

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la U.N.L.

Tesis final

Alumna

Beatriz Puppo Hatchondo

Carrera de Posgrado de Especialización en Derecho Agrario.

Tutor : Profesor Juan José Fernández Bussy

Título del trabajo

"Unidad Económica Productiva: Fundamento para la Sustentabilidad en la Producción Agraria"

Cohorte 2022-2023

Santa Fé (Argentina), enero 2025

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

1. SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

2. PREGUNTAS E HIPÓTESIS

2.1 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

2.2 HIPÓTESIS

3. OBJETIVOS

3.1 GENERAL

3.2 ESPECÍFICOS

4. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

CAPITULO II

5. EVOLUCIÓN DE LA CONCEPCIÓN DE PROPIEDAD AGRARIA.

5.1 ESTABLECIMIENTO RURAL

5.1.1 EL CRITERIO PATRIMONIAL

5.1.2 EL CRITERIO EMPRESARIAL

5.1.3 MANEJO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS

6. UNIDAD ECONÓMICA PRODUCTIVA

6.1 ESTRUCTURA PARCELARIA

6.2 CATASTRO AGRARIO

6.3 APROXIMACIONES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.

6.4 APARENTE RETROCESO EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN
URUGUAY

6.5 DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD: ARGENTINA EN
RETROCESO

6.6 PROPUESTA DE REGULACIÓN

CAPITULO III

7. TRANSMISIÓN DEL ESTABLECIMIENTO RURAL: PERSPECTIVAS COMO
UNIDAD ECONÓMICA

7.1 POR ACTO ENTRE VIVOS

7.2 POR CAUSA DE MUERTE

7.3 UNA SITUACIÓN ESPECIAL: EL ESTABLECIMIENTO RURAL
AFECTADO A LA FUNCIÓN COLONIZADORA

8. SITUACIÓN INTERNACIONAL DE REFERENCIA

8.1 EL SISTEMA ARGENTINO

8.2 EL SISTEMA CHILENO

8.3 EL SISTEMA ESPAÑOL

8.4 EL SISTEMA ITALIANO

9. CONCLUSIONES

10. BIBLIOGRAFÍA

1.- INTRODUCCIÓN

Entendemos necesario abocarnos al análisis jurídico del concepto de la “*unidad económica productiva*” como una herramienta de política agraria eficaz respecto de la producción agraria sostenible y el cuidado de los recursos.

Modernamente, y en la internalización de nuevos conceptos *ius agraristas*, es necesario correr el epicentro del análisis, del concepto de la propiedad agraria y sus diferencias con la propiedad urbana, que se reduciría a la somera discusión del concepto de derecho de propiedad acuñado por el Derecho Civil, y en cambio abordar la investigación respecto de la función de la unidad económica productiva, superando el concepto de “*fundus*” hacia el concepto de “*fundus intractus*”.

En este sentido, la propiedad agraria presenta rasgos distintivos, no tanto por sus aspectos civiles, sino por su función como base de operaciones empresariales; modificando incluso su propio concepto como consecuencia de las diferentes etapas del Derecho Agrario. Es así que, en la primera etapa más vernácula denominada como “*etapa de la propiedad*”, este concepto tenía carácter absoluto, de índole napoleónico, en donde el único límite que el propietario tenía en el goce de su propiedad “*era no molestar al vecino*”, sin embargo, esto ha evolucionado con los diferentes avatares de la agricultura moderna en donde se prioriza la producción con conciencia respecto de la utilización de los recursos, acuñando un concepto de “*propiedad social*” en donde el propietario ve limitado el uso de su propiedad en pos de los derechos colectivos.

La propiedad de la tierra debe estar regulada por un marco legal que impulse el desarrollo del territorio rural, adoptando una visión de la propiedad agraria que sea dinámica y productiva, en lugar de limitarse a la concepción inmobiliaria de la tierra como un bien exclusivamente fundiario.

Esta propiedad particular y objeto de regulación específica, cuenta con determinadas limitaciones al momento de su uso y aprovechamiento. En efecto, al momento de llevar a cabo una explotación agraria asentada en suelo rural productivo, se visualiza la necesidad imperiosa de un Estado guardián de sus recursos y celoso de su cuidado.

Desde los comienzos como Banda Oriental perteneciente a las Provincias Unidas del Río de la Plata, existieron problemas radicados en el parcelamiento y la distribución de la población en el territorio; generándose un norte despoblado y una concentración de población en torno a la capital.

Ya en el año 1815 el prócer nacional José Gervasio Artigas visualiza la preocupación de poblar la campaña, confiriendo seguridad a sus pobladores disponiendo el cuidado de los suelos. Es en este sentido que se redactan dos reglamentos que son la base y constituyen los pilares fundamentales de la legislación rural, estos son: Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de la Campaña y Seguridad de sus Hacendados y el Proyecto de Fomento de la Agricultura para la Villa de Guadalupe (hoy Canelones).

José Artigas redacta el primero, en conocimiento de la disparidad territorial planteada, y como forma de radicar al gaucho (esencialmente nómada), otorgando suertes de estancia, esto es tierra de hasta 7.500 hectáreas, ganado y una marca para su individualización, con el cometido de que *“si se advierte negligencia el terreno sería donado a otro vecino más laborioso y benéfico de la provincia”*¹; y el segundo, aplicable fundamentalmente al departamento -hoy- de Canelones, intranquilo por el excesivo parcelamiento y la necesidad de conservación del suelo a través de su actividad, regula su adecuada división.

Con el paso del tiempo, las disparidades entre las regiones norte y sur se han ido incrementando y destacando, dando lugar a un patrón de ordenamiento territorial específico en Uruguay, que está determinado por la ubicación geográfica de las parcelas. Como resultado, en el sur del país se observa una concentración de actividades económicas como la agricultura intensiva y la granja, debido a la fragmentación de las tierras, mientras que en el norte predominan la ganadería extensiva y la forestación.

En este sentido, la unidad económica productiva es una herramienta esencial en el desarrollo sostenible del sector agrario de todo el territorio nacional. Para asegurar una gestión responsable de los recursos naturales involucrados en esta actividad, es fundamental promover la sanción de un marco jurídico claro, eficaz y sólido que materialice la sustentabilidad.

¹ Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de la Campaña y Seguridad de sus Hacendados. Cuartel General, 10 de Setiembre de 1815. Recuperado en: <http://www.chasque.net/vecinet/regl1815.htm>

Esta unidad económica productiva con visión nacional deberá consolidarse dependiendo de las necesidades territoriales de cada departamento, y de la actividad desarrollada en los mismos, de acuerdo al ordenamiento territorial previamente concebido.

Con este marco teórico, se analizará la regulación jurídica en Uruguay y Argentina respecto a las unidades económicas productivas y su contribución a la garantía de la sustentabilidad en el sector agrario.

CAPITULO I

1.- SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

Partiendo de la base que la regulación de la unidad económica productiva, es el principal instrumento para fortalecer la sustentabilidad de los recursos, su definición y consagración legislativa debe ser precisa y sin aspavientos; ya que su inexistencia o la imprecisión en su definición provocaría una seria amenaza a la gestión sustentable de los recursos.

La configuración de parvifundios, minifundios o incluso latifundios, sin una adecuada subdivisión de la tierra, comprometen el equilibrio entre el desarrollo económico y la preservación del ambiente.

Asimismo, la revolución verde producida entre las décadas de los 40' y 70' del siglo pasado acaecida en estas latitudes, trajo consigo un aumento exponencial de la producción y como contrapartida un aumento en la degradación de los recursos, debiendo necesariamente ser sustituido por nuevas prácticas agrarias responsables con el ambiente. Para el caso de continuar produciendo como antaño, se produciría la degradación del suelo, la contaminación del agua y la pérdida de biodiversidad, afectando a mediano y largo plazo la capacidad productiva de alimentos seguros e inocuos.

A lo que viene de expresarse, debe sumarse que un uso inadecuado de agroquímicos, sin normas que regulen su aplicación y prevención, necesariamente tiene consecuencias en el ambiente, la salud humana y la calidad de los alimentos producidos.

Es así que, las políticas agrarias han de ser integradoras, y no regular cada recurso en forma independiente, ni un actor en particular, sino que, por el contrario, pensar a la unidad económica productiva como un todo complejo, necesario de ser regulado a efectos de ser titular de protección jurídica.

Para llevar a cabo este cambio de paradigma, se requiere necesariamente de un estado presente y guardián de los recursos, que fomente las “*buenas prácticas*” en la actividad agraria, a través de exoneraciones tributarias y créditos a largo plazo, a efectos de poder adoptar un modelo productivo respetuoso con el medio y productor de alimentos de calidad.

La ausencia de un marco legal definido en cuanto a la unidad de referencia, genera incertidumbre para los inversores y comerciantes que buscan invertir en la producción agrícola de la región oriental, ya que la regulación de la utilización de los recursos genera límites en la actividad agraria, cuyas reglas deben ser necesariamente claras sino por el contrario pueden limitar el crecimiento económico del sector.

2.- PREGUNTAS E HIPÓTESIS

2.1.- PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN:

- ¿Cómo se regulan las unidades económicas productivas en el ordenamiento jurídico oriental y argentino?
- ¿La concepción sustentable de la agricultura se encuentra internalizada en estos sistemas?
- ¿El derecho agrario como tal, apunta a transformarse en un derecho agrario-ambiental?
- ¿Cuáles son los principales retos y dificultades para lograr una regulación efectiva y equilibrada que garantice la sustentabilidad de la unidad económica productiva?

2.2.-HIPÓTESIS

Con la sanción de normas tendientes a la regulación de la unidad económica productiva en el ordenamiento jurídico oriental, se pretende generar en los productores rurales el desarrollo de prácticas sustentables mediante el cuidado de los recursos empleados.

El concepto de establecimiento rural, desarrollado por Eduardo García Acevedo en el “*Código Rural Uruguayo de 1941*”², parte de una óptica desde el punto de vista civil catastral agrario, sin embargo, con la posible consagración del concepto de unidad económica

² Código Rural N° 10.024 Versión oficial publicada el 31.07.1941, aprobada por la Comisión Revisora designada en el año 1933 y por la Comisión de Códigos de la Cámara de Representantes. Recuperada en: <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-rural/10024-1941>

productiva, se cambiaría la misma hacia el desarrollo de la actividad agraria y de esta forma se fomentaría el cuidado del ambiente, la biodiversidad y la preservación de recursos naturales esenciales para la producción agrícola y la vida misma en sociedad.

La protección de los recursos no es desconocida para el legislador oriental, mas el efectivo cumplimiento de dichas normas y el nuevo impulso dado por la unidad económica productiva, serán determinantes para asegurar la protección de las familias rurales (principales protagonistas del agro) y el equilibrio entre la producción y el bienestar común.

Una vez finalizado el análisis propuesto, se podrá visualizar la importancia técnica- jurídica y práctica de la conceptualización y consagración legislativa de la unidad económica productiva y su determinación para cada actividad agraria según su región o departamento asegurando un desarrollo sustentable y equitativo para las generaciones presentes y futuras.

3.- OBJETIVOS

3.1.-GENERAL

Analizar el concepto de la unidad económica productiva en el ordenamiento jurídico de Uruguay y Argentina, respecto a su conformación, conservación, funcionalidad y posibles soluciones a implementar.

3.2-ESPECÍFICOS

- Explorar la concepción de propiedad agraria a lo largo de la historia.
- Examinar la idea de función ecológica como garantía de la sustentabilidad de los bienes que conforman el establecimiento rural.
- Identificar las normativas y políticas existentes relacionadas con la sustentabilidad en el sector agrario.
- Evaluar la normativa respecto de los recursos naturales, su impacto en el ambiente, y la conservación de la biodiversidad.
- Individualizar los principales retos y desafíos, o incluso posibles retrocesos en la consagración de esta herramienta, como política agraria eficaz.
- Proponer soluciones que permitan visualizar la importancia de la consagración legislativa del concepto de unidad económica productiva y determinar su adecuada configuración para la actividad a realizar, con el cometido de promover prácticas

agrarias responsables y sustentables, que aseguren un desarrollo equitativo y sostenible del sector.

- Concientizar y sensibilizar a la Academia respecto de la oportunidad imperiosa de materializar la sustentabilidad de los recursos naturales mediante la conceptualización de la unidad económica productiva, como instrumento eficaz para alcanzar un desarrollo agrario adecuado y respetuoso con el ambiente.

4. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

El análisis de carácter lógico sistemático de esta investigación implica un abordaje detallado de una herramienta de política agraria específica, en cuanto a su definición, aplicación y consecuencia caracterizada por su complejidad y diversidad, que implica la necesidad de un ordenamiento territorial que permita un adecuado desarrollo de la actividad, salvaguardando los recursos naturales utilizados. Conforme a lo cual necesariamente se exige la aplicación de métodos diversos para su comprensión.

En consonancia con lo anterior, se recurrirá a diferentes técnicas y metodologías, combinando el análisis del ordenamiento jurídica nacional, cotejándolo con los propios de otros países. Estas fuentes permitirán profundizar el concepto de unidad económica productiva, así como su consagración en la normativa.

La elección de este enfoque metodológico responde a la naturaleza intrínseca del tema seleccionado y a la disponibilidad de las fuentes primarias nacionales y extranjeras. En consecuencia, las fuentes de consulta incluirán libros especializados, discusiones parlamentarias, revistas académicas, cursos de derecho agrario, tesis, presentaciones en congresos e informes técnicos, todo ello basado en la normativa legal y reglamentaria aplicable.

CAPITULO II

5.-EVOLUCIÓN DE LA CONCEPCIÓN DE PROPIEDAD AGRARIA

El derecho de propiedad sobre los bienes inmuebles rurales no se explica exclusivamente a través del derecho agrario, es y ha sido cuestión económica y social de todos los pueblos y de todos los tiempos. El “*problema*” de la propiedad de la tierra es tan antiguo como la historia del hombre y hasta nuestros días no ha sido resuelto, dando lugar al desarrollo de políticas agrarias en toda época y diferentes formulaciones jurídicas.

