

Zonas Limítrofes y de Frontera. Regulación en la República Oriental del Uruguay

CASTRO, Valeria A.

Escribana. Directora de la Dirección General de Registros de la República Oriental del Uruguay.

Introducción

El presente informe expone en forma sucinta la situación normativa actual en cuanto al derecho de propiedad (y sus limitaciones) en las zonas limítrofes o fronterizas, en lo que respecta a la República Oriental del Uruguay, así como los proyectos legislativos propuestos en anteriores legislaturas.

Las zonas limítrofes o de frontera han sido en diversas oportunidades objeto de regulaciones específicas para el derecho nacional uruguayo.

Desde los tratados de definición de límites del siglo XIX y siglo XX hasta leyes sancionadas recientemente, tales como la Ley N° 19.283, de fecha 24 de setiembre de 2014, de *“preservación y defensa de la plena soberanía del Estado Uruguayo en relación a los recursos naturales y la tierra”*; y la Ley N° 19.677, de fecha 26 de octubre de 2018, de *“vigilancia fronteriza”*.

Sin perjuicio de estas disposiciones citadas, el Estado Uruguayo no cuenta al día de hoy con una norma similar a las existentes en el contexto

regional (República Argentina, República Federativa del Brasil, República del Paraguay y República de Chile), que regule el régimen de propiedad (y sus limitaciones) del suelo en las zonas fronterizas.

Desde 1990 hasta el presente, existen tres proyectos sobre el establecimiento de una zona de seguridad fronteriza. En un proyecto de Jorge Coronel y Eber Da Rosa (Coronel, Jorge - Da Rosa, Eber: Carpeta N° 328 de 1990 Cámara de Representantes) de 1990 que no prosperó, se pretendía prohibir la adquisición de inmuebles rurales por parte de extranjeros en una faja fronteriza de 50 kilómetros. Posteriormente, un proyecto de Carlos Julio Pereyra (Pereyra, Carlos Julio: Carpeta N° 346 de 2000 Cámara de Senadores) retoma la prohibición por razones sanitarias. Finalmente, un proyecto de ley del Poder Ejecutivo (Poder Ejecutivo: Mensaje al Presidente de la Asamblea General Rodolfo Nin Novoa - 6 de julio de 2009) del año 2009 que tampoco prosperó, preveía que esa faja fuera como máximo de 20 kilómetros.

Este proyecto de 2009 que el Poder Ejecutivo remitió al Poder Legislativo, que pretendía regular aspectos relativos a dichas zonas, en definitiva no resultó aprobado, pero puede sentar las bases para realizar un análisis comparado en base al mismo.

Desarrollo

El régimen regulatorio al que apunta específicamente el presente informe se refiere a su similar establecido en la República Argentina por el Decreto Ley N° 15.385, de 13 de junio de 1944, publicado en el Boletín Oficial, de fecha 25 de abril de 1945, el cual fue modificado por la Ley N° 23.554, de 13 de abril de 1988, publicada en el Boletín Oficial, de fecha 5 de mayo de 1988, sus Decretos Reglamentarios y Resoluciones de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad.

Las Zonas de Seguridad, como se indica en el artículo 1 del Decreto Ley argentino N° 15.385, se definen como: “fajas a lo largo de la frontera

terrestre o marítima”.

Como se dijo anteriormente, el Poder Ejecutivo uruguayo en el año 2009 remitió al Parlamento un proyecto de Ley que establecía la creación de una Zona de Seguridad Fronteriza, cuya regulación era similar a la sancionada en la República Argentina, el cual se pasará a analizar:

**-PROYECTO DE LEY-
“CREACIÓN DE UNA ZONA DE SEGURIDAD FRONTERIZA”
6 DE JULIO DE 2009**

En su **artículo 1** se disponía: *“Establécese por razones de interés general una Zona de Seguridad Fronteriza adyacente a las líneas de frontera terrestre y fluvial del territorio nacional. La Zona de Seguridad Fronteriza tendrá un ancho máximo de 20 kms. contados desde la línea de frontera. El Poder Ejecutivo por intermedio de la reglamentación establecerá su delimitación precisa dentro del límite máximo establecido en el inciso anterior.”*

