

397

397

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ASESORIA JURIDICO INSTITUCIONAL

13082

**CATALOGADO**

PROTECCION Y DESARROLLO DE ZONAS FRONTERIZAS

Aspectos Jurídico Institucionales

Trabajo sujeto a revisión,  
preparado por el  
Dr. Ricardo L. Zoroza, -  
con la colaboración auxiliar  
del Arq. Edmundo Reinhold

Buenos Aires, setiembre de 1972



ADVERTENCIA PRELIMINAR

El trabajo que se presenta contiene una análisis global, además de la legislación actual, de los antecedentes argentinos y del derecho comparado, como así también de los aspectos fácticos afectados por esa legislación, por entender que la comprensión de un conjunto legislativo y su mayor o menor acierto, no - cabe desprenderlo de la pura letra de la ley. El cómo se legisla está indisolublemente unido con el qué y para qué se legisla.

Las conclusiones que arrojan esos análisis se encuentran en el texto, ligadas a cada uno de los temas objeto de tratamiento. El previsible dictado de una nueva ley de Defensa Nacional y una posible revisión del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, justifican la oportunidad del trabajo encarado, aunque no nos quepa abrir otro tipo de juicio sobre el mismo.

Un trabajo de investigación legislativa e institucional como el presente nunca es el producto de un esfuerzo aislado:

Para hacerlo, se ha seguido la metodología tentativa oportunamente aprobada que presentara la Asesoría Jurídico Institucional del C.F.I., con las modificaciones que han aconsejado su desarrollo y el tiempo disponible para este cometido. De las autoridades de esa Asesoría y de todo su personal se ha recibido apoyo - constante, al igual que de los coordinadores del denominado Proyecto 101.

No puedo dejar de señalar tampoco las facilidades que han

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

/.

surgido de autoridades y funcionarios de la ex - SECONASE y de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad.

Pero debo poner particularmente de relieve la colaboración prestada por el Arq. Edmundo Reinhold, cuya tarea de relevamiento y mapeo, han contribuido de manera significativa a su concreción.

Buenos Aires, setiembre de 1972.-

Ricardo Zoroza

INDICE

	<u>Pág.</u>
ADVERTENCIA PRELIMINAR	1
1. CONCEPTOS INVOLUCRADOS	5
1.1. Frontera	5
1.2. Zonas y Areas	11
2. BIEN JURIDICO TUTELADO	17
3. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y CONSTITUCIONALES	18
3.1. Antecedentes extranjeros	18
3.1.1. Países limítrofes	18
3.1.1.1. Brasil	18
3.1.1.2. Chile	25
3.1.1.3. Paraguay	28
3.1.1.4. Bolivia	29
3.1.1.5. Uruguay	30
3.1.2. Otros Países	31
3.1.2.1. Francia	31
3.1.2.2. Italia	32
3.1.2.3. Alemania	33
3.1.2.4. España	35
3.1.2.5. Perú	39
3.1.2.6. Otros países europeos	41
3.1.2.7. Otros países americanos	41
3.2. Evolución de la legislación argentina	45
3.2.1. Aspectos constitucionales	45
3.2.2. Aspectos legislativos	49
3.2.2.1. Fases temporales	49
3.2.2.2. La evolución legislativa	50
3.2.2.3. Primer régimen integral	51
3.2.2.4. Líneas legislativas y reglamenta- rias resultantes	53
A. Organización y competencia de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad	54
B. Delimitación de las Zonas de - Seguridad	59
C. Los bienes raíces	64
D. Actividades económicas y socia- les	78
4. LEGISLACION ARGENTINA SOBRE ZONA Y AREAS DE FRONTERA	86
4.1. Antecedentes inmediatos de la ley 18.575	86
4.2. Ambito espacial de aplicación	89



	<u>Pág.</u>
4.3. Ambito temporal de aplicación	99
4.4. Ambito personal	100
4.4.1. Organos de aplicación	100
4.4.2. Personas comprendidas o afectadas	109
4.5. Ambito material de aplicación	112
- objetivos, políticas, estrategias, medidas	112
- infraestructura	114
- explotación de los recursos naturales. La tierra	114
- industrias	115
- aspectos sociales	116
 ANEXO: MAPAS	 119

## 1. Conceptos involucrados.

### 1.1. Frontera

Para la comprensión jurídica de un régimen de protección y desarrollo de las zonas fronterizas, es menester, previamente, entender con claridad los objetos involucrados, no sólo en su concepción estática, sino dentro de la dinámica que les es particular.

Así, el concepto de frontera está lejos de representar un término unívoco en el devenir histórico, en la actualidad y en sus perspectivas futuras.

La primera figura que viene a la mente es, sin duda, la de la famosa muralla china que, desde remotos tiempos es símbolo del aislacionismo. La frontera funciona así como aislante de un territorio respecto del resto del mundo, y es para ello un lugar fortificado cuando los accidentes geográficos no representan una valla suficiente. Y no es que en la actualidad haya perdido totalmente estos caracteres, pero por cierto su incidencia dentro del concepto global ha variado.

Opuesto a este concepto de fortificación, la frontera significó de antiguo y en otras partes del mundo, espacios vacíos, verdaderas tierras de nadie, que separaban los territorios sometidos a soberanía. El concepto originario de frontera implicaba una idea de superficie como medio de identificación del aspecto zonal de un límite, no siempre bien definido, particularmente en la antigüedad, entre territorios ocupados por distintas entidades nacionales (1). Recién cuando, con el cre-

(1) El "espacio libre de la antigua frontera", según la calificación de RATZEL. Ver DAGNINO PASTORE, L., Geografía Económica Argentina, Bs.As., 1940, t.I, págs. 42 á 44.-

///.2.-

-cimiento de la población mundial, esa identificación fue restringiéndose de una zona a una línea determinada, llegamos al actual concepto de límite.

En efecto, la ocupación territorial operada a posteriori redujo esos espacios vacíos hasta hacer que el concepto de frontera, espacio más o menos amplio primero, faja o cintura después, viniera a coincidir con el concepto de límite (2), es decir de línea separatoria, hablándose a partir de allí de zonas o áreas de frontera para indicar las porciones de territorio próximas a esos bordes geográfico-políticos y a cada lado de las mismas.-

En diversas épocas, y con particular intensidad luego de la Primera Guerra Mundial, adquirió particular vigencia el concepto de frontera como espacio especialmente custodiado y fortificado (mediante "líneas" de fortificaciones a todo lo largo de los límites territoriales con los países vecinos).

La Segunda Guerra Mundial demostró, en cambio, que esas fortificaciones tenían un valor muy relativo frente a los avances tecnológicos, particularmente los de la aviación, y que por otra parte, las minorías extranjeras enclavadas en el propio territorio nacional, en lugares próximos a la frontera, podían servir de pretexto a las intenciones agresivas y de conquista de los países vecinos.

Las "áreas o zonas de influencia" jugaron también, y aún juegan, un papel destacable dentro de la política internacional, afectando el régimen de defensa y fronterizo de más de

(2) Ver ETZEL FEARCY, G. "La geografía y los límites", en KALIJARVI, Th. V., Política Internacional Moderna, Bs.As. Biblioteca del Oficial, Círculo Militar, 1958, t.I, págs. 281 á 322.

///.3.-

una nación.

Finalmente, la propia evolución del concepto de defensa, propio de los últimos treinta años, y que cada día adquiere mayor acento, ha hecho abandonar poco a poco la suposición de que se trata de un asunto puramente militar, para abarcar el potencial global de un país y relevar la importancia del desarrollo económico del mismo a fin de asegurar los medios suficientes para un sistema autónomo, no dependiente, de defensa nacional. Las zonas y áreas de frontera, por lo tanto no podían escapar tampoco de esta evolución y su tratamiento, como aspecto particular de aquella defensa, debió contemplar su adecuación a las nuevas necesidades y a los nuevos tiempos.

Toda esta evolución, suscintamente expuesta, ha ido dejando los trazos de cada una de sus etapas, sin que desaparecieran totalmente las características que fueron dominantes en cada una de ellas. La frontera separa, aísla, pero también es lugar de comunicación, de intercambio, económico, social, cultural, etc. La frontera requiere previsiones especiales de índole estrictamente militar en muchos de sus puntos, manteniendo una estrecha relación con la importancia de los accidentes geográficos, a pesar de los adelantos tecnológicos que permitan salvarlos. En buena medida, también, es uno de los primeros escenarios previsibles de un eventual conflicto armado. Es por ello asimismo un lugar lábil para las intenciones de penetración extranjera, y extremadamente peligroso como para que caiga bajo la influencia cultural, étnica, económica o ideológica de cualquier país extranjero, en especial de los vecinos. De allí, por supuesto, la remarcable necesidad de integrar esos espacios y las comunidades que lo habitan al resto del país.

///.3.-

///.4.-

y de proveer a un importante desarrollo económico-social, que las convierta, antes que en zonas de influencia, en zonas de irradiación y de positivo sostén de los intereses nacionales.

La tierra, la población, los factores económicos, el gobierno, la cultura - inclusive la literatura, la educación y las instituciones -, la religión y los fenómenos psicológicos, son los fundamentos sobre los que descansan las actividades del Estado.

En particular el primero de esos factores, la tierra, ha sido destacado de manera primordial en su importancia como fuente y expresión del poder real y potencial del Estado. "La superficie terrestre y sus características físicas constituyen la clave del mundo físico en el cual viven las naciones. Prácticamente toda la superficie terrestre está demarcada dentro de uno u otro de los múltiples límites estatales. La tierra ocupada por un pueblo y las condiciones naturales en que este vive, limitan y determinan su vida como nación, así como el poder que podrán alcanzar, Con prescindencia del tipo de gobierno o de la forma en que los estados ejecutan sus funciones primordiales de proporcionar protección contra todos los enemigos de sus ciudadanos y darles la oportunidad de conquistar la subsistencia económica dentro de esos diversos límites, todos los estados poseen dos características comunes: ocupan espacio y administran la población y los recursos de ese espacio"(3).-

(3) KALIJARVI, Th.V., "los fundamentos de las relaciones internacionales", en Política Internacional Moderna.Bs.As., Círculo Militar, Biblioteca del Oficial, 1958, T.I, pág.209.-

///.4.-

///.5.-

El término frontera se usa hoy, desprovisto ya de su anterior amplitud, como sinónimo de límite, pero bien podría decirse que su actual acepción de demarcación entraña todavía, en buena medida, el potencial conflictivo de lo que pudiera no estar definido de una vez para siempre.

Esta evolución conceptual se ha reflejado vívidamente en el contenido de la legislación específica de los distintos países a través del tiempo. Así en nuestro propio país, en su Constitución (art. 67, inc. 15; ver más adelante, parágrafo - 3.2.1.) encontramos inserto el concepto del espacio libre de la antigua frontera. El mantener esos espacios abiertos, disponibles y aptos para la lucha de fronteras, que corresponde a un estadio de la tecnología de guerra, tal como aparece en la primera legislación francesa sobre el tema (ver parágrafo 3.1.2.1.), se sigue con la construcción, en ese mismo espacio, de obras (a veces grandes complejos) de defensa. La experiencia recogida en las Guerras Mundiales, quita relevancia a esa concepción y en cambio marca la importancia de los enclaves de minorías extranjeras en tales zonas, lo que desencadena toda la legislación de control sobre las personas físicas en esos lugares, maximizada por las leyes de defensa política que se ponen a la orden del día en el período 1939/1945 (4).

La legislación hasta entonces tiene un tono predominantemente prohibitivo y de ejercicio del poder de policía (tal, - nuestro decreto 15.385<sup>144</sup>). Pero ya más cercano a nuestros días está el reconocimiento de la importancia del desarrollo económico

(4) Ver CONITE CONSULTIVO DE EMERGENCIA PARA LA DEFENSA POLITICA; legislación para la defensa política en las repúblicas americanas, Montevideo (Uruguay), 1947.

y social de un país y de sus regiones, como inseparable de la defensa, para la satisfacción de la seguridad nacional. Y así, implícitamente (como es el caso de las colonias militares de frontera en el Brasil, o las previsiones del Estatuto Agrario del Paraguay; ver más adelante, parágrafos 3.1.1.1. y 3.1.1.3.) o explícitamente (como surge de nuestra Ley de Defensa Nacional 16.970 y de la ley 18.575) la legislación toma un sesgo más positivo que supera el mero contenido policial.

Pero como ya lo hemos señalado, los anteriores contenidos no se han perdido del todo, y hoy una legislación para la protección de las fronteras ~~debe~~ <sup>debe</sup> comprender tanto la policía sobre las personas físicas, sus orígenes y actividades, y sobre los bienes, ~~sino~~ incorporar el fenómeno muy de nuestro tiempo de la importancia creciente de las personas jurídicas y, en particular, señalemos, de las grandes corporaciones multinacionales, cuyo poderío es cada vez más visible. Al mismo tiempo, a tono con el avance tecnológico debe tender a trazar las previsiones coadyuvantes, en la frontera, para el tiempo de guerra. Y, por cierto, debe atender asimismo al fortalecimiento económico y social de las áreas fronterizas cuya debilidad en tal sentido las muestra susceptibles de ser objeto de perturbaciones o de influen - cias por parte de estados o potencias extranjeras.

Todo esto arroja una enseñanza más: la legislación sobre el tema debe ser considerada como necesariamente evolutiva, cambiante y adaptable a las situaciones, al transcurso del tiempo y a las variaciones que, en especial en el campo tecnológico, introducen cambios en las condiciones influyentes.

## 1.2. Zonas y Areas

Zona es un vocablo de etimología griega (zone:cintura, ceñidor, faja), y que por extensión se aplica a los espacios de territorio largos y estrechos caracterizados por alguna circunstancia particular y en especial por configurar algún tipo de división administrativa: "zona postal", "zona fiscal"; también ha servido el vocablo para designar una faja de terreno alrededor de establecimientos especiales, como es el caso de la expresión "zona militar" referida a una cintura alrededor de las plazas de guerra(3).

Area por su parte, expresa tanto una medida de superficie como por extensión, tratándose de tierras, territorios, etc., la superficie misma, y como tal un espacio de dos dimensiones, encerrado por un perímetro.

Muchas son pues, las aplicaciones administrativo-territoriales de los conceptos de zona y área; así:

- Zona de vigilancia aduanera. Es la faja de territorio de un país contigua a las costas y fronteras, en la que se ejerce una vigilancia especial para evitar el contrabando, no pudiendo circular por ella determinadas mercaderías, ni salir o entrar en ella sin ir acompañadas de una guía (o sea, de un documento que demuestre su procedencia y autorice su circulación si son extranjeras, o de un certificado si son de fabricación local).

- Zona franca es una parte determinada de un puerto cuyos depósitos y muelles se utilizan para guardar mercaderías recibidas del exterior, que no pagan derecho de aduana, hasta que son reexpedidas a otro puerto.

---

(3) Denominadas "Zonas de Seguridad del Interior" ///.1.-  
en nuestro país reservándose la expresión "zona militar" con



///.2.-

- A la zona fiscal se la define generalmente como un territorio en el que, por estar situado más o menos cerca de las fronteras, aduanas u oficinas de derechos de consumo, se establecen prohibiciones de ciertas fabricaciones o vigilancias extraordinarias para impedir las defraudaciones.

- También como hemos visto, se habla de zona de influencia, refiriéndose a la parte de un país débil respecto de la cual países vecinos o potencias extranjeras ejercen una expansión económica o cultural; etc.,

Debe señalarse que no siempre la expresión "zonas de frontera" significa zonas próximas al límite del territorio del Estado, pero dentro de éste. En muchos casos, y aunque como ya se señalara la palabra "frontera" ha dejado de significar una zona más o menos indefinida para hacerse sinónimo del vocablo "límite" como significación de una línea demarcatoria, se constata la reciente existencia y hasta aún hoy de superficies que sirven al menos parcialmente de límites y que reciben aquella denominación. Es el caso de las border zones (o zonas fronterizas) que en algunas partes de Europa han designado zonas de transición de unos pocos kilómetros de ancho a cada lado de un límite internacional.

Dentro de esas zonas fronterizas, sus habitantes tienen el derecho de trasladarse y de trabajar a ambos lados del límite, pudiendo extenderse igualmente las propiedades y las actividades económicas.

///.2.-

///.3.-

Otros casos mencionables son las llamadas zonas neutrales o carentes de soberanía alguna, como fuera por ejemplo una estrecha faja de terreno extendida a lo largo del istmo que une a la península (Peñón) de Gibraltar con el territorio de España, o los Buffer states (estados-tapón o estados-valla), expresión geopolítica que sirva para designar a estados pequeños que, situados estratégicamente entre o cerca de potencias, sirven para amenguar la agresividad de éstas entre sí o inhiben una mayor capacidad política internacional de alguna de ellas (varios estados de este tipo tapón pueden llegar a constituir una parachoque o colchón entre las acciones mayores de grandes potencias, en lo que se denomina cintura o cinturón de <sup>a</sup>estillamiento, reales zonas limítrofes a escala continental (4).

En nuestro país, el proyecto de ley del senador Santiago S. GRAFIGNA (5), tal vez teniendo como fuente el Decreto Ley brasilero 1968 del 17/I/1940 (ver más adelante el párrafo 3.1.1.1.), proponía en su art. 10. la creación de una región de protección nacional contigua a los límites del país, en una banda no mayor a los 150 km. de ancho, que se denominaría zona de seguridad. También se creaba una franja de seguridad alrededor de los establecimientos, zonas o plantas industriales, que interesaran a la defensa nacional, en un ancho máximo de 30 km a denominarse cintura de protección. A ambas se las consideraba afectadas a las ne-

(4) Ver ETZEL PEARCY, G., op.cit., pág.320

(5) Ver Diario de Sesiones de la H.Cámara de Senadores, 1942. t.I, pág.469.-

///.4.-

-cesidades de defensa y vigilancia de la Nación, bajo la jurisdicción de un Consejo Nacional de la Zona de Seguridad que por dicho proyecto se proponía crear.

Las zonas de seguridad fueron creadas por el Decreto 15.385/44 (ley 12.913), caracterizándolas (art. 1o.) como una faja de territorio, destinadas a complementar las provisiones territoriales de la defensa nacional.

Cuando se determina la extensión de esa faja a lo largo de la frontera terrestre y marítima del territorio nacional, las zonas eran denominadas zonas de seguridad de fronteras (ver mapa 1).

Cuando en cambio constituyen una cintura alrededor de establecimientos militares y civiles del interior que interesan especialmente a la defensa del país, entonces se las denominaba zonas de seguridad del interior.

Ese Decreto y ley mencionaban también a la zona militar caracterizada por las gobernaciones militares y marítimas, bases aéreas y navales, cuarteles y otras dependencias de los entonces Ministerios de Guerra y de Marina, las que quedaban excluidas de las zonas de seguridad (artículo 3o.).

Se estableció para aquellos dos primeros tipos de zonas una extensión variable por su ancho que no podía exceder de 150 km en la frontera terrestre, 50 km en la marítima y 30 km en las zonas del interior, siendo el caso de afectación de centros urbanos de regulación especial, quedando en todos los supuestos facultado el P.E.N. para su fijación según la situación, población, recursos e intereses de la defensa nacional, dentro de dichos márgenes (art.2o.) Esos límites y ubicación de las zonas de seguridad <sup>son</sup> ~~eran~~ propuestos al P.E.N. por la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, que el mismo Decreto 15.385/44 creara, a través del Consejo de Defensa Nacional.

La ley 18.575 (1) considera zona de frontera para

(1) Sancionada y promulgada el 30/I/1970, publicada en B.O. del 3/II/70 y en ADLA XXX-A. 142.

///.2.-

el desarrollo al "espacio adyacente al límite internacional de la República" (artículo 1o.). Las Áreas de Frontera, por su parte, son establecidas por dicha ley como las que, dentro de la zona de frontera, "por su situación y características especiales, requieren la promoción prioritaria de su desarrollo" (artículo 3o.). La determinación, en cuanto a ubicación y extensión, de la zona y áreas de frontera, la delega la ley al Poder Ejecutivo (artículo 4o.) quien procedió a su fijación, para la zona de frontera mediante el artículo 15 del Decreto 468/70 (2) y para las áreas de frontera por el Decreto 469/70 (3).- (ver mapa N°4)

(2) Del 30/I/1970; publicado en B.O. del 3/II/1970 y ADLA XXX-A, 420.

(3) Del 30/I/1970; publicado en B.O. del 3/II/1970 y ADLA XXX-A, 422.

## 2. Bien Jurídico Tutelado

Se ha dicho que la finalidad del establecimiento de las "zonas de seguridad" es "la argentinización de todo lo que se arraiga, crece y desarrolla en las mencionadas zonas".

Esto se expresa, respecto de la zona y áreas de frontera, en los considerandos de la ley 18.575 como "un imperativo, que es el de asegurar la integración de esos territorios al resto de la Nación".

En los considerandos del Decreto 15.385/44 se mencionó más específicamente que "las zonas fronterizas del país y las que rodean a ciertos establecimientos del interior son factores fundamentales de la defensa nacional, circunstancia que impone establecer que en las decisiones gubernativas que a su respecto se adopten deberán tener primacía los intereses de la referida defensa sobre todos los demás, cualquiera fuere su naturaleza".

Para la Ley de Defensa Nacional actualmente vigente (1) la seguridad nacional es la situación por la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto "de interferencias y perturbaciones sustanciales" (artículo 2º) mientras que la defensa nacional comprende el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr aquélla (artículo 3º).

De todo ello concluimos que el bien tutelado por toda esta legislación, dejando de lado los enfoques particulares que pudieran caracterizarla, no es otro que el de la seguridad nacional. Por cierto, esta unívoca finalidad está lejos de carecer de significación y consecuencias.

(1) Ley 16.970, publicada en B.O. el 10/X/66 y en ADLA XXVI-C, 1474.-

### 3. Antecedentes legislativos y constitucionales.

#### 3.1. Antecedentes extranjeros (+)

Organismos y previsiones similares a los de nuestra legislación sobre fronteras existen en muchos países del orbe, por lo pronto en la mayoría de nuestros países vecinos, y en general puede decirse que esa legislación - nuestra recoge antecedentes extranjeros preexistentes (7) tanto de orden legislativo como constitucional. Esa preocupación se ha venido acentuando en las últimas décadas y la producción legislativa al respecto es rica y constante.

Para algunos autores el concepto de Zonas de Seguridad tiene su origen en Francia en 1841. Posteriormente se lo adopta en Alemania por la ley de Expropiaciones, antecedente inmediato de la legislación de 1935 (8).

Pasaremos seguidamente revista en forma sintética a esos antecedentes.

##### 3.1.1. Países limítrofes.

###### 3.1.1.1. Brasil

En los Estados Unidos del Brasil el asunto que nos ocupa ha alcanzado un nivel constitucional bastante detallado. Así, en el Capítulo VII, Sección V

---

(+) Para las disposiciones temporarias tomadas en los países de América durante la Segunda Guerra Mundial (en especial Estados Unidos de Norteamérica, Cuba, Chile, Perú y Uruguay), ver COMITE CONSULTIVO DE EMERGENCIA PARA LA DEFENSA POLITICA, Legislación para la defensa política en las repúblicas americanas, Montevideo, 1947 (2 tomos).

(7) Ya al dictarse el Decreto 15.383/44 se señalaba a "nuestro país en retardo en la solución de tan importante problema".