En la antigüedad se planteó la discusión sobre si la tierra era colectiva o privada, en función del primitivo vínculo de los seres humanos con el recurso, asunto allanado por los actuales investigadores, que coinciden que la propiedad privada existió entre los primitivos agricultores, y que el colectivismo agrario apareció con posterioridad. Coincidimos con Fustel de Coulanges³ que “*en Grecia y en Italia hubo propiedad privada desde la más remota antigüedad, y que las interpretaciones en contrario se deben a una apreciación errada de palabras de Cicerón, Plutarco y Dionisio ya que los repartos de tierra en la antigüedad se referían a las tierras conquistadas, y no a las ocupadas por las naturales del país, como propietarios individuales*”.

En las latitudes que hoy conocemos como Grecia e Italia, cuna de la civilización occidental, a lo largo de la historia el concepto de propiedad ha fluctuado; correspondiendo desde un principio al grupo familiar, como titular de derechos y obligaciones; cada jefe disponía del cultivo de los lotes y los distribuía a cada miembro del grupo. Seguidamente, cada miembro familiar devenía propietario del lote que laboraba.

Con los hechos que forjaron la Revolución Francesa, y el cambio de época de la edad moderna a la contemporánea (en la cual aún nos encontramos), el concepto de propiedad se forjó y caracterizó de forma particular, teniendo como cometido asegurarle la propiedad de la tierra al mayor número posible de ciudadanos; Rousseau condena la propiedad como elemento antagónico de la igualdad, expresando que: “*los frutos son de todos, la tierra de nadie*”⁴. En función del cual, según la Declaración de los Derechos del hombre y del Ciudadano de 1789 consagra el derecho de propiedad como un derecho inviolable, enunciando: “*por ser la*

3De Coulanges, Fustel. “La ciudad antigua”. Buenos Aires. Edit. Albatros. 1942. Pag. 71

4Rousseau en Pérez Llana, Eduardo “Propiedad de la Tierra Rural, antecedentes en el mundo y la Argentina”. Buenos Aires. Edt. Amalevi. 1962.

*propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija de modo evidente, y con la condición de que haya una justa y previa indemnización”*⁵, calificando al derecho de propiedad como un derecho preferencial y fuertemente protegido por el sistema normativo.

Enmarcado en este precepto, es que se construye la idea del “*buen ciudadano*” en base a ser propietario, quien temeroso de perder sus bienes, será el que más cuide las leyes por el respaldo que le dan a si mismo; las que le garantizan de que podrá disponer de su tierra a voluntad, concibiendo a los hombres laboriosos como los mejores ciudadanos, por ser los más útiles, y por su deseo de transmitir sus bienes a sus herederos.

Es así, que el derecho de propiedad fue considerado de forma absoluta, pudiendo el propietario usar y disponer libremente del inmueble a su libre arbitrio, dejando de lado sus aspectos económicos, sociales y culturales, llegando incluso a la paradoja de reconocer el propio derecho a la destrucción de la cosa. Esta concepción del derecho de propiedad, como absoluto, exclusivo e inviolable (e incluso sagrado) no admite ningún tipo de límite a su ejercicio, ya que en este orden liberal político y económico, cada propietario tiene libertad absoluta para disponer de la propiedad a su libre arbitrio. Concebir a la propiedad de forma absoluta, lleva a sostener que el Estado no debía tener propiedades, salvo con aquellos bienes imprescindibles para cumplir un interés general. El actuar de éste, se limitaba a asegurarle a cada propietario el ejercicio individual de su derecho. Respecto a la intervención del mismo para legislar sobre el recurso, en esta etapa se entiende que no es necesario ya que la tenencia de la tierra se adaptaría a las exigencias de la economía con la finalidad de cumplir su función social productiva.

Estos postulados liberales fueron adoptados por las Constituciones de los nacientes estados latinoamericanos. En efecto, en la constitución uruguaya de 1830 en su artículo 144⁶ se consagra al derecho de propiedad de los particulares como sagrado e inviolable en concordancia a la ya citada Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. En función de esta concepción, y por aplicación del principio de accesión, quien fuere propietario del inmueble, lo era igualmente de los bienes que accedieran a este, como ser los recursos de agua, flora y fauna,

5 Declaración de los Derechos del hombre y del Ciudadano de fecha 1789. París, Francia.

6 Artículo 144. El derecho de propiedad es sagrado e inviolable: a nadie podrá privarse de ella sino conforme a la Ley. En el caso de necesitar la Nación la propiedad particular de algún individuo para destinarla a usos públicos, recibirá éste del Tesoro Nacional una justa compensación.

con las mismas características, de no contar con limitación alguna en cuanto a su uso y conservación.

Durante esta etapa liberal, la propiedad privada se entiende como un derecho subjetivo e individual, y se le reconoce como impulso a la organización de los bienes para hacerlos producir y obtener frutos.

En oposición al liberalismo consagrado en occidente, surgen los postulados marxistas, que conciben a la propiedad de forma diferente, encontrándose en las antípodas del concepto liberal. Es así que, para ellos, el Estado utiliza el recurso tierra en forma exclusiva, teniendo la conducción, explotación, planificación y control de la misma. Tanto Carlos Marx como Vladimir Lenin son enemigos de la pequeña propiedad agrícola, sin embargo, son proclives a las grandes concentraciones de tierra de carácter público; dejando de manifiesto coincidencias entre el liberalismo y el marxismo, en cuanto a la necesidad de concentrar la tierra en grandes extensiones, combatiendo abiertamente el marxismo la atomización de la propiedad en pequeñas parcelas, pero, diferenciándose en cuanto a la titularidad de la propiedad. Estos postulados marxistas fueron adoptados por la Rusia Soviética, cuya constitución declaraba propiedad del Estado entre otros bienes a la tierra, siendo la explotación de la misma organizada en forma colectiva.

Por el contrario, sostenemos a diferencia de los postulados expuestos, que la tierra no es un simple inmueble, sino, es el instrumento del *“fundus”* que posibilita el desarrollo de la actividad agraria. Compartimos con Alfredo Massart que *“la propiedad de la tierra ha de contar con un régimen jurídico que promueva el desarrollo territorial rural, y para ello ha de contemplar una propiedad agraria en sentido dinámico y productivo, lejos de la concepción inmobiliaria de puro bien fundiario”*⁷.

Debido a los profundos cambios sociales operados por la Primera Guerra Mundial, la concepción varía, dejando de ser un derecho absoluto, y cobrando trascendencia los aspectos económicos, sociales y culturales. Es así que, las constituciones y leyes modernas se apartan de los conceptos del siglo XIX, admitiendo respecto de la propiedad agraria su función social. Esta última puede ser vista de dos maneras, la primera asignándole al recurso suelo exclusivamente una función social, no existiendo en este caso un derecho subjetivo de propiedad, más aún, no existiendo un sujeto individualizado como propietario, sino el titular de una función social; y la

⁷Massart, Alfredo en Sanchez, Angel “Revista Ibero americana de Derecho Agrario- n1” marzo 2015.

segunda, reconociendo la propiedad privada individual pero estableciendo limitaciones respecto de esta en base a su función social; expliquemos esto, en este caso, sí existe un derecho privado y personal asignado a un sujeto de derecho que se ve limitado en su uso por el interés general recogido en las normas.

De esta forma, y, en cuanto a la función social, la propiedad privada se concibe como un derecho subjetivo individual con una doble limitación, por un lado, hace frente a los avances colectivistas y de igual manera frena al propietario en el uso y abuso del recurso. Esta posición no rechaza el derecho de propiedad privada, pero si regula diferentes mecanismos que limitan su forma de uso, a fin de cumplir los intereses colectivos regulados por la normativa vigente.

En función de lo que antecede, el derecho de propiedad sobre la tierra se vio alterado, pero sigue siendo necesario para disponer de la misma; enmarcado en el desarrollo de la actividad y el sustento de los recursos naturales, pero, con limitaciones que el orden público le impone al propietario a fin de garantizar su función social; es así que, lo que busca esta escuela de pensamiento es limitar la concepción individualista de la propiedad privada, que la veía como un derecho natural y por tanto imposible de ser limitado. Sin embargo, en base a la función social de la propiedad, los límites vienen impuestos por el Estado en base al interés general.

El desafío consiste en seguir cultivando la tierra, pero salvaguardando los recursos naturales en función de la legislación vigente. En efecto, la función social se cumple cuando la tierra produce, pero de cierta forma cuidando los recursos naturales. Esta función social de la propiedad puede variar con el tiempo y respecto de su contenido, mutaciones que dependen de los intereses colectivos de cada sociedad expuestos en su ordenamiento jurídico.

Por sobre este derecho de propiedad existen otros derechos denominados de “*tercera generación*”, en donde la sociedad le impone nuevas limitaciones a aquel en su concepción absoluta, para salvaguardar los intereses colectivos y su propio aprovechamiento para generaciones futuras.

Novedoso resulta que la función social podría verse superada por una función ecológica de la propiedad agraria. La misma se basa en que los bienes de la naturaleza deben ser utilizados para la producción, respetando los ecosistemas, sus capacidades, cargas y características, pudiendo limitar la función productiva de los recursos, en pos de su propia salvaguarda. La función ecológica surge por la observancia de que el planeta se encuentra en crisis ante el

desarrollo económico y social; aumenta la población, aumenta el consumo y sin embargo los recursos se degradan y reducen. Más allá de que dicha función sea recogida por una norma, hay que reconocer que los bienes de la naturaleza no pueden seguir siendo explotados en su máxima capacidad, ya que perderíamos el equilibrio evolutivo del ecosistema comprometiendo su futuro.

De “*lege ferenda*” entendemos que la consagración de esta función tendrá diferente intensidad según las latitudes a razón de la crisis ambiental y la conciencia social que de ella se tenga; es así, que el ejercicio del derecho de propiedad se vería limitado en cuanto a respetar el correcto funcionamiento del ambiente. Entendemos como una realidad indiscutida e insoslayable que esta limitación implicaría un freno al abuso del derecho.

Para la consagración de esta función ecológica en nuestro ordenamiento jurídico, no sería necesario la modificación de la carta magna, en virtud de que según su art. 7 se puede limitar el derecho de propiedad por razones de interés general. Expliquemos esto, si el propietario en aplicación de esta función ecológica ve disminuida la producción de su predio, o incluso una eventual pérdida económica, esta no debería ser compensada por el Estado.

Resulta imprescindible conciliar los intereses ambientales con los derechos individuales del titular del derecho de propiedad, a efectos de limitar la producción sin perder rentabilidad y resguardando la posibilidad futura del recurso; logrando así el equilibrio en los ecosistemas.

5.1.- ESTABLECIMIENTO RURAL.

La definición jurídica legal de establecimiento rural se encuentra consagrada en el art. 283⁸ del Código Rural de 1941, pretendiendo el codificador García Acevedo que cada establecimiento (entendido como inmueble) se entendería como una unidad de cuenta, esto es, el establecimiento en sentido catastral agrario como la organización de los inmuebles rurales. Es así que el originario Código Rural imponía a los propietarios de los inmuebles rurales, la obligación de llevar a cabo tres operaciones tendientes a la individualización del mismo, la mensura, el deslinde y el amojonamiento.

⁸Artículo 283: A los efectos de este Código se entiende por establecimiento rural toda propiedad inmueble que, situada fuera de los ejidos, y en su falta, de los arrabales de las ciudades, pueblos o villas, se destine o pueda destinarse a la cría, mejora o engorde de ganado o al cultivo de la tierra.

En la actualidad, y a razón de la derogación de los primeros artículos del cuerpo normativo citado, el establecimiento rural no necesariamente va a coincidir con una unidad de cuenta o parcela de campo, y como se explicará ut infra en referencia al catastro rural, el mismo puede estar compuesto por media parcela, una o varias.

Al definir al establecimiento como propiedad, y dado que este no tiene por qué configurar una sola parcela, se lo entiende como un bien, y al decir de Guerra “*el establecimiento rural pues, se identifica con el inmueble rural -en particular la tierra-cualquier sea el derecho sobre el mismo*”⁹, de esta manera, el vínculo con el asiento físico del establecimiento, no requiere necesariamente el carácter de propietario, ni tampoco la contigüidad de las parcelas, simplemente requiere que se encuentren dentro de una misma sección catastral.

Este inmueble rural, cuenta con características especiales, y un sesgo atípico, ya que se encuentra compuesto por los diversos elementos de la naturaleza, como lo son el suelo y el agua, la flora y la fauna y al decir del autor citado “*todos esos elementos naturales que componen la estructura de un establecimiento rural, si bien poseen y conservan su individualidad material, son interdependientes y actúan los unos sobre los otros, incluso mediante la intervención humana que los maneja, resultando esenciales para la función productiva de los establecimientos*”¹⁰, esto es, una unidad inmueble productiva, compleja y atípica.

Esta definición consagrada en el Código Rural, puede ser discutida, incluso hasta su propio nombre, ya que bien podría decirse que se refiere a un establecimiento agrario o a un “*fundus instructus*”. Es así que Saavedra Methol define al establecimiento como el “*conjunto de bienes organizados, articulados o conjugados entre sí, funcionalmente dirigidos al ejercicio de la actividad agraria*”¹¹, en función de lo cual, entiende correcto llamarlo establecimiento agrario, compuesto por conjuntos de bienes, muebles, inmuebles, etc., los que no pierden su individualización, pero son parte de un bien complejo. Expliquemos esto, estos bienes se organizan en función de la actividad agraria desarrollada, lo que implica un manejo unitario-funcional de los mismos; el citado autor nacional, explica que la definición legal de establecimiento rural pondera al inmueble frente a los demás bienes que lo conforman, pero

9 Guerra, Enrique, El Establecimiento Rural (2013), FCU, pag. 11

10 Guerra, Enrique, El Establecimiento Rural (2013), FCU, pag. 11

11 Saavedra Methol, Juan Pablo. “Curso de Derecho Agrario tomo II”, pag 170. FCU. 2005

que también forman la unidad con el mismo. Sin embargo, con el avance de la tecnología en el desarrollo de la actividad agraria, el factor tierra ha pasado a un segundo plano, en cuanto podemos tener agricultura sin tierra, pero no sin agua.

