Faja costera de 150 metros y propiedad privada en Uruguay ante el cambio climático: alternativa para solucionar un problema actual

José Pedro Aranco
Director nacional de Ordenamiento Territorial

Febrero 2025

Índice:

1. Introducción
2. Encuadre del tema: desde el límite superior de la ribera y 150 metros
3. La evolución normativa: desde la protección de la propiedad privada a la protección de la costa
   - 3.1. El origen: el Código Rural y el acceso a los montes para leña
   - 3.2. La Ley de Centros Poblados y la protección de la propiedad privada de las inundaciones
   - 3.3. La preocupación por el ambiente y el ecosistema costero en el Código de Aguas
   - 3.4. La cesión al dominio público de la faja de 150 metros
4. Análisis del entramado normativo en la actualidad
   - 4.1. El artículo 13 de la LCP
     - 4.1.1. Evolución de la LCP hacia la cesión al dominio público
     - 4.1.2. El debate a partir de la incorporación de la cesión al dominio público
   - 4.2. El artículo 503 de la Ley 19.355 del año 2015
     - 4.2.1. La norma y su fundamento
     - 4.2.2. Algunas apreciaciones respecto a la norma
     - 4.2.3. Nuestra interpretación
5. Bases para una propuesta
6. Bibliografía

1. Introducción

La zona costera es quizás el lugar más preciado y de mayor desarrollo y crecimiento económico en Uruguay, siendo un territorio de permanente tensión entre las iniciativas urbanísticas y la protección del ecosistema costero.

Los aspectos jurídicos de la costa pueden ser examinados desde diferentes ámbitos: ambiental, jurisdicción o competencia, y el particular en que centraremos el presente trabajo, que es el aspecto vinculado al dominio y más específicamente **a la cesión al dominio público de la faja de 150 metros a partir de la línea superior de la ribera**, previsto actualmente en el artículo 13 de la Ley 10.273 de Centros Poblados del año 1946 (LCP) y artículo 503 de la Ley 19.355 del año 2015.

La normativa en estudio se ha ido transformando y complejizando, con un origen en la protección y amparo de la propiedad privada hacia normas que han ido adquiriendo un cariz mucho más ambiental, que buscan proteger el ecosistema costero y el libre disfrute y acceso de las personas a la costa y prevenga algunos de los efectos del cambio climático.

No obstante, la referida transformación que entendemos saludable, se ha llegado a un entramado normativo con múltiples críticas y aplicación difusa, por lo que lo abordaremos buscando proponer alguna alternativa de mejoramiento y que atienda todos los aspectos en juego, en especial la protección del ecosistema costero, los efectos del cambio climático, así como la protección del derecho de propiedad constitucionalmente consagrado.

2. Encuadre del tema: desde el límite superior de la ribera y 150 metros

Algunos conceptos preliminares

En primer lugar, las normas que analizaremos no alcanzan a la ribera, sino que se aplican a partir de su límite superior hacia el interior del territorio.

La ribera es[1] el área que existe entre la línea superior de la ribera y el agua, la cual es intrínsecamente variable según el nivel del agua y es en definitiva parte del lecho o del álveo.

Las normas que analizaremos no refieren a las riberas, que son públicas (desde siempre en lo que refiere al océano Atlántico y Río de la Plata y desde 1869 con el Código Civil para el resto de las riberas), sino a la faja que comienza cuando esta termina.

Las riberas marítimas desde el antiguo derecho español - Leyes de Partidas - siempre fueron del dominio público, esto es, pertenecen a la nación y su uso a todos los habitantes; las riberas fluviales en cambio (inmuebles de la costa de ríos y arroyos

[1] Citado por Escs. Dávila, Beatriz y Umpiérrez, Julio "Régimen jurídico de las aguas y las riberas" Revista Asociación de Escribanos del Uruguay vol. 86 Nro. 1-6 – pags. 163-172 (ene – jun 2000).

navegables), si bien también pertenecen al domino público, lo fueron a partir de la sanción del Código Civil en 1869, ya que con anterioridad la misma era de los propietarios ribereños[2].

Lo señalado lleva a que esas voces que se escuchan cuando nos referimos a estos temas expresando "¡¡¡las playas son públicas!!!", "¡¡¡pretenden privatizar las playas!!!", tienen una finalidad más efectista que un sentido técnico jurídico, ya que solamente se encontraría comprendida por estas normas la parte de playa que va más allá de la ribera.

La extensión de hasta dónde llega la ribera, esto es, el límite superior de la ribera, se encuentra determinado en los artículos 36 y 37 del Código de Aguas, siendo para el Río de la Plata y océano Atlántico la que resulte del promedio de las máximas alturas registradas cada año, durante un período no menor de veinte años[3].