(8) Cf. LOPEZ, Gral de Brigada (R.E.) Ernesto V., "Política Nacional en las Zonas de Seguridad" en Revista Estrategia Bs.As., Nov.dic. 1969 año I, n° 4, pag. 44 a 53.-

("De la Seguridad Nacional"), art. 90 de la Constitución se establece un Consejo de Seguridad Nacional, compuesto por el Presidente y Vicepresidente de la República y por todos los Ministros del Estado, pudiendo admitir otros miembros naturales o eventuales (una figura similar a nuestro CONASE) que tiene como misión asesorar al primero de ellos en la formulación y conducción de la seguridad nacional.

Dentro de las competencias de ese Consejo, que se fijan en el art. 91 de tal Constitución, se establece que éste deberá dar previa conformidad en las áreas indispensables a la seguridad nacional, a la concesión de tierras, aperturas de vías de transportes, instalación de medios de comunicación, construcción de puentes, de rutas internacionales, de campos de aterrizaje y para el establecimiento o explotación de industrias que interesan a la seguridad nacional, pudiendo modificar o anular en todo momento las autorizaciones que de tal manera hubiera otorgado. En un párrafo único de ese mismo texto, se defiere a la ley el establecimiento de las áreas indispensables a la seguridad nacional y la regulación de su uso y el predominio en las mismas de capitales y trabajadores brasileños. Disposiciones similares a las que anteceden pueden encontrarse en los arts. 179 y 180 de la Constitución de 1946.

Uno de los textos antecedentes de estas precisio-



constitucionales fue dictado bajo la forma de Decreto Ley, que lleva el N° 200 del año 1931 y en el se estipula, entre otros preceptos relativos a la Seguridad Nacional, la composición de ese Consejo de Seguridad Nacional, en la que se incluían como miembros naturales del mismo, además de los ya mencionados, a los Jefes de Estado Mayor del Servicio Nacional de Informaciones (art. 42). Se les asignaba asimismo a ese Consejo una Secretaría General como órgano de estudio, planeamiento y coordinación en el campo de la seguridad nacional, y la colaboración de la Comisión Especial de la Faja de Fronteras, y de las Divisiones de Seguridad e Informaciones de los Ministerios Civiles, como órganos complementarios (art. 43).

4.

Otro Decreto - Ley, el Nro. 1164 del 18 de marzo de 1939, de Organización del Consejo de Seguridad Nacional y Organos Complementarios, dispuso en su art. 22 que corresponde a la Comisión Especial de la Faja de Fronteras estudiar, discutir y proponer las soluciones relativas a las cuestiones que, de acuerdo con lo prescripto por la Constitución Federal, fueren atribuídas al Consejo de Seguridad Nacional, en lo que respecta a las zonas consideradas imprescindibles para la Defensa Nacional.

Por otra parte, mediante Decreto - Ley Nro. 1.351 del 16 de junio de 1939 y en uso de las atribuciones emanadas del art. 180 de la Constitución Federal, el Presidente de la República dispuso la creación de colonias militares de fronteras, subordinadas directamente al Ministerio de Guerra, en los lugares que estableciera el Consejo de Seguridad Nacional dentro de la faja de 150 Km. a que hace referencia el ya visto art. 156 de la Constitución.

Los fines explícitos de tales colonias militares de fronteras eran nacionalizar las fronteras, particularmente en aquellas no señaladas por obstáculos naturales; crear núcleos de población en los lugares de frontera situados frente a zonas o localidades prósperas de países vecinos, al igual que en aquellas donde haya vías o facilidades de comunización que den franco acceso al territorio brasilero; y promover el desarrollo de la población nacional en las zonas o localidades donde hubiere explotaciones de minas, industrias campestres o agrícolas en

5.

en manos de extranjeros, del país limitrofe.

En esas colonias, los extranjeros ( que debían tener oficio cierto ) no podían superar el 10 % calculado sobre el total de la población brasilera de cada una de ellas ( art. 5o. ).

El régimen al que quedaban sometidas dichas colonias era estrictamente militar, quedándole subordinados al jefe de cada una, para todos los efectos, aún disciplinarios, la totalidad de los militares, funcionarios civiles y demás personal que prestare servicios en las colonias, cualquiera fuere su origen o dependencia originaria ( art. 4o. ), al igual que cualquier persona ajena a la colonia y que tuviere permiso para permanecer en ella ( art. 8o. ), al extremo que la entrada, permanencia o salida de la colonia, estaba supeditada a la comunicación o autorización, según el caso, al o del Jefe militar ( art. 6o. y conc. ).

Ese Decreto Ley 1.351 / 39, que establecía una porme-norizada y severa reglamentación para el funcionamiento de tales colonias, en particular para la adjudicación y uso de los lotes de tierra, mediante un régimen de propiedad revocable - sin indemnización alguna en caso de no dársele el uso y desti-no previsto, tenía como contrapartida provisiones de fomento, tales como la composición de la infraestructura mínima para cada colonia ( hospitales, farmacias, usinas para luz y energía, servicios de proveduría, escuelas agrícolas, de minería, primarias, talleres, correo y telégrafo, aeródromos o hidro-puerto, etc ), la concesión de tierras, gratificaciones sobre los

6.

sueldos a militares y funcionarios civiles por razón de resi  
dencia, cómputo de tiempo doble, por esa misma razón, pa-  
ra el retiro o jubilación, etc.

Fuera de estas colonias militares de frontera y siempre dentro de la faja de 150 Km. a lo largo del límite del territo-  
rio brasilero, las concesiones de tierra se regían por el De-  
creto Ley 1968 del 17 de enero de 1940, por el cual era reque-  
rido un estudio previo para ello por parte del Consejo de Se-  
guridad Nacional, debiendo tenerse en cuenta : a) que los con-  
cesionarios fueren preferentemente brasileros o que constitu-  
yeren familia brasilera ( aquella cuyo jefe fuere brasilero o  
tenga hijos brasileros ) ; b ) el aprovechamiento racional de  
las tierras; c) el predominio de brasileros nativos en los cen-  
tros de población en una proporción no menor al 50 %, así co-  
mo , en los mismo centros, una composición de población ex-  
tranjera mayor de 12 años de edad no superior al 25% , etc.  
( art. 2o. ).

Para pasar escrituras sobre bienes situados en esa faja  
de 150 Km., los escribanos deben exigir a los interesados la  
presentación de un certificado o permiso expedido por la Comi-  
sión Especial de la Faja de Fronteras, salvo que esos interesa-  
dos sean brasileros nativos o naturalizados ( art. 4o. ).

En caso de tierras situadas dentro de una faja de 30 Km. des-  
de la frontera, las exigencias acrecen y solo pueden conce-  
derse lotes a los brasileros nativos casados con brasileras también  
nativas, que posean condiciones para las tareas agropecuarias

7.

o de industrias extractivas. Las mismas condiciones rigen para la transferencia de esos lotes ya adjudicados ( arts. 5 a 10 ).

Ese mismo Decreto 1968 / 40 se ocupa de las concesiones de vías de comunicación o medios de transporte, de la organización de empresas de industria y comercio y de las empresas concesionarias de servicios públicos, para los casos de su ubicación dentro de la ya aludida faja de 150 Km. de ancho aledaña a los límites fronterizos, vinculándolas en todos los casos a la opinión previa de la Comisión Especial y/ o del Consejo de Seguridad Nacional ( arts. 11 o. a 16o. ) Para el caso de personas jurídicas, es exigencia común que en capital o por cabeza, según el caso, esté asegurada una mayoría brasilera, exigiéndose además que no menos de los 2/ 3 del personal administrativo y 2/ 3 del personal obrero, por separado, sea brasilero ( art. 14 ).

Ese texto legal se completa con disposiciones específicas de la actuación pormenorizada de la Comisión Especial en la materia y con disposiciones de índole penal administrativa - que castigan las infracciones a las disposiciones del mismo, multas simples y escalonadas, la interdicción del funcionamiento de empresas o establecimientos, cesación de las concesiones, etc., sin perjuicio de la aplicación de las leyes penales propiamente dichas en los casos pertinentes.

En el año 1964, el 30 de noviembre de ese año, se dictó la ley 4504 que contiene disposiciones sobre el Estatuto de la

8.

Tierra, que trata estos temas. Más recientemente, el 7 de octubre de 1971, se sancionó la ley 5709, que fija el régimen de la propiedad en manos de extranjeros en las zonas rurales.

En resumen, cabe señalar en primer lugar el nivel y amplitud constitucional otorgado al tema en el Brasil, en segundo lugar su adelanto en el tiempo ( la Comisión Especial de Fajas de Frontera, creada en 1939, precede en 5 años al organismo similar argentino ), y en tercer lugar el detalle con que en la legislación de fondo y reglamentaria es tratado el tema de las zonas o fajas de frontera. Todo ello, sin abrir juicio sobre la bondad que pudiera atribuírsele a dicha legislación, muchos de cuyos aspectos, en especial la ya comentada sobre colonias militares de frontera no sería aceptable, sin marcadas modificaciones, dentro de un régimen democrático y de respeto a los derechos y garantías consagrados en una Constitución como la que sirve de Ley Fundamental en la Argentina. Con todo, el régimen brasileño de fronteras, como materia de derecho comparado, tiene sin duda un particular interés por el grado de desarrollo alcanzado en lo legislativo. Un adecuado estudio de sus resultados prácticos sería altamente recomendable como base de análisis de su bondad y adaptación.

### 3. 1. 1. 2. Chile

En Chile se creó la Dirección de Fronteras y Límites -

9.

del Estado, cuya función es asesorar al Gobierno e intervenir en todo lo referente a los límites internacionales de Chile y sus zonas fronterizas, y a la política a seguirse en tales regiones.

La Ley 16.592 de ese país otorgó al Presidente de la República la facultad de reglamentar la coordinación de las actividades de los Ministerios y Servicios Públicos en las zonas limítrofes y fronterizas.

Por Decreto con Fuerza de Ley ( DFL ) Nro. 7, del 27 de setiembre de 1968, por el cual, los Ministerios y demás Servicios de la Administración Pública, Fiscal, Semifiscal, de Empresas Autónomas del Estado y Municipalidades no pueden, sin la autorización previa de aquella Dirección de Fronteras y Límites, vender, arrendar, u otorgar concesiones, permisos u autorizaciones y, en general, celebrar cualquier contrato, respecto de bienes nacionales, de uso público o fiscales, o que formen parte del patrimonio de esas regiones, que se encuentren situadas total o parcialmente en zonas fronterizas. Esas zonas, por su parte, fueron fijadas por el DFL Nro. 4, del 2 de agosto de 1967.

La Ley 5.922 del 25/ 9 / 1936 chilena, por su parte, prohibía adquirir el dominio u otros derechos reales, la posesión y aún la mera tenencia por más de cinco años, de bienes raíces ubicados en los Departamentos - o parte de los mismos - que determine el Presidente de la República, a los nacionales de países en que rija una prohibición análoga respecto a las chi

10.

lenas, y a las sociedades o personas jurídicas con sede principal en otro país, o cuyo capital pertenezca en un 20 % o más a nacionales de ese mismo país.

Se trata como puede verse, de una ley de "reciprocidad", que tiene verdadera importancia para el legislador argentino en las materias, por cuanto los límites argentino - chilenos constituyen las fronteras terrestres más extensas de cada uno de esos países individualmente considerados.

Un caso particular aparece contemplado en el art. 48 de la Ley 6.152. en el que se expresa que las tierras fiscales situadas en Magallanes hasta una distancia de 5 Km. desde la costa y de 10 Km. desde la frontera, sólo pueden ser obtenidas en propiedad, arrendamiento u otro título legal por ciudadanos chilenos o sociedades cuyo capital pertenezca al menos en un 75 % a chilenos.

Es interesante señalar que la legislación chilena en la materia tiene ya expresiones en 1931, cuando por el Decreto 210 del 15 de mayo de ese año se puso bajo la fiscalización, control y disposición del Ministerio de Marina de ese país, las plazas y terrenos fiscales colindantes con éstas, dentro de los 80 m. de ancho en los mares, ríos y lagos de esa República, y cuando por DFL Nro. 256 del 20 de mayo de ese mismo año, se fijó una faja de 10 Km. a contarse desde los límites del país, en la cual de manera alguna los extranjeros podían ser beneficiarios de las hijuelas que, para fundar poblaciones, formar colonias o por concesión aislada, se autori-



11.

zaba en ese mismo Decreto a otorgar por el Presidente de la República.

### 3.1.1.3. Paraguay .

En el Paraguay, el art. 30 del Estatuto Agrario, promulgado el 29 de febrero de 1940 establece que " las tierras situadas en la frontera del país, cuyos límites no sean ríos navegables, se destinarán a la formación de colonias de ciudadanos nativos. A este efecto, declaránse de utilidad pública y sujetas a la expropiación aquellas que sean del dominio particular ".

En base a dicho artículo, el Director General de Tierras y Colonización de dicho país, dictó la Resolución Nro. 1757 del 24 de octubre de 1950, en la que se estableció la aplicación de ese art. 30 del Estatuto Agrario en una faja comprensiva de 20 leguas contadas desde la línea demarcatoria, y se tomaron providencias creándose una Comisión especial al efecto para la expulsión de los extranjeros ocupantes de tierras en la dicha faja.

Esa Resolución fue complementada con otra, del Instituto de la Reforma Agraria del Paraguay, que lleva el Nro. 240, del 29 de marzo de 1958, por la que se dispuso el levantamiento de un censo de extranjeros y ciudadanos no nativos ubicados en la mencionada faja, con la expresa finalidad de hacer un inventario y avaluo de las mejoras introducidas por los mismos en los inmuebles que ocuparen, no autorizar ni reconocer cesiones de derechos a la ocupación de esas tierras efectuadas -

por ellos, y tomar posesión de las mismas, previa indemnización por las mejoras resultantes, para su ulterior distribución mediante la formación de colonias - con paraguayos nativos.

Sancionada en 1967 una nueva constitución para el Paraguay, ésta no contempla en su articulado aspectos relacionados con zonas de frontera.

#### 3.1.1.4. Bolivia.

Bolivia es otro de los países en cuya Constitución se ha prestado especial atención al tema. En ella se prescribe (art. 21 en la Constitución de 1961, antes art. 19) que "dentro de 50 Km. de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer por ningún título, suelo ni subsuelo, directa o indirectamente, individualmente o en sociedad, bajo pena de perder en beneficio - del Estado, la propiedad adquirida, excepto el caso de - necesidad nacional declarada por ley expresa".

Según Ciro F. TRIGO, esa regla se funda en hechos que pertenecen al pasado del acontecer boliviano y se inspira en similares previsoras disposiciones adoptadas en las constituciones de México, Perú y Guatemala (10).

#### 3.1.1.5. Uruguay.

En este país, la legislación sobre zonas de seguridad data de la última Guerra Mundial, y está dirigida en lo fundamental al contralor de la actividad subversiva. Dentro de ese conjunto, pueden señalarse las prescripciones del art. 20 del Código de Minería uruguayo, que prohíbe, sin previo permiso de la Autoridad Militar, la realización de cateos, y labores mineras a menos de 2.000 m. de puntos fortificados. El Decreto del 13 de abril de 1944, señala dos categorías de puntos fortificados, los de conocimiento público y los secretos, y reglamenta el procedimiento para la obtención de la autorización aludida.

Las explotaciones concedidas pueden hacerse cesar por parte del Ministerio de Defensa Nacional, pero éste, en tales casos, deberá indemnizar los perjuicios que se causaren.

---

(10) TRIGO, Ciro F., Derecho Constitucional Boliviano, La Paz (Bolivia), Ed. Cruz del Sur, 1952, Págs. 418 a 420, y pág. 804. Ver también, del mismo autor, Constitución Política del Estado. Notas y Concordancias, La Paz (Bolivia), Gisbert y Cía. S.A., 1961, pág. 38.

## 3. 1. 2. Otros países.

## 3. 1. 2. 1. Francia.

Según hemos visto, Francia pasa por ser el país en donde el concepto de Zonas de Seguridad tiene su origen ( 9 ). Se señala ese origen en la ley de expropiación del 3 de mayo de 1841. Por nuestra parte hemos relevado la existencia en Francia de una Ley del 7 de abril de 1851, relativa a las servidumbres de la zona fronteriza . Estas servidumbres tienen de remarcable que pesan, no sobre los particulares, sino sobre las personas administrativas, departamentos o comunas; en efecto, se vinculan con los trabajos públicos realizados en determinadas zonas vecinas a la frontera: obras tales <sup>como</sup> puentes y otras obras de arte, caminos, rutas, ferrocarriles, canales; esas zonas tenían por finalidad impedir que esos trabajos comprometieran la defensa nacional o, por el contrario, buscaban hacerlos concurrir a los fines de la defensa; para la determinación de estas zonas y la enumeración de los trabajos comprendidos, ver la mencionada ley del 7 de abril de 1851, y los reglamentos del 16 de agosto de 1853 y del 8 de setiembre de 1878 ; estos constituyen decretos dictados bajo la forma de Reglamen

---

( 9 ) Cf. LOPEZ, Gral de Brigada ( R. E. ) Ernesto V., op. y loc. cit.

( 10 ) HAURIOU. M. Précis de Droit Administratif et de Droit Public, París, Recueil Sirey, 1919 ( 9a. edición ) - pag. 784, nota al pie no. 4 ( 2o. ) - En la 12a. edición , 1933 ver Pag. 855.

tos de la Administración Pública. Los trabajos para los que existía servidumbre eran denominados trabajos mixtos, dado que resultaban sometidos a una comisión mixta, compuesta de miembros civiles y de miembros militares, que dependía del Ministerio de Guerra ( 10 ).

En una parte de la zona fronteriza ( territorios reservados ) el talado de los bosques pertenecientes a los particulares no podía llevarse a cabo sin autorización especial de la comisión mixta ( 11 ).

A raíz de la Primera Guerra Mundial, y de conformidad con la experiencia allí recogida, Francia comple tó la vieja ley de expropiación de 1841 con otra dictada el 17 de junio de 1921, que amplía las facultades del Estado. (12).

En la actualidad, no parece existir en Francia legislación que se asemeje a las de previsiones sobre Zonas de Seguridad.

### 3. 1. 2. 2. Italia.

En Italia, encontramos el desarrollo de la legis lación en la materia en el período anterior a la Segunda - Guerra Mundial, y tal vez ese desarrollo haya sido produc to de la influencia germana en dicho período. Así, la ley 886, del 10. de julio de 1931, relativa al régimen jurídico de las propiedades en zonas militares importantes, en las que se requería el permiso de las Autoridades militares para realizar cualquier actividad constructiva, o al menos - según el caso - para obras de importancia, precedió a la

ley 1095, del 31 de enero de 1935, por la que se establecieron normas para la transferencia de bienes inmuebles situados en las provincias - fronterizas. Para tales actos jurídicos se requería también la autorización o conformidad de las Autoridades militares, cuyo rechazo no requería fundamentación alguna, aunque sí se admitía la posibilidad, para el damnificado, de recurrir por vía judicial.

En la actualidad este régimen ha sido limitado a unas pocas provincias.

### 3.1.2.3. Alemania.

En 1935 se dictó en Alemania la llamada ley de Zonas de Defensa (13). Estas zonas de defensa podían ser establecidas por el Gobierno del Reich en las regiones fronterizas que se estimaran necesarias, quedando en ellas limitadas a previa autorización tanto el ejercicio de derechos sobre los bienes raíces como la construcción de obras superficiales o subterráneas, su ampliación, etc.

Así, su art. 3o. establece que únicamente con la autorización de los servicios especiales del Estado, que funcionan en las zonas de defensa, se permite las construcciones sobre la superficie o subterráneas, o la ampliación de las existentes, la alteración de las corrientes de agua y las demás alteraciones del suelo, con excepción de la explotación

---

( 11 ) BERTHELEMY , H., Droit Administratif, París, A. Rousseau, ed., 1905, 3a. edición pag. 397 / 8. C.f. este A. los textos legales citados pueden ser consultados en DALLOZ, Code des lois pol. et adm. Vo: Organisation militaire. T.V., pag. 649.

( 12 ) Cf. GIOVANELLI, Gral de Div. ( R ) J.A. Protección de Fronteras

agrícola; aún esta última actividad podía ser limitada cuando esas autoridades lo estimaran conveniente ( 14 ).

En la actualidad, en la República Federal Alemana, aparte de la Ley sobre Regiones Protegidas del año 1956, debemos considerar la ley promulgada el 30 de mayo de 1968, que, como Ley para casos de excepción, contempla las situaciones de emergencia para la defensa nacional, y, consecuentemente, las medidas a tomar en tales casos en lugares especiales ( instalaciones hidroeléctricas y energéticas, en general, puentes, etc. ) en zonas fronterizas y también del interior del país.

---

Bibl. del Oficial. Buenos Aires, Circulo Militar, 1944, pag. 35.

( 13 ) Promulgada el 24 de enero de 1935 .

( 14 ) Ver GIOVANELLI, Gral. de Div. ( R. ) Jorge A., Protección de Fronteras, Bibl. del Oficial, Bs.As., Circulo Militar, 1944, - pags. 18 y 19; para ampliar ver pags. 35 a 97.

## 3.1.2.4. España

En España, la relativamente temprana y minuciosa legislación sobre el tema ha estado, por cierto, influenciada por el carácter peninsular de su territorio, sus posesiones insulares y los territorios o colonias de ultramar que este país ha tenido hasta épocas muy recientes. Así la primera legislación española que conocemos sobre el asunto data del año 1891<sup>(15)</sup>

- (15) En realidad, sobre zona militar (también denominada zona táctica, zona de servidumbre o zona polémica) ya se expedían las antiguas Ordenanzas del Ejército en el sentido de que, respecto de las plazas o fortalezas permanentes "no permitirán los gobernadores que se fabriquen casas ni otros edificios sobre los terraplenes, ni que se reparen las que ya se hallen construídas observando lo mismo por lo que respecta a la campaña, en la circunferencia de 1.500 varas del camino cubierto". Esta disposición de las Ordenanzas del Ejército fué mantenida y completada por la legislación posterior sobre zonas polémicas que, en homenaje a la brevedad, nos limitaremos a citar: Reales Ordenes del 11/XI/1829, del 20/IV/1857, del 8/III/1858, del 11/VI/1858, del 7/VI/1858 y del 27/V/1863 (sobre corte de plantas y hierbas para evitar incendios); Reales Ordenes del 13/II/1845, del 3/XII/1847, del 20/IV/1871, del 27/IX/1875 y del 26/IX/1878 (sobre procedimiento para autorización de construcción, ampliación y reparación de obras); Reales Ordenes del 28/III/1867, del 11/XII/1867, del 18/II/1870, del 7/VIII/1871 y del 2/X/1873 (sobre procedimiento en caso de contravenciones); Real Decreto del 10/III/1881 (Reglamento para la aplicación al ramo de Guerra en tiempo de paz respecto de la ley sobre Expropiación forzosa, estableciendo que habrá lugar para ello respecto de terrenos, construcciones y plantaciones en zonas militares); Real Decreto del 26/II/1913 (nueva demarcación de zonas polémicas); en 1936, por Decreto del 13/II/1936 (Diario Oficial N° 38), se determinaron nuevas zonas de seguridad y zonas de aislamiento para obras e instalaciones militares (zonas polémicas), fijándose restricciones al ejercicio de los derechos de los particulares.



(Real Decreto del 17 de marzo de 1891) y establecía una Zona Militar de Costas y Fronteras, delimitándola y determinando, siguiendo probablemente a las leyes francesas, prohibiciones para proyectar y/o construir obras públicas o particulares que por su importancia o situación pudieran afectar de manera directa a <sup>la</sup> defensa del territorio, y para hacer estudios de vías de comunicación de cualquier género, sin intervención del Ministerio de Guerra. Por Real Orden del 30 de septiembre de ese mismo año, fué hecho extensivo este régimen a las islas Baleares y Canarias.