Asimismo, en el artículo siguiente, 284¹² el legislador distinguió los establecimientos rurales en función a cuál fuere su objeto principal. Aquellos establecimientos en los que se desarrolla principalmente el cuidado del ganado, se denominan ganaderos, mientras que aquellos cuyo objeto principal consista en el cultivo de la tierra se reputarán agrícolas. No obstante, recordemos la salvedad doctrinaria de que lo que se cultiva no es la tierra, sino los vegetales.

Mediante un análisis histórico evolutivo del precepto jurídico citado, arribamos como antecedente al Código Rural de 1875, quien en sus primeros artículos acuñó una definición de propiedad rural de corte patrimonial, considerándola tal respecto de aquellos bienes raíces, muebles o semovientes radicados en estancias, chacras, quintas, granjas y parques, establecidos fuera de los arrabales de los pueblos.

Esta salvedad en cuanto al nombre, es de vital importancia ya que marca la diferencia entre ambas doctrinas, la visión del establecimiento rural de Guerra apunta al espacio en donde se ubica ese bien complejo integrado por la tierra y la fuerza productiva de la naturaleza. Sin embargo, Saavedra hace hincapié en la función del establecimiento en cuanto a la intervención del hombre mediante la actividad, por ello prefiere hablar de establecimiento agrario y no rural. Si bien ambas doctrinas ven al establecimiento rural como un bien complejo, en uno, esa unidad está dada con los bienes de la naturaleza, y en el otro, desde el quehacer humano, en la organización de su actividad productiva.

Mas allá de las divergencias doctrinarias respecto a que bienes integran este bien complejo, no hay dudas, que ambos autores coinciden en cuanto a su naturaleza compleja, particular y atípica; sin embargo entendemos que sin duda los bienes de la naturaleza, los recursos naturales renovables integran este bien, formando así una categoría distinta de bienes, los cuales deben ser regulados con un doble propósito y óptica, con un interés privado de quien lo utiliza y recoge sus frutos, y un interés público de la sociedad para su conservación y permanencia.

12 Artículo 284: Los establecimientos rurales cuyo principal objeto es el cuidado de ganado, se denominan ganaderos; aquellos que tienen por principal objeto el cultivo de la tierra se denominan agrícolas.

Asimismo, en esta definición jurídico legal surgen dos criterios a cumplir para encontrarnos en presencia de un establecimiento rural: el patrimonial que consiste en el inmueble y su ubicación; y el empresarial a partir del cual se considera al inmueble en virtud de su destino o potencialidad funcional.

5.1.1- EL CRITERIO PATRIMONIAL

La definición legal de establecimiento rural lo explica como bien raíz que debe reunir ciertas características territoriales. Deberá estar ubicado fuera de los ejidos de las ciudades, villas o pueblos, y en ausencia de su determinación, de los arrabales, siendo este un segundo criterio territorial a aplicar.

El Código Civil Uruguayo entendió por arrabales la continuidad de las casas fuera de una ciudad según lo establecido en el artículo 596¹³.

El establecimiento en ausencia de ejidos, deberá estar ubicado donde termina la continuidad de las casas para ser concebido como rural. La determinación del límite de los arrabales es competencia exclusiva de los Gobierno Departamentales en ausencia de la fijación de los ejidos de los centros poblados. Cabe acotar que, la Ley 10.723 de Centros Poblados confirió un plazo de dos años para que los Gobiernos Departamental delimitaran las zonas urbanas y suburbanas amanzanadas de los pueblos, villas y ciudades oficialmente reconocidos.

Asimismo, los Gobiernos Departamentales son competentes para delimitar las zonas urbanas de las suburbanas de los centros poblados, resultando las zonas rurales por aplicación de un criterio residual. Es así que, lo que no es urbano ni suburbano será considerado rural, independientemente de la actividad que se desarrolle en la zona.

Los Gobiernos Departamentales han extendido la calificación de suburbana de las zonas con una finalidad netamente tributaria ya que es él que fija el valor del mismo, mientras que, en las contribuciones rurales, éste es fijado por el Poder Legislativo.

A partir del año 2008, los criterios por los cuales se ordena el territorio fueron modificados; la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible categorizó el territorio nacional en tres tipos de suelos. Atento a ello, actualmente los suelos se categorizan

13 Artículo 596: Se entiende por arrabales, la continuidad de casas fuera del radio de una ciudad. Se acaban los arrabales, cuando cesa la continuidad.

en suelo urbano, suburbano y rural, y éste último a su vez en rural productivo en función de su destino, esto es agrario o minero, y rural natural, esto son áreas de territorio protegido. En una interpretación sistemática de la normativa vigente referente al ordenamiento del territorio los criterios de calificación se superponen, no excluyéndose. El criterio aplicado por la Ley 18.308 es funcional, esto es, ordena el territorio de acuerdo a la actividad que potencialmente podría realizarse en el suelo; mientras que la Ley 10.723 prescindió del mismo, ordenando el territorio de acuerdo a los intereses del gobierno municipal.

La falta de yuxtaposición de los criterios de ordenamiento del territorio genera cierta problemática en cuanto a la individualización y delimitación del establecimiento rural. Atendiendo a la definición legal, la ubicación geográfica del establecimiento estaría fuera de los ejidos, y en su falta de los arrabales de las ciudades, pueblos o villas. El límite de la zona suburbana determinado por el Gobierno Departamental, no coincide con el límite del arrabal, dado que para la fijación de este último se considera el cese de la continuidad de las casas, mientras que para el primero se aplica un criterio tributario como fuera dicho ut supra. Por tanto, podrían resultar establecimientos rurales radicados en zonas suburbanas de acuerdo a la aplicación de los criterios expuestos.

La aplicación de la Ley 18.308 que es aún más restrictiva en lo que respecta al ejercicio del derecho de propiedad procura una categoría de los suelos en función de la actividad a desarrollar. No se podría realizar actividad agraria en suelo urbano y suburbano, lo que obligaría a transformar los establecimientos rurales ubicados en dichos suelos a establecimientos industriales, de logística o habitacional. Esta obligación se ejecutará una vez que los Gobiernos Departamentales resuelvan ordenar la totalidad de su territorio.

A esto, se le adiciona el Sistema Nacional de Áreas Protegidas que concilia el cuidado del medio ambiente, la biodiversidad con el desarrollo económico y social, impidiendo o restringiendo el ejercicio de la actividad agraria en las áreas declaradas como protegidas.

Consecuentemente, ¿las relaciones laborales estarán sometidas al régimen común de los trabajadores o al estatuto del Trabajador Rural?, o incluso, ¿en caso de un desalojo se aplicarán las normas especiales en la materia? Y aún más, en lo que respecta a la registración de ese establecimiento ante los organismos recaudadores, ¿serán considerados como industriales o rurales?

Frente a estas situaciones, deberá considerarse la aplicabilidad de la normativa especial en cuanto a su ámbito de validez y en relación con el caso concreto. Advertimos que la ley de ordenamiento territorial no solo categoriza los suelos, sino que indica la actividad a desarrollar en ejercicio de sus potestades imperativas de orden público.

Como se verá infra, este criterio que limita el ámbito de los establecimientos rurales, podrá ser de uso a la hora de diagramar el concepto de unidad económica productiva en el Uruguay, por lo que se retomará.

5.1.2-CRITERIO EMPRESARIAL

En cuanto al segundo criterio para su identificación, el empresarial, una vez definida su ubicación por los parámetros ya descriptos, consiste en que el mismo se destine o pueda destinarse a la cría, mejora o engorde de ganado o al cultivo de la tierra.

Es así que, si bien puede o podría realizarse una actividad agraria cualquiera, la misma es legalmente limitada a ciertos tipos, exclusivamente a la ganadería o a la agricultura, quedando excluidas de su concepción la cunicultura, apicultura, avicultura, piscicultura, entre otras realizadas en forma exclusiva. La condición de establecimiento rural la reviste aquel inmueble que además de respetar el ámbito espacial, se practique o potencialmente se puedan practicar las actividades indicadas taxativamente por el codificador.

La realidad puede presentar alguna situación aún más compleja en virtud de la potencialidad incluida en la definición legal. Esto es, aun cuando no se realizare ninguna actividad de las indicadas, podría la propiedad inmueble ser concebida como establecimiento rural por sus características intrínsecas; por ejemplo, atendiendo al índice de productividad del suelo (concepto que desarrollaremos ut infra), en una parcela en la que se podría plantar soja, y no se cultivó, igualmente se trataría de un establecimiento rural atendiendo a su potencialidad.

5.1.3 MANEJO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS

Este conjunto de bienes que integran el establecimiento rural cuenta con una regulación especial en cuanto a su uso y aprovechamiento, ya que la agraria es una actividad caracterizada por el control estatal en cuanto es garante de conservación de los mismos.

Es así que, el estado en el ejercicio de su función de contralor ha regulado históricamente el manejo del recurso suelo; a este lo podemos definir siguiendo a Carroza como el “*estrato fértil de la superficie terrestre que contiene la sustancia nutritiva de la vegetación, es penetrado por las aguas, es irradiado de luz y de calor*”¹⁴, en función de lo expuesto, lo entendemos a este recurso como el creador de la fuerza vegetativa necesaria para la producción de alimentos.

La legislación sancionada pretende que aquellos que ejerzan la actividad agraria mediante la utilización del suelo la lleven a cabo de una forma sustentable y responsable, enmarcados en el paradigma del amplio y pleno respeto al ambiente, en función del cual las estrategias legislativas se basan en la promoción de la actividad, el efectivo control de la misma, y la sanción ante eventuales apartamiento de la norma.

En cuanto a su regulación específica, ya en el año 1968 se advertía la preocupación mediante la regulación de la ley 13.667 que consagró a texto expreso el “*interés nacional de promover, proteger y regular el buen uso y la conservación de los suelos y de las aguas, tanto superficiales como subterráneos. En consecuencia, es deber del Estado velar por prevenir y controlar la erosión y pérdida de los suelos, las inundaciones, la sedimentación de embalses, represas, ríos y puertos y cuidar el buen uso de las aguas, así como detener y recuperar las dunas.*”, es por este precepto normativo que se le confiere al estado diversas herramientas para ejercer y materializar lo regulado en el artículo antedicho. Más aún, con la sanción de la ley 15239 del año 1981 se les impone a los titulares de las explotaciones agropecuarias (cualquiera sea su vinculación jurídica con el suelo) a cumplir con las técnicas que les imponga el Ministerio de Ganadería y Pesca, en el manejo del recurso con el cometido de evitar la degradación y erosión del mismo, y para el caso de que ya estuvieren degradados proceder a su recuperación y asegurar asimismo la conservación de las aguas superficiales.

Estas normas técnicas, mediante delegación de competencia al Poder Ejecutivo fueron reglamentadas por Decretos 333/2004 y 405/2008, el primero refiere a los procedimientos permitidos a utilizar en el arte de cultivar, y el segundo en cambio, a las prohibiciones de esta actividad.

La consagración integral del control y fiscalización se concreta con la regulación de la ley 18.564 de 2009, mediante la cual se extiende la obligación del cuidado en el manejo del recurso en forma solidaria al propietario del predio, aun cuando este hubiere cedido su uso y

¹⁴ Carroza, A. “Agricultura e tutela della natura”, Scritti di Diritto Agrario. Ed Giuffrè Milano 2001. Pag 513.

goce y no disponga del mismo, consagrando el concepto de derecho de propiedad social analizando supra en el manejo del suelo, en donde se visualiza al propietario como el guardián del recurso para las próximas generaciones.

En la actualidad y conforme a este sistema normativo, los titulares deben observar normas técnicas y en casos específicos realizar planes de uso y manejo de los suelos que deberán contar con la aprobación previa ministerial. Las primeras son normas impuestas por el Ministerio de referencia, y las segundas son valoraciones específicas del predio y su actividad realizada por persona idónea sometida a conformidad estatal.

En tanto el agua, elemento esencial para la producción agropecuaria, se define por la carta magna uruguaya como “*un recurso natural esencial para la vida*”¹⁵, este liquido vital para todo tipo de vida adquiere connotaciones agrarias cuando se vincula con un territorio, expliquemos esto, rige para el mismo el principio de territorialidad, ya que el contacto del agua con la tierra hace nacer las distintas tipologías de aguas y su valoración jurídica. En cuanto a su regulación, el primer Código que regulo la propiedad y aprovechamiento del recurso fue el Código Rural de 1878, vigente hasta la sanción del Código de Aguas en 1978. Asimismo, el derecho de propiedad del recurso fue modificado por el artículo 47 de la Constitución, reglamentado por la ley 18.610 del 2009.

En cuanto a la conservación del recurso, son de aplicación las leyes citadas para el recurso suelo ya que abarcan al tipo de aguas superficiales destinadas a fines agropecuarios, y al ser todas las aguas propiedad del estado (con excepción de las pluviales que caen en techos y tanques), es este -su propietario- quien previa valoración específica de las solicitudes otorga los derechos privativos de uso y aprovechamiento del recurso a los diferentes sujetos o productores rurales que lo soliciten, valorando no solo la disponibilidad del mismo, sino el plan de manejo de aguas que se haya presentado junto al proyecto de la obra hidráulica.

Por su parte respecto del recurso fauna, es el Estado quién habiendo declarado a la misma como *patrimonio nacional*¹⁶ controla la conservación y explotación de todas las especies zoológicas silvestres, definidas estas como aquellos animales “*pertenecientes a todas las especies zoológicas vertebradas que generalmente se han criado sin la intervención humana y naturalmente tienden a vivir libres e independientes de los seres humanos, aun cuando se*

¹⁵ Artículo 47 Constitución uruguaya, redacción dada en reforma de 2004.

