

PROYECTO DE LEY

La Honorable Cámara de Diputados y el Senado de la Nación sancionan con fuerza de Ley...

REGIMEN DE PROTECCIÓN DE LAS PRODUCCIONES ESTRATÉGICAS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL ARRAIGO RURAL

Artículo 1°.- Declaración de interés nacional y estratégico. Declárese de interés nacional y estratégico las producciones agropecuarias destinadas al abastecimiento alimentario interno y al sostenimiento de las economías regionales, así como el régimen de titularidad, dominio, posesión y tenencia de la tierra rural en cuanto resulte relevante para dichos fines.

Artículo 2°.- Definiciones. A los efectos de la presente ley se entenderá por:

a) Modificación normativa de alcance nacional: toda ley, decreto, decreto de necesidad y urgencia, resolución o acto de alcance general dictado por autoridad nacional, incluidos aquellos por los que el Estado Nacional delegue, transfiera o habilite a las provincias el ejercicio de competencias de autorización, regulación o veto sobre la adquisición, titularidad, dominio, posesión o tenencia de tierras rurales.

b) Cambio significativo: toda alteración relevante en (i) el uso o destino productivo de la tierra, o (ii) el régimen de titularidad, dominio, posesión, tenencia, autorización o habilitación para su adquisición, cualquiera sea el nivel de gobierno que resulte competente para decidirlo. La duda sobre si un cambio reviste el carácter de significativo se resuelve a favor de la exigibilidad del Informe previsto en el artículo 4°.

c) Regiones estratégicas: las identificadas conforme el Mapa Nacional de Producciones Estratégicas del artículo 3°. Hasta tanto éste se apruebe, se considerarán tales las zonas declaradas en emergencia o desastre agropecuario vigente, los departamentos en que la producción agropecuaria represente una proporción significativa del valor

agregado provincial según el último dato oficial disponible, y las zonas de frontera conforme el Decreto-Ley N°15.385/44 y su modificatoria.

d) Políticas públicas: a los fines del artículo 7°, comprende los actos administrativos, programas, proyectos de ley cuyo envío al Honorable Congreso de la Nación resuelva el Poder Ejecutivo Nacional, y toda otra decisión de gestión vinculada al régimen de tierras rurales.

Artículo 3°.- Mapa Nacional de Producciones Estratégicas. El Poder Ejecutivo Nacional elaborará, dentro del plazo de ciento ochenta (180) días de la entrada en vigencia de la presente ley, un Mapa Nacional de Producciones Estratégicas, identificando las regiones cuya producción resulte esencial para el abastecimiento alimentario, las economías regionales, el empleo rural, el arraigo poblacional y la soberanía alimentaria. El Mapa se elaborará con participación del Consejo Federal Agropecuario y de las provincias involucradas, y se actualizará con periodicidad no mayor a dos (2) años. Vencido el plazo de elaboración sin que el Mapa haya sido aprobado, regirá el criterio supletorio del artículo 2°, inciso c).

Artículo 4°.- Informe de Impacto Productivo y de Seguridad Alimentaria. Toda modificación normativa de alcance nacional, y todo acto de alcance particular — incluidas concesiones, licencias, autorizaciones o adjudicaciones— que individualmente o por su efecto acumulativo pueda producir un cambio significativo, según el artículo 2°, en las regiones estratégicas, deberá contar previamente con un Informe de Impacto Productivo y de Seguridad Alimentaria, elaborado por una comisión técnica integrada por representantes del INTA, SENASA, universidades nacionales, el Consejo Federal Agropecuario y organizaciones representativas de productores.

Cualquier legislador nacional, gobierno provincial u organización representativa de productores podrá requerir a la comisión técnica un dictamen de procedencia sobre si una modificación normativa o acto determinado se encuentra alcanzado por el presente artículo. La comisión deberá expedirse dentro de los treinta (30) días de recibido el requerimiento; vencido dicho plazo sin pronunciamiento se tendrá por procedente la exigencia del Informe.

Artículo 5°.- El informe deberá analizar, como mínimo, el impacto sobre pequeños y medianos productores, empleo rural, precio de la tierra, arrendamientos, abastecimiento interno, precios de los alimentos, economías regionales, concentración de la propiedad, impacto ambiental, y la incidencia sobre la organización territorial de las provincias alcanzadas.

Artículo 6°.- El informe tendrá carácter público y deberá remitirse al Honorable Congreso de la Nación con una antelación no menor a sesenta (60) días corridos respecto de la entrada en vigencia de la medida que lo motiva. Las comisiones competentes de ambas Cámaras podrán requerir su ampliación. Todo acto o norma alcanzado por el artículo 4° que se dicte sin la remisión previa del informe, o antes de vencido el plazo del presente artículo, será nulo de nulidad absoluta e insanable en cuanto a la parte que produzca el cambio significativo, sin perjuicio de la responsabilidad personal del funcionario interviniente.