Al igual que el artículo 1 del Decreto Ley argentino N° 15.385, se comienza conceptualizando lo que se entiende por zona de seguridad de frontera, esto es, una zona geográfica delimitada dentro del territorio nacional adyacente a las líneas de frontera terrestre y fluviales del territorio nacional, la cual deberá tener como ancho máximo 20 kms. contados desde la línea de la frontera.

A su vez, se encomienda al Poder Ejecutivo la delimitación precisa dentro del límite máximo indicado, tal como lo regula el artículo 2 del Decreto Ley argentino citado.

En su **artículo 2** se disponía: *“El Poder Ejecutivo a través de la reglamentación, creará un Registro de Inmuebles Rurales y Explotaciones Agropecuarias en la Zona de Seguridad Fronteriza, que recabará la información específica que dicha reglamentación determine, sobre los inmuebles y explotaciones ubicados en esa zona del territorio nacional”.*

De la exposición de motivos surge que la información recabada por

dicho Registro sería mediante declaración jurada, la cual establecería los datos del predio, de la explotación, rubros, documentación que lo acredite y toda otra información que la reglamentación determinara.

En sus artículos 3 y 4 se disponía:

Artículo 3: “Solo podrán ser propietarios, titulares de cualquier derecho real, o de cualquier otro derecho que suponga explotación, el uso y goce sobre los inmuebles rurales comprendidos en la Zona de Seguridad Fronteriza:

- a. Las personas físicas que sean ciudadanos naturales o legales, de acuerdo a lo que establecen los arts. 73 y siguientes de la Constitución de la República;
- b. Las personas físicas extranjeras con residencia habitual de quince años, y que cumplan con los requisitos establecidos en el art. 78 de la Constitución de la República para obtener el derecho al sufragio;
- c. Las personas jurídicas de naturaleza publica, estatales o no estatales;
- d. Otras personas jurídicas que cumplan con lo establecido en el artículo siguiente”.

Artículo 4: “Las personas jurídicas privadas, podrán ser titulares de los derechos aludidos en el artículo anterior cuando, la totalidad de su capital social esté representado por cuotas sociales o acciones nominativas cuya titularidad corresponda íntegramente a personas físicas que sean ciudadanos naturales o legales de acuerdo a lo dispuesto en el literal “a” del artículo 3° de la presente ley, calidad que también será exigible a quienes se desempeñen en cargos de dirección o administración de dichas personas jurídicas”.

Los artículos transcritos anteriormente establecen las características que deben tener las personas físicas o jurídicas para ser titulares de inmuebles rurales en la zona de seguridad fronteriza.

Podemos ver una diferencia con respecto al régimen argentino, en cuanto a que en el proyecto uruguayo la limitación al derecho de propiedad en la zona de seguridad fronteriza solo se aplica en los inmuebles rurales.

En la normativa argentina, la limitación abarca tanto a los inmuebles rurales como a los urbanos (art. 4 del Decreto Ley 15.385, en la redacción dada por el art. 42 de la Ley N° 23.554) con las debidas excepciones dispuestas en cuanto a estos últimos.

En su artículo 5 se disponía:

Artículo 5: “El Poder Ejecutivo, a petición de parte y mediante resolución fundada, podrá autorizar a personas físicas o jurídicas que no reúnan los requisitos mencionados en los artículos 3 y 4, a ejercer la titularidad de los derechos referidos en el inciso primero del artículo 3°. Al reglamentar las condiciones de esta autorización el Poder Ejecutivo tendrá en cuenta los criterios establecidos en el inciso tercero del artículo 11 de la Ley número 16.903, de 7 de enero de 1998”.

