
Luces y sobras de la unidad económica en la provincia de Santa Fe

JUAN JOSÉ STAFFIERI

Facultad de Derecho (UNR)

juanjosestaffieri@gmail.com

Resumen

La presente ponencia intenta poner en evidencia dos circunstancias producto de normas legislativas dictadas en la Provincia de Santa Fe en un lapso acotado de tiempo con un criterio totalmente opuesto y por supuesto con resultados antagónicos. Luego de un breve relato de los antecedentes legislativos en la materia, nos permitimos puntualizar estas dos circunstancias. Por un lado la norma que encontramos en el Decreto Reglamentario Nº 3872/14 que incorpora el concepto de Unidad Económica Discontinua (UED) que sin duda amplía y podemos decir «moderniza» el concepto de Unidad Económica, dando una posibilidad que consideramos positiva al titular de tierras que no se encuentran contiguas pero si a poca distancia una de otra. La otra norma legislativa analizada es la Ley N1 12749 sancionada el 20 de septiembre de 2007, y promulgada el 17 de octubre del mismo año, que suspendió por dos años de Unidad Económica que aquellos inmuebles rurales que a la fecha de la promulgación de la ley estén inscriptos en condominio o se encontrare iniciado un proceso sucesorio del que derive adjudicación en condominio conforme a los términos de la Ley Nº 9319. La aplicación de esta ley viendo el resultado obtenido durante el lapso de vigencia de la misma fue sin duda negativo. Se intenta poner de relieve como dos normas legislativas dictadas en la Provincia de Santa Fe han tenido dos enfoques opuestos ya que una propende a justificar aún más la Unidad Económica y la otra lisa y llanamente por dos años la suspende con los resultados señalados.

Palabras clave

Unidad económica, superficie mínima, subdivisión.

Lights and shadows of the economic unit in the province of Santa Fe

Abstract

This paper seeks to highlight two circumstances resulting from legislative regulations issued in the Province of Santa Fe in a limited period of time with a totally opposite approach and of course with antagonistic results. After a brief account of the legislative history in the matter, we allow ourselves to point out these two circumstances. On the one hand the norm that we find in Regulatory Decree No. 3872/14 that incorporates the concept of Discontinued Economic Unit (UED) that undoubtedly extends and we can say «modernizes» the concept of Economic Unity, giving a possibility that we consider positive to the holder of lands that are not contiguous but close to each other. The other legislative rule analyzed is Law No. 12749 enacted on September 20, 2007, and promulgated on October 17 of the same year, which suspended for two years of Economic Unit that those rural properties that at the date of the enactment of the law are registered in condominium or will be initiated a succession process from which a condominium adjudication derives in accordance with the terms of Law No. 9319. The application of this law seeing the result obtained during the period of validity of it was undoubtedly negative. An attempt is made to highlight how two legislative norms issued in the Province of Santa Fe have had two opposed approaches, since one tends to justify the Economic Unit even more and the other simply and for two years suspends it with the indicated results.

Keywords

Economic unit, minimum area, subdivision.

Breves antecedentes legislativos

Cuando el Congreso Argentino sancionó, en setiembre de 1869, el proyecto de Código Civil, concibió el dominio en el artículo 2513, como un derecho tan amplio, que el propietario podía hasta desnaturalizar, degradar y destruir la cosa.

Consecuencia de tal premisa, la divisibilidad ilimitada del inmueble fue un derecho absoluto de su titular e igual criterio gobernó las particiones *mortis causa* por imperio de los art. 2316 y 3462 del viejo Código Civil.

Por lo tanto nuestro viejo Código Civil consideraba a las cosas como divisibles e indivisibles según fueran o no, susceptibles de división material en partes homogéneas «cada una de las cuales reproduzcan (en proporciones reducidas) el todo originario» (Brebbia, s/f), sin importar en absoluto que dicho fraccionamiento le hiciera perder su utilidad. A este tipo de indivisibilidad por la naturaleza de las cosas, la reforma agrega la indivisibilidad por ley o indivisibilidad jurídica (BREBBIA, s/f).

La prohibición de dividir las cosas cuando ella convierta en antieconómico su uso y aprovechamiento, importa una restricción al dominio, establecida con fines de interés público. La legitimidad de la disposición aparece indudable si se tiene en cuenta que el derecho de propiedad no es absoluto y está sujeto a las leyes que reglamentan su ejercicio. Así lo establecía el art. 2513 de nuestro viejo Código Civil.

