

## BIEN INMUEBLE RURAL. COMPRAVENTA. CALIFICACIÓN REGISTRAL. CONTROLES NOTARIALES

### Resumen

Sobre el control y la calificación registral con relación a la obtención, por parte del escribano, de la certificación municipal que acredita que el negocio de compraventa no se encuentra comprendido en la prohibición exigida por el artículo 358 de la ley 17.930.

Informe: Agrario

### Consulta

#### I. RELACIÓN DE HECHOS

**2023.** Por escritura de compraventa de fecha 7.11.2023 autorizada por la consultante, RETC (persona física, soltero) y MNRV (persona física, soltera) compran a la sociedad por acciones simplificadas XX, por partes iguales, en común y proindiviso, el bien inmueble rural del departamento de Maldonado padrón 0000, con una superficie de 5 hectáreas y 1.045 metros cuadrados. El 28.11.2023 se ingresa a inscribir dicha escritura en el Registro de la Propiedad Inmueble de Maldonado, el que califica el documento con las siguientes observaciones: «ITP; adicional ITP; control artículo 358 ley 17.930».

**2024.** Se procede a levantar las observaciones con certificado notarial de la consultante, el que expresa: «[...] No corresponde la obtención del certificado del artículo 358 de la ley 17.930 en virtud de que los señores RETC y MNRV están adquiriendo el bien objeto de la presente escritura, siendo la propiedad en cuestión enajenada por XX S. A. S., cuyos demás datos surgen del documento que antecede, el cien por ciento (100 %) a los mencionados, no existiendo enajenación por parte de la sociedad de cuota parte alguna. En fe de ello: [...]».

La documentación vuelve a quedar observada. En la observación se reitera la mención del artículo 358 de la ley 17.930. La consultante envía correo electrónico a la directora del Registro explicando lo sucedido y es derivada a la escribana calificadora, quien tiene en su poder el documento. La calificadora le responde el correo a la consultante con mención de las circulares del Registro 355/2008 y 6/2021, y le pide que dé cumplimiento a ello.

En el mes de abril, contra su voluntad pero a favor de que el documento de referencia y otros en la misma situación queden definitivos, la consultante gestiona ante la Intendencia de Maldonado el certificado de referencia y levanta la observación, y el documento queda calificado de forma definitiva.

Con relación a otros documentos similares, los gestionó sin más y levantó las observaciones, pero entiende que esas gestiones no corresponden, por lo ya expresado y por lo que se dirá a continuación.

## II. OPINIÓN DE LA CONSULTANTE

La consultante entiende que la obtención de ese certificado no corresponde, ya que la ley 17.930, en ese artículo referido por el Registro en su observación, lo único que hace es regular las cesiones y ventas de cuotas partes indivisas para quien pretende desprenderse de un bien o un derecho (es decir, para quien enajena, no para quien adquiere). Entiende que cuando la ley habla de enajenación, promesa de compraventa, cesión, regula claramente el lado del vendedor o cedente.

Lo que han hecho las circulares de la Dirección General de Registros es darle otro significado al único artículo de esa ley que regula la obtención de dicho certificado, pues obliga a los profesionales a solicitarlo para los casos en los que, por ejemplo, adquiere una persona casada en el régimen legal de bienes o cuando lo hacen dos o más personas solteras (como en el caso en consulta). Y como si ello no fuera poco, con las sanciones que establece la normativa en cuanto a nulidad del acto y sanciones pecuniarias o penales que pudiere corresponder por la no obtención de este certificado cuando se trate de formación de centros poblados por parte de las intendencias en cuestión.

La consultante solicita a la Comisión de Derecho Civil que dé su opinión al respecto: «Es complicado trabajar así, con incertidumbre jurídica, oposición de fundamentos que son contrarios a la ley, plazos que corren; algunas voces se animan a discernir con las circulares de referencia —que, sostengo, son contrarias a derecho, contrarias a la ley— pero no son escuchadas».

## Informe de la Comisión de Derecho Agrario

### I. LA CONSULTA

La consultante pregunta si corresponde obtener el certificado al que refiere el artículo 358 de la ley 17.930 (Ley de Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones, ejercicio 2005-2009), de 19 de diciembre de 2005, para todos los casos, cualquiera sea la adquisición de bien suburbano o rural, cuando comparece más de una persona o lo hace una persona casada bajo el régimen legal de bienes. Entendemos que el objeto de la consulta es, en realidad, determinar en qué casos corresponde el control del certificado municipal respecto a la enajenación de un inmueble, cómo procede, cómo incide la calificación registral con respecto a dicho control y en qué casos estamos ante la nulidad del negocio.