Este artículo prevé el régimen de excepciones. Se definen criterios rectores del régimen de excepcionalidad, que suponen su aplicación a petición de parte y mediante resolución fundada del Poder Ejecutivo. Esas excepciones al régimen legal serían autorizadas en función de los criterios de la Ley de Inversiones N° 16.906, de 7 de enero de 1998, que establece en su artículo 11 que para la promoción de actividades y empresas se tendrá en cuenta: la incorporación de tecnología; facilitación de la diversificación de exportaciones; generación de empleo; integración productiva; fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas; descentralización geográfica, etc.

En su artículo 6 se disponía:

Artículo 6: “Para que las personas jurídicas referidas en el inciso cuarto del artículo 1° de la Ley número 18.092 de 7 de enero de 2007, en

la redacción dada por el artículo 349 de la Ley 18.172, de 31 de agosto de 2007, puedan ser titulares de los derechos mencionados en el inciso primero del artículo tercero de la presente ley, deberán:

- a.haber sido excepcionadas previamente por el Poder Ejecutivo de acuerdo a lo dispuesto en la norma citada en el presente artículo, y sus correspondientes decretos reglamentarios;
- b. y luego obtener la autorización a que alude el artículo 5° de la presente ley”.

Este artículo preveía la situación de aquellas personas jurídicas que por aplicación de lo dispuesto en la Ley 18.092 requirieran una doble autorización.

La **Ley 18.092** declara de interés general y exige para la titularidad de inmuebles rurales en cualquier zona del país que las personas jurídicas tengan la totalidad de su capital social representado por cuotas sociales o acciones nominativas cuya titularidad corresponda íntegramente a personas físicas. De no cumplir con este requisito, ya sea porque la persona jurídica posee acciones al portador o porque la titularidad de las cuotas sociales o acciones nominativas pertenecen a personas jurídicas, debe obtener autorización del Poder Ejecutivo.

En el proyecto que estamos analizando, estas sociedades deben contar con esta primera autorización establecida por la Ley 18.092 y luego, a su vez, con los requisitos de ley proyectada, analizados en el artículo quinto.

Del análisis de los artículos 3, 4, 5 y 6 de la normativa proyectada se pueden establecer varias situaciones:

- **Que una persona jurídica no cumpla con las condiciones para ser titular de inmuebles rurales de conformidad con la Ley 18.092** (sociedad emisora de acciones al portador o con cuotas sociales o acciones nominativas pertenecientes a personas jurídicas), por lo cual va a requerir la previa aprobación en base a la Ley 18.092

y que a su vez, no cumpla con los requisitos de la Ley proyectada, por lo que una vez obtenida la autorización anterior va a poder solicitar la autorización requerida por la Ley de Zona de Seguridad Fronteriza.

- **Que una persona jurídica cumpla con los condiciones para ser titular de inmuebles rurales de conformidad con la Ley 18.092** (cuotas sociales o acciones nominativas pertenecientes a personas físicas) pero que no cumpla con los requisitos establecidos por los artículos 3 y 4 de la Ley proyectada (totalidad de su capital social esté representado por cuotas sociales o acciones nominativas cuya titularidad corresponda íntegramente a personas físicas que sean ciudadanos naturales o legales de acuerdo a lo dispuesto en el literal “a” del artículo 3° de la presente ley), por lo cual va a requerir autorización en base a la ley proyectada.
- **Que una persona física no cumpla con los requisitos establecidos** por el artículo 3 de la Ley proyectada (ciudadanos naturales o legales de acuerdo a lo dispuesto en el literal “a” del artículo 3°), por lo cual va a requerir autorización del Poder Ejecutivo.
- **Que una persona física cumpla con los requisitos establecidos por el artículo 3** de la Ley proyectada (ciudadanos naturales o legales de acuerdo a lo dispuesto en el literal “a” del artículo 3°), por lo cual no va a requerir autorización del Poder Ejecutivo.