Volviendo al comienzo, en el presente trabajo no discutiremos la naturaleza jurídica - pública o privada - de la ribera, sino que analizaremos la normativa que exige o plantea la cesión de tierra ante un fraccionamiento o urbanización, desde el límite superior de la ribera hacia el interior del territorio, que también ha provocado sendos conflictos y diversas interpretaciones jurídicas. En segundo lugar, tampoco nos referiremos a la faja de defensa de costas de 250 metros prevista en el Código de Aguas.

El artículo 153 del Código de Aguas[4] establece una faja de defensa en la ribera del océano Atlántico, el Río de la Plata, río Uruguay y de la laguna Merín, para evitar modificaciones perjudiciales a su configuración y estructura. El ancho de esta faja es de doscientos cincuenta metros, medidos hacia el interior del territorio a partir del límite superior de la ribera y también se extiende hacia el exterior, hasta el cero wharton. En dicha faja, cualquier acción (construcción u obra) requiere autorización ambiental previa expedida actualmente por el Ministerio de Ambiente (Estudio de Impacto Ambiental) según artículo 2 numeral 33) del Decreto 349/005 de 21 de setiembre de 2005).[5]

En suma, nos centraremos en las normas que establecen la cesión al dominio público de los 150 metros a partir de la línea superior de la ribera, zona que se encuentra comprendida geográficamente con la que requiere autorización ambiental previa (250 metros).

---

[2] Como consecuencia de lo señalado puede existir alguna ribera fluvial privada en función de haber salido del dominio fiscal con anterioridad al mencionado Código Civil en 1869.

[3] Artículo 37 Código de Aguas: *"En el Río de la Plata y en el Océano Atlántico la línea superior de la ribera será la que resulte del promedio de las máximas alturas registradas cada año durante un período no menor de veinte años."*

[4] Artículo 153 del Código de Aguas – Decreto Ley 14.859 de 15/12/1978 en la redacción dada por el artículo 193 de la Ley Nº 15.903 de 10/11/1987.

[5] Artículo 2 numeral 33) del Decreto 349/005 de 21/09/2005: "*Toda construcción u obra que se proyecte en la faja de defensa de costas, definida por el artículo 153 del Código de Aguas (Decreto Ley 14.859 de 15 de diciembre de 1978 en la redacción dada por el artículo 193 de la Ley 15.903 de 10 de noviembre de 1987)*".

3. La evolución normativa: desde la protección de la propiedad privada a la protección de la costa

3.1. El origen: el Código Rural y el acceso a los montes para leña

Cuando nuestro legislador comenzó a ocuparse de la costa no fue para protegerla, sino para procurar fundamentalmente el resguardo de la propiedad privada, para permitir el acceso público a los montes ribereños.

El artículo 395 del Código Rural del año 1875[6], actualmente derogado, extiende la ribera de los ríos y arroyos a una faja pública de 150 metros, para que de esa manera los montes ribereños sean de propiedad pública y ello permita el acceso a todos los pobladores, los propietarios y trabajadores de la campaña, que no tenían montes en sus terrenos, pudiendo hacerse de madera y leña para su consumo y teniendo el acceso necesario. Al respecto señalaba la Comisión Codificadora del Código Rural[7]: *"…. las reiteradas quejas de muchos hacendados y labradores de la campaña, que no tienen montes en sus terrenos y que se ven en la irresistible necesidad de recurrir a sus vecinos que, con egoísmo inexplicable, se niegan a venderles o les venden por alto precio la madera precisa para las poblaciones y hasta la leña para el consumo."*

3.2. La Ley de Centros Poblados y la protección de la propiedad privada de las inundaciones

En el año 1946 se aprueba la Ley 10.723 de Centros Poblados (LCP), que en lo que nos compete buscó evitar que terrenos de propiedad privada urbana (fraccionándose o urbanizándose) queden comprendidos en predios inundables.

La LCP reservaba los 150 metros de la ribera sin admitir fraccionamientos, nuevas urbanizaciones en dicha zona, pero el propietario seguía siendo quien detentaba el dominio y por lo tanto con derechos al uso y goce de ellos.

3.3. La preocupación por el ambiente y el ecosistema costero en el Código de Aguas

La preocupación por el ambiente y en particular por el ecosistema costero comienza aparecer recién en la legislación en la década de 1970, y en particular la norma que constituye el punto de inflexión en ese sentido es el Código de Aguas, Decreto Ley 14.859 del año 1978.

---

[6] Artículo 395 del Código Rural original: "*En los terrenos de propiedad pública, limitados por ríos y arroyos, se designa como ribera de éstos la extensión de ciento cuenta metros, medidos desde la mayor altura que alcanzan las aguas en las crecientes que no causan inundación*

En las enajenaciones fiscales de la fracción adyacente se pondrá por límite la ribera desginada…."

[7] Citado en Ing. Agrim. Seuanez y Olivera, Raul, *La ribera especial de 150 metros*. Publicación de la Asociación de Agrimensores del Uruguay (setiembre 1947).