¹⁶ Art. 4 del Decreto 82/000 del 29 de febrero de 2000

*encuentre en cautiverio*¹⁷, en este concepto se incluyen tanto las especies autóctonas (indígenas) como las introducidas (exóticas), conformando un concepto más amplio como lo es el de biodiversidad.

Es así que se establece como regla general la prohibición de la caza dentro del territorio nacional de especies zoológicas indígenas o libres salvo excepciones que pudieran además requerir habilitaciones específicas, definiendo a la caza como: *“la acción de perseguir, acosar, colocar cebos tóxicos, envenenar fuentes de alimento, montar trampas, redes, pegamentos y otras partes, utilizar canes para dar captura, colocar huevos, destruir o alterar sitios de reproducción, nidadas, o madrigueras y disparar con arma sobre ejemplares de especies protegidas de la fauna silvestre, así como el hecho consumado de atraparlas o darles muerte”*¹⁸.

Por su parte el recurso flora comprende al arbolado, el cual puede cumplir diferentes funciones, como lo son la producción, la protección, el ornamento, la frutal y el ambiental, tomadas estas como funciones primordiales no excluyentes, es así como podemos tomar al arbolado desde dos ópticas jurídicas, como producto de una actividad o como componentes de la estructura del establecimiento. Respecto a la normativa específica de conservación del recurso desde la ley 15.939 de 1987 se define a los bosques¹⁹ y se proyecta la protección de algunos de sus tipos.

En cuanto a tipología de bosques, la ley forestal contiene diversos criterios de clasificación, siendo de relevancia para el establecimiento rural: los protectores, de rendimiento y general. Los primeros se denominan protectores *“cuando tengan fundamentalmente el fin de conservar el suelo, el agua y otros recursos naturales renovables”*²⁰; de rendimiento *“cuando tengan por fin principal la producción de materias leñosas o aleñosas y resulten de especial interés nacional por su ubicación o por la clase de madera u otros productos forestales que de ellos puedan obtenerse”*²¹; y generales, *“cuando no tengan las características de protectores ni de rendimiento”*²².

¹⁷ Art. 2 del Decreto 82/000 del 29 de febrero de 2000

¹⁸ Decreto 164/1996 del 2 de mayo de 1996

¹⁹ ART. 4 de la ley 15.939: Son bosques las asociaciones vegetales en las que predomina el arbolado de cualquier tamaño, explotado o no, y que estén en condiciones de producir madera u otros productos forestales o de ejercer alguna influencia en la conservación del suelo, en el régimen hidrológico o en el clima, o que proporcionen abrigo u otros beneficios de interés nacional.

²⁰ Art 8 ley de referencia.

²¹ idem

²² idem

Esta clasificación en cuanto a los fines tiene trascendencia jurídica en materia crediticia y tributaria, y para adquirir dicha calificación es necesario presentar la solicitud debida en la Dirección Forestal (órgano dependiente del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca), debiendo acompañarse con un proyecto forestal que contenga un “*plan de manejo y ordenación para las labores de explotación y regeneración de bosques*”²³, que incluye el de suelos y aguas pluviales. Si la superficie a implantar fuere superior a 100 hectáreas (con excepción de la destinada bosques de rendimiento), se requiere además una autorización ambiental previa²⁴ del Ministerio de Ambiente, que acredite que dicha intervención carece de impacto negativo, o al menos es tolerable.

Para el caso de los bosques protectores, y en específico de los indígenas se prohíbe la corta y además cualquier otra operación que atente contra su supervivencia, en tal sentido, únicamente se podrá explotar este recurso si mediante autorización previa y expresa de la autoridad y con los resguardos que establezca el ente, o fuera habilitado para desarrollar una práctica doméstica específica²⁵. Para el caso de violación de esta prohibición, además del cese de los beneficios otorgados -si los hubiera- será obligación del productor proceder a la reforestación del bosque.

Es así como “*Uruguay se presenta al mundo como un país a la vanguardia legislativa en el desarrollo sustentable de su forestación, de su agricultura y en vías de adecuación de su ganadería, a efectos de cumplir con los estándares internacionales de conservación de la biodiversidad*”²⁶, entendiendo a los recursos naturales como un todo orgánico, parte integral del establecimiento rural y cuya regulación debe ser unitaria para lograr una adecuada explotación y una eficaz conservación de los recursos, cumpliendo además con la trilogía de producir, para obtener un beneficio económico, pero siempre conservando el recurso para las generaciones futuras.

²³ Artículo 49 de ley de referencia

²⁴ Artículo 2 Decreto 435/994 Reglamentario de ley de Impacto ambiental 16.466.

²⁵ Artículo 24 de la ley de referencia: Prohíbese la corta y cualquier operación que atente contra la supervivencia del monte indígena, con excepción de los siguientes casos: A) Cuando el producto de la explotación se destine al uso doméstico y alambrado del establecimiento rural al que pertenece; B) Cuando medie autorización de la Dirección Forestal basada en un informe técnico donde se detallen tanto las causas que justifiquen la corta como los planes de explotación a efectuarse en cada caso.

²⁶ Puppo, B y Tealde, L “Direito Agrario. Compreensao Juridica a COP 30”, 1era Ed. Belem Pa. Biblioteca Gursen de Miranda. 2024.

6. UNIDAD ECONÓMICA PRODUCTIVA

6.1. ESTRUCTURA PARCELARIA

Desde los comienzos como Banda Oriental perteneciente a las Provincias Unidas del Río de la Plata, existieron problemas radicados en el parcelamiento y la distribución de la población en el territorio; generándose un norte despoblado y una concentración de población en torno a la capital.

En efecto, en el año 1815 José Artigas dicta dos históricos reglamentos a fin de poblar, dar seguridad y disponer el cuidado de los suelos, estos son como se dijo: el “*Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de la Campaña y Seguridad de sus Hacendados*” y el “*Proyecto de Fomento de la Agricultura para la Villa de Guadalupe (Canelones)*”.

El primero aplicable al norte del territorio oriental, otorgaba “suertes de estancia”, esto es tierra (7.500 hectáreas), ganado y una marca para su individualización, con el cometido de que “*si se advierte negligencia el terreno sería donado a otro vecino más laborioso y benéfico de la provincia*”. El segundo, aplicable a la zona sur en virtud de su cercanía con la capital del virreinato, pretendía atacar el problema del excesivo parcelamiento y la necesidad de conservación del suelo a través de su actividad.

Estas diferencias entre el norte y el sur a lo largo del tiempo se fueron profundizando y acentuando, por lo cual en el territorio uruguayo existe un ordenamiento territorial particular en función de la ubicación de la parcela. Atento a lo cual, en el sur se desarrollan actividades de gran concentración debido a la atomización parcelaria, como agricultura intensiva y granja, y en el norte ganadería extensiva y forestación.

De esta forma podemos diferenciar siguiendo al profesor Vivanco diferentes tipos de propiedad agraria: minifundio, parvifundio y latifundio.

El minifundio, es la medida fundiaria mínima que varía de acuerdo a la calidad del suelo, tipo de cultivo y condiciones de actividad, y que establece la superficie por debajo de la cual no debería ser posible fraccionar una parcela. Es el umbral mínimo para que la organización de los bienes agrarios sea sustentable, coincidiendo con el concepto acuñado de unidad económica productiva. En efecto, “*el minifundio no es el tipo ideal, sino más bien dentro de lo real, una*

*superficie aceptable*²⁷, que permite a la familia agraria un mínimo de renta para su subsistencia digna.

En tanto, el parvifundio, es una superficie insignificante de tierra que no llega a brindarle al productor rural lo necesario para su subsistencia digna. Para el citado Profesor *“es el fundo deficitario, o sea aquel que, por lo exiguo de su superficie predial, y no obstante los bienes que se le incorporen, no llegan a producir rendimientos económicamente aceptables, ya sea que su producción se destine al consumo de sus propietarios o para la venta al mercado”*²⁸.

Concomitantemente, el concepto de latifundio hace referencia a una gran superficie de tierra que implica mano de obra asalariada, escasos bienes de capital y servicio, mala organización y bajo rendimiento. El concepto de latifundio refiere siempre a la concentración de grandes extensiones de tierra, pero caracterizada ésta por ser deficitaria en cuanto a su organización, conducción y manejo de los recursos naturales renovables. Al ser conceptos de índole sociológico y económico, implica la valoración de la empresa como deficitaria. Compartimos con Vivanco que: *“si el predio de gran extensión es convenientemente trabajado, por medio de una incorporación adecuada de capitales, organizado de manera que permita una producción agropecuaria apropiada a la capacidad productiva del predio y un nivel de vida satisfactorio para quienes viven y trabajan en él, es indudable que no se trata de un latifundio máxime, sino se excluye con su presencia el acceso a la propiedad de la tierra”*²⁹.

En efecto, siendo los conceptos de parvifundio y latifundio aparentemente antagónicos, son dos visiones de una misma empresa deficitaria generadora de un inadecuado manejo de los recursos naturales y humanos que lo producen.

Habiendo abordado estos conceptos, se vislumbra la importancia de valorar la funcionalidad del concepto del derecho de propiedad en cuanto al manejo del recurso tierra, dejando de priorizar la superficie física como elemento esencial para la definición de este concepto, ponderando la calidad en el manejo de los recursos y la conservación de la biodiversidad.

27 Vivanco, Antonino en Brebbia, Fernando-Malanos, Nancy, “Derecho Agrario”, Editorial Astrea, Ciudad de Buenos Aires, 1997, pag 229.

28 Vivanco, Antonino “Teoría de Derecho Agrario I”, ediciones librería Jurídica, La Plata (Argentina), 1967, pag 48.

29 Vivanco, Antonino, opcit, pag 52.

6.2-CATASTRO AGRARIO

El ordenamiento jurídico nacional se ha orientado hacia la formación de un catastro nacional civil, es decir, tiene todo su territorio debidamente inventariado, otorgándole a los propietarios certeza y seguridad jurídica en cuanto a la individualización de la parcela como objeto de propiedad. Según la Real Academia Española el catastro se define como el “*censo y padrón estadístico de las fincas rústicas y urbanas*”³⁰.

Sobre este catastro se apoya otro de diferente naturaleza y más reciente en el tiempo, que mide la capacidad productiva de cada una de estas parcelas, al que en doctrina nacional se le llama catastro agrario.

En este último, la superficie física queda supeditada a la medición del rendimiento productivo. Este sistema fue establecido por la ley 13.695 de fecha 30 de octubre de 1968, que relevó la medición de todo el territorio, en términos de producción de lana y carne ovina y bovina en pie. Para lo cual se determinaría la capacidad productiva en cada tipo de suelo; realizando un relevamiento topográfico de todo el país, encontrándose 185 tipos de suelos diferentes, y a cada uno de estos, se le asignó un índice de productividad que guarda relación con el valor índice 100, siendo esta la capacidad productiva media del país.

De esta forma, existe un catastro agrario a cargo de la Comisión Nacional de Estudio Agronómico de la Tierra (CONEAT), bajo la órbita del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, que permite determinar la capacidad productiva de la unidad de cuenta de propiedad, esto es cada una de las parcelas que conforman el territorio nacional.

Razón por la cual, se conforma una doble estructura catastral, es decir, cada vez que se fracciona una parcela, nace la obligación de mensurar, deslindar, y amojonar la nueva. A ésta, se le asignará un número para su individualización en el tráfico comercial; y una vez inscrito el plano resultante de dichas operaciones se estudia cada uno de los tipos de suelo que conforman esta nueva parcela en búsqueda de su capacidad productiva, lo que dará como resultado un índice de productividad, conocido como “*índice de CONEAT*”. Este nuevo índice resultante puede ser controvertido por el propietario de la parcela dentro de los plazos establecidos en materia administrativa.

30 Real Academia Española. Recuperado en <https://dle.rae.es/catastro>

El resultado de las operaciones mencionadas en referencia al catastro civil y agrario, se ven plasmadas en un documento de naturaleza pública que emana de la Dirección Nacional de Catastro (bajo la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas) llamado “*cedula catastral*”³¹ y emitido por éste de manera online y gratuita.

6.3 APROXIMACIONES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

En la Constitución de la República se encuentra consagrada la concepción social cristiana con respecto al derecho de propiedad agraria, en función de la cual, su regulación legislativa está inmersa en la función social de ésta. Consagra nuestra carta magna en su artículo 7: “*Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general*”; consagrando así el llamado movimiento de constitucionalismo social en “*donde aparece a nivel constitucional una nueva idea de propiedad sujeta al interés público, lo que implica reconocer que continúa siendo un derecho subjetivo, aunque sin los caracteres de absoluto y eventualmente perpetuo*”³².

Esto implica destinar la tierra para el uso normal al que debe ser destinado, sin forzar su capacidad productiva, con niveles de eficiencia, que eviten tierras incultas, ociosas y/o sobre explotadas.

Por razones de interés general en aplicación del artículo que fuera citado ut supra, se consagró legislativamente el derecho social de la tierra, en el art 35³³ de la ley ya citada ley

31 <http://sede.catastro.gub.uy/Sede/apia.portal.PortalAction.run>

32 Alanda, Gabriela, “Reforma agraria. Facultad de Ciencias Jurídicas de la UNL”. Repartido en el marco de la Especialización de Derecho Agrario. Pag 3.

33 Artículo 35: (Derechos generales de la propiedad de suelo). - Forman parte del contenido del derecho de propiedad de suelo las facultades de utilización, disfrute y explotaciones normales del bien de acuerdo con su situación, características objetivas y destino de conformidad con la legislación vigente.

Las limitaciones al derecho de propiedad incluidas en las determinaciones de los instrumentos de ordenamiento territorial se consideran comprendidas en el concepto de interés general declarado en la presente ley y, por remisión a ésta, a la concreción de los mismos que resulte de los instrumentos de ordenamiento territorial.

El cumplimiento de los deberes vinculados al ordenamiento territorial establecidos por la presente ley es condición para el ejercicio de los derechos de aprovechamiento urbanístico del inmueble.

