

RESOLUCIONES DEL DIRECTORIO

SESIÓN DE FECHA 4 de marzo de 2020

ACTA N.º 5493

Pág. 47

- Resolución n.º 20 -

**EXPEDIENTE N.º 2020-70-1-00420.
POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL DIRECTORIO
DEL INC RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS
313 Y 314 DEL BORRADOR DEL ANTEPROYECTO
DE LEY DE URGENTE CONSIDERACIÓN
PRESENTADA POR EL GOBIERNO ELECTO
PARA EL PERIODO 2020-2025.**

VISTO: que el Directorio entiende pertinente adoptar posición institucional respecto a las modificaciones a la ley n.º 11.029 de 12/01/48, orgánica del Instituto Nacional de Colonización, que se proponen en los artículos 313 y 314 del borrador del anteproyecto de Ley de Urgente Consideración (LUC), presentado por el gobierno electo para el período 2020-2025; -----

RESULTANDO: 1º) que el art. 313 del referido anteproyecto dispone: "Sustitúyese el literal B) del artículo 61 de la Ley N° 11.029, de 12 de enero de 1948, el que quedará redactado de la siguiente forma: "B) Trabajar el predio bajo su dirección y supervisión directa y habitarlo con su familia, salvo, en este último caso, que se trate de colonos propietarios, o que la adjudicación expresamente establezca la excepción, o que la colonia esté organizada o se organice bajo el sistema de viviendas agrupadas en poblados, o por razones justificadas de salud, estudio o trabajo de algunos de sus integrantes." -----

2º) que el artículo 61 de la ley n.º 11.029, establece: "Serán obligaciones principales de los colonos: A) Hacer efectivos los pagos dentro de los plazos fijados en dinero o en especie según se hubiera convenido; B) Trabajar directamente el predio y habitarlo con su familia, salvo, en este último caso, que la colonia esté organizada o se organice bajo el sistema de viviendas agrupadas en poblados [...]"; -----

3º) que el art. 314 de la propuesta establece: "Modifíquese el inciso primero del artículo 5 de la ley n° 18.756, de 26 de mayo de 2011, el que quedará redactado de la siguiente forma. "Declárase que no están afectadas ni comprendidas por la Administración y el régimen instituido por la Ley N° 11.029, de 12 de enero de 1948 y sus modificativas, las parcelas que integran las colonias que hayan sido enajenadas por la Comisión Asesora de Colonización o la Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay."; -----

4º) que el artículo 5 de la n.º 18.756, de 26/05/11, dispone: "Declárase que no están afectadas ni comprendidas por la Administración y el régimen instituido por la Ley N° 11.029, de 12 de enero de 1948, y modificativas, las parcelas que integran las colonias que hayan sido enajenadas por la Comisión Asesora de Colonización o la

RESOLUCIONES DEL DIRECTORIO**SESIÓN DE FECHA 4 de marzo de 2020****ACTA N.º 5493****Pág. 48**

Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay, cuyos propietarios cumplieron con todas sus obligaciones antes del 12 de enero de 1948. Los propietarios de predios comprendidos en la disposición que antecede estarán obligados a ofrecerlos en primer término al Instituto Nacional de Colonización en los términos establecidos por el artículo 35 de la Ley N.º 11.029, de 12 de enero de 1948. La registración realizada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley N.º 11.029, de 12 de enero de 1948, en la redacción dada por el artículo 15 de la Ley N.º 18.187, de 2 de noviembre de 2007, no significa alteración del régimen jurídico de los inmuebles en cuestión. En particular, no corresponde obtener la autorización previa del Instituto Nacional de Colonización en caso de enajenación, gravamen, así como cualquier otro acto de dominio, sin perjuicio del ofrecimiento previsto en el inciso anterior.”;-----

CONSIDERANDO: 1º) que en la sesión del Directorio de fecha 29 de enero de 2020, se resolvió solicitar a la División Jurídica un informe sobre las implicancias de estos artículos en la colonización; -----