El mencionado Código[8] establece una faja de defensa de la ribera del océano Atlántico, el Río de la Plata, río Uruguay y de la laguna Merin de 250 metros a partir de la línea superior de la ribera hacia el interior del territorio, para evitar modificaciones perjudiciales a su configuración y estructura, requiriéndose en dicha faja la autorización previa del ministerio competente (actualmente Ministerio de Ambiente) para toda construcción u obra.[9]

En la faja de defensa de costas cualquier acción (construcción u obra), requerirá la autorización previa del ministerio competente, quien la denegará cuando dicha acción pueda causar efectos perjudiciales a la configuración o estructura de la costa.

3.4. La cesión al dominio público de la faja de 150 metros

Como vimos anteriormente, la LCP en el año 1946 ni en las reformas posteriores hasta el año 2008 establecía cesión al dominio público alguna.

La exigencia de la cesión la faja de 150 metros a partir de la línea superior de la ribera ante todo nuevo fraccionamiento de tierra aparece recién en el año 2008[10], con la aprobación de la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), de 18 de junio de 2008, que efectúa algunos ajustes a la LCP y en particular al artículo 13 de esta ley (artículo 83 de la LOTDS).

Esta adicción a la norma, incorporada en una norma que originalmente tenía como fin prevenir el daño que provocaran las inundaciones, tuvo una finalidad de protección costera, de buscar la igualdad y acceso público a la costa.

4. Análisis del entramado normativo en la actualidad

4.1. El artículo 13 de la LCP

4.1.1 Evolución de la LCP hacia la cesión al dominio público

En el año 1946, la Ley 10.723 (Ley de Centros Poblados) estableció requisitos mínimos para la aprobación de fraccionamientos por parte de los Gobiernos departamentales

[8] Artículo 153 del Código de Aguas – Decreto Ley 14.859 de 15/12/1978, en la redacción dada por el artículo 193 de la Ley Nº 15.903 de 10/11/1987.

[9] En los ríos y arroyos del dominio público o fiscal (en lo que interesa a la faja de defensa de costas: río Uruguay y laguna Merín por asimilación), el artículo 36 del Código de Aguas establece el procedimiento para su determinación.

En el Río de la Plata y océano Atlántico la línea superior de la ribera será la que resulte del promedio de las máximas alturas registradas cada año, durante un período no menor de veinte años.

[10] La referida cesión de la faja de 150 metros era algo que, pese a no estar previsto en una norma expresamente con anterioridad a la Ley 18.308, igualmente en muchos casos se daba en la práctica en aplicación de alguna norma más general, como era el Decreto Ley 14.530 previsto para la cesión de calles y espacios libres.

(artículo 13 numeral 3)[11], procurando evitar que terrenos de propiedad privada urbana queden comprendidos en predios inundables.

El texto de la norma de 1946, que luego ha tenido algunas modificaciones, prohibía nuevos predios en una faja de 150 metros determinada a partir de una línea de creciente, o sea que se prohibía nuevos fraccionamientos en dicha faja con la finalidad de evitar que se formen centros poblados en el que existan terrenos inundables, ni vías públicas inundables donde estas vías sean imprescindibles para el acceso a los predios.

El fundamento claramente era proteger la propiedad privada ante lo que significaba el avance de las aguas mediante las inundaciones.

La norma no establecía cesión alguna al domino público, no obstante, lo cual y con el correr del tiempo, las intendencias comenzaron a obtener igualmente la mencionada faja como donación de hasta el 20% de la superficie a fraccionar, en virtud de lo dispuesto por el artículo 1º del Decreto Ley 14.530 del año 1976, norma que establecía la cesión para espacios libres u otras áreas de interés general según establezcan las ordenanzas departamentales.

Entonces, según la LCP la faja de 150 metros no mutaba de propietario, solamente que este no podía formar nuevos predios, subdividir su terreno (faja “no fraccionable”), y es por ello que en muchos casos igualmente cedía la faja en función de lo establecido en el Decreto Ley 14.530.

Es recién en el año 2008, con los ajustes realizados por la LOTDS a la LCP, que aparece el tema del domino o de la cesión de la faja de 150 metros a texto expreso, quedando la norma redactada de la siguiente manera:

Artículo 13: “Toda formación de centros poblados, estará sujeta a los siguientes requisitos mínimos: 3º) ...

Tampoco podrá situarse ningún predio en los casos de contigüidad a los cauces del dominio público, dentro de las tierras abarcadas por una faja costera de 150 metros de

[11] Artículo 13 texto original “*Toda formación de centro poblado, estará sujeta a los siguientes requisitos mínimos:*

3º) Ningún predio y ninguna vía pública que sirva de único acceso a los mismos predios podrá situarse ni total ni parcialmente en terrenos inundables, o que estén a nivel inferior a 59 centímetros por encima del nivel alcanzado por las más altas crecientes conocidas.