Por ley del 15 de mayo de 1902, y Reglamentación del 12 de noviembre de ese año, a propuestas de la Comisión de Defensas del Reino, se fijó el procedimiento de expropiación de inmuebles por parte del Ministerio del Ejército en la Zona de Costas y Fronteras, cualquiera fuera la nacionalidad de los dueños de esos inmuebles, aspecto que había sido desatendido en la legislación anterior. Además, otorgó fuerza de ley a los mencionados Decreto y Real Orden de 1891. Aquella ley de expropiaciones fué, a su vez, hecha extensiva a las posesiones españolas del Norte y Oeste de Africa por Real Orden del 27 de setiembre de 1902. El Reglamento para su aplicación fué aprobado el 12 de noviembre de 1902.

Con fecha 13 de marzo de 1903 se dicta el Reglamento que pormenoriza las disposiciones para la ejecución del citado Decreto de 1891. A ese texto le sigue la Real Orden Circular del 24 de marzo de 1903, que aclara los trabajos topográficos que resultan prohibidos en la zona de costas y fronteras por dicho Reglamento ( deja a salvo los de escasa importancia, para mensura de fincas, su división, etc. ).

En ese mismo año 1903, por Real Orden del 13 de abril se transfirió al Ministerio de Estado la atención de estos aspectos, antes conferida al Ministerio de Guerra respecto de las posesiones españolas de Africa Occidental

La ley del 19 de diciembre de 1915 hizo extensiva al ramo de Marina la ya citada ley del 15 de mayo de 1902, siendo aquella objeto del Reglamento dictado el 11 de mayo de 1916.

En 1916, por Reglamentación del 14 de diciembre de ese año, se revisaron las previsiones de aplicación de la ley de 1891.

La producción legislativa en la materia alcanza, también en España, un importante volumen en el período entre las dos grandes Guerras. Así en 1933, por Decreto del 15 de febrero de ese año se modificó el régimen de la ley de 1891, atenuando tanto la intervención militar como la extensión territorial comprendida en la zona de costas y fronteras, dándose una nueva limitación, modificándose la el 1º de junio siguiente, pero sólo en cuanto a las Islas Baleares (16), y en 1936 se lo hace extensivo al territorio de Ceuta (17).

---

(16) Decreto del 1/VI/1933, que modifica al del 15/II/1933 en el sentido de que, a la aprobación del Ministerio de la Guerra, han de ser sometidas, en lo que se refiere a las Islas Baleares, no sólo las obras de vías de comunicación y aeródromos, sino todas las edificaciones urbanas dentro de una franja de 5 km desde la costa, excepto para Cabrera y Formentera en las que se comprende toda su extensión.

(17) Decreto del 9/III/1936, Diario Oficial nº 58.

La primera de esas disposiciones, el Decreto del 15/II/1933, tiene gran importancia por los fundamentos que expresa para la modificación de las zonas de costas y fronteras : hace pie en que los medios utilizados en el combate moderno (recordamos que estamos hablando del año 1933) habían hecho variar las características de la guerra en tal grado que el valor de los elementos naturales, antes considerado como absoluto, pasando a ser relativos, y que la modificación de los mismos mediante vías de comunicación, tenida antes por perjudicial, resultaba en cambio conveniente. Señalaba además que la excesiva amplitud dada hasta entonces a la zona de costas y fronteras, y el criterio rígido en el régimen y tramitación de los estudios para obras y construcciones en dicha zona, que en otra época podía haber tenido justificación, no compensaba ya los perjuicios que con esas limitaciones y con la lentitud del trámite se ocasionaba a la economía nacional.

Por ley del 23 de octubre de 1935, reglamentada en febrero de 1936 (18), se establecieron limitaciones al ejercicio de los derechos reales por parte de los extranjeros en partes fronterizas e insulares del territorio español, fijándose una proporción de propietarios extranjeros en un máximo del 25 % para dichas zonas.

En épocas más recientes, encontramos la Ley del 12 de mayo de 1960 (19) , por la que se establece la obligatoriedad de inscribir en el Registro Público los

(18) Reglamento para su aplicación del 28/11/1936, Diario oficial N° 51.

(19) Boletín Oficial N° 116.

actos y contratos que pudieran conferir a los extranjeros derechos reales sobre zonas afectadas por la legislación de seguridad.

### 3.1.2.5. Perú.

También en Perú el problema de las zonas fronterizas ha alcanzado un desarrollo constitucional, y así la Constitución peruana, de 1933, dentro del Capítulo Primero, referido a las "Garantías Nacionales y Sociales", dispone que "la ley puede, mediando razones de interés nacional, establecer restricciones y prohibiciones especiales para la adquisición y transferencia de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza, o por su condición o por su situación en el territorio" (art. 35; igual texto en el art. 40 de la Const. de 1920). En este último aspecto, aclara más concretamente que "dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por ningún título, aguas, minas o combustibles, directa o indirectamente, individualmente o en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, la propiedad adquirida, excepto en caso de necesidad nacional declarada por la ley expresa" (art. 36, 2a. parte; un texto similar contenía el art. 39 de la Const. de 1920) (9).

Estas previsiones constitucionales han sido reglamen

---

(9) Textos Cf. PAREJA PAZ-SOLDAN, José, Las Constituciones del Perú, Madrid, Edic. Cultura Hispánica, 1954, págs. 748 y 788.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

tadas mediante el Decreto Supremo N° 2 GM/2, por el cual se estableció que cualquier otorgamiento de derechos sobre los objetos mencionados en el artículo de la Constitución recién transcripto, en las zonas fronterizas, que para tales efectos se fijan en 20 Km. desde el límite, por parte de cualquier entidad oficial, estará sujeto al previo conocimiento del - Ministerio de Guerra. Asimismo, se dispuso que todo contrato sobre constitución de derechos, incluidos la transferencia y el arrendamiento, sobre propiedades deberá ser visado por la Comandancia General del Ejército o sus Divisionarias, según el caso, so pena de nulidad absoluta. Sin esa visación, los notarios no pueden pasar las respectivas escrituras públicas, ni éstas ser inscriptas en los Registros Públicos.

### 3.1.2.6. Otros países europeos.

En Suecia, el Decreto 28 del año 1939, establece en su art. 4o. diferentes zonas y normas a las que deben ajustarse los extranjeros, en particular en cuanto a la permanencia de estos en las denominadas zonas de protección de fortalezas, fijándose penas para los infractores.

En los Países Bajos, la ley del 10 de enero de 1920 (21) fija zonas de vigilancia fronteriza, pudiendo el Ministerio de Justicia restringir la entrada, tránsito, permanencia y salida de ellas, así como también aplicar penas por su incumplimiento.

En Noruega, en virtud de la ley sobre secretos militares, del 18/VIII/1914, el Rey o las Autoridades Militares pueden prohibir el acceso a ciertas zonas. De conformidad con la ley del 7/III/1940 el Ministerio de Justicia o las autoridades policiales se reservan el derecho de admisión de extranjeros en determinadas zonas.

### 3.1.2.7. Otros países americanos.

En México, el art. 27, Fracción I, de la Constitución del año 1917, establece que "solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen el derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesorios, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso -

(21) Boletín del Estado No. 11. Esa ley ha sufrido modificaciones por las leyes del 25/VI/1925 (B. del G. No. 206) y del 16/IX/1939 (B. del G. No. 203). -

de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir dominio directo sobre tierras y aguas".

En Ecuador, igualmente, el art. 151, inc. 14, última parte, de la Constitución del año 1929 ya establecía que "en una extensión de cincuenta kilómetros distante de las fronteras, los extranjeros no podrán adquirir ni poseer, por ningún título, tierras, aguas, minas y combustibles, directa o indirectamente, ya sea individualmente o en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, la propiedad adquirida, salvo el caso de autorización especial concedida por la Ley".

Empero, el texto es ampliado en la Constitución ecuatoriana de 1945 (art. 146, in fine) de la siguiente forma: "Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir ni conservar el dominio sobre tierras o aguas, establecer industrias ni obtener concesiones mineras, en una faja de cincuenta kilómetros medidos hacia el interior desde la línea de fronteras y de costas, ni en el territorio insular; salvo el caso de autorización especial conforme a la ley.

"En las áreas que el Consejo de Defensa Nacional o el organismo equivalente califique de zonas de defensa territorial, las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán, en ningún caso, adquirir propiedades raíces, tener explotaciones agrícolas o industriales ni establecer su dominio".

Al año siguiente, en la Constitución dictada en 1946, vuelve a reformarse ese texto, con mayor referencia a la zona de fronteras, de la siguiente forma (art. 184): "La ley determinará la zona fronteriza en la cual sea prohibido a los extranjeros adquirir o mantener derechos reales sobre inmuebles o ad

ministrarlos, bajo pena de perder tales derechos en beneficio del Estado. Esta prohibición no obstará a que haya extranjeros en el personal de las instituciones de carácter nacional, o que, por motivos de interés nacional se establecieren en las regiones fronterizas, de acuerdo o por contrato con el Ejecutivo; siempre que el director y el representante legal sean ecuatorianos" (22).

En Guatemala, ya en 1921, mediante la reforma decretada el 11 de marzo de ese año, se introdujo en la Constitución el precepto según el cual "los extranjeros no podrán, ni aún como accionistas de sociedades anónimas o comandatarias, adquirir por ningún motivo derecho alguno sobre inmuebles en una faja de diez kilómetros de ancho a lo largo de las fronteras y de cinco kilómetros de ancho a lo largo de las playas marinas" (art. 20, inc. 9°).

La reforma constitucional de 1927 precisó que "solo los guatemaltecos a que se refiere el art. 5° de esta Constitución podrán ser propietarios de inmuebles y tener derechos reales sobre ellos, en una faja de quince kilómetros de ancho, a lo largo de las fronteras" (art. 28, in fine). Ese texto fue mantenido en la reforma constitucional de 1935, mientras que en la Constitución decretada el 11 de marzo de 1945, se agregó a los guatemaltecos aceptados, a "las sociedades cuyos miembros tengan esa calidad y a los bancos nacionales", haciendo extensiva la faja afectada a la que corre a lo largo de los litorales y exceptuándose "las áreas urbanas comprendidas dentro de las zonas indicadas, en las cuales sí podrán adquirir propiedad los extranjeros, previa autorización gubernativa" (art. 91, 3er. párrafo). En la Constitución del 6 de febrero de 1956 se

(22) BORJA Y BORJA, Ramiro, Las constituciones del Ecuador, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1951. Ver págs. 548/9, 612,/3 y 686/7.



precisó que las sociedades admitidas eran aquellas "cuyo capital en el 51 por 100 o más pertenezca a guatemaltecos", limitándose la faja afectada a "tres kilómetros de ancho inmediatamente adyacentes a la zona marítimo-terrestre de las costas de la República", mientras que se mantuvo en 15 kilómetros el ancho de la faja a lo largo de las fronteras. Las excepciones a este régimen se referían "a los bienes inscritos (sic) con anterioridad y los bienes urbanos" (art. 127) (23).

Finalmente, el art. 131 de la Constitución de 1965, establece que "solo los guatemaltecos comprendidos en el art. 5º de esta Constitución o las sociedades cuyos miembros tengan las mismas calidades, podrán ser propietarios o poseedores de inmuebles situados en la faja de 15 Km. de ancho, a lo largo de las fronteras, medidas desde la línea divisoria".

En Venezuela, la ley del 18 de julio de 1925 estableció restricciones para la adquisición de derechos inmobiliarios por parte de extranjeros.

(23) Ver MARINAS OTERO, Luis, Las Constituciones de Guatemala, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, págs. 472, 552, 581/582, 637 y 778.º



3.2. Evolución de la legislación argentina.

3.2.1. Aspectos constitucionales.

Ya en el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, del 31 de marzo de 1852, se preveía junto con la representación de la soberanía, la conservación de la individualidad nacional, y el mantenimiento de la paz interior, el asegurar las fronteras durante el período constituyente (1).

En la Constitución de 1853, consecuentemente, se estableció en su artículo 67, inc. 15, que "Corresponde al Congreso..... proveer a la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo".

Como bien lo señala GONZALEZ (2), este precepto refleja íntimamente una faz original de nuestra historia interna: "La vecindad de indios salvajes, hosti-

(1) Resolución No. 15: "Siendo de la atribución del encargado de las Relaciones Exteriores representar la soberanía y conservar la individualidad nacional, mantener la paz interior, asegurar las fronteras durante el período constituyente, de fender la República de cualquier pretensión extranjera y velar sobre el exacto cumplimiento del presente acuerdo, es una consecuencia de estas obligaciones el que sea investido de las facultades y medios adecuados para cumplirlas. En su virtud queda acordado que el Excmo. señor general don Justo José de Urquiza, en el carácter de general en jefe de los ejércitos de la Confederación, tenga el mando efectivo de todas las fuerzas militares que actualmente tenga en pie cada provincia, las cuales serán consideradas desde ahora como partes integrantes del ejército nacional. El general en jefe destinará estas fuerzas del modo que crea conveniente al servicio nacional, y si para llenar sus objetos creyere necesario aumentarlas podrá hacerlo pidiendo contingentes a cualquiera de las provincias: así como podrá también disminuirlas si las juzgase excesivas en su número y organización!"

(2) GONZALEZ. J.V., Manual de la Constitución Argentina No. 443 - Las concordancias del tratamiento de estos temas en las Obras Completas de este A., editadas en 25 volúmenes (edición nacional de homenaje, dispuesta por ley de 1935 por el Congreso de la Nación) es la siguiente: VIII, 28; XXI, 76, 174, 157; XXIII, 461.-

les a la población culta del país, ha sido una causa permanente de atraso y miseria. Nuestros Gobiernos nacionales y provinciales, desde los primeros tiempos, se ocuparon de su sometimiento, y la palabra fronteras, no significó límite con naciones extrañas, sino el término donde se detenía la población civilizada, dentro de nuestro propio territorio. Comenzada la guerra de fronteras propiamente dicha, en 1833 por el esfuerzo combinado de las cuatro Provincias de Buenos Aires, Córdoba, San Luís y Mendoza, acometida por el Gobierno de la Nación en 1867 y 1878 (Leyes de 3 de agosto de 1867 y 5 de octubre de 1868), - quedó concluída después de las tres grandes campañas de 1879 al Río Negro, de 1882 y 1883 a los Andes y de 1884 al Chaco, con la definitiva ocupación de las tierras del dominio argentino, hasta el extremo del Continente al Sur, y de nuestro límite al Norte (M.F. MANTILLA, Premios Militares de la República Argentina. C.V.)" (3)

Así, la "frontera" en la época de la sanción de la Constitución Argentina - respondía muy bien al concepto de "espacio libre" que hemos examinado oportunamente (ver parágrafo 1.1.). Cumplido ese mandato constitucional, se han sucedido posteriormente los proyectos de reforma a ese artículo e inciso de la Constitución, todos ellos proponiendo la supresión, dentro del mismo, de la parte referida al trato pacífico y conversión de los indios, conservando lo relativo a la seguridad de las fronteras. Tal fué el criterio seguido en la Constitución de 1949, y aunque este criterio haya sido criticado, sosteniéndose que esa parte "tampoco tenía razón

---

(3) GONZALEZ. J.V., op. y loc. cit. Sin perjuicio de ello, la definitiva ocupación del territorio argentino no puede aún hoy considerarse completada, pues el Sector Antártico y sus islas adyacentes, con más el territorio malvinense constituyen un desafío para esa ocupación plena. Por otra parte, extensos espacios casi vacíos en la parte del continente americano reclaman también una efectiva ocupación.

de ser, puesto que no se refería a fronteras internacionales" (4), creemos en cambio con GONZALEZ que "desde que se ha cumplido este mandato constitucional (de las fronteras internas), su sentido desaparece para convertirse en un deber permanente de velar por la seguridad de las fronteras internacionales". Agrega GONZALEZ, todavía, que tal obligación "debe cumplirse manteniendo en ellas distribuído al Ejército, y construyendo fortalezas y las obras de defensa necesarias" (5).

Pero hoy este último concepto que expresara GONZALEZ también ha perdido buena parte de su actualidad, y aunque la facultad y el deber de "proveer a la seguridad de las fronteras" (6), entendido en su alcance internacional, es lo suficientemente amplio y comprensivo como para basar en él una completa y moderna legislación sobre protección y desarrollo de nuestra zona fronteriza, y de áreas específicas de la misma, cabe pensar -frente al desarrollo alcanzado por el tema en el Derecho Constitucional Comparado: ver ejemplos en el subcapítulo anterior 3.1.- en la necesidad de un texto de nivel constitucional que contemple tanto el fomento como la posibilidad de restricciones que resultaren necesarias en dicha zona y áreas, máxime atendiendo a la muy genérica y generosa amplitud que nuestra Constitución vigente consagra en materia de derechos y garantías.

(4) BIELSA, R., Derecho Constitucional, Bs.As., Depalma, 1954, págs.446/447.

(5) Op y loc. cit.

(6) En el Acta de la Revolución Argentina (sancionada el 28/VI/1966, Publicada en el B.O. del 8/VII/1966), en el Cap. II. "Objetivos particulares", de su Anexo 3: "Objetivos Políticos" (Publicado en el B.O. del 19/VI/1966), se sostiene, "en el ámbito de la política exterior... mantener con firmeza la soberanía nacional, defendiendo su integridad territorial, los valores espirituales, el estilo de vida y los grandes fines morales que hacen a la esencia de la nacionalidad".

Esa generalidad, por supuesto y por mandato expreso de la Constitución Nacional,<sup>(7)</sup> se reitera luego a nivel de las constituciones provinciales, y aquellos preceptos que fueron concebidos "para todos los hombres de buena voluntad que quieran habitar el suelo argentino" tropieza, en particular en aquellas provincias aledañas al límite internacional terrestre, con casos particulares cuya subsunción en los superiores intereses del país puede encontrar dificultad, o pretexto de dificultad, en aquella generosidad y elevación de miras de nuestros constituyentes que quisieron poblar ese país en germinación que entonces contemplaban.

---

(7) Art. 5º, Const Nac.

3.2.2. Aspectos legislativos.

3.2.2.1. Fases temporales.

En la República Argentina es posible distinguir en el tema cuatro fases temporales hasta el presente que, aunque no ofrezcan hitos terminantes, tienen la suficiente diferenciación individualizadora. Una primera está constituida por la de la organización nacional, la ocupación territorial y la consecuente lucha contra el indio que queda -como se vió en el párrafo 3.2.1.- reflejada en el específico precepto constitucional. La segunda fase, de asentamiento poblacional, en el territorio ocupado y administración del país, aparece simbolizado por las tierras fiscales y su distribución. Una tercera, es la del dictado de las normas y el establecimiento de órganos de policía para la seguridad en las fronteras. La última fase, ya insinuada en alguna manera - en la anterior (1), es la del desarrollo económico y social de esas zonas vulnerables, cuyo verdadero inicio sin embargo está dado por la actual Ley de Defensa Nacional 16.970 y por la subsiguiente Ley de Zona y Areas de Frontera 18.575.

(1) Sostenía ya en 1944 el Gral. de División (R) Jorge A. Giovanelli, que "la protección de fronteras es un problema del Estado, que debe ser encarado y resuelto en su aspecto integral, militar, político, social, económico, etc., como una alta previsión de la Defensa Nacional" y que las diversas medidas para ello "igualmente se deben adoptar en tiempo de paz" (en Protección de Fronteras, Buenos Aires, Círculo Militar, dic. de 1944, págs. 13 y 18.-

### 3.2.2.2. La evolución legislativa.

Una de las fases de la legislación argentina sobre el tema puede ser caracterizada por sus referencias a las tierras fiscales situadas en zonas fronterizas.

En efecto, ya encontramos en el Reglamento de la Dirección General de Tierras y Bosques, aprobado por decreto del 19 de enero de 1927, que las tierras fiscales situadas en zonas de frontera que comprendan una faja de 20 a 50 kilómetros, según su ubicación y territorio, no podían ser arrendadas sin previas informaciones especiales que debían ser requeridas en cada caso (art. 870). Empero, a ese decreto se le achacó, en su momento, la falla de no prever el ofrecimiento público de tales tierras procurando el mayor número de interesados, a fin de que las autoridades encargadas de velar por la seguridad y nacionalización de los loteos fronterizos pudieran efectuar una eficiente selección (2).

En 1935, por el Decreto 62.908, del 2 de julio de ese año, se estableció que "en los títulos definitivos de propiedad que se otorguen por tierras comprendidas en zonas de frontera se hará constar expresamente que los titulares del dominio o sus sucesores a cualquier título no podrán transmitirlos a extranjeros sin autorización especial del P.E." (art. 2º). En ese mismo año, por Decreto 69.134, del 14 de octubre de 1935, re-

---

(2) Ver considerandos del Decreto 11.769/46; A.D.I.A. t. VI, 1946, pág. 354. El art. 1º de este Decreto deroga los arts. 870 y 872 del Reglamento mencionado.

glamentado por Decreto 70.983, del 3 de diciembre también de 1935, se establecieron normas para la adjudicación de tierras fiscales en las zonas de fronteras que resultaban determinadas por el primero de esos textos (3).

Una variación significativa respecto de la legislación precedente, se encuentra en la ley 12.636, de - Creación del Consejo Agrario Nacional, del año 1940 (4), cuyo art. 64 propendía a la formación de colonias agrarias con familias de argentinos nativos (5).

### 3.2.2.3. Primer régimen integral.

Pero es recién con el ya mencionado proyecto del senador Santiago Grafigna, del año 1942, cuando en el país se encara un régimen con pretensiones de integral para la zona de fronteras.

(3) Estos dos decretos van a ser mantenidos en su vigencia e incorporados al régimen que después se crea por el Decreto ley 15.385/44, por el Decreto 14.587/46, el que a su vez luego es derogado por el Decreto "S" 1402/70 - (Cf. Res. ONZS 38/70).

(4) B.O. del 18 de setiembre de 1940; A.D.L.A., 1920 - 1940, págs. 862 y 55.

(5) Art. 64: "Las tierras situadas en las fronteras del país, comprendidas en una faja de 20 á 150 kilómetros - de la línea internacional según su ubicación y territorio, se destinarán a la formación de colonias agrarias pobladas con familias de ciudadanos nativos. A este efecto, decláranse de utilidad pública las que se encuentren en poder de particulares, las provincias o municipalidades. Al efectuar las adjudicaciones de estas tierras el Consejo Agrario Nacional deberá proceder previo informe del Ministerio de Guerra".



El Decreto N° 15.385/44 en buena medida sigue algunas de las pautas del Proyecto Grafigna. Decreto ley de carácter secreto en su origen, es ratificado como ley por el art. 6° de la ley 12.913 (6).

En líneas generales, ese decreto ley, aún hoy vigente y que hemos de examinar luego con más detalle en sus aspectos particulares, crea -según hemos visto- las zonas de seguridad, de fronteras y del interior, establece su ancho máximo, excluye de su régimen a las zonas militares. Dentro de esas zonas, plantea un régimen especial para los derechos reales, cuyo ejercicio somete al control de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, que por el mismo Decreto se crea con fijación de su competencia y asignación presupuestaria, y prevé la expropiación de inmuebles, todo ello propendiendo a que los bienes allí ubicados pertenezcan a ciudadanos argentin<sup>os</sup> nativos. La explotación de servicios públicos, vías de comunicación, establecimientos mineros e industriales metalúrgicos y químicos, están también sujetos, para el otorgamiento de concesión por cualquier jurisdicción, a previa autorización. No innova en cuanto a los servicios policiales en las zonas de seguridad de fronteras (a cargo de las policías locales, nacionales o provinciales, y de la Gendarmería Nacional y Prefectura General Marítima según corresponda); en cuanto a las zonas de seguridad del interior, se fijaba la intervención de las policías locales para el caso de delitos comunes y las de la

---

(6) Ver A.D.L.A., T. VII, págs. 73 a 136.-

Policía Federal para delitos propios de su jurisdicción.