Ya el viejo código con su reforma se refería a las «cosas inmuebles» cuando en realidad la restricción debe entenderse solo referida a «los predios rústicos» (Brebbia, s/f) y más precisamente siguiendo el concepto del decreto reglamentario de la Ley N° 13.246 la norma se refiere a aquella propiedad que se encuentra fuera de la planta urbana de las ciudades o pueblos, cuando la tierra está destinada o sea susceptible de destinarse a la explotación agropecuaria en cualquiera de sus especializaciones.

A partir de la reforma de nuestro viejo código con la Ley N° 17.711 se instaura el concepto de unidad económica como limitante en la subdivisión de los predios rústicos.

No se establece un criterio rígido para determinar esa superficie mínima por debajo de la cual no puede subdividirse dando la facultad expresa a las provincias para proceder a su reglamentación.

Consideramos sin duda, que éste ha sido un criterio muy acertado, ya que para determinar la superficie que forma una «unidad económica» deben de tenerse en cuenta diversos factores propios de cada región.

Ya Pérez Llana consideraba que la unidad económica se halla integrada por diversos factores: a) técnico, bajo la existencia, de una explotación racional, agroecológico como las condiciones de la tierra, superficie, calidad; b) económico, en la relación entre producción y consumo, lo que produce una familia trabajando la tierra y lo que consume y a su vez lo que necesita esa familia agraria para subsistir y

progresar; c) sociológicos, al tomar como unidad de trabajo a la familia tipo; d) carácter jurídico en cuanto representa la concreción justa del derecho de propiedad (PÉREZ LLANA, 1963).

Nuestro nuevo Código Civil y Comercial sustituye el art. 2326 del anterior código por el art. 228 el que con relación a las «cosas divisibles» dice: «son cosas divisibles las que pueden ser divididas en porciones reales sin ser destruidas, cada una de las cuales forma un todo homogéneo y análogo tanto a las otras partes como a la cosa misma. Las cosas no pueden ser divididas si su fraccionamiento convierte en antieconómico su uso y aprovechamiento. En materia de inmuebles, la reglamentación del fraccionamiento parcelario corresponde a las autoridades locales». Vemos que se mantiene la regulación del código anterior (art. 2326) con la única diferencia consistente en que aquí dice «sin ser destruidas», mientras que en la regulación decimonónica se señala «sin ser destruidas enteramente». Por otra parte, el viejo código en su art. 2326 nos hablaba de que «las autoridades locales podrán reglamentar, en materia de inmuebles, la superficie mínima de la unidad económica». En vez, el nuevo art. 228 del nuevo Código Civil y Comercial nos dice: «En materia de inmuebles, la reglamentación del fraccionamiento parcelario corresponde a las autoridades locales». No obstante, el sentido de ambas expresiones es análogo, por lo que no hay diferencia real entre ambas regulaciones.

Si bien consideramos desacertado el cambio de terminología ya que el concepto de unidad económica tiene una raigambre en nuestra doctrina y jurisprudencia fruto de tantos años de trabajos doctrinarios y legislativos. Es decir, una cosa es divisible cuando se da la triple circunstancia consistente en que de hecho puede dividirse y además las cosas obtenidas como resultado de ese proceso por un lado forman un todo homogéneo y por otro son análogas a las demás partes y a toda la cosa.

El segundo párrafo del artículo en comentario determina limitaciones a la posibilidad de dividir las cosas, al decir que no pueden ser divididas si su fraccionamiento convierte en antieconómico su uso y aprovechamiento.

Este es el gran limitante y que es sin duda atinente a nuestra cuestión la división aunque sea análoga a la cosa misma se tornará indivisible si de dicha división surge que la cosa resultante sea antieconómica.

De ahí que el mismo artículo del Código delega en las «autoridades locales» la facultad de determinar la superficie mínima por debajo de la cual no podrá subdividirse.

Por otra parte, en materia legislativa en nuestro país, ya con anterioridad a la reforma de la Ley 17.711 se dictaron normativas atinentes a la unidad económica.

