiles, no puede ser dictada discriminando entre argentinos y extranjeros, pues entonces no constituiría un ejercicio legítimo de la facultad reglamentaria porque entraría en pugna con otra norma de igual rango que la reglamentada y no puede constituir criterio interpretativo válido el de anular unas normas constitucionales por aplicación de otras, sino que debe analizarse el conjunto como un todo armónico, dentro del cual cada disposición ha de interpretarse de acuerdo con el contenido de las demás*”<sup>29</sup>, y finalizó con una definición terminante: “*ante los categóricos términos del artículo 20 de la Constitución Nacional, toda distinción efectuada entre nacionales y extranjeros, en lo que respecta al goce de los derechos reconocidos en la Ley Fundamental, se halla afectada por una presunción de inconstitucionalidad. Por tal razón, aquel que sostenga la legitimidad de la citada distinción para acreditar la existencia de un “interés estatal urgente” para justificar aquella, y no es suficiente a tal efecto que la medida adoptada sea razonable*”<sup>30</sup>.

Esta es la doctrina de la Corte ante la distinción entre nacionales y extranjeros en lo que hace al ejercicio de los derechos civiles. Toda distinción entre unos y otros se halla afectada por una presunción de inconstitucionalidad y quien sostenga su legitimidad debe acreditar un “*interés estatal urgente*”, no siendo suficiente a tal efecto que la medida sea razonable<sup>31</sup>. El tema ha sido ampliamente analizado por la doctrina nacional con enfático apoyo, por lo que a ella me remito<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Fallo citado considerando 3.

<sup>30</sup> Fallo citado considerando 7.

<sup>31</sup> Fallos 327: 5119; 329:2987; 330: 3853.

<sup>32</sup> Saba, Roberto en Constitución de la Nación Argentina, dirigida por Daniel A. Sabsay y Pablo L. Manili, T. 4, Pág. 884, editorial Hammurabi de José Luis de Palma, Buenos Aires, 2010; Gelli,



¿Cuál es el *interés estatal urgente* que lleva a restringir a los extranjeros su derecho a “*poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos*” que les otorga el artículo 20 de la Constitución Nacional?

Ninguno resulta del mensaje de Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación que acompañó el proyecto, ni del debate parlamentario. Se dice en el mensaje que “siendo la tierra un recurso estratégico natural escaso y no renovable, de significación estratégica para el desarrollo humano y social, se impone dictar una legislación tuitiva para impedir la consolidación de procesos que, de ser librados a su propia dinámica, podrían comprometer gravemente el desarrollo, la soberanía nacional y la titularidad del pueblo argentino sobre los recursos estratégicos no renovables”. También se afirma que “las decisiones nacionales sobre la titularidad, tenencia y uso de las tierras rurales se inscriben dentro del derecho a la libre determinación de los pueblos”; que “la protección de propietarios y productores agropecuarios argentinos impone adoptar una decisión estratégica que preserve la propiedad y tenencia de las tierras en manos de productores agropecuarios nacionales”; que “la inversión extranjera debe ser orientada a creatividad industrial, al mejoramiento de los rendimientos y la calidad de los productos agropecuarios, preservando las aptitudes de las tierras rurales”; que “no sólo los factores sociales y económicos legitiman la presente iniciativa. También desde el punto de vista político el presente proyecto de ley procura afianzar una sociedad más equitativa y democrática”.

Son frases vacías, declamatorias, sin ninguna precisión de cuál es el interés estatal urgente en impedir que los extranjeros compren tierras en nuestro país en igualdad de condiciones que los argentinos. Ciertamente no se dice que se ve afectada la soberanía

---

María Angélica, Constitución de la Nación Argentina, T. 1, Págs. 372 y ss., editorial La Ley, Buenos Aires, 2008; Ekmekdjian, Miguel Ángel, Tratado de Derecho Constitucional, T. 2, Págs. 433 y ss., ediciones de Palma, Buenos Aires, 2001.

del país, pues siendo ésta la potestad del Estado de dictar y aplicar leyes sin someterse a otro orden superior<sup>33</sup>, es indiferente que las tierras sean de propiedad de argentinos o extranjeros. Tampoco se dice que se ve afectada la defensa nacional o que unos pueden explotar las tierras mejor que otros, ni que la economía nacional se desarrollará mejor o se beneficiará por ser las tierras de propiedad de unos o de otros.