El ejercicio del derecho a desarrollar actividades y usos, a modificar, a fraccionar o a construir, por parte de cualquier persona, privada o pública, física o jurídica, en cualquier parte del territorio, está condicionado a la obtención del acto administrativo de autorización respectivo, salvo la excepción prevista en el suelo categoría rural productiva. Será condición para el dictado del presente acto administrativo, el cumplimiento de los deberes territoriales establecidos por la presente ley.

número 18.308. De acuerdo a esta norma la utilización del recurso suelo debe desarrollarse en base a normas técnicas ya comentadas.

De acuerdo a esta norma se define al ordenamiento territorial como *“el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales”*. Por medio de esta, como ya fuera expuesto, se le otorgan herramientas públicas a los gobiernos departamentales para que ordenen su territorio, declarando dicho ordenamiento como cometido esencial del Estado.

En la misma norma, en su artículo 14³⁴ consagra las competencias que tienen los gobiernos departamentales para cumplir con dichos cometidos, entre los cuales queda de manifiesto las regulaciones territoriales en materia de usos, fraccionamiento, conservación y protección de los suelos.

Pérez Llana define a la unidad económica como *“todo predio que, por su superficie, calidad de tierra, ubicación, mejoras y demás condiciones de explotación, racionalmente trabajado por una familia agraria, que aporte la mayor parte de trabajo, permita suvenir a sus necesidades y a una evolución favorable de la empresa. Esta unidad económica se haya integrada por factores, técnicos, económicos, sociológicos, agroecológicos y jurídicos”*³⁵. De esta forma, el concepto de unidad económica productiva es variable en función de la calidad de los suelos, la explotación a realizar, el clima del lugar y los servicios que posea.

Mediante la definición de unidad económica productiva, lo que se pretende es determinar cuál es la extensión mínima en la que se puede fraccionar la tierra para que su producción continúe siendo sostenible; dependerá de la regulación de los diferentes factores cual será la extensión de la unidad económica productiva adecuada para la zona de que se trate en función a la calidad de los suelos, su nivel de conservación y la explotación a realizar en cada Departamento.

34Artículo 14: (Competencias departamentales de ordenamiento territorial).- Los Gobiernos Departamentales tendrán la competencia para categorizar el suelo, así como para establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre **usos, fraccionamientos, urbanización, edificación, demolición, conservación, protección del suelo y policía territorial, en todo el territorio departamental mediante la elaboración, aprobación e implementación de los instrumentos establecidos por esta ley, en el marco de la legislación aplicable.**

35Pérez Llana, Eduardo *“Propiedad de la tierra rural. Antecedentes en el mundo y la Argentina”*, Edición Amalevi, 1962.

En el Uruguay, no contamos con una definición legal de unidad económica productiva; sin embargo, tenemos una aproximación al concepto en la ley 11029, ley de colonización de 1948, que en su artículo 104³⁶ regula la indivisión del lote por cesión de parcela por “*mortis causa*”, como veremos ut infra.

A nivel tributario, se desarrolló el concepto (y solo con fines recaudatorios) de Unidad Económica Administrativa (UEA), entendida ésta como el conjunto de titulares de explotaciones agropecuarias con un mismo interés común, evidenciando una unidad empresarial, independientemente de la forma jurídica adoptada; este concepto lejos está del concepto de unidad económica productiva en el marco de la estructuración parcelaria en el derecho de propiedad.

Sin embargo, se encuentran regulados a nivel nacional límites al fraccionamiento de parcelas. El primero relativo al manejo de los suelos, el segundo para la forestación obligatoria, y en tercer lugar por razones urbanísticas.

Lo referente al suelo, en la ley 15.239 de 1981 en su art 5³⁷ y con carácter de orden público determina que, si en ocasión de procederse al fraccionamiento de un bien inmueble resultare una parcela menor de 50 hectáreas físicas, se deberá acreditar una fundamentación técnica justificando la conservación de los recursos naturales, de acuerdo a normas de tutela de los mismos. La ley presume que si la superficie es mayor a 50 hectáreas físicas se puede realizar en el mismo un manejo sustentable de los recursos naturales que podrían conformar un nuevo

³⁶Artículo 104: Si se produjese el fallecimiento del colono propietario, podrán sus sucesores continuar con la explotación del predio, siempre que estuvieran de acuerdo y cumplieran con las obligaciones que preceptúa la presente ley. Si no hubiera acuerdo, el lote deberá ser subastado con admisión de postores extraños que reúnan los requisitos que la ley exige para ser colonos, teniendo preferencia en la adjudicación en igualdad de condiciones, el cónyuge supérstite, los hijos, padres o hermanos del colono fallecido. A falta de interesados, el Instituto podrá adquirir la parcela por el precio pagado por ella por el comprador, más el importe actualizado de las mejoras. Igual procedimiento se seguirá en lo que sea aplicable, en caso de fallecimiento de la mujer del colono.

³⁷Artículo 5°. Cualquier fraccionamiento de bienes inmuebles rurales deberá realizarse de modo que los predios independientes que resultaron, permitan el uso del suelo y agua de conformidad con las normas técnicas básicas a que alude el numeral 5) del artículo 3° de la presente ley.

Si como consecuencia del fraccionamiento resultaren uno o más predios menores de 50 Hás., el ingeniero agrimensor encargado de levantar el plano deberá solicitar, previamente, como requisito para la inscripción, una fundamentación técnico-agronómica a la Oficina Agronómica Regional, la que dispondrá de un plazo de treinta días hábiles para expedirse. Transcurrido plazo sin que la Oficina Agronómica Regional se expidiera, el ingeniero agrimensor actuante podrá inscribir el plano de fraccionamiento en la Dirección General del Catastro Nacional, sin otro trámite.

establecimiento rural, pero en caso contrario, el uso se deberá fundamentar de acuerdo a la explotación a realizar y al tipo de suelo.

Según Guerra Daneri, *“la cuestión se involucra directamente con el concepto de cómoda división que emplea el art 1137³⁸ del Código Civil, así, por ejemplo, una parcela, que no pueda ser objeto de un uso adecuado en términos de usos sustentable, carece de valor en términos productivos, en consecuencia, no puede constituirse en sí mismo un objeto inmueble. Esto es; la parcela no se podrá inscribir en la Dirección Nacional de Catastro, lo cual obviamente afecta la partición”*³⁹, cuestión que analizaremos en función de la conservación del establecimiento rural. De esta forma nos encontraríamos frente a condominios forzosos, muchas veces no deseados, si las parcelas a fraccionar no admiten cómoda división.

Lo referente a forestación obligatoria, se encuentra regulado en la ley 15.939 llamada Ley forestal - fondo forestal - recursos naturales de 1987, la que regula en sus artículos 12⁴⁰ y 26⁴¹ la obligatoriedad de desarrollar una actividad en su parcela en función a la conservación de dicho predio, y la limitación al fraccionamiento de terrenos declarados de forestación obligatoria (hasta que no se cumpla con la obligación de forestar).

Es así, que el Estado le impone al propietario una limitación en el ejercicio al derecho de propiedad por la actividad a realizar en virtud de salvaguardar la tierra y el agua como bienes que integran necesariamente al establecimiento rural, ante procesos erosivos que dañan dichos recursos. Atento a ello, se determina la parcela en la cual recae esta obligación mediante acto administrativo, organismo bajo la órbita del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, determinando las condiciones (plazo y forma) en el que se debe llevar a cabo. En definitiva, el propietario debe cumplir con dicha obligación o desligarse de esta enajenándola o presentando soluciones sustitutivas. Si opta por esta última, la ley citada le impone un derecho de preferencia a favor del ocupante de dicho predio (si fuera sujeto distinto al propietario). En cambio, si

³⁸Artículo 1137. Cuando por no admitir una cosa cómoda división o porque disminuirá mucho en la división, no pueda guardarse la debida igualdad en los lotes o adjudicaciones, bastará que cualquiera de los interesados pida su venta pública con arreglo al artículo anterior para que así se haga.

³⁹ Guerra, Enrique. “El establecimiento Rural”, Edición FCU, Montevideo (Uruguay), año 2013, pag 73-74

⁴⁰ Artículo 12. Es obligatoria la plantación de bosques protectores en aquellos terrenos que lo requieran para una adecuada conservación o recuperación de los recursos naturales renovables, sean dichos terrenos de propiedad privada o pública. La designación de los terrenos declarados de forestación obligatoria, se hará por el Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, dando cuenta a la Asamblea General

⁴¹ Artículo 26 Los Gobiernos Departamentales no podrán autorizar fraccionamientos en terrenos declarados de forestación obligatoria por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, sin previa autorización del mismo, la cual no será acordada mientras no sean forestados.

prefiere continuar en su parcela, podrá acceder a beneficios crediticios y fiscales para cumplir con la obligación impuesta. El incumplimiento a dicha obligación impone sanciones pecuniarias al propietario de la misma.

Respecto a las limitaciones por razones urbanísticas se regula en diversas normas y con numerosos enfoques. En primer lugar, la ley 9.515 llamada Ley Orgánica Municipal de 1935 en su artículo 35 numeral 23⁴² comete al gobierno departamental la facultad de organizar el catastro. Seguidamente, el Código Rural del año 1941 en su art 286⁴³ encomendó a los gobiernos departamentales que no tuvieran fijados sus ejidos determinar el límite de los arrabales a los efectos de la fijación del criterio espacial del establecimiento rural como fuera analizando.

Asimismo, en el año 1947 con la promulgación de la ley de centros poblados 10.723 de 1946 (y sus modificativas), se prohíbe la subdivisión de predios rurales con destino a la formación de centros poblados, salvo previa autorización del gobierno departamental; si fuera este el caso, se limita el fraccionamiento de las parcelas citadas en zona rural a determinadas superficies según art 2⁴⁴ de la citada ley.

En esta evolución legislativa, a partir del año 1987 con la promulgación de la ley 15903 de 1987, la tarea de Catastro Nacional, pasa a ser competencia exclusiva de la Dirección Nacional de Catastro, pero la delimitación de las zonas siguió siendo resorte departamental. En función de ello, desde 1995 por el dictado del decreto 364/994 se identificaron con el nombre de secciones catastrales las parcelas sitas en zona rural, y localidades catastrales a los solares sitos en zona urbana y sub urbana.

Este ordenamiento territorial se vio modificado con la promulgación de la ley 18.308 ya referida, que otorga herramientas a los gobiernos departamentales, para la organización de su territorio y sus propios límites internos en base a una configuración sustentable del mismo. En función de lo cual, como fuera dicho se dividió el territorio departamental en diversas zonas,

42 Artículo 35. Compete al Intendente: Organizar y publicar la estadística departamental; formar los empadronamientos de contribuyentes y los catastros, según convengan a las necesidades de la administración local y al mejor asiento, distribución y percepción de los impuestos departamentales y organizar los registros de vecindad;

43 Artículo 286: Las autoridades departamentales o locales de centros de población que no tengan ejidos aprobados oficialmente, determinarán de inmediato el límite de los arrabales, a los efectos del artículo 283.

44 Artículo 2: Constituye subdivisión de predios con destino a la formación de centros poblados, toda subdivisión de la tierra, fuera de las zonas urbanas o suburbanas, que cree uno o más predios independientes menores de cinco hectáreas cada uno. Para los Departamentos de Montevideo y Canelones, este límite queda reducido a tres hectáreas.

denominadas suelo urbano, sub urbano y rural⁴⁵. En efecto, mediante el uso de las herramientas que les otorga esta ley a los gobiernos departamentales, es que los mismos en aras de un desarrollo sustentable que le impone como deber la ley, podrán establecer las unidades económicas productivas mínimas en cada departamento, de acuerdo a como fuera dicho; esto es la calidad de su suelo, los niveles de conservación de los mismos y la explotación a realizar.

En definitiva, cuando la norma citada vigente se vuelva realmente eficaz, esto es una vez que los gobiernos departamentales ordenen en forma total su territorio, es que podrán (y con visos de obligatoriedad) definir su unidad económica productiva a efectos de lograr el cometido estatal del ordenamiento territorial para lograr un desarrollo sostenible.

Coincidimos con Maccioni que *“se trata de un asunto relativamente moderno, en el cual la doctrina resalta que la intervención en la legislación en la zona rural, no se limita ya a la defensa de la agricultura ni a cuidar solo el espacio urbanístico, sino también a vetar por un lado las edificaciones no funcionales con la agricultura ni el paisaje rural, y por otro, permitir que las misma resulten armónicas con el espacio rural”*⁴⁶.

6.4 APARENTE RETROCESO EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN URUGUAY

Con la sanción de la ley 19.924 de Presupuesto Nacional para los años 2020-2024 sancionada en el 2020 se modifica con el art 459⁴⁷ el área mínima física de fraccionamiento

45 Artículo 39(Régimen del suelo rural). - Los propietarios de terrenos categorizados como suelo rural tienen derecho a la realización de los actos precisos para la utilización y explotación agrícola, forestal, en general productiva rural o minera y extractiva, a las que estén efectivamente destinados, conforme a su naturaleza, sin más limitaciones que las impuestas por la legislación aplicable.

Otros usos en el suelo categoría rural productiva, que pudieran ser admisibles por no implicar riesgos de su transformación, precisarán de la oportuna autorización de la Intendencia Municipal, si así lo dispusieran los instrumentos de ordenamiento territorial que se aprueben.

No requerirán la correspondiente autorización para edificar en suelo categoría rural productiva, la vivienda del productor rural y del personal del establecimiento y aquellas edificaciones directamente referidas a la actividad rural, salvo que un instrumento de ordenamiento territorial así lo exija.

En el suelo rural quedan prohibidas las edificaciones que puedan generar necesidades de infraestructuras y servicios urbanos, representen el asentamiento de actividades propias del medio urbano en detrimento de las propias del medio rural o hagan perder el carácter rural o natural al paisaje.

46Maccioni, G en Guerra opcit, pag 313.