Establece el artículo en cuestión:

Será absolutamente nula toda enajenación, promesa de compraventa, inscripta o no, cesión y, en general, todo acto o contrato sobre cuotas indivisas de bienes inmuebles ubicados en las zonas urbanas no consolidadas, suburbanas o rurales con destino a la formación de centros poblados o de núcleos de viviendas, realizadas infringiendo normas nacionales o departamentales que regulan la subdivisión de la tierra

Los Registros Públicos rechazarán de oficio la inscripción de actos comprendidos en el inciso anterior.

A tales efectos, el escribano interviniente deberá dejar constancia en el acto respectivo de la certificación municipal que acredite que la operación no se encuentra comprendida en la precedente prohibición.

Sin perjuicio de la expresada nulidad, dichas operaciones serán sancionadas por una multa equivalente al valor venal de cada solar que hubiere sido irregularmente negociado, la que beneficiará por partes iguales al comprador y a la respectiva intendencia municipal. El monto de la multa deberá ser fijada por un perito designado por la sede jurisdiccional competente, siguiéndose el procedimiento establecido por los artículos 321 y siguientes del Código General del Proceso. Todo ello, sin perjuicio de someter a los responsables a la Justicia Penal, atento a lo dispuesto por el artículo 347 del Código Penal.

Se presume que las contrataciones a que se refieren los incisos precedentes conducen a la formación de un centro poblado o de un núcleo de viviendas, y que en consecuencia se hacen pasibles de las nulidades y sanciones previstas cuando se dan circunstancias tales como el número de operaciones concertadas respecto de un mismo inmueble, el precio fijado a cada cuota indivisa, la publicidad desarrollada fomentando aquellas y demás elementos de análogo carácter.

La multa se aplicará por la respectiva intendencia municipal en vía de apremio y recaerá por mitades en la persona física o jurídica promotora de la negociación y en el o en los profesionales intervinientes.

El artículo transcrito tiene como finalidad específica evitar la formación de centros poblados de forma irregular en zonas urbanas no consolidadas, zonas suburbanas y zonas rurales (arts. 32 [lit. b], 33 y 39 de la ley 18.308 [Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, de 18 de junio de 2008], respectivamente). Ello afecta la contratación de los inmuebles; entre ellos, los ubicados en zona rural, por lo que el ámbito de aplicación de la norma comparte distintas ramas del derecho, como ser civil, registral y la materia agraria.

La norma prohíbe enajenar cuotas partes indivisas cuando el destino de la transacción sea la formación de centros poblados o núcleos de vivienda que infrinjan la normativa nacional o departamental que regula la subdivisión de la tierra; esta es la finalidad que el legislador buscó con la promulgación de este artículo, en atención a una problemática de situaciones que fomentaban la creación de los denominados «asentamientos irregulares», y es así que establece una sanción de nulidad absoluta de los negocios que no cumplan con dicha disposición.

El problema aquí se da en la interpretación por parte de los distintos operadores jurídicos en cuanto a los *supuestos de hecho*, la *calificación registral*, la *naturaleza de la nulidad* (ALBÍN, 2012: 1) y la *obtención del certificado municipal*, paso este último que parecería ser obligatorio en el proceso de contratación inmobiliaria cuando se enajenan cuotas partes indivisas.

## II. SUPUESTOS DE HECHO

El artículo, al comienzo, refiere a distintas operaciones sobre cuotas parte indivisas entre las que quedan comprendidas las enajenaciones, las promesas de compraventa —inscriptas o no—, las cesiones y, en general, todo acto o contrato de bienes inmuebles, con excepción de los ubicados en zona urbana consolidada. De una lectura literal de esa primera parte del artículo podría entenderse que quedan fuera del

ámbito de aplicación de la norma aquellos negocios traslativos del dominio que impliquen la totalidad del inmueble, sin importar el número de adquirentes, o cuando dicho negocio tenga como consecuencia el aumento de cuotas parte indivisas.

En su momento, con la sanción de este artículo, el legislador no solo quiso proteger la planificación territorial, que hoy tiene un marco regulatorio específico a través de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, sino también evitar la subdivisión informal de la tierra, una práctica comercial que refería a un gran número de operaciones concentradas en un mismo inmueble —la venta de cuotas parte indivisas, la publicidad que algunos agentes inmobiliarios desarrollaban en fomento de dichas operaciones y otros elementos de análogo carácter— que llevaban a formar asentamientos irregulares sin una mínima infraestructura (caminería, saneamiento, etc.).