Tampoco podrá situarse ningún predio, en los casos de contigüidad a los cauces de dominio público, dentro de las tierras abarcadas por una faja costanera de 150 metros de ancho por lo menos.

Dicha faja, cuando se trate de ríos, arroyos y lagunas, se contará a partir de la línea de ribera determinada con arreglo al decreto de 19 de diciembre de 1935, en la forma vigente según modificación de 17 de marzo de 1941. Cuando se trate de la costa oceánica y del río de la Plata, se contará a partir del promedio de las máximas alturas de agua anuales.

Las tierras inundables pueden agregarse al centro poblado en carácter de ramblas o parques públicos, cuando no sirvan de acceso obligado a los predios”.

ancho por lo menos, medida según lo dispone el Código de Aguas, a partir de la línea de ribera.

En todo fraccionamiento de predios costeros, la faja de 150 (ciento cincuenta) metros determinada a partir de la línea superior de la ribera pasará de pleno derecho al dominio público.

No se podrá admitir excepción alguna a lo previsto en el presente artículo."

El agregado en negrita es la incorporación o el ajuste efectuado en el año 2008 por la LOTDS.

4.1.2 El debate a partir de la incorporación de la cesión al dominio público

Con el ajuste e incorporación de la cesión al dominio público, en todo nuevo fraccionamiento costero, el debate pasó a centrarse en dicho eje, ya que adicionalmente a los espacios libres u otros espacios de interés general que debían ser cedidos, a partir de entonces debía cederse también y acumulativamente los 150 metros a partir del límite superior de la ribera.

La discusión central que se diera fundamentalmente en el ámbito de expedientes administrativos en que tramitaban autorizaciones ambientales previas, estuvo en la determinación de cuál era el ámbito de aplicación del artículo 13 de la LCP.

En una posición, de acuerdo al acápite del artículo 13 de la LCP ("*Toda formación de centro poblado estará sujeta los siguientes requisitos mínimos…*") la prohibición de situar predios, fraccionar, así como la entrada al dominio público de la faja de 150 metros determinada a partir de la línea superior de la ribera, podía llegar a entenderse que resultaba aplicable exclusivamente a la formación de centros poblados.

Ahora, ¿qué es formación de centros poblados? Siguiendo la propia LCP (artículo 2), constituye subdivisión de predios con destino a la formación de centros poblados, toda subdivisión de tierra, **fuera de las zonas urbanas o suburbanas**, que cree uno o más predios independientes menores de cinco hectáreas cada uno y tres para los departamentos de Montevideo y Canelones.

Ergo, desde un análisis exegético de la norma y no obstante la interpretación que veremos infra, para estar incluido en el ámbito de aplicación de la norma y ser exigible la cesión al dominio público de la faja de 150 metros, se tiene que tratar de un fraccionamiento de un predio rural (fuera de las zonas urbanas o suburbanas) que se subdivida en predios menores a las cinco o tres hectáreas para Montevideo y Canelones, los que en consecuencia y con las normas de dimensiones mínimas del suelo rural posteriores debe ser transformado en urbano o suburbano[12].

Lo anteriormente señalado lleva a sostener que la norma no tiene aplicación cuando se trate de un fraccionamiento que se mantendrá como rural, o un fraccionamiento que

[12] Con la Ley de Ordenamiento Territorial vigente y de acuerdo a las dimensiones mínimas de áreas para el suelo rural (5 hectáreas y 3 hectáreas para Montevideo, Canelones, Maldonado, San José y Colonia) un fraccionamiento en dimensiones menores implica una transformación de suelo de rural a urbano o suburbano, salvo las excepciones previstas en los artículos 2 y 16 de la LCP.

si bien transforma en pequeños lotes, ya es urbano o suburbano antes del fraccionamiento.

En otra posición, la Administración en algún caso pretendió la aplicación del artículo 13 de la LCP ante un fraccionamiento, urbanización, realizado en suelo que ya era suburbano según categorización efectuada por el Gobierno departamental (aunque mal categorizado porque los usos del suelo no se correspondían con dicha categoría), entendiendo que la norma era aplicable en todas las categorías de suelo y no ciñéndose al concepto de formación de centros poblados establecido en la LCP.

4.2. El artículo 503 de la Ley 19.355 del año 2015

4.2.1 La norma y su fundamento

El artículo 503 de la Ley 19.355, ley de presupuesto nacional, establece: *"En todo fraccionamiento de predios comprendidos en la costa del Océano Atlántico y Río de la Plata, cualquiera sea la categoría del suelo de que se trate, pasará de pleno derecho al dominio público y quedará afectada al uso público, según dispone el Código de Aguas y sin perjuicio de otras limitaciones establecidas por leyes especiales, una faja de 150 (ciento cincuenta) metros medida a partir de la línea superior de la ribera.*

Cuando existieren a una distancia menor, rutas nacionales o ramblas costaneras de uso público, abiertas y pavimentadas, conforme a lo dispuesto por el artículo 393 de la Ley N° 17.296, de 21 de febrero de 2001, la faja a que refiere el inciso anterior se extenderá hasta dichas rutas o ramblas.