Finalmente, se penan el abuso de autoridad y la violación de sus deberes por parte de los funcionarios públicos (arts. 248 y 249 del Cód. Penal) y la violación de secretos (art. 222 del Cód.cit.), en cuanto se vinculen a la aplicación de las normas del Decreto.

A los pocos meses de dictado ese Decreto, el 29 de julio de 1944 (7) se aprueba el Decreto 19.662 de ese año, por el que, con cierta inorganicidad se dispone - que "el Registro de la Propiedad de la Capital y Territorios no expedirá certificados ni inscribirá operaciones de venta, transferencia o locación de propiedades - mayores de diez hectáreas, situadas en los Departamentos de frontera del territorio nacional de Neuquén, si no mediara una resolución especial para cada caso, que deberá expedir el señor Ministro de Justicia e Instrucción Pública".

#### 3.2.2.4. Líneas legislativas y reglamentarias resultantes.

A pesar de esta excepción, podemos decir que el Decreto 15.385/44 cambia el tono, en alguna medida de la legislación anterior hasta la aparición en 1970 de la ley 18.575, pudiéndose distinguir cuatro líneas legislativas y reglamentarias principales: A) aquella que hace referencia a la estructura y funcionamiento de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad; B) la que se preocupa por delimitar las zonas de seguridad; C) aquella que se refiere al régimen de tenencia y transferencia de los bie-

(7) B.O. del 5 de agosto de 1944; A.D.L.A., T. IV, 1944, pág. 436.-

nes raíces en las zonas de frontera, ya sin distinguir entre tierras fiscales o no; y D) por último, aquellas que establece el régimen de la policía de seguridad sobre otros establecimientos y actividades de índole económica.

Vamos a examinar, en ese orden, tales aspectos - por separado:

A. Organización y competencia de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad.

El Decreto 15.385/44 creó la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad con la misión de velar por los intereses de la Defensa Nacional en las referidas zonas, sobre la base de la Comisión de Estudio N° 12 del entonces Consejo de Defensa Nacional del cual dependería (art. 5°) y dispuso que su Presidencia fuera ejercida por el Jefe de la Secretaría de ese Consejo o por el militar o marino de mayor jerarquía y antigüedad que integrara la misma. La Comisión tendría su sede en esa Secretaría (art. 6°). Por el art. 7°, se fijaban las funciones de la Comisión, las que luego fueron modificadas por la Ley de Defensa Nacional 16.970.

Surge así como primera consideración la actual dependencia de ese Organismo: el art. 2364/63, hoy derogado determinó que la CNZS dependiera del Ministerio de Defensa Nacional, y si bien la ley 16.970 expresa que "El Consejo Nacional de Seguridad contará con ... ..

la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad para el a sesoramiento, información coordinación y administración en lo concerniente a zonas de seguridad" (art.14, inc. b), nada indica en cuanto a dependencia; por eso es que debemos buscar una respuesta en el Decreto reglamentario 738, del 3 de febrero de 1967, en el cual (art. 2º) se especifican las modificaciones orgánicas a que da lugar la aplicación de aquella ley. Así vemos (Anexo) que dicha Comisión será dependiente del Secretario del CONASE. Por su parte, el Decreto 739, de igual fecha que el anterior, determina que las proposiciones que la CNZS deba hacer al CONASE, según las facultades que le otorga el art. 18, incisos a), b) y c) de la ley 16.970 de Defensa, las deberá ejercer a través de la Secretaría del CONASE. Ahora bien, con motivo de la creación, por la ley 19.276 (8), de la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno, ésta reemplaza como órgano de trabajo y de asesoramiento del CONASE, al igual que del CONADE y el CONACYT, a sus respectivas ex-Secretarías (art. 1º); agrega todavía esa ley que la composición y funciones, tanto de los organismos de la Secretaría que así se crea como la CNZS - "serán establecidas en la reglamentación de la presente ley y en la ley de Zonas de Seguridad, respectivamente" (art. 15) todo lo cual reabre el interrogante sobre la dependencia cierta y actual de la CNZS y, además, una expectativa sobre una futura nueva ley de zonas de seguridad, que aún no se ha dictado. Estos aspectos tienen

(8) B.O. del 1º de noviembre de 1971.

importancia, por cuanto sostenemos el criterio, que hemos de desarrollar más adelante, de la íntima ligazón - que corresponde otorgar a los aspectos de zonas de seguridad y de zona y áreas de frontera, cuyos regímenes no sólo no pueden estar divorciados sino que antes bien deben componer un cuerpo único de previsiones homogéneas, dentro del cual la ubicación orgánica de las instituciones de aplicación adquieren particular relevancia.

Como segunda consideración, corresponde hacer referencia a las funciones que hasta el momento se han atribuido a la CNZS. Esas funciones fueron fijadas originariamente por el art. 7º del Decreto 15.385/44, pero como se señaló, por un lado esas previsiones fueron reformadas por el art. 18 de la ley de Defensa Nacional 16970 y, por otro, el art. 15 de la ley 19.276 prevé el dictado de una ley de Zonas de Seguridad que determine nuevamente esas funciones. De todas formas, debemos tener por vigentes los preceptos del aludido art. 18 de la ley 16970, para el cual es competencia de la CNZS:

a) Proponer al Consejo Nacional de Seguridad el establecimiento de Zonas de Seguridad en parte o partes del territorio nacional donde existan intereses vitales de la Nación que exijan la adopción de medidas especiales para ponerlas a cubierto de interferencias o perturbaciones sustanciales, insinuadas, declaradas o potenciales, como también la desafectación de aquellas que hubiesen dejado de revestir tal carácter;

b) Proponer al Consejo Nacional de Seguridad las -

adquisiciones y/o expropiaciones dentro de las Zonas de Seguridad conducentes a tal objeto, así como su mejor administración;

c) Proponer al Consejo Nacional de Seguridad - las leyes, decretos y reglamentaciones vinculadas con la seguridad nacional en las referidas zonas y todas aquellas medidas que sean necesarias o convenientes - para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Esta última función deberá ejercerla la Comisión en consonancia con los objetivos particulares de las áreas de frontera y las políticas y estrategias a aplicar en la zona en general y en las áreas de frontera - en particular que, propuestas por la ex-SECONASE con intervención de la ex-SECONADE (arts. 7o., inc. d), y 8o del Decreto 468/70; actualmente, por la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno, ley 19.276), hayan resultado aprobadas.

d) Ejercer la policía de radicación dentro de las zonas de seguridad, con relación a las transmisiones de dominio, arrendamiento o locaciones, o cualquier forma de derechos reales o personales en virtud de los cuales debe entregarse la posesión o tenencia de inmuebles, a cuyo efecto acordará o denegará las autorizaciones correspondientes;

e) Considerar y resolver, dentro de la zona de seguridad, los pedidos para el otorgamiento de concesiones y/o permisos que las autoridades nacionales, provinciales y municipales deben solicitar para autorizar la

explotación de servicios públicos, vías y medios de comunicación y de orientación de la opinión pública, transportes, pesca marítima y fluvial, así como de toda fuente de energía e industrias de cualquier índole que interesen a los fines de seguridad nacional, e intervenir, asesorando a dichas autoridades y a los organismos autárquicos, cuando actúen como personas de derecho privado.

Es evidente que a las autorizaciones que surgen de los dos párrafos recién transcritos debió referirse el art. 10 del Decreto 468/70, y no al art. 6° de la ley 18.575, del que no se desprende la necesidad de autorización alguna.

f) Actuar, a título de organismo coordinador, asesorando y orientando la acción de las distintas autoridades nacionales, provinciales y municipales que por razones de jurisdicción desarrollan actividades dentro de las zonas de seguridad para lograr la necesaria armonía y eficiencia en la estructuración y aplicación de las disposiciones que, directa o indirectamente, se refieren a la defensa nacional;

Es por demás evidente que esta atribución de coordinación sobre distintas jurisdicciones excede con mucho no sólo el marco de la competencia asignable, dentro del marco legislativo-constitucional argentino, a la CNZS sino también la capacidad operativa que es dable esperar de este organismo.

g) Confeccionar y elevar el plan general de adquisiciones, expropiaciones y/o enajenaciones necesarias para adecuar la situación existente al objeto expresado en el apartado a) precedente.

Esta fijación actual de competencias es la reconocida por la propia CNZS cuando en su Resolución N° 38, del 5 de febrero de 1971, en su primer considerando, señala "que la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad ejerce su competencia, misión y funciones en las Zonas de Seguridad de Frontera e Interiores que, con arreglo al Decreto N° 15.385/44 (ley N° 12.913) y a la ley N° 16.970 -Defensa Nacional-, establezca el Poder Ejecutivo Nacional".

El primer Reglamento para el funcionamiento de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, fue aprobado por Decreto 8.007/45, siendo posteriormente reemplazado por el Decreto 9329/63, del 11 de octubre de 1963, el que consideramos vigente en todas aquellas materias que no hayan sido objeto de distinto tratamiento en la ley 16.970, sus Decretos reglamentarios 738/67 y 739/67, y en la ley 19.276.

#### B. Delimitación de las Zonas de Seguridad.

El Decreto 15.385/44 estableció un ancho máximo para las zonas de seguridad, en 150 Km. en la frontera terrestre, 50 Km. en la marítima (zonas de seguridad de fronteras) y 30 Km. en las zonas de seguridad del interior, debiendo los centros urbanos comprendidos ser ob-



jeto de una regulación especial (art. 2º) y excluyéndose de ese régimen a "las gobernaciones militares y marítimas, bases aéreas y navales y otras dependencias directas de los Ministerios de Guerra y Marina", bajo la denominación genérica de zonas militares (art. 3º) (9) (ver mapa N° 1)

Dentro de aquel máximo, el Decreto previó que a través del entonces Consejo de Defensa Nacional, la - CNZS propusiera (art. 7º inc. a) los límites y ubicación de las zonas de Seguridad, atendiendo a la situación, población, recursos y a los intereses de la defensa nacional.

Por Decreto del 22 de mayo de 1946, número 14.587 (10), recién se establece, y esto en forma provisional, el límite básico interior de la zona de seguridad de - fronteras, corriendo éste a una distancia de 100 kilómetros en la frontera Oeste, de 50 Km. en la frontera Norte y Noreste y de 25 Km. en la marítima. Hasta entonces, se había considerado zona de seguridad de fronteras a la totalidad de la zona comprendida entre los límites máximos autorizados, multiplicándose consecuentemente las tareas y extendiéndose el contralor a un gran número de propiedades sin mayor o excepcional interés - para la defensa nacional, con perjuicio para la celeridad en el trámite de los expedientes sometidos a la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad (ver mapa N° 2)

---

(9) Sobre establecimiento de zonas militares ver, por ejemplo: D. 24.675/51, D. 863/59, D. 889/59, D. 902/59, ley 15.968/61, etc.

(10) B.O. del 31 de mayo de 1946, t. VI, 1946, pág. 518. Este Decreto ha sido modificado por los Decr. 31.813/48, 4.472/52 y recientemente derogado por el Decreto "S" 1.402/70 (Cf. Res. N° 38 CNSZ).-

Empero, mediante Decreto 31.813 del 13 de octubre de 1948 (11), se amplió la superficie de algunos sectores de las zonas de seguridad: la totalidad de los entonces territorios nacionales de Formosa y Misiones, y la totalidad de la superficie del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, islas del litoral marítimo, Is las Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y la Antártida Argentina con todas sus islas; se llevó también a 150 Km. el ancho de la zona, desde el límite internacional en la frontera Este del Chaco y Norte de la Pcia. de Corrientes y a 50 Km. en la frontera Este de la Pcia. recién mencionada y la de Entre Ríos (ver mapa B)

Ese Decreto 31.813/48 fué derogado por el Decreto 4.472/52 (12) volviéndose al régimen del Decreto 14.587/46, pero con modificaciones, ampliatorias en 150 Km. con tadas desde el límite internacional, en la frontera Este y Norte de las Pcias. de Chaco y Corrientes, en la frontera Este de Entre Ríos y en las fronteras Norte y Noreste de los entonces territorios de Formosa y Misiones, y fijándose en 25 Km. de ancho desde la costa a la

---

(11) B.O. del 21 de octubre de 1948; A.D.L.A., T. VIII, pág. 753.

(12) Del 19 de agosto de 1952; ver B.O. del 22 de julio de 1952, o A.D.L.A., T. XII-A, pág. 612.-

zona de seguridad de la frontera marítima en la Pcia. de Buenos Aires, en Río Negro, Chubut y Santa Cruz, en la totalidad de la actual Gobernación de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur.

Finalmente, y en base a lo dispuesto por el Decreto "S" 1.402/70 (observemos, dictado con posterioridad a la ley 18.575), la CNZS por medio de su Res. N° 38/70 dió a publicidad los nuevos y actuales límites de las zonas de seguridad de fronteras, los cuales pueden verse en el mapa adjunto (mapa N° 5. ). De tal manera, el régimen de las zonas de seguridad (excluidas las zonas de seguridad del interior, como enseguida veremos) está actualmente vinculado con las fronteras del país, reconociendo una división genérica entre Area Atlántica (aquella cuyo límite exterior está dado por el litoral marítimo argentino) y Area Terrestre (aquella cuyo límite externo está dado por el límite internacional con países vecinos).

Nos permitimos aquí insistir en dos aspectos que consideramos relevantes: el primero versa sobre la posibilidad que cabe tener presente al legislar en esta materia, uno de cuyos ítems principales al respecto es este, precisamente, de la determinación, fijación de límites y ubicación de las zonas afectadas; el otro se refiere a la coincidencia (acentuada por la Res. 38/70 y Decreto "S" 1.402/70 citados) entre la zona de seguri-

dad y la zona de fronteras que establece la ley 18.575 y sus decretos reglamentarios, en cuanto, por cierto, esa coincidencia territorial no es casual y, antes bien, no aparecen claras las razones que pudieran justificar las diferencias que aún son de notar. Un texto único y orgánico sobre ambos aspectos, que se resumen en una - sola y también única finalidad, parece ser la más visible solución.

He dejado para el final de este acápite el tratamiento de las llamadas zonas de seguridad del interior, cuya distinta naturaleza viene de ser reconocida por la mencionada Res. 38/70 de la CNZS, siempre en base al Decreto "S" 1.402/70.

En 1948, por los Decretos de ese año 17.409 y 17.410, se crearon las zonas Azopardo, como cintura de seguridad alrededor del Arsenal Naval de ese nombre en Azul (Pcia. de Buenos Aires), y Gral. Paz, como cintura alrededor - del Instituto Aerotécnico en Córdoba. Luego, por Decreto 13.665/50 se amplió la zona Gral. Paz y se crearon nueve zonas más (San Francisco, Río III, Campana, Zapla, Tucumán, de la Quintana, Villa María, Cruz del Eje y El Ni - huil).

Luego de la experiencia recogida en la aplicación - de este régimen, la División Planeamiento y Coordinación de la CNZS estudió el problema de las zonas de seguridad del interior y arribó con mucho acierto a diferenciar las "previsiones territoriales" en el caso de las fronteras,

de la "seguridad física" de importantes establecimientos que si bien pueden resultar de importancia o vital interés para la seguridad, la concepción de la defensa varía sustancialmente respecto del caso anterior. De ahí que, según se concluye de la Res. 38/70 de la CNZS, deben tenerse por derogados por el Decreto "S" - 1.402/70 los anteriores decretos 17.409/48, 17.410/48 y 13.665/50, y por desafectadas todas las zonas de seguridad del interior hasta entonces existentes. Sin abrir juicio sobre si en el futuro deberán volverse o no a tomar previsiones sobre cinturas alrededor de aquellos establecimientos militares o civiles que interesen especialmente a la defensa del país, para cuyo establecimiento sigue estando abierta la vía que autorizan los arts. 1º y 2º del Decreto 15.385/44, lo cual puede estar dado por razones de peligro de guerra u otras similares, lo cierto es que tales zonas deben ser diferenciadas netamente de las de fronteras y objeto de regulaciones, en su caso, totalmente separadas de estas.

### C. Los bienes raíces.

Un aspecto muy particular de la legislación en materia de seguridad de fronteras, y sobre el que existe abundante producción, es el relativo al régimen de tenencia y transferencias de inmuebles en zonas fronterizas, aspecto que tiene, sin duda, parentesco con aquél que ya hemos visto, de las tierras fiscales en dichas zonas. El art. 4º del Decreto ley 15.385/44 declara de

"conveniencia nacional" que los bienes ubicados en las zonas de seguridad de fronteras pertenezcan a ciudadanos argentinos nativos, agregando que "el P.E. podrá declarar de utilidad pública y expropiar los bienes que considere necesarios, como también dictar normas en el futuro respecto de los mismos, a propuesta del Consejo de Defensa Nacional. Igualmente podrá exigir que la venta, transferencia o locación de los bienes situados en ciertas zonas de seguridad de fronteras, no se realicen sin obtener antes la conformidad de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad respecto a la persona del adquirente o locatario".

Dentro de las funciones que ese Decreto asignaba a la CNZS figuraba, con defecto legislativo la de "expropiar o gestionar la expropiación por otros organismos nacionales -en ambos casos mediante decreto del Poder Ejecutivo- de los bienes que, por hallarse dentro de las zonas de seguridad o interesar a la misión de la CNZS de -ben ser expropiados conforme a la autorización del art.- 4º... ..cuando no haya sido posible o no se haya considerado conveniente efectuar su adquisición por otros medios", y, además, asignar destino a los bienes así adquiridos o expropiados, e intervenir para dar su conformidad en la venta, transferencia o locación de bienes según el mismo art. 4º. También, autorizar la adjudicación de lo que enajenare el Consejo Agrario Nacional de conformidad con el ya visto art. 64 de la ley 12.636, reempla-

zando en este supuesto al informe del Ministerio de Guerra, previsto en dicha ley (art. 7º incs. e, f y g, del D. 15.385/44).

Por Decreto 11.769, del 27 de abril de 1946, se modificaron las previsiones restrictivas contenidas en el ya mencionado reglamento de la Dirección General de Tierras y Bosques, adaptándolas a la nueva legislación dictada en 1944 y ampliándolas en cuanto a la disposición de inmuebles ubicados en las Zonas de Seguridad y en las entonces Gobernaciones Militares o Marítimas, en el sentido de que las tierras allí situadas no podían ser transferidas por sus titulares o sus sucesores a cualquier título, tanto a extranjeros como a argentinos, sin la autorización del F.E. y previo dictamen de los organismos pertinentes (Dirección General de Tierras y Bosques ante la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, Ministerios de Guerra o Marina), siendo pasibles de sanciones los escribanos y funcionarios que intervinieran en operaciones violatorias de esas normas. Estableció asimismo el ofrecimiento público de lotes pastoriles de tierras fiscales ubicados en los lugares mencionados para su arriendo, adoptando una escala de distribución por puntos, favorable a los argentinos nativos, a los naturalizados y los extranjeros, en ese orden, amén de otras consideraciones (edad, condiciones físicas, estado civil, familia, etc.), para la adjudicación de esas locaciones.

El Decreto 14.587/46 que, como ya vimos, estableció

por primera vez el límite básico de las zonas de seguridad de fronteras, declaró también vigentes, en cuanto fueren aplicables a esas zonas, los decretos del año 1935, 69.134 y 70.983, relativos a las normas de adjudicación de tierras fiscales (ese Decreto 14.587/46 está hoy derogado en virtud del Decreto "S" 1.402/70, Cf. Res. 38/70 CNZS).

Esas primeras fases para reglamentar los comentados aspectos del Decreto 15.315/44, fueron seguidos en ese mismo año 1946, por el Decreto N° 18.022, del 23 de noviembre (13), por el cual se dieron las normas a las - cuales deberían ajustarse los escribanos autorizantes en las transferencias de dominio de inmuebles que se encuentran ubicados dentro de las Zonas de Seguridad, exceptuándose de dicho régimen (de autorización previa) únicamente a las transferencias que se realizaren en la Capital Federal. Ese régimen, probado como defectuoso en la práctica, fué derogado por el Decreto 32.530/48 (14), que lo reemplazó. En síntesis, este dispone que todos los escribanos y funcionarios públicos que intervengan en cualquier acto por el que se constituyan derechos reales o personales relativos a la tenencia, posesión o dominio - de inmuebles en zonas de seguridad deben, en el caso particular de otorgarse los mismos por escritura pública o mediante autorización del poder público, solicitar pre

(13) B.O. del 3 de diciembre de 1946; A.D.L.A., T.VI, pág. 664.

(14) Del 21 de octubre de 1948. Ver, B.O. del 25 de ese mismo mes y año, o A.D.L.A., T. VIII, 1948, pág. 759.ª



viamente el permiso establecido en el art. 4° del Decreto ley 15.385/44. El Registro de la Propiedad o repartición que deba registrar documentos sobre transferencias o arrendamientos en esas zonas, no dará curso a la inscripción cuando en aquellas no conste esa previa autorización. Se mantiene la excepción para el caso de inmuebles sitios en la ciudad de Buenos Aires.

Seguidamente, por Decreto 4.861/49 (15), esa excepción se hizo extensiva en los inmuebles ubicados en la zona limitada al norte por el Río Luján y al Sud por el límite del partido La Plata-Magdalena y en todo el partido de General Pueyrredón en la Provincia de Buenos Aires. Luego, la dificultosa aplicación de este régimen hizo que por Decreto 11.481/49 (16), se delegara en la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad la facultad de ampliar esas excepciones a casos de arrendamiento, posesión o tenencia de inmuebles, y también para estable- cer, con carácter general o particular, cuáles inmuebles o zonas quedarían excluídas del régimen de permisos previos.

La CNZS ejerció esta facultad en distintas oportu- nidades, incluyendo en la excepción a varios Partidos de la Pcia. de Buenos Aires y a la ciudad de Bahía Blanca

---

(15) Del 24 de febrero de 1949; ver B.O. del 5 de marzo de 1949, o A.D.L.A., T. IX-A, 1949, pág. 603.

(16) Del 16 de mayo de 1949; ver B.O. del 28 de mayo de 1949, o A.D.L.A., T. IX-A, 1949, pág. 734.-

(Res. CNZS N° 3/50), a las ciudades de Mendoza, Godoy Cruz y Las Heras (Res. CNZS N° 5/51), a todos los inmuebles de la Pcia. de Buenos Aires situados desde el Río Luján hacia el Norte y en los Partidos de Gral. La valle y Cnel. de Marina Rosales (Res. CNZS 6/51), a varias zonas urbanas de ciudades en las Pcias. de Corrientes, Entre Ríos, Chaco, y en los entonces territorios de Formosa y Misiones (Res. CNZS N° 7/53), las que se amplían luego para otras zonas de esas mismas provincias y la ahora Pcia. de Formosa (Res. CNZS 18/63), y para los inmuebles sitios en la ciudad de Luján de Cuyo en la Pcia. de Mendoza (Res. CNZS 21/63). Pero todo esto es válido sólo como ejemplo del uso territorial por parte de la CNZS de esa facultad que le fuera delegada, por cuanto con los nuevos límites fijados en el Decreto "S" 1.402/70 y Res. CNZS 38/70, aparte de haberse derogado expresamente las Resoluciones antes citadas, aquellas disposiciones perdieron actualidad, aparte de que en la misma Res. CNZS 38/70 se mencionan las exclusiones de algunas zonas urbanas.