2º) que la División Jurídica elaboró el informe solicitado, manifestando en síntesis respecto al proyectado artículo 313 de la LUC: a) que «la redacción del lit. B) del art. 61 de la Ley No. 11.029 propuesta en el proyecto de ley objeto de análisis, constituye sin lugar a dudas una modificación fundamental no sólo de las obligaciones de los colonos sino del régimen de colonización en general; b) que será necesario precisar qué se entiende por *“trabajar el predio bajo su dirección y supervisión directa”*, pues se trata de conceptos abiertos que pueden dar lugar a más de una interpretación; c) que el artículo propuesto exonera al colono de su obligación de habitar y fijar residencia en el predio en cuatro hipótesis diversas, sumamente amplias, en las cuales se podrían englobar la totalidad de los casos; d) que en cuanto a la obligación de residencia, la doctrina se ha pronunciado en forma unánime en el sentido de que *“todos los tipos de colonos existentes, independientemente del vínculo jurídico que los una con el INC, deben observar y cumplir estrictamente las obligaciones principales que impone el marco normativo correspondiente (...) (vide: arts. 1º y 7º de la Ley 11.029).”* *“(…) la normativa ordena que la explotación del campo debe ser directamente realizada por el colono, y para ello, lógica y concomitantemente, éste debe habitar el predio colonizado.”* El colono y su núcleo familiar tienen la obligación de habitar, de fijar residencia, de radicarse en el predio adjudicado por el Instituto y esta obligación encuentra su basamento teleológico en los fines sociales que persigue la colonización, entre los cuales se encuentra la radicación del trabajador rural en el campo, conforme lo dispone el art. 1º de la ley n.º 11.029; e) los términos “explotar” y “trabajar” no son sinónimos, lo que la especial ley de colonización exige es el trabajo efectuado de un modo determinado: directamente, personalmente y no por intermedio de terceros; f) por otra parte, actualmente el Ente posee la facultad discrecional de autorizar al colono a

RESOLUCIONES DEL DIRECTORIO

SESIÓN DE FECHA 4 de marzo de 2020

ACTA N.º 5493

Pág. 49

no residir en la fracción en casos de fuerza mayor, cuando la colonia esté organizada bajo el sistema de viviendas agrupadas en poblados, o por motivos de salud, es decir, en casos excepcionales, cuando su cumplimiento se tome imposible o extremadamente dificultoso. Por lo demás, esa obligación concuerda con uno de los fines básicos de la colonización, cual es el de "radicación" del trabajador rural en la tierra (art. 1 de la ley precitada)»;

3°) cabe señalar que respecto a las obligaciones de los colonos, el Directorio ha considerado situaciones excepcionales de las familias (enfermedad u otras dificultades relevantes) autorizando -de entenderlo procedente- la no residencia en la fracción;