Se deberá dejar constancia de la referida cesión en el plano de fraccionamiento respectivo.

Esta disposición entrará en vigencia a partir de la fecha de promulgación de la presente ley."

La norma transcripta surge en la búsqueda de ampliar el ámbito objetivo de aplicación del artículo 13 de la LCP, incorporando o agregando al sistema jurídico una nueva norma legislativa que se superpone y busca la tutela de la costa pretendida, exigiendo la cesión de la faja independiente de la categoría de suelo de que se trate.

En efecto, se entendió que de no aprobarse una nueva ley podrían llegar a autorizarse fraccionamientos en el suelo categoría urbana o suburbana en la zona costera, esto es, dentro de la faja de los 150 metros medidos a partir de la línea de ribera, sin la entrada al dominio público de dicha faja; en función de que podría entenderse que dichos fraccionamientos no ingresan en el ámbito de aplicación del numeral 3º del artículo 13 de la LCP en la redacción dada por la LOTDS del año 2008; ya que en tales casos no se está ante la formación de centros poblados.

El fundamento o motivación política de la norma se encuentra en la pretensión de abarcar o comprender situaciones que se encontraban "escapando" como analizáramos precedentemente al ámbito de aplicación del artículo 13 numeral 3) de la LCP, en especial a la cesión al dominio público de la faja de 150 metros que surgiera a partir del año 2008.

4.2.2 Algunas apreciaciones respecto a la norma

En primer lugar, si bien ya es usual y ha sido una costumbre desde mucho tiempo atrás en nuestro país, se trata de una norma aprobada en una **ley de presupuesto quinquenal,** no adecuándose a la disposición constitucional (artículo 216) que establece que no se incluirán en los presupuestos ni en las leyes de rendición de cuentas disposiciones cuya vigencia exceda la del mandato de gobierno ni aquellas que no se refieran exclusivamente a su interpretación o ejecución.

En segundo lugar, no parece adecuado resolver un problema como es la mala categorización de suelo que efectúan los Gobiernos departamentales, atacando una de sus puntuales consecuencias. El problema que se suscitó en la aplicación de la LCP era que, si bien en la realidad se trataba de verdaderas formaciones de centros poblados, subdivisiones de grandes predios en pequeños lotes, como estas se realizaban en suelo que ya se encontraba categorizado como suburbano, técnicamente no era formación de centros poblados y no era aplicable la norma. En definitiva, **la incorrecta categorización de suelo que efectúan los Gobiernos departamentales,** no reflejando los usos e infraestructuras existentes en el territorio, genera la mayoría de los problemas de ordenamiento territorial, y en este caso tornó inaplicable una ley que tenía como presupuesto el deber ser, la correcta categorización del suelo.

En tercer lugar, la norma tiene **dos graves problema de redacción:**

- El primero, que establece que la cesión al dominio público opera según lo dispone el Código de Aguas, siendo que dicho cuerpo normativo no establece cesión alguna. En efecto establece el artículo*: "... pasará de pleno derecho al dominio público y quedará afectada al uso público, según dispone el Código de Aguas...".*
- El segundo, que la norma refiere a *"fraccionamiento de predios comprendidos en la costa…",* cuando técnicamente y entendiendo el término "costa" como sinónimo de "ribera" (artículo 478 del Código Civil), dichos territorios ya son públicos (véase análisis efectuado en capítulo 2 del presente trabajo).

En puridad y en una interpretación estricta y literal, dichos errores podrían llegar a sostener que estos impiden la aplicación de la norma, en tanto el Código de Aguas no dispone la cesión al dominio público y no existen predios privados "comprendidos en la costa".

En cuarto lugar, el vicio más importante de esta norma, podría estar en **su constitucionalidad**, en mérito a lo dispuesto en los artículos 7, 32, 231 y 232 de la Carta.

En tal sentido, de acuerdo a nuestro sistema constitucional y en especial lo previsto en los artículos 7, 32 de la Carta, el derecho de propiedad se encuentra tutelado, no obstante, el mismo puede:

- Ser limitado por razones de interés general. El interés general se ha venido integrando en estas últimas décadas con el concepto de función social de la propiedad.

- Expropiación en caso de necesidad o utilidad pública.

La doctrina ha entendido que el criterio para determinar si estamos ante una limitación por razón de interés general o si corresponde la indemnización y en particular la expropiación con la justa y previa compensación, está en la determinación si el derecho de propiedad se ve desnaturalizado (artículo 44 de la Ley 18.308); por lo que será necesario el análisis casuístico para tal determinación.