El régimen de autorización no ha dejado de presentar problemas, a los que se ha buscado solución por esta vía de las excepciones; así en Río Gallegos se constató la existencia de una situación de hecho irregular para setecientas familias, y en Comodoro Rivadavia para mil -

cien familias, en ambos casos de origen chileno, para las cuales se otorgó (Res. CNZS 36/70 y 39/71 respectivamente) un plazo (6 meses para el primer caso y 12 meses para el segundo) de excepción, llenados ciertos requisitos, para regularizar su situación como titulares de predio urbano. A pesar de que esas Resoluciones tienen, en sus considerandos, la pretensión de no constituir precedentes para el futuro, no es menos cierto que tal problema ha de presentarse nuevamente con el correr del tiempo en esos u otros emplazamientos, y la verdadera cuestión a plantearse es decidir si la solución a los mismos ha de buscarse dentro de estas formas particulares de excepción, a medida que los problemas muestren su agudeza, o bien solucionarlos dentro de una previsión integral.

Como dijimos la CNZS recogió también del Decreto 11.481/49 la facultad delegada de establecer excepciones de tipo genérico al régimen del Decreto 32.530/48. Estas han sido aplicadas por la CNZS en los siguientes casos: a) para las escrituraciones transferencias de dominio o locación a nombres de argentinos nativos (Res. CNZS N° 1/49), lo que, aparentemente y desde el punto de vista de agilizar el trámite de los expedientes resultó contraproducente, por lo que una medida que aparecía como lógica e indicada fue sin embargo revocada

un año y ocho meses después de implantada (Res. CNZS N° 4/51), para ser reimplantada en 1965 pero solo respecto de la transmisión de dominio de lotes urbanos, edificados o no, de hasta 10.000 m<sup>2</sup>., sitios en los é jidos municipales de las localidades sitas en las zonas de seguridad de frontera, excepción favorable a l es argentinos nativos, siempre que no verse sobre l concesiones para la explotación de servicios públicos, vías y medios de comunicación y transporte, pesca, o de toda fuente de energía o industrias de cualquier í ndole (Res. CNZS 24/65 aún hoy vigente); b) en los casos de transferencia de inmuebles en dichas zonas por juicios sucesorios y en los de disolución de condominio l (Res. CNZS 13/61, también vigente, salvo su art. 5°).

Antes de cerrar este acápite sobre disposición de inmuebles, queremos puntualizar tres aspectos: uno, el ya visto problema de la s etuación irregular a que se ven sometidos núcleos familiares extranjeros respecto de su afincamiento; el otro, en cuanto a la l onstitucionalidad de las previsiones específicas del Decreto ley 15.385/44; y el tercero en cuanto a la celeridad de los trámites que se originan por su aplicación

Así encontramos varios proyectos de ley y de l eclaración que se han sucedido en ambas Cámaras del Congreso Nacional enjuiciando esos aspectos. Podemos mencionar el proyecto de ley del Senador José M. Bertora (17)

---

(17) Diario de Sesiones de la H. Cámara de Senadores de la Nación, 21 de mayo de 1958, Reunión 7a. págs. 186/188.

por el cual se propugnara en 1958 la derogación lisa y llana del art. 4° del Decreto de creación de las zonas de seguridad y toda otra disposición que, en tiempo de paz, exigiera la previa conformidad de la CNZS para venta, transferencia o locación de inmuebles del dominio privado. El Señor Bértora en los fundamentos de su proyecto, además de cuestionar la constitucionalidad del precepto (art. 7°, inc. e) del Decreto mencionado, en cuanto otorga al P.E. la facultad de expropiar bienes en tiempo de paz sin una ley específica para el caso (recordemos, en el texto legal en cuestión sólo se habla de "decreto del P.E."), cuestiona la "conveniencia nacional" de una norma que a su juicio sólo tiene el efecto de trabar las transacciones inmobiliarias, demorándolas en unos casos y vedándolas en otros, "siempre con la secuela de perjuicios irreparables", mientras que lo que podría interesar a la seguridad y a la defensa, que no es la titularidad del dominio o de la locación de inmuebles sino el derecho de policía para su contralor y vigilancia, estaría asegurado por la ley 14.027 (que más adelante examinaremos), por las restricciones al dominio que allí se establecen. Por otra parte, sostuvo Bértora que si el principio de la norma para la cual postulaba derogación hubiera sido valedero, debería entonces ser rígido, sin admitir excepciones de las -

del tipo que hemos visto antes en este trabajo. Los fundamentos del proyecto de derogación también hacían pie en algunas fallas de la reglamentación del Decreto 15.385/44: rigiendo esa norma para el futuro, dejó en pie (salvo expropiación) miles de casos de dominios o arrendamientos anteriores contrarios a sus propósitos; no autorizando la venta a extranjeros, no impide que estos lleguen a ser propietarios por vía sucesoria, o por compra que hiciera el cónyuge nativo, etc.

En 1961, el Diputado Julio E. Acosta (18) presentó un proyecto de ley por el cual, se propiciaba que todos los extranjeros, de cualquier nacionalidad, podrán adquirir en propiedad o por <sup>cualquier</sup> ~~modo alguno~~ otro título, inmuebles ubicados en zonas de seguridad de fronteras que por su extensión sean solamente destinados a vivienda o explotación comercial en los centros urbanos sin las exigencias hasta entonces vigentes. Señalaba Acosta que su proyecto buscaba amparar a muchos ciudadanos extranjeros que, por una larga residencia en el país o por haber formado familias argentinas o, en suma, por una asimilación natural al sentir nacional, no merecieran estar expuestos a perturbaciones innecesarias. Aunque la letra de su proyecto iba más allá de estos fundamentos, lo cierto es

---

(18) Diario de Sesiones de la H.Cámara de Diputados de la Nación, 26 de julio de 1961, Reunión 24a., pág.1728.-

que el proyecto de Acosta se adelantaba a las situaciones que, por vía de excepción, la CNZS ha debido resolver recientemente, como hemos visto, en las localidades de Río Gallegos y Comodoro Rivadavia. Acosta, finalmente, diferenció la situación de los ámbitos rural y urbano, apuntó -al igual que Bértora- a otorgar mayor significación a la policía sobre las actividades de los extranjeros que sobre la propiedad de los inmuebles, señalando -con acierto a nuestro juicio- que esa misma legislación no impide, a pesar de sus restrictivas previsiones, que un extranjero sea tenedor de inmuebles en las zonas de seguridad, y sugirió la posibilidad de que aquella resulte lesiva al principio constitucional que garantiza a todos los habitantes el libre acceso a la propiedad.

En ese mismo año 1951, otros dos Diputados nacionales, Miguel Aidar y Raúl Pellón (19), insistieron, mediante un proyecto de ley, en la derogación de los artículos 4º y 7º, incisos e, f, y g, del Decreto 15.385/44, haciéndose eco de una iniciativa de la legislatura de la Pcia. de Santa Cruz en ese sentido. En el año 1963, el Senador Olmedo (20) plantea también la derogación del mencionado art. 4º, y en 1964 el Senador Herrera (21) -

(19) Diario de Sesiones de la H. Cámara de Diputados, 11 de octubre de 1961, Reunión 48a. pág. 3.817.

(20) Diario de Sesiones de la H. Cámara de Senadores de la Nación, 11 de diciembre de 1963, pág. 118.

(21) Idem, 29 de mayo de 1964, pág. 686.-

presentó un proyecto de ley que reproduce el proyecto de ley de los Diputados Aidar y Pellón, refundiéndolo con el del Senador Bértora, ya vistos. También en 1964, el entonces Senador por la Pcia. de Río Negro, De Rege (22), propuso un proyecto de ley tendiente a excluir a los pueblos y ciudades ubicados en el litoral marítimo patagónico del régimen establecido para las zonas de seguridad, que recibió la media sanción de su Cámara (23).

En un sentido distinto, encontramos en 1965, en cambio, el proyecto de ley propiciado por el Senador Celestino Gelsi (24) por el que se establecía la prohibición de residencia de ciudadanos extranjeros en las zonas de seguridad de la frontera chilena, y se preveía la posibilidad de expropiación de todos los inmuebles pertenecientes a ciudadanos o empresas extranjeras ubicadas en dicha zona.

Con relación al problema de la celeridad de los trámites derivados del régimen inmobiliario estatuido por el Decreto ley 15.385/44 y sus reglamentos, se registra un proyecto de declaración del año 1961, presentado por los Diputados nacionales Cristino Chamarro y Alejandro Arceñáriz (25), por la cual la Cámara de Diputados de la Na -

---

(22) Diario de Sesiones de la H.Cámara de Senadores de la Nación del 10 de junio de 1964, pág. 194.

(23) Idem, 30 de octubre de 1964, pág. 2.237

(24) Idem, 16 de diciembre de 1965, pág. 2.904.

(25) Diario de Sesiones de la H.Cámara de Diputados de la Nación, reunión 55a., octubre 25 y 26 de 1961, págs. 4191/2.



ción solicitaba del P.E. que éste "tomara las medidas necesarias y urgentes a efecto de hacer cesar los graves perjuicios que viene ocasionando la excesiva demora con que actúa la ONZA en la expedición de certificados para escriturar inmuebles", señalando en sus fundamentos que, aparte del agravio a lo que expresamente disponen los arts. 14 y 20 de la Constitución Nacional (26), "se suma una excesiva morosidad con que actúa la maquinaria burocrática para despachar las autorizaciones indispensables con el objeto de escriturar las operaciones pendientes, cuyas demoras sin embargo ocasionan ingentes perjuicios a los interesados", acusando además la superabundancia de datos personales exigidos a los contratantes y familiares, de lo que no escapan -sostenían- ni los argentinos nativos.

Como se ha visto, algunos esfuerzos han sido hechos en el sentido de agilizar esos trámites, pero aún hoy su lentitud, motivada principalmente -pensamos- en la cantidad de recaudos e informaciones a llenar, sigue constituyendo un problema sobre el cual es conveniente atraer la atención.

---

(26) Art. 14. C.N. : "Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber:..... de usar y disponer de su propiedad..."

Art. 20 C.N.: "Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos..."

Otro aspecto de las restricciones legales al dominio, y aún a la mera tenencia, de inmuebles ubicados en las zonas fronterizas está dado por la ley 14.027, del 13 de junio de 1951 y aún hoy vigente, por la cual se otorga la libre entrada, sin necesidad de consentimiento de propietarios u ocupantes, a los inmuebles limítrofes a las fronteras del país, a la Policía Federal, Gendarmería Nacional o a las autoridades que determine la CNZS, a fin de permitir el franco acceso de éstas a los puntos de comunicación internacional allí existentes, como así también su libre desplazamiento a lo largo de la frontera (ver art. 1°).

El Mensaje del P.E. que acompañó el proyecto que - dió lugar a la sanción de esta ley (27), basó el mismo en la necesidad de controlar adecuadamente el contrabando de bienes y personas a través de distintos puntos no autorizados de la frontera para su entrada o salida, pero en realidad, y como se destacó al tratarse ese proyecto en Diputados (28), el mismo constituía verdaderamente un texto complementario del Decreto ley 15.385/44, indispensable para la cabal satisfacción de las finalidades - de éste, sin perjuicio de servir para combatir el contrabando de bienes y mercaderías y el tráfico ilegal de personas.

---

(27) Ver Diario de Sesiones de la H.Cámara de Senadores de la Nación, Reunión del 31 de agosto de 1950, págs. 1072/3.

(28) Ver Diario de Sesiones de la H.Cámara de Diputados de la Nación, Reunión del 30 de mayo de 1951, págs.268/275.-

La ley sancionada y publicada bajo el número 14.027, establece también que los propietarios y ocupantes de ta les inmuebles deben también consentir la instalación en los mismos de destacamentos que las autoridades juzguen indispensables para la vigilancia de los pasos interna - cionales no habilitados, sin perjuicio de las indemniza - ciones civiles a que ello diere lugar (art. 2°). Por o - tra parte es también obligación de esos propietarios u o cupantes denunciar la existencia de esos pasos no habili - tados, todo movimiento de personas, ganado, mercadería, etc. que se realice hacia o por tales pasos dentro de sus res - pectivos inmuebles, estando penado el incumplimiento de - estas obligaciones con sanciones de multa o arresto, sien - do autoridad para su aplicación la CNZS, con recurso de a - pelación ante el Juez Nacional de la respectiva jurisdic - ción (arts. 3° y 4°).

#### D. Actividades económicas y sociales

Debemos conceptuar dentro de este rubro la instala - ción de colonias que previera el art. 64 de la ley 12.636, que ya hemos examinado. A ello se refería precisamente el art. 7°, inc. f, del Decreto ley 15.385/44 cuando reempla - zó el informe del Ministerio de Guerra por la previa auto - rización de la CNZS para las adjudicaciones que, en tal - sentido, efectuara el Consejo Agrario Nacional.

Pero el Decreto ley 15.385/44 incursionó también, aun

que siempre dentro del ámbito de la policía de la seguridad en las actividades económicas y sociales. No poca trascendencia tienen, por cierto, las disposiciones que acabamos de examinar en cuanto al régimen de los bienes raíces en las zonas de seguridad de fronteras. Pero más allá de esas previsiones, aquel Decreto especifica que dentro de esas zonas "las autoridades nacionales, provinciales y municipales no podrán otorgar concesiones para la explotación de servicios públicos, vías de comunicación, establecimientos mineros e industrias metalúrgicas y químicas, sin recabar previamente la autorización del Consejo de Defensa Nacional, cuya Comisión Nacional de Zonas de Seguridad prestará conformidad a la libre implantación o establecerá recaudos y condiciones que será menester salvaguardar al otorgar el correspondiente permiso o concesión, en defensa de las finalidades militares que interesan a la zona" (art. 9°).

Por otra parte, dentro de las competencias fijadas para la CNZS, como se ha visto, se amplía la intervención de esa Comisión a la consideración y resolución de los pedidos para el otorgamiento de las concesiones recién señaladas, y de las referidas a vías y medios de comunicación y de orientación de la opinión pública, transportes, pesca marítima y fluvial, así como toda fuente de energía e industrias de cualquier índole que interesen a los fines de la seguridad nacional, (art. 18, inc. e, ley 16.970).

Si entendemos que esta última restricción no puede ser considerada hoy día como estrecha, veremos que la intervención de la CNZS es de una amplitud considerable y - que, en realidad, esa intervención se verá restringida antes bien por la propia capacidad del organismo para abarcar y profundizar en campos tan diversos que por el marco que le otorga la legislación. Esa necesidad de autolimitación es lo que pareció reconocer el Decreto -- 21.268/50, del 6 de octubre de 1950 (hoy derogado por el Decreto "S" 1.402/70, cf. Res. CNZS 38/70), cuando facultó a la CNZS a establecer excepciones a la necesidad de autorización fijada por el art. 9º del Decreto 15.385/44.

Agreguemos todavía que compete a la CNZS asesorar a las autoridades nacionales, provinciales y municipales, y a los organismos autárquicos de esas jurisdicciones, cuando actúen en el campo económico-social en las zonas de - frontera como personas del derecho privado (art. cit.) y actuar, a título de organismo coordinador -ya hemos criticado este aspecto-, asesorando y orientando la acción de las distintas autoridades que por razones de jurisdicción desarrollen actividades dentro de la zona de seguridad para lograr la necesaria armonía y eficiencia en la estructuración y aplicación de las disposiciones que, directa o indirectamente, se refieren a la defensa nacional (art.16, inc. f, ley cit.). Señalemos todavía que es facultad y de

ber de la CNZS proponer al CONASE tanto las adquisiciones y expropiaciones necesarias como las leyes, decretos, reglamentaciones y medidas vinculadas con las zonas de seguridad, y se tendrá una medida de la capacidad de intervención de ese organismo en las actividades económicas y sociales en los espacios geográficos considerados.

La CNZS ha ejercido en algunas oportunidades la facultad de autolimitar su intervención: así se eximió de la necesidad de autorización previa a los casos en que se trate de empresas de transporte terrestre de pasajeros y carga en las zonas de seguridad, cuando su recorrido no salga de los límites del ejido correspondiente a una población, salvo si establecieren conexiones con empresas o líneas de países vecinos (Res. CNZS N° 2/50, aún vigente)<sup>(29)</sup> Asimismo, por la necesidad de agilizar la tramitación del cúmulo de expedientes a consideración de la Comisión, ésta por Resolución 27/69, del 12 de mayo de 1969, dejó sin efecto el requisito de su autorización previa cuando, en expedientes originados en la Dirección General de Pesca y Conservación de la Fauna, se tratara de la renovación de permisos de pesca marítima costera y concesiones costeras que hubieren recibido dictamen original favorable y siempre que no hubiere modificaciones en cuanto a la zona de actividades y que, tratándose el permisionario de una sociedad, no hubiese sufrido modificaciones en su integra-

(29) Por circunstancias locales, se reimplantó a partir del 1/I/1969 la necesidad de autorización para los prestarios de los servicios de taxis y "remises" en el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Res. CNZS 26/68).

ción.

En materia social, destacamos dos aspectos que merecieron atención legislativa: uno, referido a la creación, en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, de una Comisión integrada por representantes de distintos Departamentos de Estado, siendo representante del Ministerio de Defensa un miembro de la CNZS, creada por Decreto 15.498/53 (30) para el estudio del problema de la radicación de misiones religiosas en zonas de seguridad del interior y fronteras, en especial las de cultos distintos al católico apostólico romano, y sus instituciones afines. Con tal finalidad, debía encarar los siguientes puntos:

- a) Radicación, orgánicamente planificada de las misiones católicas;
- b) Conversión, cuando así conviniera, de las misiones no católicas, en escuelas rurales y colonias agrícolas;
- c) Supresión de todas aquellas misiones no católicas, cuya doctrina, prédica o actividades extraconfesionales - pudieran resultar inconvenientes;
- d) Reglamentación, en general, de las misiones o cultos no católicos dentro de las zonas de seguridad del interior y de fronteras.

---

(30) B.O. del 26 de agosto de 1953.

El Decreto que acabamos de comentar, si bien fijaba un plazo de 120 días para que la Comisión se expidiera, fué derogado por el Decreto 6.549/57 (31).

El otro aspecto, referido a la educación, se reflejó en el régimen especial para las escuelas de frontera, instituido por la Ley 17.591 (32), quedando dichas excluidas de las previsiones de la ley 14.473 (33). Se buscó con ese régimen especial acrecentar el espíritu patriótico, fortalecer la conciencia nacional y promover las comunidades servidas, pero también "atender al desarrollo de las posibilidades de la zona, en coordinación con las fuerzas comunitarias" y "complementar la labor de los servicios técnicos, gubernamentales o privados, en desarrollo de la comunidad" (art. 2º). Entre los requisitos para ser docente en tales escuelas se incluyó el de ser argentino nativo, adherir a los objetivos de la ley y comprometerse a constituir residencia en la localidad donde esté ubicada la escuela de actuación. Normas para la contratación de esos docentes, fueron dadas por el Decreto 2.641, del 15 de mayo de 1968 (34). La ley 19.470 (35), exceptuó todavía a estos docentes de llenar, para su designación, los requisitos generales es

---

(31) B.O. del 26 de julio de 1957.

(32) B.O. del 11 de enero de 1968; A.D.L.A., XXVIII-A, pág. 130.

(33) Ver A.D.L.A. XVIII-A, pág. 98.

(34) B.O. del 22 de mayo de 1968; A.D.L.A., XXVIII-B, pág. 2.165.

(35) B.O. del 9 de febrero de 1972.



tablecidos en la ley 17.036 (36).

Una modificación parcial de ese régimen la encontramos en la misma ley 18.575, de creación de la zona y áreas de frontera, cuando en ella se dispone que "las vacantes de cargos docentes... ..nacionales, provinciales o municipales deberán ser cubiertas por argentinos nativos o naturalizados, con 6 años de ejercicio de la ciudadanía como mínimo" (art. 9°).

Finalmente, y ya dictada la ley 16.575, sus disposiciones dieron motivo a que se revisara la ley 17.591 y se dictara la ley 19.524 (37) que las deroga, modificando el régimen de escuelas fronterizas, titulado ahora "regimen de escuelas para zonas y áreas de frontera". Este cambio, a pesar de seguir en vigencia el originario Decreto ley 15.385/44, sobre zonas de seguridad, del interior y de fronteras, es demostrativa de nuestra tesis en el sentido que tanto las disposiciones de ese Decreto ley como las de la ley 18.575 deben constituir un régimen único e integral para la protección de las fronteras de la Nación.

La principal modificación que introduce la ley 19.524 es la de ampliar ese régimen a todos los niveles y modalidades de establecimientos educativos, oficiales y privados reconocidos situados en la zona y áreas de -

---

(36) A.D.L.A. XXVI-C, pág. 1.639.-

(37) B.O. del 19 de marzo de 1972.-

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

frontera, por cuanto estas últimas, en tanto por su situación y características especiales, requieren la promoción prioritaria de su desarrollo, suponían esfuerzos en el nivel educativo secundario, en particular en cuanto a su educación técnica.

La experiencia recogida con el régimen anterior aconsejó asimismo otorgar estabilidad a los docentes afectados, suprimiéndose el régimen de contratos, adoptándose además medidas de orden organizativo, curricular y asistencial como instrumentos para alcanzar la política educativa propuesta para esa zona y áreas de frontera.

4. Legislación argentina sobre zona y áreas de frontera.

4.1. Antecedentes inmediatos de la ley 18.875.

El actual régimen sobre zona y áreas de frontera en nuestro país, si bien reconoce los antecedentes que hemos revisado en el cap. 3.2., se genera fundamentalmente en la ley 16.970, de Defensa Nacional ( 1 ). Esta ley recogió el reconocimiento de que resulta inadecuado e incompleto " legislar exclusivamente sobre situaciones en tiempo de guerra, no contemplando con la profundidad - necesaria las exigencias que en todo tiempo plantea la seguridad nacional " e impropio " ignorar un hecho fundamental como es la interdependencia entre los aspectos de seguridad y desarrollo " - ( 2 ), introduciendo así modernos conceptos dentro del significado de la defensa nacional al establecerse específicamente que las previsiones y medidas inherentes a la defensa nacional serán coordi nadas armónicamente con las que se refieren al desarrollo integral - del país y formuladas juntamente con éstas, en los distintos planes y programas que se elaboren ( artículo 5o. ).

Dentro de los explícitos fundamentos de esa ley se sostuvo particular mente " que se hace necesario establecer para determinadas zonas del país, medidas especiales que concurren, permanentemente a salvaguardar intereses vitales de la Nación " ( 3 ).

---

( 1 ) Publicada en B.O. del 10/X/1936, y en ADLA XXVI- C, 1474.

( 2 ) De la nota al P.E. acompañando el proyecto de ley.

( 3 ) Ver cita anterior.

Esa ley creó el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad, y como uno de sus órganos principales al Consejo Nacional de Seguridad ( CONASE ), dentro de cuya competencia se incluyó ( artículo 13, inc. f ) el " establecer zonas de seguridad y proveer a través de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad a la mejor administración de los asuntos relativos a la seguridad en dichas zonas ".

La Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, creada por el Decreto 15.385/44, fue integrada por la Ley de Defensa Nacional, como vimos, componente del CONASE " para el asesoramiento, información, coordinación y administración en lo concerniente a zonas de seguridad " ( artículo 14, inc. b ). Así le corresponde a aquella Comisión, entre otros aspectos de su competencia, " proponer al CONASE el establecimiento de zonas de seguridad en parte o partes del territorio nacional, donde existan intereses vitales de la Nación que exijan la adopción de medidas especiales para ponerlas a cubierto de interferencias o perturbaciones sustanciales, insinuadas, declaradas o potenciales, como también la desafectación de aquellas que hubieren dejado de revestir tal carácter " ( art. 18, inc. a ). La misma Ley de Defensa Nacional, por otra parte, previó el dictado de una Ley de Zonas de Seguridad ( cf. arts. 15, in fine, y 58 ).