Si analizamos la finalidad y los motivos que llevaron al legislador a la promulgación de este artículo podemos observar que interesa quiénes son los adquirentes y si las partes indivisas aumentan con dicho negocio, pues lo que la norma quiere evitar es que la totalidad de un inmueble se enajene a distintas personas, estas adquieran partes indivisas de aquel y luego procedan a su fraccionamiento, sin cumplir con las normas de subdivisión de la tierra, y terminen construyendo núcleos habitacionales irregulares. El problema radica en que en los casos de venta de la totalidad de un inmueble a una sola persona, la obtención de ese certificado municipal no tendría que solicitarse; tales casos deberían quedar fuera del ámbito de aplicación de la norma y de las situaciones referidas en las resoluciones registrales al respecto, pues, posteriormente, ese único adquirente podría enajenar cuotas parte indivisas de dicho inmueble a distintas personas e infringir normas relativas a la subdivisión de la tierra. Por eso es muy importante la consideración de los demás criterios objetivos que establece la ley, que son: el número de operaciones sobre un mismo inmueble, el precio fijado a las cuotas parte indivisas, la publicidad desarrollada en fomento de estas prácticas y demás elementos de análogo carácter. Además, deben ser operaciones que infrinjan normas departamentales o nacionales sobre la subdivisión de la tierra, elemento fundamental de la prohibición establecida en el artículo.

Parecería que la ley crea una presunción de la intencionalidad de infringir normas nacionales o departamentales con respecto a la subdivisión de la tierra cuando el número de adquirentes es superior al número de cuotas indivisas que se enajenan. Esta presunción no es tal, pues no siempre se aumenta el número de cuotas indivisas con la intención de formar centros poblados o núcleo de vivienda irregulares; además, pueden realizarse operaciones que no aumenten la cantidad de cuotas parte indivisas y, sin embargo, tener la intención de formar dichos complejos de vivienda en contravención de la ley.

### **III. EL CONTROL REGISTRAL**

El problema de las resoluciones registrales y sus circulares sobre el tema<sup>1</sup> es que van más allá de la norma, ya que no existen criterios objetivos claros y precisos para el control registral aparte de la solicitud de obtención del certificado municipal en cuestión.

---

1 Resoluciones 355/2008 y 82/2016, y circular 6/2021.

En los supuestos de hecho, no solo se parte de una presunción o intencionalidad que no es tal, sino que, además, la técnica legislativa empleada no es la más adecuada. Y esto se agrava cuando la norma exige que los Registros Públicos rechacen de oficio la inscripción de actos comprendidos en la ley sin ningún elemento objetivo que pueda controlarse más que el certificado municipal que acredita que dicha operación se encuentra fuera de la prohibición.

Los demás elementos objetivos que establece la ley, como el número de operaciones sobre un mismo bien, el precio de las cuotas de las partes indivisas y la publicidad, escapan al control registral (ALBÍN, 2012: 10). Esto tiene una vasta repercusión en el tráfico jurídico de los inmuebles rurales, pues se dispone que el Registro rechazará de oficio la inscripción de los actos comprendidos en la prohibición de dicha norma, por ser nulos absolutamente. El registrador no tiene forma de saber de antemano si dichos negocios contravienen normas relativas a la subdivisión de la tierra, por lo que necesita del certificado municipal que acredite dichos extremos. Por tal motivo, nunca podrá rechazar de oficio la inscripción registral, y como bien señala ALBÍN (*ibidem*), de acuerdo con lo establecido por el artículo 65, numeral 2.º de la ley 16.871 (Ley de Registros, de 28 de setiembre de 1997), solo puede ser objeto de observación de nulidad absoluta aquello que surja del propio instrumento.

La técnica legislativa no es para nada feliz. El Registro no tiene forma de saber si el negocio viola normas relativas a la subdivisión de la tierra, por lo que solicita el control del certificado municipal para aquellos casos detallados en la circular 6/2021, de 16 de setiembre de 2021, y las resoluciones 355/2008 y 82/2016. Es notorio que las resoluciones y circulares registrales referidas desbordan las pautas legales establecidas en el artículo 358 de la ley 17.930 al establecer casos concretos vinculantes para los registradores para determinar criterios objetivos en el control por parte de los escribanos en los negocios que quedan comprendidos en la norma; esto se debe a falencias en la redacción técnica y legislativa que hacen difícil la interpretación y aplicación a los casos concretos.