Téngase presente que la Suprema Corte de Justicia al analizar la norma en análisis, si bien concluye señalando que dicha norma es constitucional, de la lectura entre líneas surge claramente la conclusión opuesta. Así, ante el cuestionamiento sobre constitucionalidad del artículo 503 de la Ley 19.355 por violar el derecho constitucional de que todo sujeto a no ser privado de un bien de su propiedad si no es con arreglo a lo establecido en el artículo 32 de la Constitución de la República, la Suprema Corte de Justicia sostuvo (Sentencia 1554/018 de 5 de noviembre de 2018):

"La disposición enjuiciada no dispone expropiación alguna, sino que habilita a expropiar, cuestión bien distinta.

El uso de la expresión "pasará al dominio público", en la cual el verbo "pasar" fue conjugado en el tiempo futuro, determina claramente que no se dispuso el pasaje del dominio privado al dominio público, sino que se habilitó a que tal pasaje se realizara en el futuro.

Esta interpretación, más razonable y que no apela simplemente a la literalidad, es la que mejor se condice y adecua a la Constitución.

En tal sentido, parece claro que de tal habilitación futura para una expropiación de pleno derecho no se desprende que el pasaje al dominio público se produzca sin la previa y justa compensación prevista en la Carta.

En definitiva, habida cuenta de que la inconstitucionalidad denunciada tiene como presupuesto asignarle al artículo 503 de la Ley No. 19.355 un alcance que no tiene, debe rechazarse la excepción planteada."

En efecto, si bien la Suprema Corte de Justicia concluye en la constitucionalidad de la norma, debe tenerse presente que la misma parte del supuesto que la norma prevé una expropiación futura, lo cual lejos está de lo pretendido por el legislador y lo que han entendido todos los operadores en la materia.

En quinto lugar, en otro plano de análisis de la constitucionalidad de la norma, se debe **determinar si estamos ante una cesión voluntaria o forzosa** por parte del propietario, para lo cual resulta trascendente el análisis de la contrapartida que otorga el Estado; ya que solamente en el caso de que sea forzosa estaríamos ante una expropiación sin indemnización y por tanto inconstitucional.

Al respecto, los fraccionamientos con fines de urbanización, amanzanamientos con creación de calles, creación de lotes urbanizables es una actividad delineada y autorizada por el Estado - Gobiernos departamentales - en el marco del ordenamiento territorial y su decisión favorable multiplica el valor del suelo. Es en tal sentido, que la

jurisprudencia nacional al analizar la constitucionalidad de normas que establecieron la cesión gratuita de suelo, como es el Decreto Ley 14.530[13] que exige la cesión para espacio público u otro de interés general, ha entendido que esta opera como una contrapartida consentida por la aprobación del fraccionamiento, como una especie de contraprestación por la autorización del negocio que implica la creación de lotes urbanizables; transformando la adquisición del dominio en voluntaria y no coactiva.

La referida argumentación resulta aplicable al artículo 13 de la LCP, ya que cuando estamos ante fraccionamientos de predios rurales grandes en pequeñas parcelas urbanas o suburbanas que generan áreas de circulación pública, amanzanamientos, es indudable que existe un negocio sumamente rentable que lleva a que la cesión sea consentida por el propietario.

Ahora bien, en el caso del artículo 503 de la Ley 19.355 no siempre acaece lo señalado, ya que en la amplitud de las hipótesis abarcadas por la norma, existen muchas situaciones en que puede no existir contraprestación onerosa evidente para el propietario, ya que la norma comprende todo fraccionamiento (no solo urbanizaciones) y aplica independientemente de la categoría de suelo de que se trate (no solo cuando se transforma suelo); por lo que en muchos casos puede no implicar una ventaja la