El CONASE, de acuerdo con la función que le asignara al art. 13, de la Ley de Defensa Nacional " y en cumplimiento de los principios generales contenidos en la misma ", propuso un proyecto de texto legal para el desarrollo, especialmente aplicable a la frontera.

Los fundamentos de dicho proyecto estriban en las condiciones de d

bilidad económica y demográfica de algunos sectores de la frontera argentina, que crean una situación general de vulnerabilidad en las mismas y en un decidido planteo para su integración con el resto de la Nación. Dado el carácter de las medidas cuyas orientaciones se señalaban en tal proyecto, centradas en una acción para el desarrollo, motivó que la Secretaría del CONASE promoviera la constitución de una comisión integrada por representantes de los distintos ministerios, comandos en jefe, secretarías de Estado, Secretaría del CONADE y de otros organismos nacionales para el análisis y consideración de los aspectos de desarrollo e integración de esos territorios, así contemplados.

El resultado fue un proyecto de ley definitivo, con el que se entendía reconocer "la complejidad de los factores comprendidos en un planeamiento del desarrollo integral de la frontera y la variedad de sectores, jurisdicciones e intereses que abarca" (4).

Tal proyecto fue sancionado y promulgado como Ley de la Nación bajo el número 18.575 (5).

---

(4) Ver nota al P.E.N. acompañando el proyecto de la ley 18.575

(5) Sanción y promulgación el 30/I/1970. Publicada en el B.O. del 30/II/1970 y en ADLA XXX - A. 142.

#### 4.2. Ambito espacial de aplicación.

La ley 18.575 establece provisiones tendientes a promover el crecimiento sostenido del espacio adyacente al límite internacional de la República, que a estos efectos se considerará zona de frontera para el desarrollo (1). En caso de que determinados lugares requieran, por su situación y características, la promoción prioritaria de su desarrollo, se establecerán en ellos áreas de frontera (2). La determinación, modificación y cesación de esa zona y áreas, la deja la ley a cargo del Poder Ejecutivo; el supuesto de cesación se dará cuando en alguna de ellas se hayan logrado los objetivos propuestos (3).

Como se señalara en el mensaje que acompañó al proyecto de ley, "una de las características deseables en toda ley, es que tenga una vigencia adecuada al tiempo y al espacio en que se realicen los objetivos perseguidos.... A los efectos de concentrar la acción intensiva, la ley prevé, a los fines del desarrollo, una limitación de la frontera a una zona y, dentro de ella y de acuerdo a las características de ciertos espacios, la delimitación de áreas de frontera en las que se ha de realizar una acción preferente, pero previendo la determinación de nuevas áreas una vez alcanzados los objetivos en las primeras".

El Poder Ejecutivo utilizó las facultades delegadas por la ley, para la determinación de zona y áreas, mediante sendos decretos del 30 de enero de 1970, el No. 468/70 para la primera y el No. 469/70 para las segundas.

---

(1) Art. 1o. -

(2) Art. 3o. -

(3) Art. 4o. -

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

En el primero de ellos se reafirma la facultad del Poder Ejecutivo de determinar la zona y áreas de fronteras, modificar sus límites cuando así convenga y hacer cesar ese régimen una vez alcanzados los objetivos propuestos (art. 4o., incs. a, b, y c), en una reiteración del texto de la ley que conceptuamos innecesaria, reiteración que, por otra parte, vuelve a encontrarse en el art. 11 de dicho decreto (4). Ese mismo Decreto 468/70, establece el mecanismo a seguirse para tales determinaciones: la ex-Secretaría del CONASE tenía a su cargo promover la delimitación y/o modificación de la zona y de las áreas de frontera y la cesación, en cada caso, de dicho régimen (5), y sus conclusiones, elevadas al CONASE, permitirían a este organismo intervenir asistiendo al P.E. en la materia (6).

En el art. 15 del Decreto 468/70, que sufrió una parcial modificación medante el Decreto 1387/71, se determinó, en base a la cartografía 1: 500.000 del Instituto Geográfico Militar, la zona de frontera, como sigue (ver mapa N°4):

a) El territorio comprendido entre el límite internacional y la ruta nacional No. 40 a partir de Río Gallegos hasta su intersección con la ruta nacional No.288; por la misma hasta el río Chico, límite departamental este del departamento de - Río Chico; ruta nacional No. 40 a lo largo de todo su recorrido a través de las pro

(4) Art. 11, 2a. parte: "... A medida que se logren los objetivos particulares de cada una de ellas (áreas de frontera), cesarán como tales, determinándose otras cu-ya situación y características especiales lo hagan conveniente".

(5) Art. 7o., inc. c).

(6) Art. 5o. A pesar de ello, dentro de las disposiciones transitorias, en el art.17 se dispone la directa proposición al P.E., por la ex-SECONASE, de la delimitación de las áreas de frontera iniciales.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

vincias de Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén y en Mendoza hasta su intersección con la ruta nacional No. 145, por la misma hasta el límite internacional.

b) El territorio comprendido entre el límite internacional, la ruta No. 20 hasta Pacheco-Talacasto y ruta nacional No. 40. Por la misma sigue su recorrido por las provincias de San Juan, La Rioja y Catamarca, hasta la localidad de Hualfin. Desde allí la ruta nacional No. 53 hasta San Antonio de los Cobres, ruta nacional No. 53 hasta la localidad de Abra Pampa en la provincia de Jujuy. Desde esta localidad sigue por Iruya en Salta, Río Santa Cruz, localidad de Orán, vías del Ferrocarril Nac. General Belgrano hasta General Ballivián, ruta nacional No. 81, a través de su recorrido por la provincia de Salta y Formosa la ciudad capital (exclusive), ruta nacional No. 11 hasta Resistencia (exclusive) en la provincia del Chaco; ruta nacional No. 12 a través de las provincias de Corrientes y Misiones (ambas capitales exclusive) hasta Yermal Vázquez Cué; ruta nacional No. 101 hasta A. Yacuy; límites departamentales Oeste de General Manuel Belgrano y San Pedro hasta la localidad de Fracram; ruta nacional No. 14 en su recorrido por las provincias de Misiones, Corrientes y Entre Ríos hasta Federación.

c) El territorio comprendido sobre el litoral marítimo y la intersección de la ruta nacional No. 22 con la ruta No. 3 en la provincia de Buenos Aires. Por la misma hasta Puerto Madryn, continuando por vías del Ferrocarril Nac. General Roca hasta Trelew, ruta nacional No. 3 hasta Pico de Salamanca; Pampa del Castillo, ruta No. 277 hasta Colonia Las Heras, Ferrocarril a Puerto Deseado hasta



Jaramillo; ruta nacional No. 3 hasta Monte Aymond incluyendo las localidades de San Julián, Comandante Piedrabuena y Río Gallegos.

d) El Territorio Nac. de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Las partes que aparecen subrayadas en el texto que se acaban de transcribir, fueron modificadas por el Decreto nacional No. 1387, del 27 de mayo de 1971, indicándose, en lugar de la "ruta No. 20", la "ruta No. 40", y en lugar de "ruta nacional No. 11 hasta Resistencia (exclusive) en la provincia del Chaco", el siguiente texto: "Ruta nacional No. 11 hasta el río Bermejo continuando por el mismo hasta el límite oeste del partido Bermejo en la provincia del Chaco; límite oeste del mencionado Partido hasta la Ruta nacional No. 11, continuando hasta Resistencia (exclusive);".

Como se ve, aproximadamente un tercio del territorio argentino en el continente americano aparece afectado por esta determinación, lo que unido a su carácter pone de relieve la importancia y envergadura del problema encarado.

En el Decreto 469/70, por su parte, se determinaron, teniendo en cuenta la misma cartografía del I.G.M., las áreas de frontera con las siguientes designaciones y delimitación (art. 1o.) (ver mapa n° 4):

1. En la provincia de Formosa: área Clorinda: comprende el territorio limitado al norte por el río Pilcomayo, al este por el río Paraguay, al sur por el riacho Negro y ruta No. 86 y al oeste por el límite entre los departamentos Pilcomayo y Pilagás.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

2. En la provincia de Misiones: área Bernardo de Irigoyen: comprende el territorio de los departamentos de San Pedro, y General Manuel Belgrano.

3. En la provincia de Neuquén:

a) Area Chos Malal: que comprende el territorio limitado al norte por el límite internacional, al este por el arroyo Turbio, arroyo Curi Leuvú, localidad de Chos Malal, límite entre los departamentos Chos Malal y Minas; continuando por río Neuquén al sur, este y sur por el arroyo Truquicó-Có, Callen Payac, arroyo El Cholar, río Reñileuyú, arroyo Los Tábanos; y al oeste por el límite internacional.

b) Area Junín de los Andes: comprende el territorio del departamento Huiliches.

4. En la provincia de Chubut:

a) Area Epuyen: comprende el territorio limitado al norte por el límite interprovincial con la provincia de Río Negro; al este Co. Negro o de la Mujer, Co. Maiten, Co. Coihue, Ea. La Burrada; al sur por el río Turbio, Co. Cubridor, ruta nacional No. 258; al oeste por el límite internacional.

b) Area Corcovado: comprende el territorio limitado al norte por la ruta nacional No. 259, desde el límite internacional hasta la localidad de Trevelín; al este por la línea que une Trevelín, L. Rosario, Barranca, Elena, Jaramillo; al sur por el río Carrenleufú, margen sur del lago General Vintter; al oeste por el límite internacional.

c) Area Senguerr: comprende el territorio limitado al norte por las márgenes norte de los lagos La Plata y Fontana, río Senguerr, localidad Alto Río

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Senguerr; al este la línea que va del extremo este de la localidad Alto Río Senguerr a la intersección del meridiano 71o. con el río Mayo, meridiano 71o.; al sur por el límite de la provincia de Chubut con la provincia de Santa Cruz; al oeste por el límite internacional.

5. En la provincia de Santa Cruz:

a) Area Río Chico : que comprende el territorio del departamento de Río Chico.

b) Area Calafate: comprende el territorio limitado al norte por la margen norte del lago San Martín y su continuación hacia el este hasta la ruta nacional Nro. 40; al este por la ruta nacional Nro. 40 hasta la intersección con el río Bote, Valle del Río Bote, río Centinela Chico, nacimiento del río Centinela, Poverlika; al sur y al oeste por el límite internacional.

A esas nueve áreas de frontera, el Decreto 1388, del 27 de mayo de 1971, agregó una décima, el Area Bermejo, comprensiva de todo el territorio del partido Bermejo, en la provincia del Chaco, posibilitada por la modificación de la zona de frontera efectuada mediante el Decreto Nro. 1387/71, según se ha visto más arriba.

Se aprecia así que no en todos los casos, para la delimitación se ha respetado la división política, en Partidos o Departamentos, de las Provincias afectadas por esta legislación; suponemos que habrán existido razones para ello, pero atendiendo a la creación de un funcionario con competencias especiales, el comisionado de área de frontera ( figura que examinaremos más adelante, designado en cada caso por el gobernador respectivo y bajo la dependencia directa de éste (7)

~~77~~.

\_\_\_\_\_

( 7 ) Art. 7o., Ley 18.575.-

a que las divisiones administrativas de las Provincias siguen por lo general las delimitaciones departamentales, y a que, además, los Partidos o Departamentos son las unidades menores que suelen tenerse en cuenta a los fines estadísticos y censales, tal disparidad tiene serias contrindicaciones como para que el criterio seguido sea objeto de reexamen (ver mapas N<sup>o</sup> 6 y 7).

A ello, deben agregarse aquí como válidas las reflexiones que se han hecho antes, en este trabajo, con relación a la delimitación de las zonas de seguridad de fronteras, de conformidad con el Decreto Ley 15,385/44.

Considerando al territorio como base física, asiento material del Estado y de los organismos que en él existen, la Administración para ejercer su actividad, ha de tener en cuenta forzosamente las varias entidades de carácter territorial y las diversas necesidades de servicios públicos para su adecuada distribución en el territorio nacional. Así, la determinación territorial de las diversas esferas administrativas, el territorio al cual han de extender su acción, son problemas fundamentales de toda organización jurídico - administrativa.

Para esa división, olvidar la realidad histórica, las condiciones en que, en el momento de proponerse la reforma o atribución territorial desenvuelven las varias entidades locales, y tratar de crear otras nuevas desatendiendo esa realidad y esa vida activa, sólo podría obtenerse una división artificial, que en lugar de facilitar el mejor desarrollo de las actividades del lugar, y aún las de la propia administración, se las entorpecería. Por otra parte, si la división atendiera sólo al pasado histórico, y olvidase la evolución y el cambio en las necesidades y sus modos de satisfacción, se faltaría a una de las bases esenciales de toda buena Administración. De allí que atender a ambos aspectos, la realidad actual y su evolución, es cumplir con el fin a que deben responder las divisiones territoriales (8)

(8) Cf. GASCON Y MARIN, J., Derecho Administrativo. Madrid, Impr. Clás. Esp., 1917, T. I., - pags. 476 y ss.

Sin duda son múltiples las actividades de la Administración Pública y su mejor distribución en el territorio puede exigir, en razón de su naturaleza especial, una desigualdad división de aquél. No son iguales, por cierto, las exigencias territoriales en cuanto a mantenimiento del orden público, a mantenimiento de la seguridad, a servicio hidrológico, a servicio minero o a servi-cio forestal, pero ésto no quiere decir que forzosamente hayan de existir dos divisiones completamente distintas entre ellas: la de los organismos territo-  
riales locales y la de los servicios públicos, sino que al atender a las peculiares condiciones en que territorialmente se considere a esos servicios, debe atenderse a adaptarla en cuanto sea posible a la división territorial general, sin llegar al extremo de que, por una pretensión de uniformidad, se sacrifique una a otra (9).

Debe atenderse también además de las peculiaridades de la necesidad a satisfacer, a que no resulte una confusión y entorpecimiento al superponerse dos o más sistemas de división que alcancen a un mismo territorio.

Por otra parte, para mayor dificultad, las condiciones geográficas, que parecen delimitar claramente extensiones territoriales determinadas, no siempre coinciden con otros elementos no materiales, de los que una buena división del territorio no puede prescindir.

Pero en general, resulta muy relevante que la división territorial no venga a romper (salvo propósito específico) las condiciones de vida al distribuir a ésta en el territorio, con la superposición de otras dos disímiles divisiones: una so

---

(9) Cf. Cit., pág. 480.

bre la vida real y la otra, con fuerza legal, pero artificial y sólo aplicable a lo administrativo oficial ( 10 ).

Es por ello que, atendiendo a todas esas circunstancias, debe actuarse con sabiduría legislativa, buscando para cada supuesto la solución que mejor se adapte al caso dado, sin sacrificar a estos en aras de una generalización que pudiera resultar inconveniente al subsumir en ella supuestos concretos. De allí también que resulte pensable la posibilidad de examinar también el ajuste de la delimitación preexistente de los Partidos o Departamentos provinciales, siempre y cuando esa preexistencia no se haya incorporado de manera ya relevante a las condiciones de la " vida real " de la que se ha hablado - más arriba ( 11 ).

Para finalizar el tratamiento del ámbito espacial, a nivel global, de la zona y áreas de frontera, señalemos que las medidas promocionales a aplicarse en las mismas, cuando coincida con territorio de jurisdicción de parques nacionales, deberán adecuarse a la ley 12.103 o sus modificatorias - ( art. 6o. in fine, ley 18.575 ). Muchos son los supuestos en que se ha de dar esta previsión legislativa, por cuanto el Parque Nacional Los Glaciares está inscripto en su totalidad dentro del Area de frontera Calafate, como lo está también el Parque Nacional Perito Moreno dentro del Area Rio Chico,

---

( 10 ) Ibidem, pag. 481.

( 11 ) Al momento de escribirse este trabajo, existe preparado un proyecto de Decreto nacional que modifica, corrigiendo o ampliando, los límites de algunas Areas de Frontera ( Río Chico, Seguerr, Corcovado, ~~Epiyer~~, Chos Malal y Clorinda ), creando, además el Area de Frontera Tartagal en la Provincia de Salta, sobre el límite internacional con Bolivia. Ese proyecto difiere de la concepción que hemos expresado en el texto.

el Anexo Puelo dentro del Area Epuyen, o el Parque Nacional Pilcomayo dentro del Area Clorinda, o como están parcialmente superpuestos el Parque Nacional Lanín y la Reserva Nacional del Copahue con las Areas Junín de los Andes y Chos Malal, respectivamente (ver mapa N° 4)

Ahora bien el 6 de febrero de 1970 se dictó la ley 18.594, que modificó la antigua ley de Parques Nacionales 12.103, sin que en ella ni en sus normas complementarias se haya hecho referencia alguna a aquella previsión de la ley 18.575.

Queda pues, pendiente de reglamentación un importante aspecto en materia de jurisdicción territorial que hace a la aplicación de la ley 18.575.

4.3. Ambito temporal de aplicación.

La delegación que por los arts. 3 y 4 de la ley 18.575 se efectúa a favor del Poder Ejecutivo Nacional para la delimitación de la zona y áreas de frontera y para la afectación o desafectación de éstas persigue, como ya se señaló, que la ley tenga una vigencia adecuada al tiempo en que se realicen los objetivos.

Hemos visto ya, con la experiencia recogida por la aplicación del Decreto 15.383/44, respecto de las zonas de seguridad del interior, que las mismas fueron desafectándose paulatinamente por comprobarse que habían dejado de existir las razones que dieron lugar a su creación.

También hemos visto que las delimitaciones practicadas mediante los Decretos 468/70 y 469/70 ya han sufrido algunas modificaciones.

Todo esto nos dice de la necesidad de un régimen flexible, dinámico, aunque la ley 18.575 contemple "esfuerzos que se aplicarán en la frontera y que exigirán prolongados lapsos de ejecución" (1), por lo que concebimos acertado el diferir para la reglamentación tales aspectos, supeditados, como se vió, al "logro de los objetivos propuestos" (2).



(1) De la nota al P.E. acompañando el proyecto de la ley 18.575.  
 (2) Arts. 4o. de la ley 18.575, 4o., inc. c, y 11 del Decreto 468/70.-



## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

## 4.4. Ambito personal.

## 4.4.1. Organos de aplicación.

Al Presidente de la Nación, en su carácter de Jefe Supremo de la Nación, compete la máxima responsabilidad en la dirección superior de la defensa nacional (1). Los ministros del Poder Ejecutivo, los comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, los secretarios de Estado, los gobernadores de provincia y del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur e intendentes municipales, dentro del ámbito de su respectiva competencia, tienen la directa responsabilidad de cumplir y hacer cumplir las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Nación, en materia de defensa nacional y de preparar y ejecutar las medidas pertinentes (2).

A los fines de la seguridad nacional, depende directamente del Presidente de la Nación el Consejo Nacional de Seguridad, CONASE, presidido por aquél e integrado por los ministros del P.E.N., los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas como miembros permanentes, el Secretario de Estado Jefe de la Central Nacional de Inteligencia como asesor permanente en inteligencia y por los secretarios de Estado como miembros no permanentes; estos últimos concurren a las reuniones del CONASE cuan

---

(1) Art. 9º de la ley 16.970, art. 86, incs. 14 a 19 de la Constitución Nacional, sin perjuicio de las atribuciones correspondientes al Congreso según el art. 67, incs. 15 y 21 a 26, de la misma.

(2) Art. 10, ley cit. El art. 3, inc. 2, ley 19.276, suprimió la expresión "secretarios de Estado".

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

do así lo dispone el Presidente de la Nación (3).

Dentro de las competencias fijadas para el CONASE, en cuanto a lo que concierne directamente a la materia aquí en examen, le corresponde a éste "establecer Zonas de Seguridad y proveer a través de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad a la mejor administración en los asuntos relativos a la seguridad en dichas zonas" (4).

Para el cumplimiento de las funciones que se le fijan, el CONASE cuenta con una Secretaría, organismo de trabajo que depende directamente del Presidente de la Nación (5), y con la ya mencionada Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, para el asesoramiento, información, coordinación y administración en lo concerniente a Zonas de Seguridad. Ambos órganos se integran con funcionarios civiles y militares, permanentes y no permanentes (6).

A cargo del CONASE se puso la tarea de elevar oportunamente los proyectos de leyes atinentes, entre o-

(3) Arts. 11 y 12, ley cit. Actualmente, y de conformidad con lo dispuesto por el art. 3º, inc. 4, de la ley 19.276, el CONASE está integrado solamente por "los comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y los ministros y por el jefe de la Central Nacional de Inteligencia como asesor permanente en inteligencia".

(4) Art. 13, inc. f), ley cit.

(5) En virtud del art. 1º de la ley 19.276 (B.O. del 1/X/1971), que crea la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno, ésta se desempeñará como órgano de trabajo y de asesoramiento del CONASE, al igual que del CONADE y del CONACYT. Ver también art. 3º de dicha ley.

(6) Arts. 14 y 15, ley cit.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

tros objetos, a las Zonas de Seguridad (7). Hemos visto ya, por otra parte (Cap. 4.2.), el mecanismo que surge de la ley 18.575 y su Decreto reglamentario 468/70 para la delimitación de zona y áreas de frontera, y para su modificación o cesación.

Como consecuencia de todo ello, la dirección de las tareas emergentes de la ley 18.575 son del resorte del Poder Ejecutivo Nacional con la intervención del CO NASE (8), siendo autoridades de ejecución los ministros del P.E.N. a través de las Secretarías de Estado correspondientes, las comandancias en Jefe de las Fuerzas Armadas y los gobernadores de las provincias en que dicha ley resulte, de aplicación, es decir todas las Pcias. argentinas, y el Territorio de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, con la sola excepción de las provincias de La Pampa, San Luis, Córdoba, Sgo. del Estero, Tucumán y Santa Fe, para el caso de la Zona de Frontera, y afectando específicamente a las provincias de Sta. Cruz, Chubut, Neuquén, Formosa, Chaco y Misiones, en el caso de las áreas de frontera (Ver mapas 4 y 6).

A esos mismos fines, al CONASE y a los comisionados de áreas de frontera se les otorga el carácter de "autoridades de coordinación y fiscalización" (9).

Pasaremos en seguida a revisar las funciones que han sido asignadas a los comisionados de áreas de frontera, y a los gobernadores de las Provincias en que dichas áreas han sido determinadas.

---

(7) Art. 58, ley cit.

(8) Arts. 1º y 5º, Decreto 468/70

(9) Arts. 2º y 3º Decreto cit.

La ley 18.575 estableció en su art. 7o. que las medidas promocionales cuyas orientaciones se fijan en la misma, serán coordinadas por un comisionado de área de frontera, designado por el Gobernador respectivo y dependiendo directamente del mismo. Esta dependencia así determinada reconoce, sin duda, el potencial de conflicto en cuanto a competencias que se plantea por razón de poderes delegados y no delegados por las Provincias al Gobierno Federal, pero a nuestro criterio solo es un paliativo que no llega a solucionar los problemas de fondo que, en un régimen de plena vigencia constitucional, se habrán de producir. No podemos menos que conceptuar esa disposición como contraria al art. 105 de la Constitución Nacional (11).

Dicho comisionado deberá reunir, según ese mismo art. 7o., la calidad argentino nativo y, además, deberá fijar residencia permanente en la misma área.

El art. 9o. del Decreto 468/70 reitera la tarea de coordinación que compete a los comisionados y les fija, además, las siguientes funciones.