4°) que en cuanto al artículo 314 de la LUC, la División Jurídica informa: a) «que las parcelas adjudicadas por el INC a los colonos, aun cuando fuere en propiedad, se encuentran afectadas en su gestión y destino a los fines generales establecidos en la Ley No. 11.029 (art. 1). Esto significa que el colono, aunque ostente la propiedad de la tierra, no tiene la libre disponibilidad del uso y goce de la misma; b) la legislación anterior al 1948, limitaba el ejercicio del derecho de propiedad de las parcelas adjudicadas por la Sección Fomento Rural y Colonización del BHU (ver arts. 7 de la Ley No. 7.377, 7 de la Ley No. 8.829, 5 de la Ley No 9.898, así como el retrospecto legislativo efectuado por la Comisión Especial de Reforma Agraria del Senado, en ocasión de la presentación del Informe y Proyecto de Ley de colonización ante dicho órgano). Por ende, puede afirmarse que nunca existió un régimen de libre disponibilidad, pues el derecho de propiedad de los colonos siempre estuvo limitado por disposiciones de derecho público que propendían a la salvaguarda del bien social; c) que diversos autores han expresado que *"Es irrelevante la titularidad del dominio del colono y el régimen de su propiedad vigente a la época en que se perfeccionó su título respecto de la parcela: a partir de la ley 11029 pesa sobre él la carga de destinar el bien al cumplimiento de los fines propios del servicio público colonizador, el cual desde ese instante limita las prerrogativas de su dominio (CASAUX, Gastón; El Instituto Nacional de Colonización y las peculiaridades del art. 70, 1984). "Porque, con total evidencia, la colonización se cumple también mediante la tenencia de tierras en propiedad de particulares, a cuyos efectos queda, precisamente, sujeta a las 'limitaciones' establecidas en la ley, debiéndose entender el derecho de propiedad privada conforme con los principios que informan a la Ley Orgánica del INC (art. 7, num. 4, lit. a); y num. 10, lit. a). LÓPEZ ROCCA, Elbio Jorge, El artículo 70 de la Ley 11.029, Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, Tomo II, No. 8, Agosto-Septiembre 1985, pág. 100); d) al respecto, en el referido informe de la Comisión Especial de Reforma Agraria del Senado de la época, se decía: "Esta disposición está destinada a asegurar el cumplimiento permanente de los objetivos que la colonización se propone y a prevenir defectos que la experiencia ha puesto de manifiesto. A este*

RESOLUCIONES DEL DIRECTORIO**SESIÓN DE FECHA 4 de marzo de 2020****ACTA N.º 5493****Pág. 50**

respecto, cabe mencionar, entre otros defectos, la especulación, el cambio de destino, la concentración o el fraccionamiento excesivo, la intromisión de elementos extraños al núcleo, la modificación de las situaciones contractuales, el aprovechamiento indebido por terceros de los favores que a la colonización oficial se acuerdan, etc. Es posible que la libre disposición del bien pueda constituir un aliciente; pero fuera de que ya recibe estímulos mayores, lo que de modo permanente interesa al colono y a la sociedad es que la tierra sea, no un objeto de tráfico sino el asiento de una actividad capaz de sustentar una célula familiar. No se trata, por otra parte, de una interdicción cerrada, pues el Instituto tiene facultad de autorizar las referidas operaciones cuando se invoquen motivos atendibles»;

5º) asimismo, de aprobarse el artículo propuesto, quedarían fuera de la afectación a los fines de interés social de la ley n.º 11.029, aproximadamente 150.000 hectáreas;-

6º) que las tierras afectadas a la referida ley, representan aproximadamente el 4% del total del país, de modo que el 96% de las tierras no tienen las referidas obligaciones;

ATENCIÓN: a lo expuesto y a los contenidos de la ley orgánica del INC n.º 11.029 de 12/01/948, concordantes y modificativas;

Con el voto en contra del señor director Rodrigo Herrero, EL DIRECTORIO RESUELVE (con 4 votos):

1º) Declarar que los artículos 313 y 314 del borrador del anteproyecto de Ley de Urgente Consideración, referidos al Instituto Nacional de Colonización -de aprobarse en la forma propuesta- modificarán aspectos sustanciales de su ley orgánica n.º 11.029 de 12/01/948, la cual establece los cometidos y la razón de ser del ente colonizador y afectarán el accionar de la institución.