[13] Sentencia Suprema Corte de Justicia Nro. 59/992 del 02/12/1992: *"La segunda parte del art. 32 de la Carta, refiere en exclusividad a la transferencia impuesta, no consentida, de la propiedad privada a favor del Estado ". A su vez, y concordantemente, Sayagués Laso indicaba que los procedimientos por los que el Estado adquiere el dominio pueden ser coactivos o voluntarios. " La expropiación es un instituto de derecho público mediante el cual la administración, para el cumplimiento de fines públicos, logra coactivamente la adquisición de bienes muebles o inmuebles (ob. cit., págs. 311 - 313). En cambio, cuando un particular decide efectuar un fraccionamiento y formula la solicitud correspondiente, sabe que en virtud de lo dispuesto en el Decreto-Ley No. 14.530 ello implicará transferir al Municipio el dominio sobre ciertas áreas que por dicho fraccionamiento se utilicen para destinos de interés general según las exigencias establecidas por el régimen estatutariamente previsto en las Ordenanzas municipales correspondientes. Dichas exigencias no son naturalmente arbitrarias y atienden a claras razones de interés común. La doctrina ha subrayado, al tratar el Derecho urbanístico, los derechos y obligaciones contenidos en un plan de urbanismo, a fin de que las plusvalías generadas por el urbanismo no enriquezcan al dueño, evitando así la irracional explotación del suelo a costa de la comunidad, y estableciendo que aquél ceda gratuitamente las partes destinadas a zonas verdes, áreas públicas, etc., para construcción de jardines, escuelas, iglesias, etc. Si bien el propietario lucra con el urbanismo, debe abonar la parte justa el beneficio injusto que va a recibir (E. Ortíz Ortíz, "Propiedad y urbanismo en Costa Rica", págs. 52 y ss.). De todos modos, resulta decisivo para la suerte del excepcionamiento señalar el carácter voluntario de la pérdida del dominio verificada en la especie. La tramitación administrativa del fraccionamiento contiene en efecto - como indica el Sr. Fiscal de Corte - el consentimiento del interesado a todo el proceso y a sus consecuencias jurídicas, incluida la transferencia examinada; no existe entonces aquí ejercicio de un poder jurídico consagrado por la Constitución ni sacrificio del derecho del propietario que determine derecho a indemnización por actuación de una institución de derecho público, como ocurre en la expropiación (Sayagués Laso, ob. y t. cit., pág. 314). Los propietarios excepcionantes y actores, para obtener que se autorizara el fraccionamiento hubieron de destinar, de " motu propio " ciertas áreas (que al parecer incluyen aquella cuyo desalojo pretenden) al uso público. Es cierto que de otra manera no se les habría autorizado el fraccionamiento que, por obvias razones, procuraban para su mayor beneficio, pero no es menos cierto que pudieron no realizar el fraccionamiento y conservar íntegro el dominio del inmueble. Por ello debe concluirse que no hay violación del art. 32 de la Carta, al no otorgarse una justa compensación, pues ella la dispone esa norma para la incautación coactiva de la propiedad, que genera responsabilidad del Estado por el perjuicio que causa al particular. Cuando ese perjuicio no existe, (el fraccionamiento como negocio total es beneficioso), o es consecuencia del desacierto negocial, pero siempre del querer jurídico del afectado no corresponde reparación...".*

subdivisión, sino simplemente tratarse de uno de los usos o posibilidades “normales” o estándares del derecho de propiedad (ejemplo dividir un predio rural en dos).

4.2.3. Nuestra interpretación

En función de lo expuesto en párrafos anteriores, si bien se reconoce que la redacción del artículo 503 de la Ley 19.355 no es la adecuada en un sentido técnico jurídico, una interpretación constitucional y de acuerdo a su espíritu, exige que la cesión opere como una contrapartida voluntaria por la autorización de un fraccionamiento urbanizador, donde claramente exista un beneficio compensatorio para los propietarios; y por el contrario cuando no surja ese beneficio nítidamente debe existir la justa y previa compensación (artículo 32 de la Constitución).

En este sentido, mientras no sea modificada la norma entendemos que esta debería ser aplicable exclusivamente ante fraccionamientos con fines urbanísticos (que impliquen apertura de calles o amanzanamientos) o urbanizaciones, y siempre que no se desnaturalice el derecho de propiedad.

5. Bases para una propuesta y conclusiones

La normativa debería ser revisada, ya que como se ha advertido tiene variadas inconsistencias. En efecto, se entiende que puede ser oportuno introducir alguna propuesta normativa modificativa o sustitutiva, que tenga un enfoque en la protección del ecosistema costero y de prevención de los efectos del cambio climático,[14] armonizado a nuestro sistema constitucional vigente y que asimismo depure el sistema normativo.

En la búsqueda de una solución jurídicamente adecuada que tome en consideración concomitantemente los aspectos ambientales y de resguardo de la población, se entiende necesario derogar el entramado normativo vigente, reemplazándolo por una norma que siga los siguientes lineamientos:

- **La cesión al dominio público gratuita de la faja de 150 metros como contrapartida en toda nueva urbanización o fraccionamiento que genere superficies de uso público destinadas al tránsito de predios costeros.**

La propuesta comprende solamente a las urbanizaciones, amanzanamientos, cuando se generen calles, y no abarca fraccionamientos de un predio en dos; primero porque es donde se genera ciudad y se torna más necesario contar con la disponibilidad y acceso a la costa, y segundo en mérito a que es donde existe un verdadero negocio del propietario al urbanizar – valorizándose el suelo (plusvalía) – producto de una acción de ordenamiento territorial provocada o autorizada por el Estado, esto es, la admisión del

[14] El aumento de los niveles de gases de efecto invernadero en la atmósfera atrapa una cantidad creciente de calor que derrite los hielos y culmina con el aumento del nivel del mar.

pasaje de un suelo rural a urbano o la admisión de varios lotes, por lo que existiría una presunción legal de cesión voluntaria.