- a) Evaluar las posibilidades de desarrollo integral del potencial existente en las áreas de frontera;
- b) Proponer al gobernador de la Provincia las medidas a aplicar y coordinar su ejecución una vez aprobadas.
- c) Mantener estrecho enlace técnico-funcional con la Secretaría del ConsejoNac. de Seguridad a los fines de una permanente capacitación y asesoramiento en materia de seguridad.

(11) Las provincias "se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal."

d) Appreciar el ritmo y la incidencia en su jurisdicción, del conjunto de medidas que se realicen en cumplimiento de la ley 18.575, a fin de mantener informado de ello al gobierno provincial y a la Secretaría del Consejo Nac. de Seguridad.

El art. 3o. del Decreto 468/70 agrega a las funciones de coordinación de estos comisionados las de "fiscalización" (12).

El carácter unipersonal de la institución así creada hace presumir - serias dificultades para el cumplimiento cabal del cúmulo de funciones, de alta responsabilidad, que se le fijan al funcionario que la encarna. En esas condiciones podríamos juzgar de pretenciosa a la norma recién transcrita, máxime que, como enseguida veremos, se ponen asimismo a cargo de los respectivos gobernadores otras tareas que estas, para su cumplimiento, han delegar -al menos en su faz preparatoria- en esos comisionados de su dependencia.

Por otro lado, ha de apreciarse que la instalación de estos funcionarios en sus respectivas áreas generará casi siempre una sensación competitiva -en el sentido negativo del término- entre las autoridades locales ya existentes que no pueden dejar de ver su actuación, en la medida en que pueda produciría, como una intromisión en asuntos que se les aparentan como propios, ya que toda tarea de promoción es concurrencial.

Además, tareas como evaluar las posibilidades de desarrollo integral del potencial existente en su área, para después, de allí, tomar las conclusiones necesarias para el cumplimiento de sus otros cometidos, ha de chocar la más de las veces con la falta de datos desagregados a nivel de esas áreas, en particular

---

(12) Observamos este art. 3o., en cuanto ubica en un mismo nivel aparente y de tareas comunes a órganos tan disímiles como el CONASE y estos comisionados.

cuando sus límites no coincidan con los departamentales o de partidos de la Provincia de que se trate (ver-mapas N° 6 y 7)-

Compete a los gobernadores, como hemos visto, por el art. 7° de la ley 18.575, designar a los comisionados de área de frontera, quienes estarán bajo su dependencia.

Estante dificultad para guardar debida concordancia con el régimen legislativo-constitucional de épocas normales, plantea el art. 12 del Decreto 466/70, que con carácter imperativo asigna a los gobernadores de provincia la obligación de desarrollar prioritariamente las áreas de frontera existentes en sus respectivas jurisdicciones. Si bien se trata de aplicar, en lo preferencial, medidas de fomento, se trata de la aplicación de poderes no delegados al Gobierno Federal (art. 104 de la Const.Nac.) que, en el mejor de los casos tienen el carácter de concurrentes.

Por otra parte, se pone también a cargo de los gobernadores de aquellas provincias afectadas por el régimen de la ley 18.575 (es decir, los de aquellas cuyo territorio entre en parte en la delimitación de la zona de frontera), el remitir antes del 31 de agosto de cada año el plan detallado de medidas específicas a ejecutar en la zona y, en su caso, en las áreas de frontera. Este plan debe ser confeccionado en base a las proposiciones que a esos gobernadores formularen los comisionados de área de frontera en cuanto a posibilidades del desarrollo integral del potencial existente en dichas áreas, previamente evaluadas, y debe ser e-

(13)

(13) Arts. 13, 9°, inc. a, b), Decreto 466/70  
Art. 10, Ley 18.575

levado al Poder Ejecutivo Nacional.

Este aspecto merece tres reparos : el primero, de índole constitucional, y en el cual acompaña a las disposiciones recién examinadas ; el segundo, de índole práctica y ya comentado, por envergadura e importancia de las tareas que se hacen recaer en los comisionados de área de frontera; y el tercero de técnica y claridad legislativas, puesto que no se comprende cual ha de ser la actitud de aquellos gobernadores cuyas provincias caen dentro del precepto por existir demarcación de zona de frontera en el territorio de su jurisdicción, pero que carecen de áreas de frontera en el mismo : tienen o no obligación de elevar planes ? según el art. 10 de la ley 18.575, también a ellos les correspondería, pero, en ese caso, con qué bases ?.

Aparte de los órganos ya descriptos, intervienen en la ejecución de la ley las ex-Secretarías del CONADE y del CONASE (hoy unificadas en la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno).

A la ex-SECONASE corresponde, además de proponer toda medida particular que conviniera aplicar en la zona de frontera (14), lo siguiente:

- a) Reunir y evaluar los antecedentes e informaciones concernientes a la Zona y Areas de Frontera, a fin de que el CONASE pueda asistir al

---

(14) Art. 7° inc. e, Decreto 468/70.

P.S. nacional en la determinación de zonas de frontera, la modificación de sus límites cuando así convenga o la cesación de ese régimen, y en la determinación de los objetivos y políticas particulares para cada una de las áreas de frontera y las medidas promocionales para éstas en especial y para la zona de frontera en general (15).

- b) Asesorar a todos los niveles de planeamiento y promover la coordinación (recomiendo que según el art. 3º del Decreto 468/70 las "autoridades de coordinación" serían el COMASE y los comisionados de área de frontera) de los estudios que realicen en todas las tareas relacionadas con la zona y área de frontera (16).
- c) Proponer los objetivos particulares de las áreas de frontera y las políticas y estrategias a aplicar en la zona en general y en las áreas de frontera en particular (17). Para el cumplimiento de esta tarea, el art. 8º del Decreto 468/70 prescribe que la SECONADE debía actuar coordinadamente con la SECONASE, pero frente a la ya comentada unificación producida en virtud de la ley 19.276 este artículo ha perdido actualidad.
- d) Esas dos Secretarías, hoy unificadas, debían además compatibilizar y evaluar coordinadamente las medidas propuestas en los planes detallados que se previeran, según se ha visto, a cargo de

(15) Arts. 7º, inc. b, 4º y 5º, Decreto 468/70; el inc. c) del art. 7º, cit, reitera esos mismos términos.

(16) Art. 7º, inc. b, Decreto cit.

(17) Art. 7º, inc. a), Decreto cit.



los gobernadores de provincias, para su integración en los planes provinciales, regionales y nacionales de desarrollo y seguridad, sometiéndolas al CONASE (18).

- e) A las funciones de asignación concretas que preceden deben agregarse todavía aquellas puestas en cabeza del CONASE, como las de coordinación y fiscalización del art. 3º del Decreto 468/70, o las de fiscalización de la integración y ejecución de los objetivos, políticas, estrategias y demás medidas referentes a la zona y a las áreas de frontera en la formulación y elaboración de los planes de desarrollo y seguridad, que menciona el art. 5º de la ley 18.575, puesto que no cabe pensar en el CONASE como ejecutor directo sino a través de su Secretaría.

La Comisión Nacional de Zonas de Seguridad es mencionada en el art. 10 de la ley 18.575 para disponer su intervención en materia de policía de radicación, en la forma errónea que veremos en el acápite siguiente.

---

(18) Art. 5º, ley 18.575 y art. 14, Decreto citado.--

## 4.4.2. Personas comprendidas o afectadas.

La radicación de pobladores es uno de los objetivos generales que la ley 18.575 (artículo 2º, inc.a) propone para ser alcanzado en la zona de frontera, -- "creando las condiciones adecuadas para ello". Esas condiciones se esperan obtener mediante medidas promocionales para la zona y en especial para las áreas de frontera.

Las medidas promocionales aludidas deberán proporcionar "estímulos suficientes que propendan a la radicación y arraigo de población" (artículo 6., inc. a, ley citada), promoviendo todo tipo de facilidad que contribuya a la consecución de tal objetivo (inc. h, artículo citado), en especial medidas de índole económico-social (sobre la infraestructura de transporte y comunicaciones, la explotación, elaboración y transformación de los recursos naturales, los regímenes - crediticio, impositivo y arancelario para la instalación o ampliación de industrias, el acceso a la tierra, la vivienda, la educación, la cultura y la salud pública).

Esas medidas promocionales deberán ser aplicadas por los gobernadores de provincia de manera preferencial en las áreas de frontera que estén ubicadas dentro de su respectiva jurisdicción (artículo 12, Decreto 468/70) y coordinadas por un comisionado de área - de frontera, designado por aquéllos en cada caso y bajo su dependencia.

Pero esa política de fomento de las radicaciones, atento el bien jurídico tutelado, tiene limitaciones o al menos especialidad: sólo, en principio, la de argentinos nativos o naturalizados.

La radicación de los extranjeros sólo es objeto de fomento cuando éstos reúnen al menos dos condiciones: probado arraigo al país y reconocida moralidad (artículo 8).

Esas limitaciones encuentran una explícita manifestación cuando se establece que las vacantes en cargos docentes o de funcionarios públicos nacionales, provinciales o municipales, en la zona de frontera, no podrán ser cubiertas, a partir del 11 de febrero de 1970 (1), sino por argentinos, nativos o por argentinos naturalizados, siempre y cuando éstos últimos cuenten con 6 años mínimos de ejercicio de la ciudadanía (artículo 9, ley citada).

Es destacable que el artículo 10 del Decreto 468/70 mencione que "la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad intervendrá en la autorización para la radicación establecida en el artículo 6 de la ley 18.775", pues fuera de lo ambiguo de la designación ("autorización para la radicación"), ya que podríamos deducir que se trata de una autorización para la radicación de pobladores en la zona de frontera, en ninguna parte de ese artículo 6 de la ley - y en verdad, en ninguna otra parte de la ley 18.775 - se habla de la necesi-

dad de autorización alguna para radicarse, sino tan sólo del fomento de la radicación y arraigo de la población (artículo 2, inc. a y artículo 6 inc. a) si bien limitando ese fomento de la manera que hemos visto (artículo 8).

La referencia, en realidad, como se ha visto en el parágrafo 3.2.2.2., de la competencia que, en materia de policía de radicación, otorga a la CNZS el art. 18, inc. d), de la ley 16.970.

(1) Ver arts. 2º y 3º del C.Civil, cf.art. 1º de la ley 16.504 y art. 1, inc. 1, de la ley 17.711, respectivamente.

## 4.5. Ambito material de aplicación.

El plexo de previsiones contenidas en el Decreto 15.385/44, de contenido sustantivo económico y social, fué ampliado en bastante medida por la Ley de Defensa 16.970, aunque siempre quepa referir esos textos a las funciones de policía que corresponden a la CNZS sobre determinadas actividades de esa índole. Con la sanción de la ley 18.575, en cambio, y dada la proposición de desarrollo económico y social para la zona y áreas de frontera allí contenidas, la ampliación del horizonte material de aplicación alcanza un dilatado espectro de tales actividades.

De ahí que el art. 5 º de la ley 18.575 disponga - que los objetivos, políticas, estrategias y demás medidas referentes a zona y áreas de frontera deberán ser contemplados y/o incluidos en la formulación y elaboración de los planes de desarrollo y seguridad, fiscalizando el CONASE la integración y ejecución de los mismos, alcanzando estas previsiones también al nivel provincial (art. 10, ley cit.).

Así se plantea el establecimiento de objetivos (determinados en el art. 2º, ley 18.575), políticas y estrategias globales, a ser aplicados a la zona de frontera en general, y particulares, de cada área de frontera, cuya proposición corresponde a la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno (Cf. arts. 7º, inc. d, y 8º del D. 468/70; ver ley 19.276) ante el P.E. nacional, quien -

adoptará las resoluciones tendientes a su determinación (art. 4º, inc. d, Decr. cit.). Se estima que el desarrollo prioritario de las áreas de frontera permitirá alcanzar los objetivos generales de la zona de frontera (art. 11, ley 18.575).

Las medidas promocionales para la zona y en especial para las áreas, cuyo ámbito establece el art. 6º de la ley 18.575, surgirán de las proposiciones que a tal efecto hagan conocer anualmente los gobernadores de provincias al Poder Ejecutivo nacional (art. 10, ley cit. y arts. 9º, inc. b, y 13 del Decr. 468/70), o de las que proponga la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno (art. 7º, inc.1, Decr. 468/70, cf. ley 19.276), -estando a cargo de ésta compatibilizar, evaluar y coordinar, en los aspectos de seguridad y desarrollo, la integración de tales medidas en los planes provinciales, regionales y nacionales, de tal manera de someterlas así al CONASE (cf. art. 14, Decr. cit. y ley 19.276).

En este aspecto de las medidas, si nos atenemos a la ley 16.970, de Defensa Nacional, actualmente vigente, todavía encontraremos la ya comentada facultad de la CNZS. para actuar, a título de organismo coordinador, asesorando y orientando la acción de las distintas autoridades nacionales, provinciales y municipales para lograr armonía y eficiencia en la estructuración y aplicación de disposiciones que, directa o indirectamente, se refieran a la defensa nacional, todo lo cual suma, a esta ex-

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

tralimitación de facultades, una inadecuada superposición de organismos para similares propósitos, sin que sea claro siquiera un ordenamiento jerárquico entre muchos de ellos.

Esta superposición que marcamos a nivel general no podremos menos que encontrarla en los niveles más particularizados de las distintas actividades económico sociales comprendidas en el régimen de fronteras.

Así, dentro de los objetivos generales a alcanzar en la zona de frontera, figura el de mejorar la infraestructura (art. 2º, inc. a, ley 18.575), para lo cual las medidas promocionales deberán asegurar una adecuada infraestructura de transporte y comunicaciones (art. 6º, inc. b, ley cit.), pero no debe olvidarse que, según el art. 9º del Decreto ley 15.335/44, dentro de las zonas de seguridad, las autoridades nacionales, provinciales y municipales no podrán otorgar concesiones para la explotación de servicios públicos, vías de comunicación, etc., sin la previa conformidad de la CNZS, potestad permisiva que la ley 16.970 (art. 18, inc. e) amplió todavía al caso de medios de comunicación y de orientación de la opinión pública y a los transportes, así como a toda fuente de energía, pudiendo además la CNZS <sup>intervenir</sup> en el asesoramiento a las autoridades y organismos autárquicos, cuando actúen como personas de derecho privado.

La explotación de los recursos naturales es considerada también, como es lógico, dentro de las premisas

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

básicas a llenarse dentro de la zona de fronteras (art. 2º, ley 18.575), para lo cual se prevé que las medidas promocionales a adoptarse deberán proporcionar apoyos de carácter económico y financiero que faciliten la explotación, elaboración y transformación de esos recursos de la zona (art. 6º, inc. c, ley cit.), debiendo tenerse presente que cuando esas medidas se deban aplicar en jurisdicción de los parques nacionales, primarán las disposiciones de la ley 18.594, modificatoria de la ley 12.103. Aquí volvemos a encontrar que en las zonas de seguridad algunas actividades, como la pesca marítima y fluvial y la explotación de establecimientos mineros, dependerán de la autorización de la CNZS y de su intervención como órgano asesor, al respecto, de las autoridades nacionales, provinciales y municipales, y de los organismos autárquicos pertinentes (art. 9º, D.L. 15.385/44 y art. 18, inc. f., ley 16.970).

La tierra, en particular, para cuyo acceso se propugnan facilidades en la ley 18.575 (art. 6º inc. e), es materia de importantes restricciones en cuanto a dominio, posesión y aún mera tenencia, según se ha visto en el párrafo 3.2.2.2., con facultades otorgadas para ello a la CNZS de manera amplia.

Lo mismo ocurre con relación a las industrias en la zona de frontera, para las que se requiere un régimen especial crediticio, impositivo y arancelario (art. 6º, inc. d, ley 18.575), sin que hasta la fecha se hayan adoptado medidas concretas en ese sentido (en la actualidad, a -



consideración del P.E. nacional se encuentra un proyecto de nueva ley de promoción industrial que menciona a las áreas de frontera).

La intervención en materia de policía, para la autorización previa y para el establecimiento de recaudos y restricciones, en cuanto a explotación de industrias metalúrgicas y químicas, que concedía a la CNZS el art. 9º del Decreto ley 15.385, ha sido extendida por la ley 16.970 (art. 18, inc. e) a las industrias de cualquier índole que interesen a los fines de la seguridad nacional.

Los aspectos sociales, como vivienda, educación, cultura y salud pública, plantean en la ley 18.575 medidas promocionales que proporcionen una elevación de sus respectivos niveles (art. 6º, inc. g). El primero de ellos, la vivienda, está íntimamente ligado al régimen inmobiliario que, en las zonas de seguridad de fronteras, según se ha visto, alcanza especiales caracteres restrictivos. La educación, que ya tenía su expresión en el régimen de escuelas de frontera creado por la ley 17.591, es el único rubro, podríamos decir, donde, mediante el dictado de la ley 19.524 se ha establecido en forma integral un régimen explícitamente acorde con la ley 18.575 (ver parágrafo 3.2.2.2., D).

Por ello es que debemos volver a destacar que, dentro del ámbito material de aplicación el régimen de protección de fronteras vigente en nuestro país registra también superposiciones y algún grado de inorganicidad, por

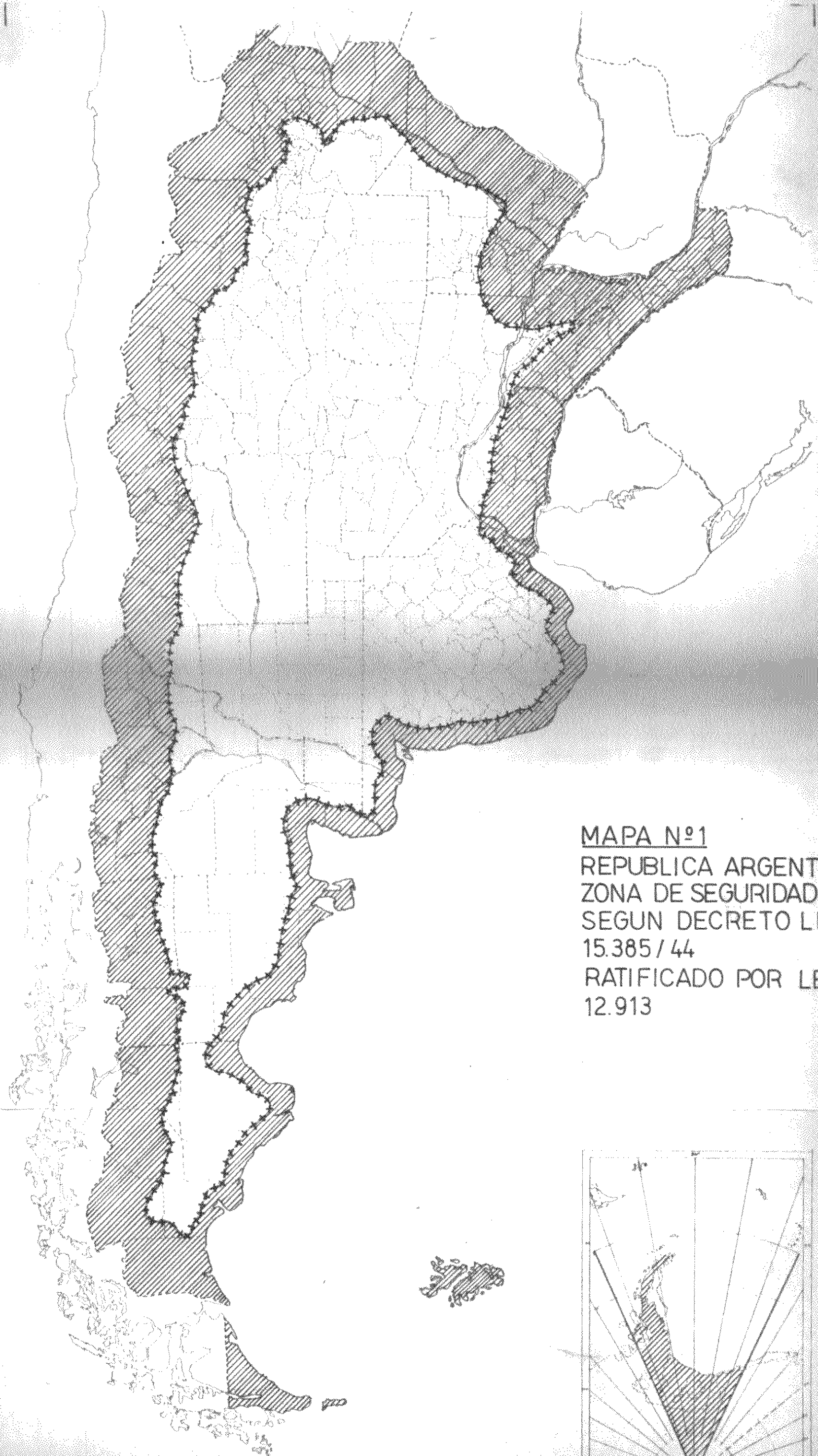
la vigencia de textos que sobre similares objetos, sobre similares territorios y con la misma finalidad última, difieren sin embargo en los medios y las personas para su cumplimiento, sin haberse establecido con claridad los modos de coordinación (antes bien, podríamos señalar una superabundancia de organismos y atribuciones de coordinación que también se superponen).

Otro aspecto importante, con el que cerraremos este acápite, es destacar que la ley 18.575 tiene el carácter o la esperanza de ser una "ley madre", de la cual derive la legislación que, en cada caso y ámbito particular, reglamente y atienda a sus previsiones. Sin embargo, a más de dos años de dictada, pocos son los logros registrados en ese aspecto. Si bien en algunos contados casos podemos registrar leyes y decretos que contengan específicas previsiones, dentro de su articulado, respecto de la zona y áreas de frontera y para su integración con el resto de la Nación, en la mayoría de los textos normativos dictados después de enero de 1970, en los innúmeros objetos susceptibles de interesar al régimen de protección y desarrollo de las zonas fronterizas, no se encuentra mención alguna o norma que haga presumir que la ley 18.575 haya sido tenida en cuenta. Más aún, algunas leyes y decretos han establecido medidas promocionales para el arraigo poblacional en el interior del país, fijando para ello zonas de aplicación que incluyen implícitamente parte de la zona de fronteras pero que superan largamente sus límites. Algo así como decir

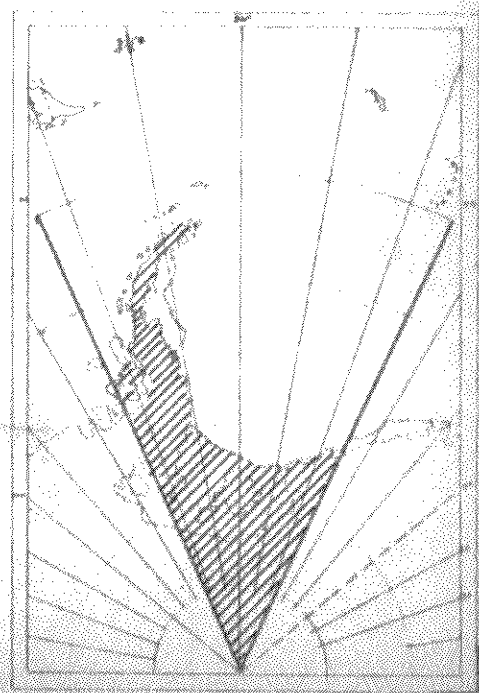
que la prioridad de esta zona se refleja en que las medidas más generales dictadas en el país también - suelen ser de aplicación en ella. Por lo demás, lamentablemente, la palabra prioridad ha sido y es materia de abuso legislativo, en un grado tal que la ha vaciado de contenido.