2º) La modificación que se pretende con la redacción del artículo 313 de la LUC, al actual artículo 61 de la ley n.º 11.029, que elimina las obligaciones de los colonos en cuanto a la residencia en el predio adjudicado y su explotación directa, contraría el espíritu de la ley n.º 11.029, que establece la residencia como una de las obligaciones principales de los colonos, en función del interés general, así como de la ley n.º 18.187, denominada de *Repoblamiento de la Campaña*. Las excepciones propuestas en la LUC a la obligación de residencia no se encuentran debidamente fundamentadas y contrarían el interés general, en la medida en que propenden al uso inadecuado de los recursos públicos, promueven que los recursos invertidos en infraestructura por la sociedad uruguaya -viviendas, instalaciones productivas, caminería, electrificación, etc.- no sean utilizados por las familias del medio rural, lo que a su vez tiene un impacto negativo sobre otras familias productoras del medio, desprotege los territorios de la producción familiar y quita oportunidades a las más de 1.700 personas que se presentan a los llamados a interesados en adjudicación de tierras del INC, las cuales están dispuestas a vivir y trabajar en el medio rural. La colonización, como toda política pública, otorga un conjunto de derechos e impone

RESOLUCIONES DEL DIRECTORIO

SESIÓN DE FECHA 4 de marzo de 2020

ACTA N.º 5493

Pág. 51

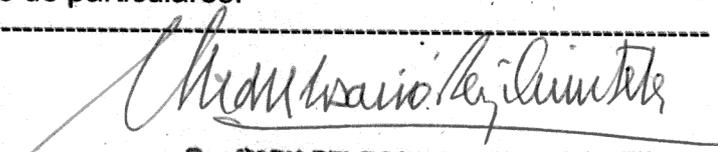
obligaciones a los beneficiarios de la misma, máxime cuando se transfieren recursos, se subsidia una actividad y se otorgan condiciones para que las familias beneficiarias de la política pública puedan desarrollar su proyecto de vida y productivo.-----

3°) La modificación que se pretende con la redacción del artículo 314 de la LUC, va contra la posición histórica del INC: a) que tal como lo establece el artículo 70 de la ley n.º 11.029 en su versión original, todas las fracciones que integran las colonias están afectadas a los fines de interés colectivo de la colonización, esto es lo que prescribe el propio texto legal, independientemente de que hayan sido adquiridas antes o después del 12/01/948, en tanto ningún artículo de la ley realiza distinción de especie alguna respecto de parcelas adquiridas antes o después de la vigencia de la citada ley; b) que desde los servicios jurídicos del INC, siempre se afirmó que el artículo 70 de la ley n.º 11.029, de 12/01/948, establece la afectación a los fines de la colonización de determinados campos; que para que un campo esté afectado a dichos fines de interés colectivo es menester que integre una colonia; que dicho artículo es -desde el 12/01/948- de aplicación inmediata, sobre todos los predios que estén en la situación aludida (que conformen una colonia); que resulta irrelevante la titularidad del dominio y el régimen de propiedad vigente al momento en que se perfeccionó el título respecto de la parcela y, a partir de la vigencia de la ley n.º 11.029, pesa sobre el colono la carga u obligación de destinar el bien (fracción de campo) al cumplimiento de los fines de la colonización: "promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando el aumento y mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural"; que en la propia discusión parlamentaria se indicaba: "esta disposición está destinada a asegurar el cumplimiento permanente de los objetivos que la colonización se propone y a prevenir defectos que la experiencia ha puesto de manifiesto..."; c) que dentro de las colonias podemos encontrar diversas situaciones, a saber: colonos propietarios de parcelas que las han adquirido antes de la fecha de creación del INC (1948), colonos propietarios que han adquirido sus parcelas al INC y, aún, colonos arrendatarios de parcelas propiedad del INC.-----

4°) Declarar que los artículos propuestos promueven el despoblamiento de la campaña, la desprotección de los territorios de la producción familiar, vulneran la articulación de las colonias y desestimulan el relevo generacional, quitan posibilidades a aspirantes a colonos que aspiran a residir en el campo y suponen una pérdida patrimonial para el INC y para la sociedad uruguaya.-----

5°) Declarar que los textos propuestos no tienen como base el interés general, sino que propenden a defender el interés de particulares.-----

Ratificase.-----



Dra. MARIA DEL ROSARIO PEREZ QUINTELA
SECRETARIA DE DIRECTORIO