Al respecto entendemos necesaria la aclaración de que nos referimos a urbanización y no a un fraccionamiento, que como señala los Escs. Arezzo y Molla: *"Fraccionamiento es la operación general de subdivisión de un inmueble en dos o más parcelas independientes; urbanización es un fraccionamiento en el que, además de parcelas independientes se generan superficies de uso público, desinadas al tránsito y, eventualmente, a espacios libres"*[15]

Con ello a su vez, se logra salir de la lógica actual de la LCP, que tiene el grave inconveniente que aplica solamente para la formación de centros poblados, concepto que actualmente se encuentra desdibujado y como vimos tiene algunos inconvenientes para su aplicación, en especial no comprende urbanizaciones que se realicen en suelo que ya sean urbanas o suburbanas, aunque estuvieran mal categorizadas (de acuerdo a los usos existentes en el territorio).

Con la propuesta se terminan algunos de los inconvenientes que trajo aparejado el artículo 503 de la Ley 19.355, como ser: a) no se encuentra comprendido el rio Uruguay – sin razón aparente – b) quedan abarcados simples fraccionamientos rurales, o aún urbanos o suburbanos que no implican verdaderas urbanizaciones, y resulta controvertida si existe una verdadera contrapartida por el beneficio estatal brindado o estamos ante una verdadera expropiación sin indemnización, c) error en la redacción de la norma que lo torna discutible su aplicación, d) vínculo con la categoría de suelo.

Asimismo, la modificación propuesta también tiene la gran ventaja de dejar en manos de los respectivos propietarios privados predios no urbanizados, que en general se encuentran lejos de la urbanización, por lo que se torna muy dificultoso para el Estado su cuidado y vigilancia.

- **Sin perjuicio de la cesión referida, prohibición de edificar en dicha faja en áreas rurales.** Independientemente de la titularidad del predio, esto es, si se trate de un predio cedido o no porque estemos ante una urbanización o no, se entiende pertinente la limitación del derecho de propiedad correspondiente por razones de interés general, no dejando edificar en dicha faja de 150 metros en áreas rurales.

En la actualidad, sin perjuicio de la aplicación de las normas de cesión referidas, no se encuentra prohibida la edificación por la normativa nacional; lo que sí es requerida – dentro de los 250 metros de la faja de defensa de costas – autorización ambiental previa.

Con esta solución se lograría que los predios alejados de la urbanización se mantengan en manos de privados, pero no sean alcanzados por los efectos del cambio climático y asimismo se proteja el ecosistema costero.

Por último, dos precisiones adicionales y finales a la propuesta planteada:

[15] Escs. Arezo, Enrique y Molla, Roque "Ribera, Salida Municipal, Propiedad. Propiedad Pública. Tierras Públicas y Fiscales" Revista AEU Tomo 95 (7-12), 2009- Pág. 301

- la primera, que se entiende que sería conveniente establecer alguna salvaguarda como la establecida para la faja de defensa de costas, que cuando existiesen rutas nacionales o ramblas costaneras abiertas y pavimentadas, a una distancia menor de los ciento cincuenta metros del límite superior de la ribera, el ancho de la faja de defensa se extenderá solamente hasta dichas rutas o ramblas;
- la segunda, que debería hacerse alguna referencia a que en todo caso se debe asegurar la accesibilidad a la costa, a los efectos de que cuando autoricen fraccionamientos los Gobiernos departamentales cuenten con una herramienta más para su exigencia.

En conclusión, entendemos que de seguirse los lineamientos mencionados supra tendríamos una norma acorde a nuestro sistema constitucional, actualizada y fundamentalmente acorde al cuidado del ambiente y los efectos del cambio climático.

6. Bibliografía

- Ing. Agrim. Seuanez y Olivera, Raul “La ribera especial de 150 metros”. Publicación de la Asociación de Agrimensores del Uruguay (setiembre 1947).
- Dr. Fernández Reyes, Jorge “Régimen Jurídico aplicable a las costas del Río de la Plata y el Océano Atlántico” CADE, Doctrina y Jurisprudencia 1333 de 21/06/2016.
- Dr. Leis, Hermann “La faja costera ante el ordenamiento territorial. Un enfoque jurídico global”. Rev. AEU, vol. 86 Nro. 1-6 – pag. 173-194 (ene – jun 2000).
- Dr. Biasco, Emilio “El régimen jurídico de las riberas en el derecho uruguayo. Uso común y primitivo de aguas y alveos. Protección de la faja costera en Revista de la Asociación de Escribanos del Uruguay, v.86, n.1-6 (01/01/2000).
- Escs. Dávila, Beatriz y Umpiérrez, Julio “Régimen jurídico de las aguas y las riberas” Revista Asociación de Escribanos del Uruguay vol. 86 Nro. 1-6 – pag. 163-172 (ene – jun 2000).
- Escs. Arezo, Enrique y Molla, Roque “Ribera, Salida Municipal, Propiedad. Propiedad Pública. Tierras Públicas y Fiscales” Revista Asociación de Escribanos del Uruguay Tomo 95 (7-12), 2009.