El artículo 7 disponía:

Artículo 7: “A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, quienes ya sean titulares de derechos sobre inmuebles ubicados dentro de la Zona de Seguridad Fronteriza y no cumplan con los requisitos establecidos en los artículos 3° y 4°, ni obtengan las autorizaciones de los artículos 5° y 6°, dispondrán de un plazo de 7 años para adecuarse a sus disposiciones. Vencido el referido plazo sin haberse realizado dicha adecuación, el Esta-

do procederá a la expropiación del inmueble de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 231 y siguientes de la Constitución de la República y demás normas legales concordantes. La indemnización por estas expropiaciones se hará al precio que se fije por aplicación de la Ley N° 11.029, de 12 de enero de 1948, y en la forma establecida en el artículo 232 de la Constitución”.

Se preveía en este artículo, un plazo de adecuación, el cual contempla el plazo que prevé la Constitución de la República para la obtención de la ciudadanía legal. En caso de vencerse el plazo sin regularizar la situación, se preveía el mecanismo de la expropiación del inmueble, de acuerdo a las normas constitucionales, y con destino al Instituto Nacional de Colonización (INC).

Por último, el artículo 8 disponía:

Artículo 8: “Las disposiciones contenidas en la presente ley implican la prohibición de celebrar cualquier acto jurídico que la contravenga a partir de su entrada en vigencia, en función de ello, dichos actos jurídicos serán nulos de pleno derecho”.

Se establecía en dicho artículo final la nulidad absoluta (esto es, de tipo insubsanable) de los negocios jurídicos celebrados en contravención a la ley.

Normativa relacionada

- **Ley 18.092**, de fecha 7 de enero de 2007, de “**titularidad de inmuebles rurales y explotaciones agropecuarias**”, en su artículo 1 en la redacción dada por el artículo 349 de la Ley 18.172, de 31 de agosto de 2007, dispone:

“Declárase de interés general que los titulares del derecho de propiedad sobre los inmuebles rurales y las explotaciones agropecuarias sean personas físicas, sociedades personales comprendidas en la Ley N°

16.060, de 4 de setiembre de 1989, sociedades agrarias y asociaciones agrarias comprendidas en la Ley N° 17.777, de 21 de mayo de 2004, cooperativas agrarias comprendidas en el Decreto Ley N° 15.645, de 17 de octubre de 1984, sociedades de fomento rural comprendidas en el Decreto Ley N° 14.330, de 19 de diciembre de 1974, personas públicas estatales y personas públicas no estatales. Se exceptúan de las disposiciones de la presente ley los inmuebles rurales afectados a actividades ajenas a las definidas por el artículo 3° de la Ley N° 17.777. Para que las sociedades mencionadas en el inciso anterior puedan ser titulares de inmuebles rurales y de explotaciones agropecuarias, la totalidad de su capital social deberá hallarse representado por cuotas sociales o acciones nominativas cuya titularidad corresponda íntegramente a personas físicas.

Las sociedades anónimas y sociedades en comandita por acciones comprendidas en la Ley N° 16.060, de 4 de setiembre de 1989, podrán ser titulares de los inmuebles rurales y de las explotaciones agropecuarias siempre que la totalidad de su capital accionario estuviere representado por acciones nominativas pertenecientes a personas físicas.

El Poder Ejecutivo, a instancia de parte, podrá autorizar a cualquiera de los tipos sociales, cooperativas o asociaciones mencionadas en este artículo, así como a otros sujetos tales como sucursales de entidades no residentes, fideicomisos y fondos de inversión, a ser titulares de inmuebles rurales o explotaciones agropecuarias cuando el número de accionistas, integrantes o la índole de la empresa impida que el capital social pertenezca exclusivamente a personas físicas. La autorización del Poder Ejecutivo indicará los inmuebles rurales concretos que comprende y deberá volverse a solicitar cada vez que se aumente la superficie de tenencia o se sustituyan los inmuebles comprendidos en ella.(*).