Artículo 7°.- En ningún caso las políticas públicas vinculadas al régimen de tierras rurales —incluidas aquellas por las que el Estado Nacional delegue, transfiera o habilite a las provincias facultades de autorización, regulación o veto sobre la adquisición, titularidad, dominio, posesión o tenencia de tierras rurales— podrán implementarse sin evaluar previamente su impacto sobre los pequeños y medianos productores, las cooperativas agropecuarias, la agricultura familiar, las economías regionales y la seguridad alimentaria de la Nación, conforme el procedimiento del artículo 4°.

Artículo 8°.- Legitimación. Toda persona humana o jurídica, las organizaciones representativas de productores, el Defensor del Pueblo de la Nación y cualquier legislador nacional se encuentran legitimados para exigir, por vía de amparo u otra acción judicial idónea, el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley, sin que ello obste a la legitimación que corresponda conforme las reglas generales.

Artículo 9°.- Cláusula federal. La presente ley rige para las normas y actos de alcance nacional. Invítase a las provincias a adherir a su régimen y a dictar, en el ámbito de sus competencias no delegadas, normas equivalentes aplicables a las decisiones de autorización, regulación o veto que les correspondan sobre tierras rurales. Nada de lo

dispuesto en esta ley afecta las competencias no delegadas por las provincias conforme los artículos 121, 124 y 125 de la Constitución Nacional.

Artículo 10.- Disposición transitoria. Las disposiciones de la presente ley resultan aplicables a todo proceso de sanción de normas de alcance nacional comprendidas en el artículo 4° que, a la fecha de su entrada en vigencia, se encuentre en trámite parlamentario sin haber completado su sanción definitiva.

Artículo 11.- La presente ley entrará en vigencia el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina.

Artículo 12.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

ROXANA MONZÓN
DIPUTADA NACIONAL

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El presente proyecto de ley se inscribe en una preocupación central del pensamiento nacional y de la tradición desarrollista latinoamericana: la de que ningún proceso de crecimiento económico es sostenible si no garantiza, como condición de base, el control nacional sobre los recursos que hacen a la reproducción material de la vida de un pueblo. La tierra productiva y su destino no son una variable más del mercado; son la infraestructura misma de la soberanía alimentaria, del arraigo rural y de la vertebración territorial de la Nación.

I. El contexto: un ciclo de decisiones que desplazan el criterio nacional, y una en trámite ahora mismo.

Este proyecto no puede leerse de manera aislada. Se presenta en un momento en que el Honorable Congreso ha debatido y viene debatiendo un conjunto de instrumentos normativos que, en su efecto acumulado, reconfiguran quién decide sobre los activos estratégicos de la Argentina y bajo qué reglas. El Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones —y su ampliación conocida como Súper RIGI— alteró de manera sustancial el esquema de incentivos, estabilidad fiscal y previsibilidad para inversiones de gran escala, incluyendo las vinculadas al uso del suelo y los recursos naturales. La concesión de la Hidrovía Paraná-Paraguay a un operador extranjero comprometió, en los hechos, el control sobre la principal vía de salida de la producción agroindustrial del país. El Decreto 478 habilitó el endeudamiento bajo jurisdicción extranjera, desplazando garantías de control soberano sobre pasivos públicos. Más recientemente, la Argentina adhirió a la iniciativa internacional conocida como Pax Silica, liderada por los Estados Unidos en materia de minerales críticos, energía y cadenas de suministro para inteligencia artificial, respecto de la cual distintos bloques parlamentarios han requerido precisiones sobre su naturaleza jurídica y su eventual sujeción al artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional. Si bien dicha iniciativa no recae directamente sobre tierra agropecuaria, se inscribe en el mismo patrón de cesión de capacidad decisoria nacional sobre recursos estratégicos que motiva la presente iniciativa.