47Artículo 459: Sustitúyese el inciso tercero del artículo 16 de la Ley N° 10.723, de 21 de abril de 1946, en la redacción dada por el artículo 1° de la Ley N° 19.044, de 28 de diciembre de 2012, por el siguiente:

"Queda prohibida, con las mismas sanciones establecidas en los artículos 11 y 19 de la presente ley, en la redacción dada por el numeral 1) del artículo 83 de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, toda división de

en el suelo rural productivo, disminuyéndose de 5 y 3 hectáreas (según el Departamento) a 1 hectárea mediante acto administrativo dictado por el gobierno departamental. Esto configura un claro retroceso en la legislación vigente hacia la consagración de la unidad económica productiva en el ordenamiento jurídico uruguayo. Es así como, la norma posibilita fraccionamientos de parcelas de una hectárea, sin exigir destinación alguna ni tampoco plan de manejo de suelo para fundamentar la viabilidad económica del predio resultante.

Salvando las diferencias en cuanto a legislación a comentar, compartimos con el Profesor Facciano que dividir en fracciones menor a la unidad económica deseable *“constituiría una regresión injustificable en materia ambiental, eliminando una herramienta de ordenamiento territorial ambiental como lo es la unidad económica agraria (...) la enervación de esta herramienta de ordenamiento ambiental del territorio implicaría un retroceso en materia de sustentabilidad inaceptable, viéndose conculcado el principio de no regresión”*⁴⁸.

Atento a ello, en el Uruguay desde el año 1981 con la promulgación de la ley 15.239 ya citada, se buscaba mediante diferentes herramientas la sustentabilidad del recurso suelo impidiendo divisiones de parcelas inferiores a 50 hectáreas con destino agrario sin una adecuada fundamentación productiva sustentable; de igual forma, si el destino del fraccionamiento era para formación de centros poblados los mismos podían ser de hasta 5 y 3 hectáreas siempre dependiendo de su ubicación. Con la promulgación de ley 19.924 no solo se visualiza un retroceso en cuanto al concepto de unidad económica productiva, sino que se antepusieron intereses individuales por sobre los colectivos de la sociedad, desconociendo la sustentabilidad del recurso.

6.5- DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD: ARGENTINA EN RETROCESO

tierra, realizada en suelo categorizado como rural, que implique crear lotes independientes menores en superficie a las cinco hectáreas, o a tres hectáreas para los departamentos de Montevideo, Canelones y San José, con las excepciones establecidas en el inciso final del artículo 2° de esta ley. Asimismo, quedan exceptuadas las destinadas a las infraestructuras necesarias para los sistemas de saneamiento realizados en el marco de los programas de la Comisión Honoraria pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR - Doctor Alberto Gallinal Heber), así como las que aprueben los Gobiernos Departamentales hasta un mínimo de una hectárea, siempre que no sean categorizadas como rural natural y no contravengan lo dispuesto en su planificación territorial, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 5° del Decreto-Ley N° 15.239, de 23 de diciembre de 1981".

48Facciano, Luis. "Proyecto de ley de suspensión de la unidad económica agraria: un atentado a la sustentabilidad del recurso suelo". Repartido en el marco de la Especialización de Derecho Agrario. Pag 5.

El 23 de septiembre de 1983 se promulga en la Provincia de Santa Fe la ley 9.319, a los efectos de establecer restricciones o limitaciones al derecho de propiedad respecto a la disposición o división de inmuebles rurales con el objetivo de preservar su viabilidad económica. Es así que, no podían ser aprobados ni autorizados aquellos actos de disposición o división que resulten en la creación de parcelas cuya superficie sea inferior al mínimo necesario para constituir una unidad económica. Esta regulación tiene como finalidad evitar la atomización excesiva de los inmuebles rurales, un proceso que podría comprometer la rentabilidad y sostenibilidad de las explotaciones agropecuarias (objetivos intrínsecos del concepto jurídico tipo), buscando asegurar que las tierras mantengan una superficie mínima que permita su explotación de manera eficiente y productiva.

En efecto, se define a la unidad económica 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”*⁴⁹.

Sin embargo, en el año 2007, y por intereses ajenos a los agrario-ambientales de ordenamiento territorial con fecha 17 de octubre de dicho año se promulga la ley 12.749⁵⁰, la que deja sin efecto lo consagrado hasta el momento, concepción que se mantiene hasta nuestros días.

Recientemente en el año 2021, la provincia de Santa Fe ha vuelto a suspender la aplicación de la Ley de unidad económica con la sanción de la ley 14.053⁵¹, una medida que ya tiene precedentes en su historia legislativa como quedara de manifiesto. Esta y aquella normativa permiten la subdivisión sin restricciones de miles de establecimientos rurales argentinos en condominio o en procesos sucesorios, lo que genera un importante negocio para los operadores jurídicos e inmobiliarios, al facilitar la fragmentación de propiedades rurales.

⁴⁹ Artículo 2 ley 9319 del GOBERNADOR DE LA PROVINCIA SANCIONA Y PROMULGA CON FUERZA DE LEY

⁵⁰ ARTÍCULO 1º.- Exceptúase de la prohibición establecida en la ley N° 9.319, 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 que derive la adjudicación en condominio conforme los términos de la ley N° 9.319. La excepción establecida en el párrafo precedente será por dos (2) años a contar desde la promulgación de esta ley.

⁵¹ ARTÍCULO 1.- Exceptúase de la prohibición establecida en la Ley N° 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 respecto de ellos se encontrare iniciado o se inicie el proceso sucesorio del que derive la adjudicación en condominio conforme los términos de la Ley N° 9319. La excepción establecida en el párrafo precedente es por cinco (5) años a contar desde la reglamentación de esta ley.

La ley 12.749, que suspendió la aplicación de la unidad económica por dos años, carecía de una exposición de motivos que justificara tal decisión. De manera análoga, la actual ley 14.053, que también suspende la unidad económica, en este caso aplicable a condominios y sucesiones indivisas, tampoco presenta una exposición de motivos clara. Esta falta de justificación formal en ambas leyes genera cuestionamientos sobre los verdaderos objetivos detrás de las mismas, alejándose nuevamente de lo agrario, una vez más anteponiendo intereses individuales por sobre los colectivos.

Como consecuencia de estas suspensiones, se vislumbra la continuidad de un modelo que favorece la fragmentación de los fundos rústicos, promoviendo un proceso de atomización que compromete la viabilidad económica de las explotaciones rurales. A su vez, el negocio para determinados sectores profesionales, como agrimensores y escribanos, parece seguir siendo una constante en este tipo de medidas legislativas.

Actualmente, la suspensión de la unidad económica bajo la ley 14.053 tiene una vigencia de cinco años, lo que sugiere que la problemática de la fragmentación de tierras rurales seguirá siendo un tema de debate en el ámbito provincial durante este período, permitiéndonos afirmar que son un ejemplo de retroceso no solo en la consagración legislativa sino también en la conservación de los recursos.

6.6 PROPUESTA DE REGULACIÓN

En función de lo expuesto, cada gobierno departamental deberá en forma necesaria ordenar “*in totum*” su territorio, para de esta forma regular que tipo de explotación se adecua a su suelo y cual es la superficie mínima necesaria para que sea sustentable de acuerdo al destino.

Es así como, tomando como ejemplo al Departamento de Flores se debería regular el concepto de unidad económica productiva y la definición de los sub tipos de acuerdo a la actividad desarrollada en suelo productivo rural.

A tales efectos, se presenta el siguiente proyecto:

DECRETO No. [REDACTED].-/

LA JUNTA DEPARTAMENTAL DE FLORES, DECRETA:

ARTÍCULO 1º. -/ Se denomina unidad económica productiva a toda propiedad agraria que, debido a su tamaño, calidad del suelo, ubicación, infraestructura y otras características de explotación, permita a un productor rural y a su familia cubrir sus necesidades principales y fomentar el desarrollo favorable de la actividad productiva. -----

ARTÍCULO 2º. -/ A tales efectos se ordena el territorio departamental en función de las secciones catastrales para desarrollar la actividad que determine la oficina técnica correspondiente-----

ARTÍCULO 3º. -/ Prohíbese luego de ordenado el territorio departamental de cualquier otra modalidad productiva que no sea la establecida para dicha sección catastral, la cual deberá ser desarrollada de acuerdo a las normas técnicas propuesta por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. -----

ARTÍCULO 4º. -/ Para el caso de que el productor solicitara la mutación de la actividad agraria a realizar en dicha sección catastral la Intendencia Departamental de Flores podrá denegar la autorización, cuando, a su criterio, esta modalidad de producción afecte a bienes o zonas consideradas de interés arqueológico, histórico, cultural, turístico, ambiental o paisajístico, e incluso fijar zonas de exclusión para instalar algún tipo de sistema de producción-

ARTÍCULO 5º. -/ Previo a la concesión de las autorizaciones solicitadas, el Municipio podrá dirigirse a las instituciones públicas o privadas, solicitando los informes o el asesoramiento que estime pertinente. -----

ARTÍCULO 6º. -/ Se establece un plazo de 5 (cinco) años para que los sistemas ya instalados se adecuen a la presente reglamentación. -----

ARTÍCULO 7º. -/ La Intendencia Municipal de Flores reglamentará este decreto en un plazo de 180 días, dando conocimiento a la Junta Departamental de Flores. -----

ARTÍCULO 8º. -/ Insértese, comuníquese, etc.-----

SALA DE SESIONES DE LA JUNTA DEPARTAMENTAL DE FLORES, EN TRINIDAD A LOS [] DÍAS DEL MES DE [] DEL AÑO DOS MIL [].

CAPITULO III

7.- TRANSMISIÓN DEL ESTABLECIMIENTO RURAL: PERSPECTIVAS COMO UNIDAD ECONÓMICA PRODUCTIVA

El establecimiento rural, concebido como bien complejo, particular y atípico de especial protección, una vez conservado y garantizado a través de la configuración de una unidad económica productiva mínima para subsistencia del mismo en el tiempo debe mantenerse unido a pesar de las vicisitudes que enfrente.

Es así que la transmisión del establecimiento rural, tanto por acto entre vivos como por causa de muerte cobra especial importancia.

La inquietud sobre la transmisión de estos establecimientos nace cuando sus titulares son personas físicas, ya que, de haberse optado por alguna de las modalidades asociativas reguladas en la legislación uruguaya, el inconveniente estaría zanjado en caso de existir un pacto de continuación o disposición normativa a sus efectos.

A continuación, se desarrollarán dos supuestos referentes a la transmisión del establecimiento rural: por acto entre vivos y por causa de muerte.

7.1- POR ACTO ENTRE VIVOS

Como viene de analizarse el establecimiento rural no es una universalidad de derecho, por el contrario, es un inmueble con características particulares, es así como el propietario puede acordar libremente por medio de diferentes títulos la enajenación de su establecimiento rural, pudiendo proceder incluso a su división, sin límites en principio salvo lo expresado en caso de fraccionamiento.

En cambio, se puede concebir al negocio como una universalidad de hecho cuando su objeto sea la venta conocida como a "*portera cerrada*". Expliquemos esto, se entiende por venta de un establecimiento rural a "*portera cerrada*", no solo la enajenación de la parcela, como asiento físico catastral, los árboles, plantas y sus frutos pendientes, sino, además, los semovientes, los bienes muebles destinados al uso, cultivo y beneficio del inmueble, como ser útiles de labranza, bebederos, corrales, bretes, cercos, molinos entre otros. Si bien la conformación de este objeto es jurídicamente admisible como universalidad, ello ocurre por la vía de los hechos, a diferencia de la figura del establecimiento comercial, ya que no existe normativa especial en cuanto a su tratamiento como universalidad de derecho.

Consecuentemente el establecimiento rural no genera un “*valor llave*” en virtud de la concepción inmobiliaria adoptada por García Acevedo en el 1941. Tampoco su nombre tiene un valor económico, como bien intangible separable. De hecho, la denominación del establecimiento rural no es posible ampararla en la normativa referente a marcas. Ello no significa que el nombre no alcance un posicionamiento en cuanto al mercado.

Esta discusión doctrinaria no es inocua, sino que por ejemplo ante un embargo específico del inmueble, el acreedor únicamente podrá ejecutar su crédito rematando la parcela, y no los restantes bienes que podrían hallarse en el establecimiento rural.

7.2- POR CAUSA DE MUERTE

No existe en la legislación oriental una regulación específica que contemple la conservación de la unidad del establecimiento rural por causa de muerte de su titular persona física, sin perjuicio la excepción la encontramos en la función colonizadora y su marco estatutario. En la legislación sucesoria existen dos características fundamentales, por un lado, las limitaciones al derecho de testar y por otra parte la prohibición de celebrar pactos sucesorios, los cuales adolecen de objeto ilícito, y si se hicieran son sancionados con nulidad absoluta.

En efecto, no existe una previsión legal que evite su indivisión, o permanencia de la indivisión por un plazo determinado con posterioridad al fallecimiento de su titular, o el mantenimiento de la indivisión *post mortem* hasta que los herederos alcancen la mayoría de edad como ocurre en otros ordenamientos jurídicos.

De otorgarse una partición en la que exista como único bien un establecimiento rural, resultaría inevitable su fraccionamiento, y, por ende, la no continuidad del mismo.

El Código Civil consagra un derecho personal de uso y habitación a favor del cónyuge superviviente, quien podrá optar por continuar habitando la casa habitación del establecimiento rural que fuera su último hogar conyugal; ello no significa que pueda disponer de la totalidad del establecimiento y menos aún asegurarse su administración, pudiendo los restantes herederos solicitar su cesación de condominio o partición.

Ahora bien, podría eventualmente el causante disponer por vía testamentaria el legado específico, esto es la permanencia de la indivisión hasta cierto tiempo o bajo cierta condición, sin perjuicio de las legítimas rigorosas.

Ante esta disposición testamentaria, el intérprete deberá determinar el contenido de este legado, esto es, si su objeto consiste en una parcela y sus accesorios, sus bienes inmuebles por destino o accesión, o en su defecto, la propiedad inmueble exclusivamente. Por ejemplo, si el testador dispuso un legado de una estancia, corresponderá analizar si su voluntad consistió únicamente en legar una parcela determinada, o, por lo contrario, de aquella con sus accesorios. En su acepción común, el término estancia implica la tierra para el cultivo de los vegetales, un casco (casa habitación), y sus instalaciones (silos, establos, galpones). En esta situación, el acervo sucesorio estaría comprendido por un establecimiento rural concebido como un bien complejo, particular y atípico ya definido.