La misma orfandad resulta de los debates parlamentarios. El miembro informante de la Cámara de Diputados afirmó que “las decisiones nacionales sobre la titularidad, tenencia y empleo de las tierras rurales se inscriben en el derecho a la libre determinación de los pueblos, así como a su derecho a la independencia económica y la determinación de la forma de explotación del producido por sus recursos y riquezas naturales”, y que el proyecto “se basa en la carta de las Naciones Unidas que se corresponde con los objetivos señalados en la nueva cláusula del progreso, que contempla el inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional, en tanto dispone proveer lo conducente al desarrollo económico, al progreso económico con justicia social, a la productividad, a la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, etcétera”. De estas manifestaciones hubo muchas otras similares, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, todas las cuales no pasan de ser afirmaciones retóricas, que no fundamentan cuál es el interés urgente del Estado en excluir a los extranjeros.

El segundo condicionante de la igualdad de derechos civiles entre nacionales y extranjeros es que ella se aplica a los extranjeros que habitan en el territorio de la Nación. Si bien el artículo 20 de la Constitución Nacional se refiere a los extranjeros a secas, tanto el artículo 14 como el artículo 16 se dirigen a los *habitantes*

---

<sup>33</sup> Bidart Campos, Germán J., Manual de la Constitución reformada, tomo I, página 427, Ediar, Buenos Aires, 1998.

de nuestro suelo. A ella se agrega que la invitación del Preámbulo de la Constitución se refiere a todos los hombres del mundo que quieran *habitar* el suelo argentino.

La Corte Suprema<sup>34</sup> y la doctrina nacional<sup>35</sup> han considerado válidos los distinguos entre residentes y no residentes en la concesión de determinados derechos. Y también ha dicho la Corte que cabe reconocer la calidad de habitante que habilita al goce y ejercicio de las garantías constitucionales a todos los residentes que no se hayan introducido clandestinamente en el país<sup>36</sup>.

En consecuencia, en nuestra opinión son inconstitucionales todas las restricciones del artículo 3 de la ley que se aplican a extranjeros residentes en el país conforme a la ley de migraciones 25.871.

## **IX. Los tratados bilaterales de protección recíproca de inversiones**

El artículo 11 de la ley establece que a los fines de ella y atendiendo a los tratados bilaterales de inversión suscriptos por la República Argentina, “*no se entenderá como inversión la adquisición de tierra rurales, por tratarse de un recurso natural no renovable que aporta el país receptor*”.

La República Argentina tiene firmados unos cincuenta y cinco tratados de promoción y protección recíproca de inversiones con terceros países, que se encuentran vigentes. Dichos tratados

---

<sup>34</sup> Fallos 212:493. Aunque también sostuvo que “*si se piensa que la mayoría de esos derechos no requieren para su ejercicio habitar en el lugar y que pueden ejercerse por medio de mandatarios, parece evidente que si los constituyentes hubieran pensado que esos derechos sólo se otorgaban al extranjero habitante, hubieran debido decirlo expresamente*”, Fallos 186:241.

<sup>35</sup> Ekmekdjian, obra citada, tomo II, páginas 436 y siguientes.

<sup>36</sup> Fallos 302:604.

definen el concepto de “*inversión*” como todo tipo de activo de conformidad con las leyes, reglamentaciones y políticas en materia de inversión de las partes contratantes y que incluyen, en todos los casos, la propiedad de bienes muebles e inmuebles.