En un principio se intentó buscar la medida justa para determinar la extensión de los predios rústicos, que consistía en el otorgamiento de un número rígido de

hectáreas por parte de la autoridad estatal. Así encontramos la Ley Avellaneda de 1876, referida a la inmigración y colonización, que dividía los territorios nacionales en lotes de 100 hectáreas.

La Ley 1256 de 1882, por su parte, también dividía a las tierras agrícolas en parcelas que oscilan entre 25 y 400 hectáreas y las pastoriles en 400 hectáreas (MORESCO, 2006).

Con la Ley 4.167 de 1902, durante la presidencia de Julio Argentino Roca, por el art 1° y 2°, el Poder Ejecutivo exploraría los territorios nacionales para censar y por ende catalogar cuáles eran las tierras aptas y así poder dividirlos en lotes, para la fundación de pueblos y el establecimiento de colonias agrícolas y pastoriles. Establecía superficies máximas de adjudicación (100 hectáreas para lotes agrícolas y hasta 2.500 hectáreas para las pastoriles).

El instituto de *unidad económica* aparece por primera vez en nuestra legislación (aunque sin llamarlo todavía de esa forma) con la Ley Nacional de Colonización 12.636 de 1940, dictada bajo la presidencia de Ramón Castillo; en dicha norma se habla de la subdivisión de los lotes teniendo en cuenta un criterio elástico en base a múltiples factores y variables.

El criterio de la unidad económica aparece consagrado, ya con esa denominación y con mayor rigor conceptual en el art. 30 del Decreto 7786/49 reglamentario de la Ley 13.246 definiéndola como «todo predio que por su superficie, calidad de la tierra, ubicación mejoras y demás condiciones de explotación, racionalmente trabajado por una familia que aporte la mayor parte del trabajo necesario, permita subvenir a sus necesidades y a una evolución favorable de la empresa».

La Ley 12.636 de 1940 es modificada por la Ley 14.392 en enero de 1955, el art. 21 consagraba nuevamente el concepto de unidad económica, en iguales términos que el Decreto Reglamentario de la Ley 13.246.

Igual temática siguieron las leyes posteriores que trataron el tema de la tierra manteniendo siempre el instituto de la unidad económica.

La legislación en la provincia de Santa Fe

Este breve pantallazo al que nos hemos referido es al solo fin de ilustrar sobre los antecedentes y regulación en general de tan importante instituto.

Yendo al tema que nos aboca en nuestra ponencia nos detendremos en la provincia de Santa Fe, la que sin duda ha tenido «idas y venidas» en la regulación de la unidad económica.

Actualmente el instituto de la Unidad Económica (UE) está legislado en nuestra provincia por la Ley 9.319 del mes de septiembre de 1983 y por su Decreto Reglamentario 3.872/14, que derogó el decreto 242/94.

El nuevo Decreto Reglamentario 3.872/14 incorpora una figura novedosa, que es la Unidad Económica Discontinua o anexión a distancia.

Este concepto de *unidad económica discontinua* significa que la UE se puede conformar con parcelas no linderas, siempre que se cumplan con los requisitos establecidos en el Decreto Reglamentario. Consiste en que dos o más parcelas que pertenecen a un mismo titular, que se encuentran físicamente separadas unas de las otras, conformen una UE si se demuestra técnicamente que eso no lesiona el espíritu de la misma, garantizando una actividad productiva sustentable, que permita no solo el mantenimiento de la familia agraria sino también su evolución favorable.

El artículo 2° define a la UE como «la superficie mínima, de conformación adecuada, que asegure la rentabilidad de la empresa agraria de dimensión familiar y un adecuado proceso de reinversión que permita su evolución favorable».

El Decreto N° 3.872, al igual que el derogado 242/94, mantiene para toda la provincia nueve regiones agroecológicas con superficies mínimas referenciales, por debajo de las cuales no pueden subdividirse los inmuebles rurales.

Para determinar estas regiones, se tuvo en cuenta las características específicas de cada zona tales como topografía, fertilidad del suelo, régimen de aguas, de manera de determinar *a priori* cuál es la superficie mínima de explotación que, como lo dice ya el primer concepto de UE, «permita a una familia agraria subvenir a sus necesidades y a una evolución favorable de la empresa agraria».