Esta ley pretende que se conozca en manos de quién se encuentran las tierras del país; por eso, la totalidad del capital social deberá estar integrado por cuotas sociales o acciones nominativas cuya titularidad pertenez-

ca íntegramente a personas físicas, salvo las excepciones que se indican en el decreto reglamentario.

Como se puede apreciar, es una norma de carácter general, que aplica a cualquier inmueble rural del país (sin distinguir la zona geográfica en que se encuentra) y fundamentalmente, sin distinguir nacionalidad, sino que el interés es conocer a la persona física titular de la tierra.

- **Ley N° 19.283**, de fecha 24 de setiembre de 2014, de “**preservación y defensa de la plena soberanía del Estado Uruguayo en relación a los recursos naturales y la tierra**”, dispone:

Artículo 1:

“Declárase de interés general la preservación y defensa de la plena soberanía del Estado uruguayo en relación a los recursos naturales en general y en particular a la tierra”.

Artículo 2:

“El Poder Ejecutivo no podrá disponer, al amparo de lo establecido por el inciso final del artículo 1° de la Ley N° 18.092, de 7 de enero de 2007, en la redacción dada por el artículo 349 de la Ley N° 18.172, de 31 de agosto de 2007, que la titularidad de inmuebles rurales y de explotaciones agropecuarias pueda ser ejercida por sociedades anónimas o sociedades en comandita por acciones con capital accionario representado por acciones al portador, cuyos titulares controlantes sean entidades nacionales propiedad de Estados Extranjeros o fondos soberanos de los mismos”.

Artículo 7:

“Todos los actos jurídicos dictados y los contratos que se celebren en violación a lo establecido en la presente ley revestirán el carácter de nulidad absoluta e insubsanable, sin derecho a reclamo indemnizatorio alguno”.

Esta normativa complementa y limita las facultades que se le confie-

ren al Poder Ejecutivo al amparo de la Ley 18.092 analizada anteriormente, en el sentido de que se prohíbe que se autorice a sociedades anónimas o sociedades en comandita con acciones al portador cuyos titulares controlantes sean entidades nacionales propiedad de Estados extranjeros o fondos soberanos de los mismos, a ser titulares de inmuebles rurales y/o explotaciones agropecuarias.

Se sanciona con nulidad absoluta y sin derecho a reclamo indemnizatorio alguno, los actos jurídicos (tales como resoluciones administrativas) y los contratos que se celebren en violación de la referida ley.

- **Ley N° 19.677**, de fecha 26 de octubre de 2018, de “vigilancia fronteriza”, reglamentada por el Decreto 92/020, de fecha 12 de marzo de 2020, dispone:

Artículo 1:

“Encomiéndase a las Fuerzas Armadas la realización de tareas de vigilancia, así como de apoyo a los organismos con jurisdicción y competencia en la “zona fronteriza” que se define en el artículo siguiente”.

Artículo 2:

“Fijase como “zona fronteriza”, la franja de territorio nacional de 20 kilómetros de ancho contados a partir de los límites definidos en los tratados internacionales correspondientes en cada caso, quedando excluidos los centros poblados”.

Esta normativa, sancionada en el año 2018, se vincula directamente a la “zona fronteriza”, pero ya no desde el punto de vista de la titularidad de las tierras, sino de la autorización que se les da a las fuerzas armadas para la realización de tareas de vigilancia, así como de apoyo a los organismos con jurisdicción y competencia en dicha zona.

En la exposición de motivos de dicha Ley se establece: “Por el presente proyecto de ley, el Poder Ejecutivo propone complementar las capacidades del Estado en la zona fronteriza, encomendando a las Fuerzas Armadas

tareas de vigilancia con la finalidad de disuadir posibles actividades ilícitas y prevenir amenazas, de cualquier naturaleza, a la paz y seguridad de la República Oriental del Uruguay”.