En ese mismo marco corresponde situar, con la mayor precisión posible, el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo Nacional mediante Mensaje N°22/2026 (Expediente PE-13/26), actualmente en tratamiento en el Honorable Senado de la Nación. Dicha iniciativa modifica sustancialmente la Ley N° 26.737, Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales, vigente por efecto de la medida cautelar dictada en el marco de la causa "Centro de Ex Combatientes Islas Malvinas La Plata c/ Estado Nacional", que suspendió la aplicación del artículo 154 del Decreto de Necesidad y Urgencia N°70/2023 en cuanto pretendía derogarla, y cuya resolución definitiva se encuentra pendiente ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En su formulación original, el Mensaje 22/2026 redefine el concepto de "titularidad extranjera" del artículo 3° de la Ley N°26.737, restringiéndolo a Estados extranjeros y entidades bajo su control, y deroga los artículos 5°, 8°, 9°, 10, 11 y 16 de dicha ley, eliminando los límites del quince por ciento (15%) nacional y provincial, el treinta por ciento (30%) por nacionalidad y las mil (1.000) hectáreas por titular que hoy rigen. El dictamen de las Comisiones de Asuntos Constitucionales y de Legislación General introdujo, además, una variante adicional: la transferencia a las provincias de la facultad de autorizar, regular o vetar las operaciones de adquisición de tierras rurales por parte de personas humanas o jurídicas privadas de capital extranjero, reservando a la órbita nacional únicamente las adquisiciones en zona de frontera y aquellas en que intervenga un Estado extranjero o una entidad bajo su control.

Cualquiera sea la variante que en definitiva resulte sancionada, el efecto sustancial es el mismo: la eliminación o el debilitamiento del único mecanismo de límite cuantitativo y de control unificado que hoy existe sobre la extranjerización de la tierra rural argentina, sea por vía de su acotamiento a un universo de sujetos mucho más reducido, sea por vía de su fragmentación en veinticuatro regímenes provinciales potencialmente heterogéneos. El presente proyecto no pretende sustituir a la Ley N°26.737 en su función específica de regular la titularidad extranjera; esa es materia de dicha ley y de las iniciativas que a ella se refieren directamente. Lo que este proyecto establece es un mecanismo de alerta temprana y evaluación técnica previa que opera con independencia de cuál sea, en cada caso, el origen —nacional o provincial— o el fundamento —titularidad, uso, o ambos— de la modificación normativa que afecte a las regiones productivas estratégicas, de modo que ninguna decisión de esa naturaleza,

cualquiera sea la puerta por la que ingrese, se adopte sin conocer previamente su impacto sobre el abastecimiento alimentario interno.

II. Marco conceptual: soberanía alimentaria y planificación desde la periferia.

Este proyecto recupera la tradición del pensamiento estructuralista latinoamericano — de Raúl Prebisch a la CEPAL— que sostiene que los países de la periferia no pueden confiar su desarrollo al libre juego de las fuerzas del mercado internacional, porque ese juego reproduce y profundiza las asimetrías centro-periferia. La seguridad alimentaria, en particular, no es un resultado espontáneo del mercado: es una construcción deliberada de política pública, que requiere información pública, planificación territorial y capacidad estatal de anticipación.

En la misma línea se inscribe la tradición nacional-popular representada por Arturo Jauretche, que advirtió tempranamente sobre los riesgos de un país que entrega la decisión sobre sus recursos estratégicos a intereses ajenos a la comunidad nacional, bajo el ropaje de la modernización o la apertura al capital externo.

III. Antecedentes normativos

La Ley 26.737 constituye el antecedente directo de esta preocupación legislativa, al establecer límites a la extranjerización de la tierra rural argentina, hoy sujetos a un proceso de modificación legislativa y a un litigio pendiente de resolución definitiva ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, conforme se detalla en el apartado I. El presente proyecto amplía esa lógica de protección desde un ángulo distinto y complementario: no se limita a la nacionalidad ni al régimen de titularidad del propietario —terreno que corresponde a la Ley 26.737 y a las iniciativas que la modifican—, sino que atiende, con independencia de quién sea el titular y de qué nivel de gobierno autorice la operación, al impacto que sobre la seguridad alimentaria y el arraigo rural pueda producir cualquier modificación normativa relevante. El mecanismo aquí propuesto —el Informe de Impacto Productivo y de Seguridad Alimentaria— cierra ese vacío con independencia de cuál sea, en definitiva, la suerte de aquella reforma.

IV. El mecanismo propuesto: transparencia técnica como garantía democrática.

El proyecto no innova mediante la prohibición, sino mediante la información pública obligatoria. El Mapa Nacional de Producciones Estratégicas constituye una herramienta de diagnóstico territorial que hoy no existe de manera sistematizada, elaborada con participación del Consejo Federal Agropecuario y de las provincias, con plazo cierto de elaboración y actualización periódica para evitar su desactualización. El Informe de Impacto Productivo y de Seguridad Alimentaria, elaborado por una comisión técnica plural, garantiza que ninguna reforma normativa —nacional o derivada de una delegación de facultades a las provincias— con potencial de alterar el uso o el régimen de titularidad de la tierra en regiones estratégicas se adopte sin el conocimiento previo de sus efectos. La atribución a la propia comisión técnica, y no a la autoridad que dicta la norma, de la determinación sobre si un caso concreto se encuentra alcanzado, junto con el criterio precautorio establecido en el artículo 2°, aseguran que el mecanismo no quede sujeto a la autoevaluación del propio sujeto obligado.