Esta predeterminación por regiones es realmente muy acertada, modificando lo establecido en los decretos reglamentarios anteriores (4.050/80 y 943/80) que establecía la determinación de la UE siguiendo un concepto distrital, lo que a todas luces es mucho más injusto ya que las características de cada predio varían en forma independiente a la determinación política establecida por la autoridad de contralor.

El concepto de UE es claro y la predeterminación de las nueve regiones establecidas en nuestra provincia dan una situación de seguridad jurídica a la hora de determinar cuándo nos encontramos o no con una unidad económica.

Este criterio a partir del decreto reglamentario N° 3.872/14 se ha ampliado como lo hemos referido *ut supra* con la «Unidad Económica a distancia» permitiendo que un mismo titular cuente con una herramienta más a la hora de querer subdividir sus predios.

El referido Decreto Reglamentario establece los siguientes parámetros:

- a) 40 km como máximo para departamentos de 9 de Julio y Vera.

- b) 30 km como máximo para San Javier, San Cristóbal y San Justo.
- c) 20 km como máximo el resto de los departamentos.

Estas distancias deben calcularse teniendo en cuenta el trazado de caminos habilitados con una tolerancia de más menos 15 % lo que puede implicar que las distancias establecidas se eleven.

Se establece que la Autoridad de Aplicación evaluará la viabilidad conforme a los siguientes parámetros: a) superficie de las parcelas, b) capacidad productiva de las mismas, c) número de parcelas independientes entre sí, d) forma final de las mismas a los fines productivos.

En todos los casos que se forme una Unidad Económica Discontinua se debe incorporar una nota marginal citando los inmuebles involucrados y se debe hacer constar en el título del inmueble al que se anexa que la fracción pasa a ser parte de éste y no puede enajenarse separadamente.

La experiencia santafesina de la Ley Nº 12.749

La provincia sufrió varios intentos en torno a la derogación de su ley de Unidad Económica hasta que sorpresivamente en el año 2007, se sancionó la Ley N° 12.740, que suspendió parcialmente la aplicación de la actual Ley 9.319.

La Ley N° 12.749 fue reglamentada primero por el Decreto 1346 de mayo de 2008 y posteriormente por el Decreto 2.133 de setiembre de 2008, derogatorio del anterior, que abarcaba a los condominios existentes y las sucesiones en trámite de la cual resultara una situación de condominio, abarcando por consiguiente el periodo 2007 a 2009.

Su art. 1° reza así: «Exceptúese de la prohibición establecida en la Ley 9319, pudiendo disponerse o dividir inmuebles rurales en fracciones inferiores a la unidad económica cuando a la fecha de promulgación de la presente los inmuebles rurales estén inscriptos en condominio o se encontrare iniciado un proceso sucesorio del cuál derive la adjudicación en condominio conforme a los términos de la Ley N° 9319. La excepción establecida en el párrafo precedente será por dos (2) años a contar desde la promulgación de esta ley.»

Es decir, esta Ley N° 12.740 no deroga la Ley N° 9319 sino que la suspende por una plazo de dos años, contados desde su promulgación (17/10/2007) y solo para aquellos inmuebles que se encuentren en las situaciones mencionadas en la normativa.

Las consecuencias de la aplicación de esta ley no fueron menores: se produjo la fragmentación de los inmuebles rurales en dimensiones que no permiten ejecutar

una explotación racional y sustentable, provocando una «nefasta incidencia en el cuidado del medio ambiente» (SUBDIRECCIÓN DE SUELOS Y AGUAS DEL MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN DE SANTA FE, s/f).

La subdivisión excesiva de los predios que se logró en los dos años de vigencia de esta ley fue realmente una experiencia muy negativa dado que se fraccionaron parcelas en lo que podemos llamar miniparcels que en muy poco tiempo la realidad demostró que resultaban totalmente improductivas para sus titulares, lo que provocó también el efecto inverso, es decir que grandes empresas terminaron comprando a precios muy por debajo del mercado estas pequeñas superficies.

Un breve muestreo tomado en base al 10 % de los primeros expedientes que llegaron a resolución nos mostró que 494 parcelas han quedado con una superficie menor o igual a 15 ha, 213 parcelas con 15 a 30 ha, 135 parcelas con 30 a 60 hectáreas (MALANOS, 2015).