En cambio, si el legado consistiera en una explotación rural, los bienes del establecimiento, con excepción de la parcela, constituirían su objeto, estando integrados por: los semovientes, los útiles de labranza, los vehículos y maquinaria.

Si bien no es un requisito legal de admisibilidad el otorgamiento de una escritura de entrega de legado cuando se trate de especie cierta y determinada, resultaría en este caso pertinente y de buena técnica jurídica, el otorgamiento de la misma a fin de identificar los bienes registrables comprendidos en la explotación rural y de esta forma generar seguridad y certeza en la última voluntad del causante.

7.3-UNA SITUACIÓN ESPECIAL: EL ESTABLECIMIENTO RURAL AFECTADO A LA FUNCIÓN COLONIZADORA

La colonización en Uruguay es un cometido estatal por el cual se genera un proceso relacionado con la adquisición, distribución y aprovechamiento de tierras con el objetivo de fomentar la radicación del hombre de campo en la campaña evitando los latifundios y los minifundios (cometido macroeconómico), así como generar medidas propicias a su desarrollo (cometido microeconómico).

Este proceso es realizado por el Instituto Nacional de Colonización (INC) en cumplimiento de sus cometidos y atribuciones, que fuera creado en 1948 con el fin de redistribuir tierras y promover su explotación agraria bajo un modelo de justicia social.

En el marco de este proceso dicho Instituto adquiere las tierras, y selecciona los sujetos que cumplen los requisitos para ser colonos de acuerdo a la colonia que aspiran, así como

imparte las directivas y el debido control en función de las condiciones del uso de la tierra y las obligaciones que deben cumplir los mismos, como el uso productivo y el mantenimiento de las unidades agrarias en condiciones adecuadas.

Las relaciones entre el colono y el Instituto Nacional de Colonización tienen ciertas particularidades, siendo por excelencia de corte personalísimas, y los derechos resultantes de este vínculo son regulados por un derecho sucesorio especial estatuido por la Ley 11.029 del año 1948 y sus modificativas, que se aparta del derecho sucesorio común, en virtud del objeto social perseguido por la norma.

Es así, que según lo regulado en el art 103⁵² de la citada norma en caso de que un colono arrendatario, aparcerero o promitente comprador falleciere, el Instituto Nacional de Colonización, por vía administrativa, podrá transferir los derechos emanados de los vínculos contractuales descriptos a los sucesores o herederos. El heredero que reuniere la condición para ser colono podrá solicitar que se le adjudique la parcela, siempre y cuando no mediare oposición de los restantes herederos.

El régimen común llama a la sucesión intestada en primer lugar a la línea recta descendente. Habiendo descendientes legítimos o naturales, estos excluyen a todos los otros herederos, sin perjuicio de la porción conyugal que corresponda al cónyuge supérstite. Sin embargo, en el régimen de colonización, la viuda se ubica en el primer orden de llamamiento, desplazando a la descendencia legítima, siempre y cuando reúna las condiciones para ser colona.

El orden de llamamiento en sede de colonización únicamente refiere a la filiación legítima, excluyendo a la descendencia natural. Sin embargo, entendemos que la descendencia natural estaría comprendida del mismo modo que lo está el viudo en virtud del concepto actual de familia por consanguinidad.

52Artículo 103: Cuando falleciere el colono arrendatario o aparcerero promitente comprador, el Instituto podrá transferir, por simple vía administrativa, los compromisos que hubieren quedado pendientes, a la viuda o a uno de sus hijos -si fuera solicitada y no hubiera oposición de los demás herederos- siempre que se comprobara la idoneidad y capacidad de trabajo de alguno de los nombrados. Cuando no se hiciera la transferencia, el Instituto recuperará la disponibilidad de la tierra -por igual procedimiento- pudiendo hacerse cargo de ella sin más trámite. En tal caso, devolverá a la sucesión del colono, el correspondiente fondo de previsión, abonando -además- las indemnizaciones correspondientes a las poblaciones y otras mejoras útiles que aquél hubiere introducido en el predio con consentimiento del Instituto. Previamente a la liquidación de la suma respectiva, se descontará el importe de otras deudas que el colono hubiere dejado pendientes con el Instituto de Colonización.
(*)

Por su parte la Ley 19.781 amplió el ámbito de validez subjetivo de la ley madre, permitiendo la adjudicación conjunta de tierras que pertenecen al Instituto Nacional de Colonización a las parejas constituidas en uniones de hecho, reconocidas o no, y a las uniones concubinarias que tengan perfil colono. Parecería ser que el legislador consideró un concepto laxo de familia.

En caso de falta de acuerdo entre los herederos para continuar con la explotación en la persona de uno de ellos, así como por no cumplir con los requisitos necesarios para ser colono, o simplemente por carecer al menos uno de los sucesores de interés en continuar con la explotación del colono fallecido, el Instituto Nacional de Colonización recuperará por vía administrativa la disponibilidad de la parcela oportunamente adjudicada.

Asimismo, el Instituto deberá abonar las indemnizaciones correspondientes por concepto cosechas, y otras mejoras, reintegrando además el importe abonado por el fallecido por concepto de fondo de previsión, y la indemnización por mejoras, que hubieren sido aprobadas. Adviértase que la ley no estableció plazo para cumplir con el pago de tales conceptos.

En caso de fallecimiento del colono propietario según lo regulado en el art 104⁵³ de la misma ley, los herederos podrían continuar con la explotación siendo condición “*sine qua non*” la reunión de los requisitos necesarios para ser colono, y el acuerdo de parte.

A falta de acuerdo, la parcela será subastada pudiendo resultar mejores postores quienes reunieren las condiciones para ser colono, siendo preferentes el cónyuge supérstite, los hijos, padres o hermanos del colono fallecido. Respecto a dicha lista taxativa, Saavedra Methol entiende que este nombramiento responde a un orden preferencial, y no indistinto.

La parcela se mantendrá indivisa a diferencia de lo que ocurre en el derecho común, sin perjuicio que deberá satisfacerse al resto de los legitimarios rigurosos, que se encuentren fuera de la familia rural.

53 Artículo 104: Si se produjese el fallecimiento del colono propietario, podrán sus sucesores continuar con la explotación del predio, siempre que estuvieran de acuerdo y cumplieran con las obligaciones que preceptúa la presente ley. Si no hubiera acuerdo, el lote deberá ser subastado con admisión de postores extraños que reúnan los requisitos que la ley exige para ser colonos, teniendo preferencia en la adjudicación en igualdad de condiciones, el cónyuge supérstite, los hijos, padres o hermanos del colono fallecido. A falta de interesados, el Instituto podrá adquirir la parcela por el precio pagado por ella por el comprador, más el importe actualizado de las mejoras. Igual procedimiento se seguirá en lo que sea aplicable, en caso de fallecimiento de la mujer del colono. (*)

Si no resultare un mejor postor, y a falta de interesados en el remate, podrán los sucesores enajenar la parcela previa autorización del Instituto, estando facultado este último a re adquirirla, siendo el precio de compra el mismo que abonó oportunamente el colono fallecido más el importe actualizado de las mejoras.

8. SITUACIÓN INTERNACIONAL DE REFERENCIA

8.1.-EL SISTEMA ARGENTINO

El Código Civil y Comercial de la Nación Argentina explica que, aunque el inmueble sea físicamente divisible, no se debe proceder a su fraccionamiento si ello torna antieconómico su aprovechamiento⁵⁴. Además, tampoco los cooptantes podrán exigir su venta en la medida de que resulte posible dividirlo y adjudicarlo en especie. Es decir que se valora la unidad económica, como unidad mínima productiva, preservando el cuidado del recurso suelo, y se realza su valor como bien integral.

De igual forma, el legislador argentino previó como herramienta para el cuidado del recurso la posibilidad de que el testador (dueño del establecimiento) disponga en su testamento la indivisión del mismo hasta un cierto plazo máximo⁵⁵, pasible de prórroga a solicitud del cónyuge⁵⁶, o hasta que los herederos menores de edad alcancen la mayoría. En esta solución,

⁵⁴ ARTICULO 2375.- División antieconómica. Aunque los bienes sean divisibles, no se los debe dividir si ello hace antieconómico el aprovechamiento de las partes. Si no son licitados, pueden ser adjudicados a uno o varios de los copartícipes que los acepten, compensándose en dinero la diferencia entre el valor de los bienes y el monto de las hijuelas.

⁵⁵ ARTICULO 2330.- Indivisión impuesta por el testador. El testador puede imponer a sus herederos, aun legitimarios, la indivisión de la herencia por un plazo no mayor de diez años. Puede también disponer que se mantenga indiviso por ese plazo o, en caso de haber herederos menores de edad, hasta que todos ellos lleguen a la mayoría de edad:

a) un bien determinado;

b) un establecimiento comercial, industrial, agrícola, ganadero, minero, o cualquier otro que constituye una unidad económica;

c) las partes sociales, cuotas o acciones de la sociedad de la cual es principal socio o accionista.

En todos los casos, cualquier plazo superior al máximo permitido se entiende reducido a éste.

El juez puede autorizar la división total o parcial antes de vencer el plazo, a pedido de un coheredero, cuando concurren circunstancias graves o razones de manifiesta utilidad.

⁵⁶ ARTICULO 2332.- Oposición del cónyuge. Si en el acervo hereditario existe un establecimiento comercial, industrial, agrícola, ganadero, minero o de otra índole que constituye una unidad económica, o partes sociales, cuotas o acciones de una sociedad, el cónyuge supérstite que ha adquirido o constituido en todo o en parte el establecimiento o que es el principal socio o accionista de la sociedad, puede oponerse a que se incluyan en la partición, excepto que puedan serle adjudicados en su lote.

Tiene el mismo derecho el cónyuge que no adquirió ni constituyó el establecimiento pero que participa activamente en su explotación.

les está vedado a los terceros la supresión de la indivisión⁵⁷, estando los herederos facultados para pactar sobre las condiciones referentes a la conservación de la masa indivisa⁵⁸.

Asimismo, el Código dispuso que si uno de los copartícipes de un determinado bien ofrece un importe superior a la tasación para que sea incluido en su hijuela⁵⁹, los restantes copartícipes quedarán habilitados para pujarlo. El bien será adjudicado al que resulte mejor oferente en ejercicio de un derecho subjetivo de preferencia.

Como forma de protección de la unidad económica, y del propio establecimiento, la misma norma estableció la posibilidad de la atribución preferencial⁶⁰ a efectos de evitar la pulverización del establecimiento agrario.

En estos casos, la indivisión se mantiene hasta diez años a partir de la muerte del causante, pero puede ser prorrogada judicialmente a pedido del cónyuge sobreviviente hasta su fallecimiento.

Durante la indivisión, la administración del establecimiento, de las partes sociales, cuotas o acciones corresponde al cónyuge sobreviviente.

A instancia de cualquiera de los herederos, el juez puede autorizar el cese de la indivisión antes del plazo fijado, si concurren causas graves o de manifiesta utilidad económica que justifican la decisión.

El cónyuge supérstite también puede oponerse a que la vivienda que ha sido residencia habitual de los cónyuges al tiempo de fallecer el causante y que ha sido adquirida o construida total o parcialmente con fondos gananciales, con sus muebles, sea incluida en la partición, mientras él sobreviva, excepto que pueda serle adjudicada en su lote. Los herederos sólo pueden pedir el cese de la indivisión si el cónyuge supérstite tiene bienes que le permiten procurarse otra vivienda suficiente para sus necesidades.

⁵⁷ ARTICULO 2334.- Oponibilidad frente a terceros. Derechos de los acreedores. Para ser oponible a terceros, la indivisión autorizada por los artículos 2330 a 2333 que incluye bienes registrables debe ser inscrita en los registros respectivos.

Durante la indivisión, los acreedores de los coherederos no pueden ejecutar el bien indiviso ni una porción ideal de éste, pero pueden cobrar sus créditos con las utilidades de la explotación correspondientes a su deudor.

Las indivisiones no impiden el derecho de los acreedores del causante al cobro de sus créditos sobre los bienes indivisos.

⁵⁸ ARTICULO 2331.- Pacto de indivisión. Los herederos pueden convenir que la indivisión entre ellos perdure total o parcialmente por un plazo que no exceda de diez años, sin perjuicio de la partición provisional de uso y goce de los bienes entre los copartícipes. Si hay herederos incapaces o con capacidad restringida, el convenio concluido por sus representantes legales o con la participación de las personas que los asisten requiere aprobación judicial. Estos convenios pueden ser renovados por igual plazo al término del anteriormente establecido. Cualquiera de los coherederos puede pedir la división antes del vencimiento del plazo, siempre que medien causas justificadas.

⁵⁹ ARTICULO 2372.- Licitación. Cualquiera de los copartícipes puede pedir la licitación de alguno de los bienes de la herencia para que se le adjudique dentro de su hijuela por un valor superior al del avalúo, si los demás copartícipes no superan su oferta.

Efectuada la licitación entre los herederos, el bien licitado debe ser imputado a la hijuela del adquirente, por el valor obtenido en la licitación, quedando de ese modo modificado el avalúo de ese bien.

La oferta puede hacerse por dos o más copartícipes, caso en el cual el bien se adjudica en copropiedad a los licitantes, y se imputa proporcionalmente en la hijuela de cada uno de ellos.

No puede pedirse la licitación después de pasados treinta días de la aprobación de la tasación.

⁶⁰ ARTICULO 2380.- Atribución preferencial de establecimiento. El cónyuge sobreviviente o un heredero pueden pedir la atribución preferencial en la partición, con cargo de pagar el saldo si lo hay, del establecimiento agrícola, comercial, industrial, artesanal o de servicios que constituye una unidad económica, en cuya formación participó.