#### **IV. NATURALEZA DE LA NULIDAD**

Además de la multa por el valor venal de los «solares» que irregularmente se negociaron, la ley sanciona con nulidad absoluta las enajenaciones y demás negocios y operaciones realizadas en contravención a la norma. Aquí debemos distinguir entre el control registral, la expedición del certificado municipal y la nulidad absoluta de los negocios que se realicen en contravención de la ley. Ya nos referimos a la función registral y la exigencia de control a través de la expedición del certificado municipal como único elemento objetivo para determinar si el negocio se encuadra dentro del ámbito de aplicación del multirreferido artículo 358. Esto no tiene que ver con la nulidad absoluta del negocio: alcanzaría con levantar la observación registral obteniendo el certificado municipal y se estaría convalidando una nulidad absoluta. Pero solo las nulidades relativas admiten convalidación; las nulidades absolutas, por la naturaleza del vicio que las invalida, no son pasibles de convalidación (GUERRA, 2013: 425), por tanto no significa que un negocio que era nulo absolutamente deje de serlo por el simple hecho de conseguir el certificado municipal. Que el escribano levante la observación tiene más que ver con un aspecto formal y de control del Registro, el que nunca puede rechazar la inscripción de oficio. La ausencia de tal control no determina necesariamente la nulidad absoluta del negocio: este devendrá nulo cuando cumpla con todos los requisitos

exigidos por la norma, esto es, que el negocio realizado —inscrito o no— se realice sobre partes indivisas con destino a la formación de centros poblados o de núcleos de vivienda en infracción de las normas nacionales y departamentales que regulan la subdivisión de la tierra, y en función de circunstancias tales como el número de operaciones concertadas respecto a un mismo bien, el precio fijado a cada cuota, la publicidad desarrollada fomentando estas actividades y elementos análogos.

Incluso si un cónyuge casado bajo el régimen legal —o en concubinato reconocido judicialmente— adquiere el bien y luego se disuelve la sociedad conyugal, se divorcian —o se disuelve el concubinato— y uno de ellos enajena su cuota parte, este, para el literal *b* de la circular 6/2021, es uno de los casos en los que no hay aumento del número de cuotas indivisas, por lo que no se encuadraría en la prohibición legal, lo que es erróneo. Pero si bien es una situación en la que el Registro entiende que no se necesita el control del certificado municipal, perfectamente puede tratarse de un negocio absolutamente nulo, ya que podría hacerse con la finalidad de crear núcleos habitacionales irregulares de forma ilegal.

## V. CONCLUSIONES

Por lo expuesto, no compartimos la opinión de la consultante en cuanto a que la ley regula el lado del vendedor o cedente, cuando expresamente habla de enajenación, promesa de compraventa, cesión: lo que la ley pretende es evitar la formación de núcleos de vivienda irregulares que no cumplan con normas referentes a la subdivisión de la tierra, y para ello introduce como ámbito de aplicación todo acto relacionado con cuotas parte indivisas. Compartimos, sí, la opinión de que la técnica legislativa utilizada no es la más adecuada y que ello dispara interpretaciones sobre lo establecido por las circulares registrales sobre el tema.

Cuando se realiza un acto que refiere a cuotas parte indivisas sobre un inmueble y que el registrador no puede conocer, se solicita la expedición del certificado departamental. Pero esto nada tiene que ver con la posible sanción que impone la norma en cuanto a la nulidad del negocio. El Registro no puede rechazar la inscripción ni determinar la nulidad del negocio por la falta de expedición de este certificado.

Esc. Pablo Adrián López Ferreira  
Redactor

## BIBLIOGRAFÍA REFERIDA

- ALBÍN, Federico (2012). «Incidencia del artículo 358 de la ley 17.930 en la contratación inmobiliaria». Ponencia en la LII Jornada Notarial Uruguaya (Atlántida, 16, 17 y 18 nov.). Asociación de Escribanos del Uruguay.
- GUERRA DANERI, Enrique (2013). *El establecimiento rural*. Institutos de Derecho Agrario, II. Parte general y parte especial. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

—o0o—

El precedente informe ha sido aprobado por unanimidad por la Comisión de Derecho Agrario, integrada por los Escs. Fernando Camadini López, Fernando Núñez, Laura Nikitzuk, Pablo López Ferreira, Matías Caraballo, Claudia Gadea, Lilette Geymonat, Facundo Ortiz y Tabaré Rodríguez de Almeida.

Esc. Tabaré Rodríguez de Almeida  
Coordinador

*Informe aprobado por la Comisión Directiva Nacional  
de la AEU el 28.10.2025, expediente 3056/2024.*