Es, en consecuencia, por lo menos dudoso que la República Argentina pueda excluir unilateralmente del concepto de inversión a la adquisición de tierras rurales cuando los tratados específica y particularmente disponen que lo es. Recuérdesse que conforme al artículo 75, inc. 22 de la Constitución Nacional los tratados internacionales tienen jerarquía superior a las leyes y que la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, incorporada a nuestra legislación por la ley 19.865, establece en su artículo 27 que “*una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación de incumplimiento de un tratado*”.

De todas formas, las restricciones introducidas por la ley no violan los tratados referidos, en tanto que ellos disponen que cada una de las partes promoverá las inversiones dentro de su territorio de nacionales o sociedades de la otra parte y “*las admitirá de conformidad con sus leyes y reglamentaciones*”. Nada impide a una de las partes contratantes introducir restricciones a las nuevas inversiones de los nacionales de la otra parte.

La excepción es el tratado con los Estados Unidos de Norteamérica, aprobado por la ley 24.124, conforme al cual cada parte se obliga a permitir las inversiones de los nacionales de la otra parte de manera no menos favorable que la de sus propios nacionales (artículo II.1), salvo en las áreas que cada parte especificó. Las restricciones de la ley 26.737 son en este supuesto ilegales por violar el tratado.

La razón esgrimida por el artículo 11 de la ley para excluir a las tierras rurales del concepto de inversión de los tratados –que es un recurso natural no renovable que aporta el país receptor– es, además de sorprendente, un error conceptual. No creo que los

egipcios que desde hace más de cuatro milenios cultivan el algodón en las márgenes del Nilo, y cada día mejor, estén de acuerdo con ello. Ni los galos que en el primer siglo antes de Cristo ya producían esos vinos exquisitos a que se refiere Julio César en sus “Comentarios a las guerras de las Galias” y que hoy siguen produciéndose en la Borgoña.

Agregamos que la propia legislación argentina define al suelo como un recurso renovable. Véase al respecto la ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos que, en su artículo 22 al referirse al contenido que debe tener la evaluación de impacto ambiental, indica “... a) *efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, el agua y el aire;...*”.

También es esta la opinión del INTA<sup>37</sup> y de la FAO<sup>38</sup>.

El suelo no es un recurso natural no renovable. Es un recurso natural renovable, finito y degradable. Si se practican usos sustentables, se evita su degradación.

## **X. Conclusión**

La ley 26.737 responde a un proyecto político e ideológico que no es el de la Constitución Nacional. De allí que sus normas chocan con sus disposiciones, en particular el artículo 20 que otorga iguales derechos civiles a todos los habitantes del suelo argentino, sean nacionales o extranjeros.

---

<sup>37</sup> [http://inta.gob.ar/documentos/estudio-del-impacto-de-la-produccion-fruticola-sobre-la-calidad-de-los-suelos-del-alto-valle-del-rio-negro-1/at\\_multi\\_download/file?name=Estudio\\_Suelo\\_Alto\\_Valle\\_2009.pdf](http://inta.gob.ar/documentos/estudio-del-impacto-de-la-produccion-fruticola-sobre-la-calidad-de-los-suelos-del-alto-valle-del-rio-negro-1/at_multi_download/file?name=Estudio_Suelo_Alto_Valle_2009.pdf)

<sup>38</sup> <http://www.fao.org/docrep/T1765E/t1765e06.htm>

La Corte Suprema de Justicia de la Nación sólo ha aceptado las discriminaciones entre nacionales y extranjeros cuando esté en juego y pueda demostrarse acabadamente un “*interés estatal urgente*”. Ni del mensaje del Poder Ejecutivo que acompañó el proyecto de ley al Congreso ni de los debates parlamentarios se desprende la existencia de tal interés estatal urgente.

Además, la ley requiere una modificación para corregir la redacción del artículo 3, hoy de interpretación imposible.