Conforme a lo analizado, se visualiza una preocupación de la nación por el mantenimiento de la unidad económica productiva, o establecimiento, que se traduce en la preocupación por el cuidado de los recursos, dejando de manifiesto una legislación a la vanguardia de los tiempos que corren y el desarrollo sostenible; sin embargo, al corresponder la materia de inmuebles y la reglamentación del fraccionamiento parcelario a las autoridades locales, se desvanece el compromiso asumido.

Tal solución no ha sido prevista en el Código Civil Uruguayo, y menos aún en el Código Rural, del que resulta la peculiar definición de establecimiento rural que venimos de examinar.

8.2.-EL SISTEMA CHILENO

El sistema chileno no cuenta con una definición análoga a la consagrada en el Código Rural Uruguayo. No obstante, identifican a la empresa familiar como un todo homogéneo entre capital y trabajo, en la cual una persona física la explotará conjuntamente con su familia. Las universalidades de hecho no están reconocidas en forma expresa por la legislación, consecuentemente los bienes que las integran recibirán un tratamiento individual.

El sistema chileno está provisto de dos partes: una primera en cuanto a la potestad de testar, y una segunda que estableció la prohibición de convenir sobre bienes a futuro, con la consecuente sanción en caso de contravención de nulidad absoluta. A priori entonces el causante titular de una empresa, de una unidad económica productiva, y aún más de un establecimiento rural no podría planificar su sucesión.

El régimen sucesorio chileno, plantea una serie de dificultades al momento de la transmisión por causa de muerte de la empresa agraria, a pesar de contar con “*derecho de adjudicación preferencial*” a favor del cónyuge sobreviviente, similar al derecho de uso y habitación del sistema uruguayo (art. 881-1 Código Civil Uruguayo). Este derecho responde a un principio de conservación de la empresa familiar.

Asimismo, prevé la imposibilidad de pagar la legítima con dinero, sino que únicamente deberá ser satisfecha con bienes existentes en el caudal hereditario.

En caso de explotación en forma social, puede pedirse la atribución preferencial de los derechos sociales, si ello no afecta las disposiciones legales o las cláusulas estatutarias sobre la continuación de una sociedad con el cónyuge sobreviviente o con uno o varios herederos.
El saldo debe ser pagado al contado, excepto acuerdo en contrario.

La legislación trasandina no reguló la posibilidad de mantener la indivisión de la empresa agraria, no siendo ésta objeto de disposición de la persona física para después de su muerte.

8.3.-EL SISTEMA ESPAÑOL

Al igual que el ordenamiento jurídico chileno, España no cuenta con una definición de establecimiento rural.

Sin embargo, la doctrina ha manifestado la necesidad de regular la continuación de la empresa agraria en virtud de la idiosincrasia de los integrantes y de los recursos aplicados al emprendimiento, en pos de la concepción social de la propiedad.

El Código Civil Español permite que por capitulaciones matrimoniales los cónyuges puedan designar el gerenciamiento de un bien privativo en el otro cónyuge, siendo prohibitivos los pactos sobre sucesión futura. Tampoco está prevista la posibilidad de mantenimiento de la indivisión una vez constatado el deceso del titular vigente la sociedad legal de bienes, y sin pacto en contrario.

Bajo el régimen de ganancialidad, fallecido uno de los cónyuges y disuelta la sociedad *ipso iure*, se entorpece la conservación de la explotación agraria, así como la continuación y solidez de la familia. Sin embargo, los cónyuges al pactar las capitulaciones matrimoniales podrán convenir en la continuación de la empresa durante la vida del cónyuge supérstite, y mientras no contraiga nuevas nupcias. Y aún fallecidos ambos cónyuges, podrá conservarse la empresa hasta que los hijos menores alcancen la mayoría de edad, aconsejándose la designación de un administrador.

8.4 EL SISTEMA ITALIANO

En el derecho italiano, la sucesión se regula por el Código Civil de dicha nación, que contempla dos tipos principales: la sucesión legítima y la testamentaria. La sucesión legítima opera cuando no existe testamento válido, distribuyendo el patrimonio del difunto entre los herederos forzosos según las normas establecidas en los artículos 565 a 586 del Código Civil. Estos herederos forzosos incluyen al cónyuge, los descendientes y, en su defecto, los ascendientes, garantizándose su derecho a una "legítima", una porción mínima del patrimonio que no puede ser dispuesta libremente por el testador.

En caso de que exista un testamento válido, se respetará la voluntad del causante, siempre y cuando se salvaguarden los derechos reservados a los herederos legítimos.

En lo que respecta a la hacienda rural, el derecho italiano establece normas específicas para preservar su integridad económica y funcional. De acuerdo con el Código Civil, en contextos de sucesión se busca evitar la fragmentación excesiva del terreno, lo que podría afectar su productividad. Estas disposiciones permiten que la hacienda rural se transfiera preferentemente a uno de los herederos, quien debe compensar a los demás conforme al valor de mercado, tal como lo establece el artículo 846 del Código Civil y leyes complementarias relacionadas con la conservación de la unidad de las explotaciones agrícolas. Este enfoque tiene como objetivo promover el desarrollo sostenible de las áreas rurales y proteger el patrimonio agrícola nacional.

9.-CONCLUSIONES

Analizada la evolución del concepto de derecho de propiedad a través de la historia, entendemos que la misma, vista como derecho sujeto individual, y que cumple una función social de interés colectivo, se produce cuando la propiedad agraria está en manos de una familia y le permite producir lo necesario para su sustento y progreso, salvaguardando los recursos utilizados durante la producción.

Es necesario resaltar uno de los aspectos de la propiedad: su extensión mínima, de donde surge el concepto de unidad económica productiva, a la que hay que adicionarle el uso y conservación de los recursos, límites que estado mediante, la sanción de una norma impone al propietario en protección del interés común. Es de esta forma que arribamos al concepto de unidad económica productiva como garantía de desarrollo sostenible; siendo dos caras de una misma moneda: garantía para la comunidad y límite para la producción agraria.

Este nuevo rumbo se justifica en el cambio de paradigma social, en cuanto a que la tierra no la heredamos de nuestros padres, sino que la tomamos prestada de nuestros hijos.

En función de los conceptos vertidos respecto a la noción de establecimiento rural analizados, tanto el concepto de Guerra Daneri, como el de Saavedra Methol entendemos no son posiciones antagónicas, ya que ambos lo definen como bien compuesto de diferentes tipos de bienes, sino que son dos posiciones que se acentúan una en el espacio rural y otra en su

funcionalidad, pero que bien una podría incluir a la otra, si nos apartáramos del concepto jurídico legal expuesto por García Acevedo en 1941 en la redacción del Código Rural, poniendo énfasis en la cuestión fáctica de la realidad.

Este bien complejo, particular y atípico, compuesto no solo del bien inmueble *per se*, sino también de los recursos naturales renovables que lo componen, esto es suelo, agua flora y fauna; nos conduce nuevamente a la necesidad de definir y acuñar un concepto que los proteja y conserve para las generaciones futuras, la mencionada unidad económica productiva. Esto es, la utilización de los mismos, pero con los límites que le impone el interés general recogido en la norma.

En cuanto a la transferencia del establecimiento rural, ni el Código Rural, y menos aún el Código Civil, regularon su continuación ante la defunción de su titular persona física. Es así que entendemos necesaria la determinación de pautas para la promoción de la conservación del establecimiento rural, como realidad jurídica de bienes y personas. Su dimensión puede variar, pero su conservación es determinante en cuanto a su sustento económico.

Un ejemplo paradigmático a seguir sería la solución adoptada por el sistema argentino, en cuanto a la posibilidad de salvaguardar el establecimiento agrario a través de la disposición testamentaria de su dueño.

La familia rural se organiza en función de la producción, y por ende necesita de un patrimonio, estando reconocida como unidad de hecho o de derecho conformada por lazos sanguíneos o por afinidad, de los que resulta una planificación aplicada a la actividad agraria. El protocolo familiar es un instrumento útil para prevenir iniquidades, y unificar criterios de actuación de los integrantes de un establecimiento familiar, con objeto de preservar su continuidad, y por ende un modo y medio de vida. No obstante, deberá tenerse presente que los pactos de sucesión futura están prohibidos en el derecho uruguayo, y en caso de resultar de dichos protocolos una convención de tal entidad, será sancionada con nulidad absoluta. Insistimos en que en el protocolo familiar se fusionan intereses de fuerte contenido moral, pero también económico y patrimonial que permitirían en caso de existir acuerdo entre los sucesores, el mantenimiento de la indivisión post mortem.

A diferencia de otros sistemas extranjeros, en el Uruguay, a falta de acuerdo, la consecuencia consiste en la pulverización del establecimiento rural, resultando necesario una regulación legal al respecto. Por su parte la designación por vía testamentaria de un

administrador, o de la permanencia de la indivisión hasta que los menores alcanzaren la mayoría de edad, son soluciones a considerar, siempre y cuando se respeten las legítimas rigorosas.

Concomitantemente, en cuanto a los avances legislativos, visualizamos que, con la sanción de la ley de Presupuesto en el Uruguay del año 2020, así como en la Provincia de Santa Fe con la ley 14.053 del año 2021, nos enfrentamos a un claro retroceso en función de la sustentabilidad del recurso. Esta involución legislativa encuentra su justificación, si pensamos en la utilización del recurso -suelo- para actividades diferentes de la agraria, priorizando por ejemplo destinos energéticos; rompiéndose así un binomio que entendemos indisoluble esto es tierra-actividad agraria, poniendo la primera a realizar funciones que no son propias de ella. La única posibilidad de garantizar el desarrollo agrario sostenible es a través de la fijación de una adecuada unidad económica productiva (sin suspensiones) ponderando los diferentes factores que la conforman en función de su lugar de ubicación, que esté al servicio de la producción, el medio ambiente y la biodiversidad.

Entendemos que con las herramientas otorgadas a los gobiernos departamentales bajo el ámbito de la ley 18.308 en su artículo 14, éstos pueden y deben establecer una superficie mínima sustentable mediante la consagración de la llamada unidad económica productiva, logrando revitalizar lo que en algún momento definió el Dr. García Acevedo al redactar el Código Rural de 1941, en función de que el establecimiento contenga esta unidad mínima de producción, devolviéndole así al mismo, su identidad, utilidad y función productiva, en una superficie necesaria para gestión de los recursos de manera sustentable.

Debido a las particularidades del parcelamiento nacional, y las diferencias en cuanto a sus extensiones y calidades respecto a los suelos que las componen, esta superficie sustentable variará en cada uno de los departamentos, adecuando el concepto jurídico a las necesidades de la zona de la cual se trate. Ardua tarea por delante les espera a los gobiernos departamentales en este *derecho-deber* de ordenamiento territorial y búsqueda de la sustentabilidad del establecimiento rural.

Sostenemos que la regulación jurídica de las unidades económicas productivas tanto en Uruguay como en Argentina desempeñan un papel fundamental en la promoción de prácticas agrícolas sustentables y la garantía del desarrollo sostenible en el sector.

En definitiva, la existencia de un ordenamiento jurídico válido y eficaz, conlleva a la necesidad de involucrar a todos los sujetos que participan directa o indirectamente en la

producción agraria, a los efectos de promover el equilibrio ambiental, pensando en las generaciones futuras, es decir “*producir el hoy, sin comprometer el mañana*”.

10.- BIBLIOGRAFÍA

- Alanda, Gabriela, “Reforma agraria. Facultad de Ciencias Jurídicas de la UNL
- Barria Paredes, Manuel, La empresa familiar o explotación agropecuaria mecanismos que permitan su continuidad a la muerte de su titular a la luz del derecho sucesorio chileno (2018 Rev. Chilena de Derecho Privado, N° 31, p.p 61-108
- Brebbia, Fernando-Malanos-Malanos, Nancy, “Derecho Agrario”, Editorial Astrea, Ciudad de Buenos Aires, 1997.
- Carroza, Antonio y Zeledón Ricardo. “Teoría General e Institutos de Derecho Agrario” Editorial Astrea, Buenos Aires (Argentina), 1990.
- De Coulanges, Fustel. “La ciudad antigua”. Buenos Aires. Edit. Albatros. 1942
- Facciano, Luis. “Proyecto de ley de suspensión de la unidad económica agraria: un atentado a la sustentabilidad del recurso suelo”.
- Garrido Palma, Victor M., Oportunidad de un derecho sucesorio agrario, p51

- Gelsi Bidart, Adolfo, Cuestiones de Derecho Rural T. IV, FCU, Montevideo (1971), p.p 5 22
- Guerra Daneri, Enrique, El Establecimiento Rural (2013), FCU, p.p. 9 a 74
- Guerra Daneri, Enrique. “El establecimiento rural”, Edición FCU, Montevideo (Uruguay), año 2013.
- Marchetti, Marcelo, ¿La enajenación de un establecimiento rural, debe tratarse fiscalmente como una enajenación de establecimiento comercial (2016), Rev. Tributaria, T. XLIII, N.º 255, pp 915 926
- Massart, Alfredo en Sanchez, Angel “Revista Ibero americana de Derecho Agrario- N° 1” marzo 2015
- Pastorino, Leonardo “Derecho Agrario Argentino”, Edición Abeledo Perrot, Buenos Aires (Argentina), 2009.
- Pérez Llana, Eduardo “Propiedad de la tierra rural. Antecedentes en el mundo y la Argentina”, Edición Amalevi, 1962.
- Puppo, B y Tealde, L “Direito Agrario. Compreensao Juridica a COP 30”, 1era Ed. Belem Pa. Biblioteca Gursen de Miranda. 2024.
- Saavedra Methol, Juan Pablo, Contratos Agrarios (2019), FCU, p.p 469
- Saavedra Methol, Juan Pablo, Curso de Derecho Agrario Tomo II, (2013), FCU, p.p 171 a 194
- Vivanco, Antonino en Brebbia, Fernando-Malanos, Nancy, “Derecho Agrario”, Editorial Astrea, Ciudad de Buenos Aires, 1997.