El carácter público del informe, el plazo mínimo de sesenta días para su remisión al Honorable Congreso de la Nación, y la sanción de nulidad absoluta e insanable prevista para los actos dictados en su ausencia, aseguran que este control técnico no quede confinado al Poder Ejecutivo ni se reduzca a una carga sin consecuencia jurídica, sino que constituya un verdadero requisito de validez, en línea con la legitimación amplia que se reconoce en el artículo 8° para su exigibilidad judicial.

V. Impacto sobre las economías regionales.

Las economías regionales argentinas —la yerba mate en Misiones, la vitivinicultura, la fruticultura, la producción algodonera y tantas otras— comparten una misma vulnerabilidad estructural: dependen de una base territorial relativamente reducida, sostenida por productores pequeños y medianos, frente a procesos de concentración que, una vez consumados, resultan de reversión extremadamente costosa o directamente imposible. La experiencia de la desregulación del Instituto Nacional de la Yerba Mate bajo el DNU 70/2023 ilustra con claridad el tipo de daño que este proyecto busca prevenir: decisiones adoptadas sin evaluación previa de su impacto sobre miles de pequeños productores, cuyas consecuencias se conocen recién cuando el perjuicio ya es irreversible. Por ello el artículo 10 del presente proyecto extiende su aplicación a

los procesos normativos que, alcanzados por el artículo 4°, se encuentren en trámite parlamentario al momento de su entrada en vigencia, evitando que la sola pendencia de un trámite legislativo prive de eficacia al mecanismo aquí creado.

VI. Razonabilidad, proporcionalidad y respeto de las competencias provinciales.

El proyecto ha sido diseñado deliberadamente como una herramienta de transparencia y evaluación previa, y no como una restricción sustantiva al uso o disposición de la propiedad. No prohíbe inversiones, no establece topes a la propiedad ni condiciona la validez de los actos jurídicos sobre la tierra por su contenido, sino por el cumplimiento de un recaudo procedimental de información pública. Este diseño responde al principio de razonabilidad del artículo 28 de la Constitución Nacional y encuentra respaldo en la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en "Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo" (2008-2009), donde el Máximo Tribunal validó la suspensión de autorizaciones estatales hasta tanto se completara un estudio de impacto previo, aplicando el principio precautorio sobre la base del esquema de presupuestos mínimos de la Ley 26.331. Se trata, en definitiva, de una obligación de procedimiento y no de una limitación de fondo, lo que la sitúa en un terreno de bajo riesgo de cuestionamiento constitucional por la vía del artículo 17.

El riesgo constitucional que este proyecto debe despejar expresamente es otro: el del reparto de competencias entre la Nación y las provincias que establecen los artículos 121, 124 y 125 de la Constitución Nacional, en tanto el ordenamiento territorial y el régimen de uso del suelo constituyen, como regla, materia no delegada. Por ello el artículo 9° del presente proyecto circunscribe expresamente su alcance a las normas y actos de alcance nacional, deja a salvo en forma explícita las competencias no delegadas por las provincias, e invita —no impone— a su adhesión y a la adopción de mecanismos equivalentes en el ámbito de las competencias que a cada provincia le correspondan. Este diseño resulta además coherente con el propio artículo 1° de la Ley 26.737, que desde 2011 dispone que su régimen debe ser observado por las autoridades del gobierno federal, provincial y municipal, en tanto se sustenta en un título de competencia nacional vinculado a la soberanía y la seguridad, extensible por análoga razón a la seguridad alimentaria de la Nación en los términos del artículo 75, inciso 19, de la Constitución Nacional.

VII. Conclusión

La soberanía alimentaria no se declama: se construye con información, con planificación y con instituciones capaces de anticipar el impacto de las decisiones antes de que se conviertan en hechos consumados, y con un diseño normativo que resista el escrutinio técnico tanto como el político. Este proyecto no resuelve por sí solo el conjunto de tensiones que atraviesan hoy la política de tierras y recursos estratégicos en la Argentina, pero establece una condición mínima e irrenunciable: que el Estado nacional sepa, mida y haga público el impacto de sus propias decisiones antes de adoptarlas, con las garantías de plazo, sanción y legitimación necesarias para que esa obligación sea exigible.

Por los fundamentos expuestos, solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de ley.

ROXANA MONZÓN
DIPUTADA NACIONAL