Para dar cumplimiento a lo previsto en las normas relacionadas (Ley 18.092 y su modificativa N°18.172; Ley N° 19.283, de fecha 24 de setiembre de 2014; y el proyecto de ley que se analizó ut supra) es el Escribano Público, -en el marco del ejercicio de su función de estudio de regularidad jurídica del negocio proyectado-, el análisis de las condiciones previstas en la normativa, a efectos de no incurrir en nulidades.

En caso de que el Escribano detecte que es necesario -en virtud del tipo de inmueble (ej. rural) y de la calidad de la persona física o jurídica que se trate (ej. sociedad anónima con acciones al portador)- por ejemplo, autorización del Poder Ejecutivo, así lo hará saber a los contratantes.

Por tanto, se genera un filtro de diferenciación y evaluación en las operaciones inmobiliarias, teniendo la seguridad de que no se autorizará negocio en contravención por la grave sanción que conlleva (nulidad absoluta), por lo cual es al Escribano

Público a quien se le asigna la función de controlar que se cumpla con las cualidades necesarias para adquirir el inmueble y evitar un procedimiento administrativo de autorización estatal innecesario, salvo que sea estrictamente requerido, por ingresar en un régimen de excepcionalidad y autorización especial.

Asimismo, esta función notarial se ve complementada por la función registral:

Al previo control notarial que referíamos anteriormente, se suma el control registral, que en su etapa de calificación del documento (art. 64 y 65 de la Ley Registral N° 16.871, de fecha 28 de setiembre de 1997) se le impone el control de este tipo de normativa, por ejemplo:

Ley 18.092, de “titularidad de inmuebles rurales y explotaciones agropecuarias”:

De conformidad con lo dispuesto en la Resolución N° 126/2007, de fecha 16 de abril de 2007 y N° 70/2025, de fecha 26 de junio de 2025, de la Dirección General de Registros, se dispone como criterio de calificación vinculante el control de las calidades necesarias para ser titulares de inmuebles rurales o explotaciones agropecuarias. Es decir, que ante la falta de la constancia notarial que acredite al Registrador que las partes intervinientes cumplen con dicha normativa, el documento será inscripto provisoriamente, hasta que se subsane la observación.

En los supuestos de la normativa de “zona de seguridad fronteriza” estudiada, es perfectamente conciliable lo dicho anteriormente.

El **artículo 8** del proyecto de ley que se analizó anteriormente preveía:

“Las disposiciones contenidas en la presente ley implican la prohibición de celebrar cualquier acto jurídico que la contravenga a partir de su entrada en vigencia, en función de ello, dichos actos jurídicos serán nulos de pleno derecho”.

Es decir, que es en primer lugar el Escribano Público, ante la eventual autorización de un negocio jurídico que estuviera alcanzado por la normativa de “zona de seguridad fronteriza”, quien controle el objeto de negocio (ubicación geográfica del inmueble y la categoría de rural) y la calidad de las personas (nacionalidad) a efectos de su debido otorgamiento.

Posteriormente, y de conformidad con la normativa registral, se inscribirá el documento en el Registro de la Propiedad competente; y en virtud de una norma específica, que imponga al Registrador el control de los extremos de la regulación de zona de seguridad fronteriza o por el simple hecho de que ante su incumplimiento se este frente a una causal de nulidad absoluta del negocio jurídico (art. 65 numeral 2 de la Ley 16.871, de fecha 28 de setiembre de 1997), se controlará su cumplimiento, calificándose el mismo en forma provisoria en caso de no acreditarse las condiciones necesarias.

Conclusiones

En definitiva, en el Estado Uruguayo no existe normativa específica que limite la titularidad de los bienes inmuebles ubicados en zona fronteriza, existiendo libertad absoluta en cuanto a la propiedad de los mismos por parte de extranjeros (ya sean personas físicas o jurídicas).

Como se mencionó en el presente, se han realizado proyectos de ley que no fueron en definitiva sancionados por el Parlamento Uruguayo.