ANEXO

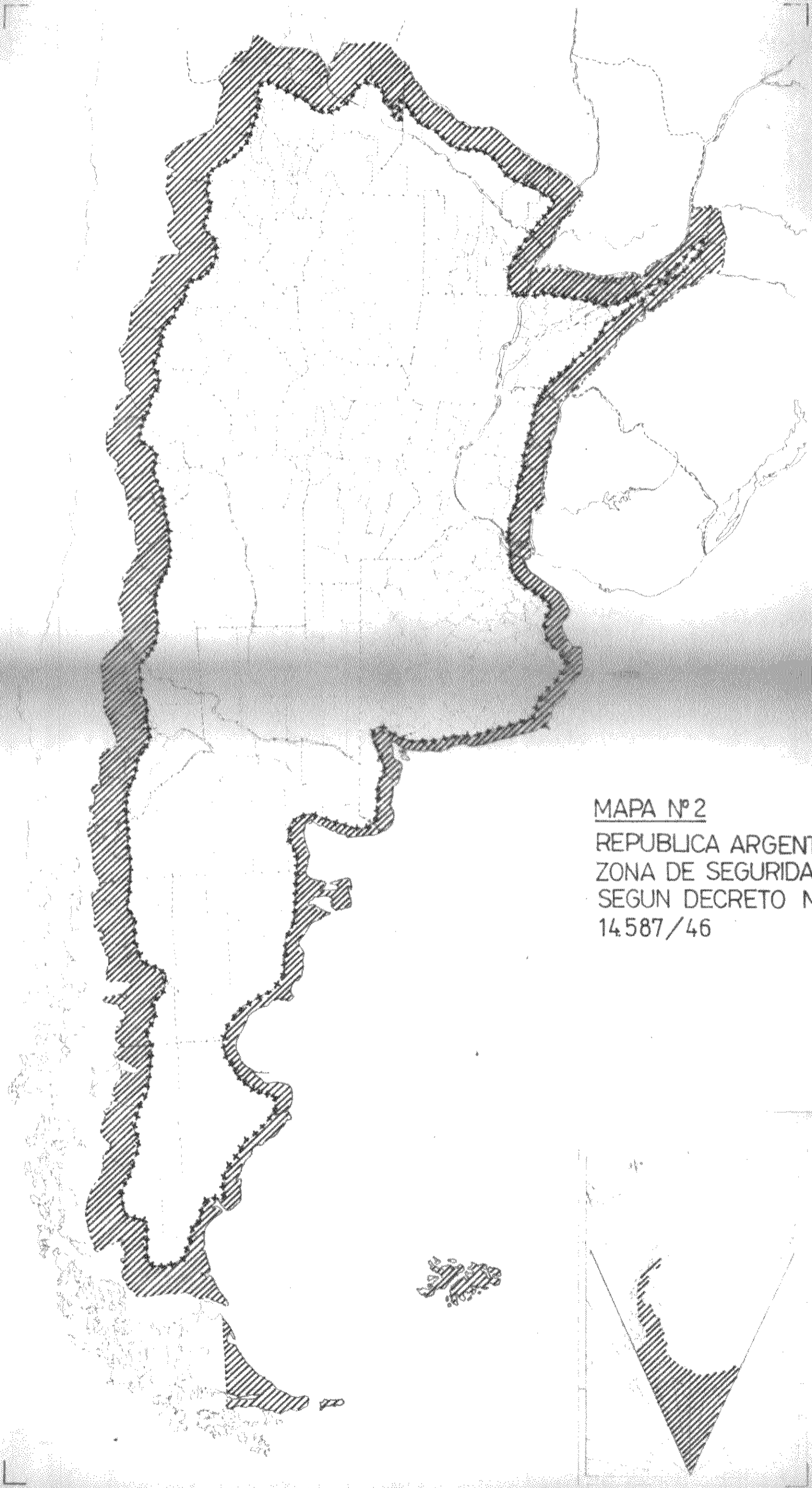
MAPAS



MAPA N°1  
REPUBLICA ARGENTINA  
ZONA DE SEGURIDAD  
SEGUN DECRETO LEY  
15.385 / 44  
RATIFICADO POR LEY  
12.913



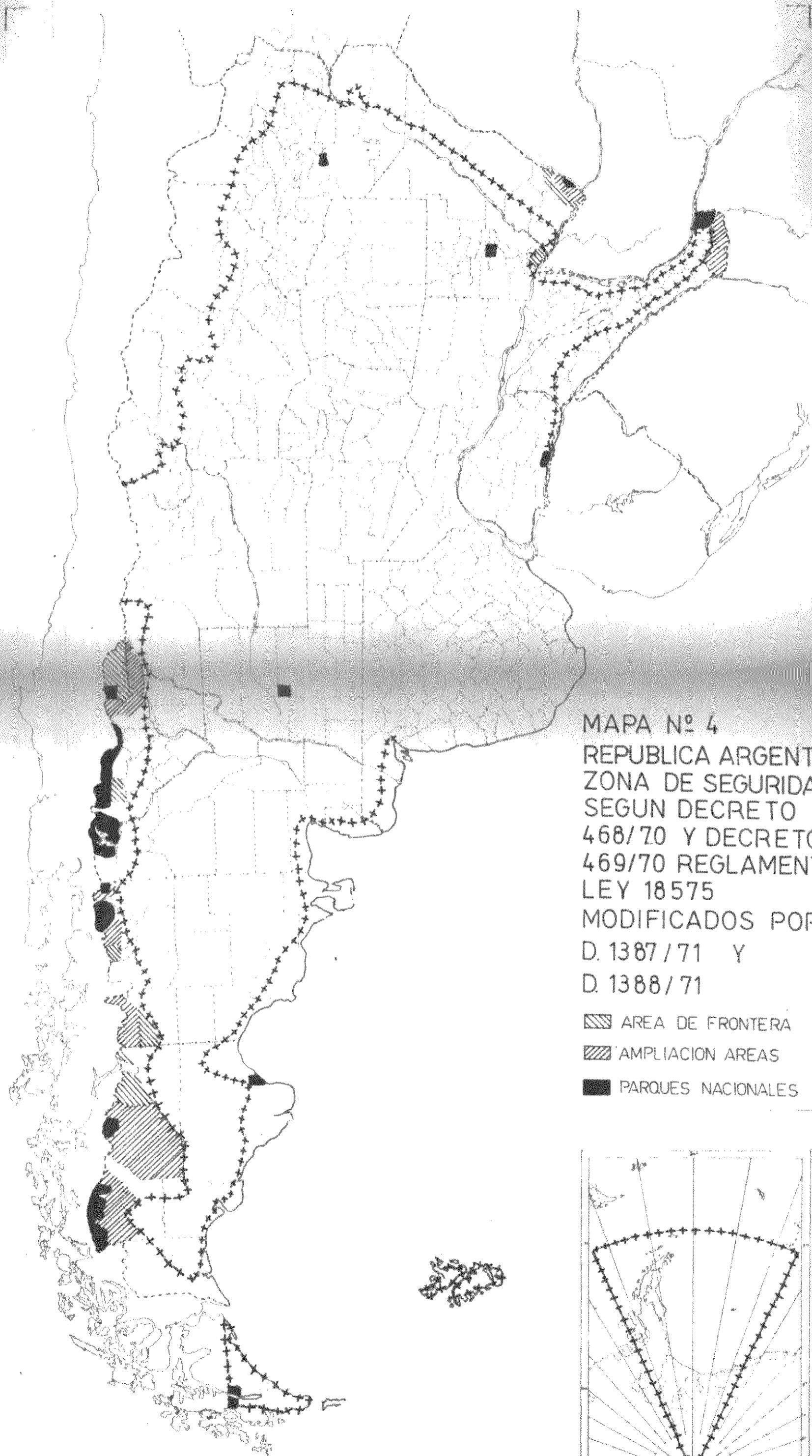







MAPA Nº 2  
REPUBLICA ARGENTINA  
ZONA DE SEGURIDAD  
SEGUN DECRETO Nº  
14.587/46

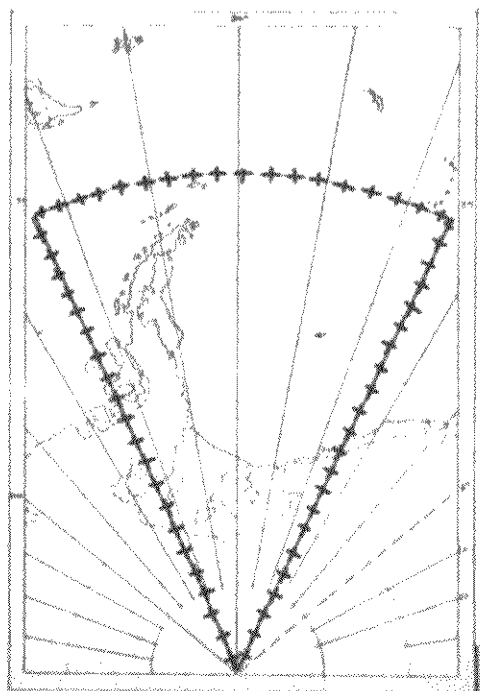




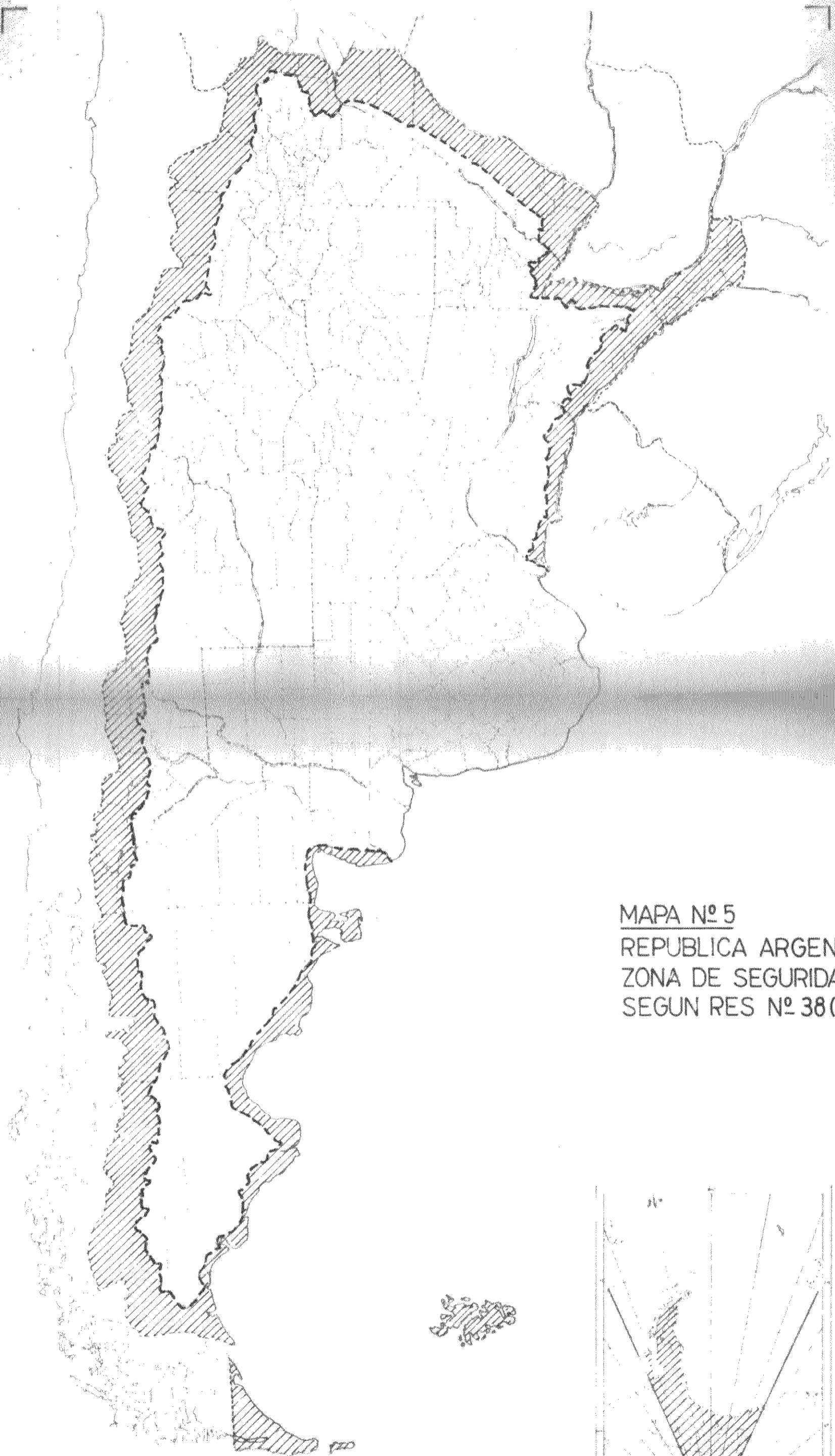


MAPA Nº 4  
REPUBLICA ARGENTINA  
ZONA DE SEGURIDAD  
SEGUN DECRETO  
468/70 Y DECRETO  
469/70 REGLAMENT.  
LEY 18575  
MODIFICADOS POR  
D. 1387/71 Y  
D. 1388/71

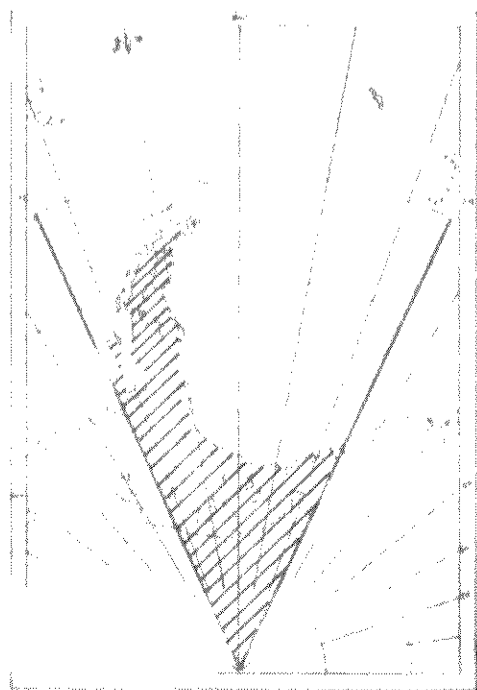
-  AREA DE FRONTERA
-  AMPLIACION AREAS
-  PARQUES NACIONALES

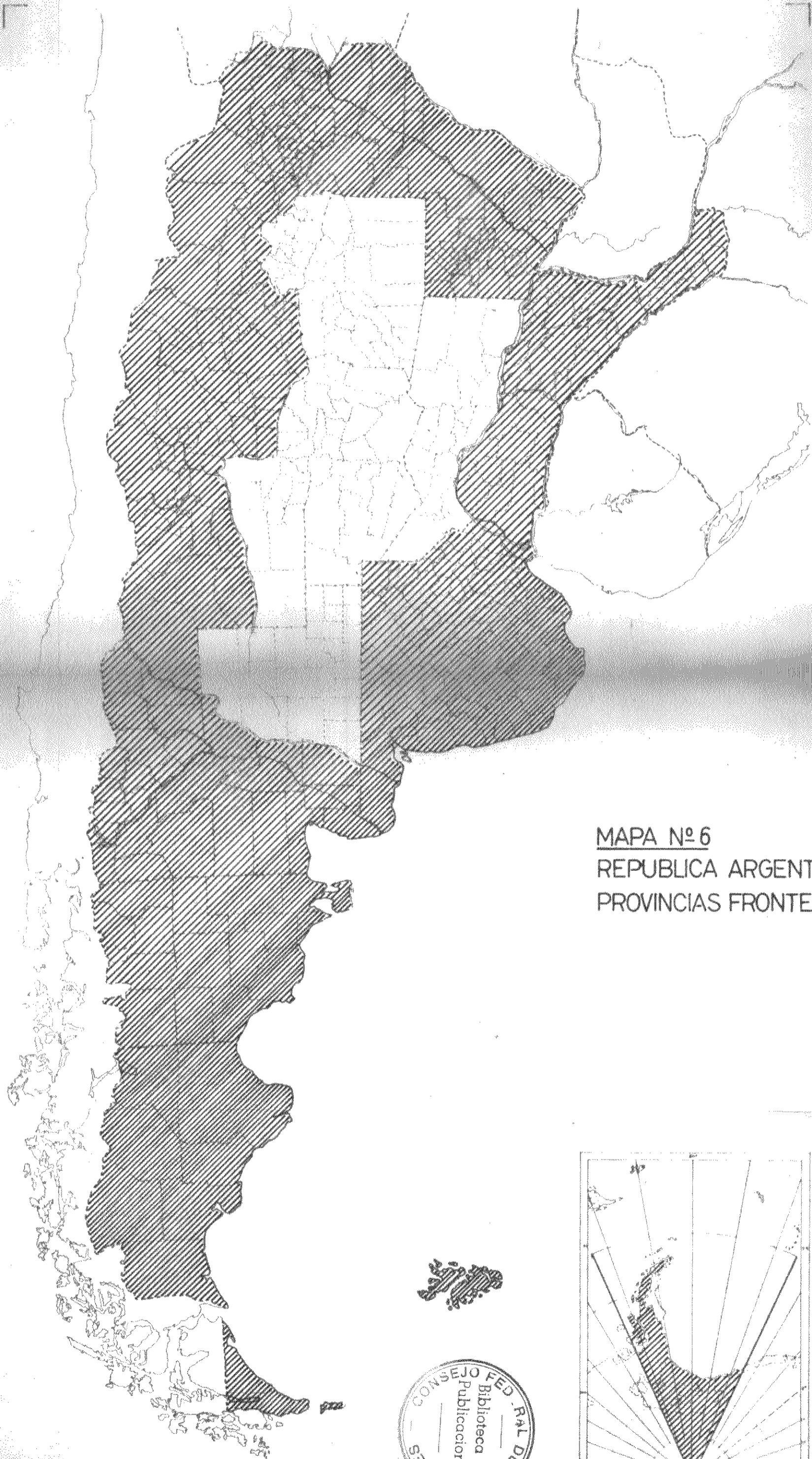




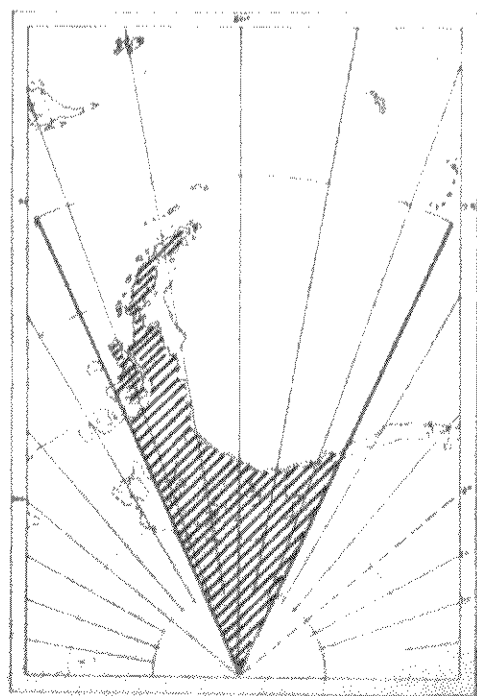
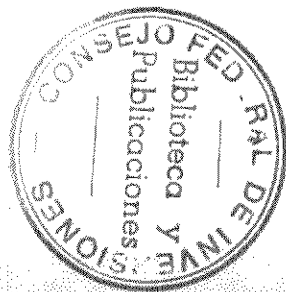


MAPA Nº 5  
REPUBLICA ARGENTINA  
ZONA DE SEGURIDAD  
SEGUN RES Nº 38 (C.N.Z.S.)

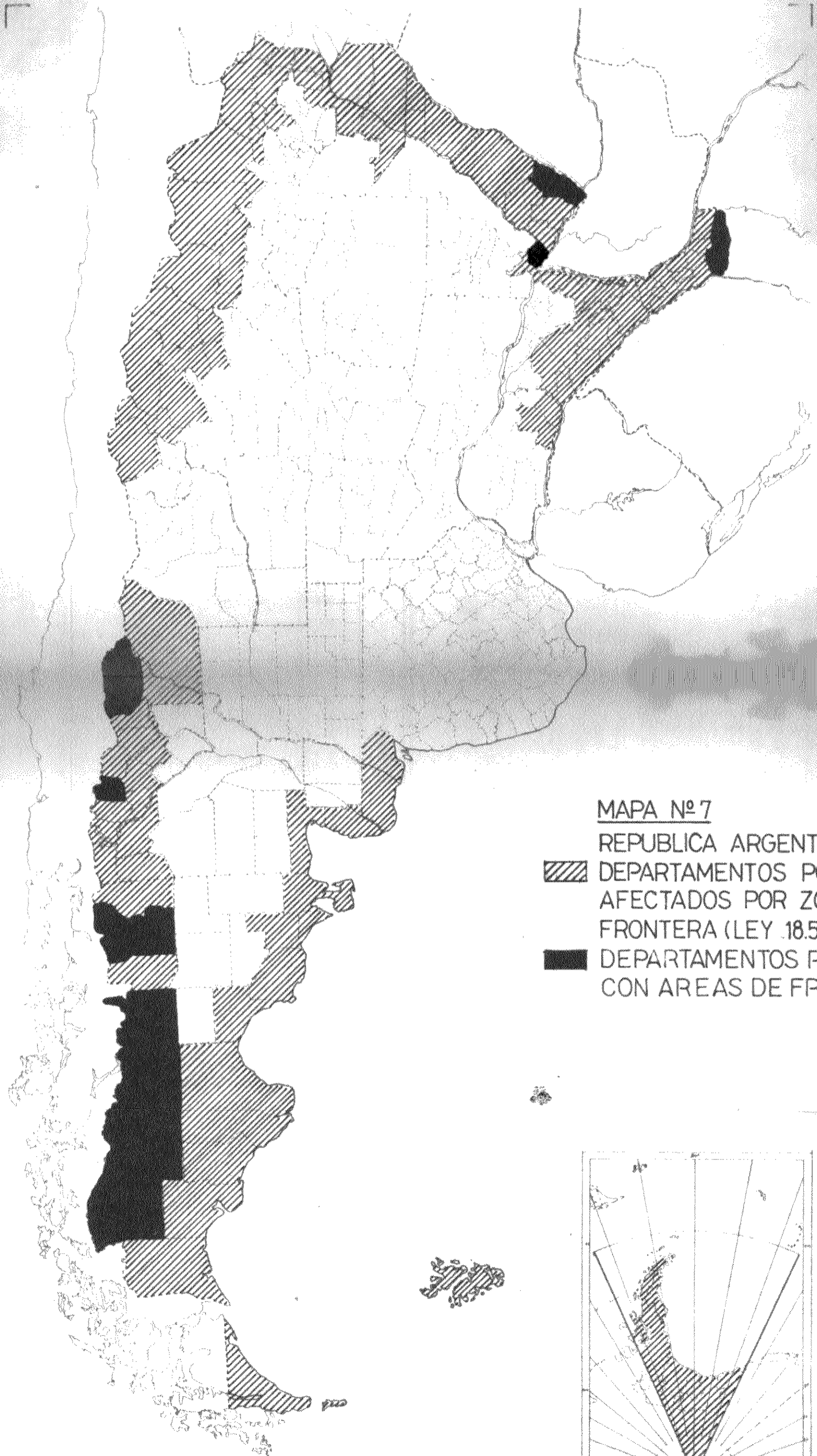




MAPA Nº 6  
REPUBLICA ARGENTINA  
PROVINCIAS FRONTERIZAS








MAPA Nº 7

REPUBLICA ARGENTINA

 DEPARTAMENTOS PCIALES -  
AFECTADOS POR ZONA DE  
FRONTERA (LEY 18.575)

 DEPARTAMENTOS PCIALES  
CON AREAS DE FRONTERA