Es a todas luces evidente que las referidas superficies de ninguna manera pueden ser rentables y mucho menos propender a un desarrollo favorable de la familia agraria.

Lo concreto es que a fin de buscar el máximo del rendimiento el titular de estas pequeñas parcelas se tiende al monocultivo no haciendo una explotación racional del suelo y le resulta imposible efectuar la rotación del mismo, lo que en definitiva redundará en un gran empobrecimiento de la tierra, con rindes cada año menores y por ende menor rentabilidad.

Por otra parte, nos preguntamos: ¿podemos considerar a esta ley constitucional?

Sin lugar a duda, en nuestra opinión es totalmente inconstitucional dado que tratándose de un tema de fondo como es el dominio, el mismo debe de ser tratado en el ámbito del Congreso de la Nación y no en las legislaturas provinciales.

Conclusión

El motivo del título de esta ponencia «Luces y sobras de la Unidad Económica en la provincia de Santa Fe» no fue puesto al azar.

Consideramos que en nuestra provincia hay regulaciones que justamente nos permiten hablar de «luces y sombras», es decir, de normas acertadas y otras perjudiciales para algo tan importante como es la preservación del medio ambiente y la rentabilidad del suelo, que sin lugar a duda redundará en beneficio de toda la comunidad.

Consideramos que una norma positiva es la incorporación en el Decreto Reglamentario 3872/14 de la figura de la Unidad Económica Discontinua, figura novedosa digna de ser imitada en otras provincias.

Dicha normativa da la posibilidad al titular de diversas parcelas que no se encuentren contiguas de poder considerarlas como una sola unidad económica sin torcer por ello una realidad dado que por su cercanía son explotadas como si efectivamente estuviesen todas juntas.

Por otro lado y como cara inversa de esta normativa a todas luces progresista y ventajosa, encontramos la experiencia de la Ley 12.749 ya referida que suspendió en la provincia por dos años la prohibición de subdividir por debajo de la unidad económica. Sin lugar a duda, más allá de que en un primer pantallazo podamos decir que satisfizo la voluntad de muchos titulares, en definitiva redundó en contra del racional cuidado del suelo y, más aún, redundó en contra de los mismos titulares que en poco tiempo se dieron cuenta de una cruda realidad: eran titulares de pequeñas parcelas que resultaron no rentables atento a los grandes costos de inversión y tributarios que recaen sobre la tierra.

Consideramos que en nuestra provincia tenemos un claro ejemplo de normas contradictorias ya que el Decreto ley 3872/14, como lo hemos referido constituye una norma moderna y ventajosa para en cierta forma «aggiornar» el concepto de la Unidad Económica.

Por otro lado el dictado de la Ley N° 12.749 sin lugar a duda fue una norma totalmente desafortunada que en definitiva redundó en contra del desarrollo sustentable y por ende en contra de la comunidad incluyendo también obviamente a los titulares de las parcelas en cuestión, que en poco tiempo tuvieron que venderlas ante la no rentabilidad.

Una vez más, un claro ejemplo de los males que puede arrastrar una mala legislación inconsulta y más llevada por intereses mezquinos que por intereses consensuados y fundados en conocimientos teóricos y prácticos que avalen una norma.

Hagamos votos para que nuestros legisladores y sus asesores tomen nota de los trabajos doctrinarios de especialistas en la materia agraria a la hora de dictaminar sobre cuestiones que por su importancia redundan en toda la comunidad e incluso en las generaciones futuras.

Bibliografía

BREBBIA, FERNANDO P. (s/f). Reformas al artículo 2326 del Código Civil. Gaceta del Notariado, 46, p. 10.

MALANOS, NANCY L. (2015). Dos nuevos decretos en la Provincia de Santa Fe vinculados a la Producción Agropecuaria. III Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial (Neuquén, 2015). Recuperado de <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/49729>>

MORESCO, ANA CLARA (2006). La unidad económica agraria. Su regulación en Santa Fe. VI Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario. Rosario.

PÉREZ LLIANA, EDUARDO (1963). *Derecho Agrario*. 4º Edición. Santa Fe. Tomo I, p. 128.

SUBDIRECCIÓN DE SUELOS Y AGUAS DEL MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN DE SANTA FE. Recuperado de <<http://www.santafe.gov.ar>>