

Informe Sala de Abogados

Montevideo, 10 de noviembre de 2022.

AL DIRECTORIO:

I. ANTECEDENTES

1.- Con fecha 29/07/2021 el director ingeniero agrónomo Andrés Berterreche solicita a la división Inspección General una inspección del inmueble n° 511 "(...) a efectos de determinar cuál es el estado actual de ocupación y explotación del predio, quiénes son los propietarios del inmueble y si cumplen o no con la normativa vigente del INC."

Lo actuado e informado por la División Inspección General luce de fojas 1 a 136 inclusive.

2.- Por resolución n° 36 del acta n° 5591 de fecha 17/05/2022, el Directorio dispuso el pase a informe de la Asesoría Letrada (fojas 146 a 151), el informe tendrá por objeto: "(...) la situación jurídica del inmueble n° 511 sito en la cuarta sección judicial de Artigas, las fracciones que lo componen y sus titulares, en relación a las disposiciones de la ley n° 11029.

"Se requiere opinión sobre todos los antecedentes en relación al inmueble y sus titulares, desde el ingreso al INC hasta las recientes actuaciones cumplidas por la división Inspección General y sus conclusiones (fojas 153-154).

Lo actuado e informado por la Asesoría Letrada consta de fojas 155 a 230 inclusive.

3.- Por resolución n° 3 del acta n° 5601, de fecha 31/05/2022, el Directorio dispuso dar vista de las actuaciones a PALOMAR SA y al Sr. Guido Manini Ríos (fojas 231 a 234).

Con fecha 01/06/2022, los interesados tomaron vista, presentando sus descargos el 14/06/2022 (fojas 236 a 246 y 247 a 312 respectivamente).

4.- Mediante la resolución n° 1 del acta n° 5604, de fecha 22/06/2022, el Directorio dispuso: "Encomendar a la Gerencia de la División Jurídica la convocatoria a una sala de abogados ampliada con la participación de la gerencia de la División Notarial, a efectos de analizar los descargos presentados e informar sobre el tema planteado en los expedientes núm. 2022-70-1-00243, 2021-70-1-01699 y 2021-70-1-01700" (fojas 315).

5.- Tal como surge a fojas 230, a efectos de integrar la referida sala se convocó a las doctoras Sandra Leguizamo, Ana María Batovsky y a la escribana Shirley Pereira, integrándose además, la doctora María del Rosario Pérez Quintela (miembro convocante).

II. SOBRE LOS DESCARGOS

La vista conferida fue evacuada en tiempo y forma, por lo que procede el análisis de los aspectos sustanciales planteados.

6.- Luego de analizar las actuaciones administrativas, los informes realizados por la División Inspección General y la Asesora Letrada del Directorio, la documentación relacionada en los Anexos, los descargos presentados por los señores Dra. Irene Moreira, Gral. (r) Guido Manini Ríos y la empresa Palomar SA, y la consulta solicitada por estos últimos al Dr. Enrique Guerra, se acuerda acceder al diligenciamiento de la prueba solicitada:

6.1) informe de los servicios del INC: solicitar informe a la división Inspección General, según los términos requeridos por los solicitantes: a) "respecto de las declaraciones juradas que figuran agregadas de fs. 6 a 13: por quién fueron solicitadas y a quien; fecha y hora en que fueron solicitadas y recibidas las mismas; que se agreguen todas las actuaciones administrativas que existen en relación a estas declaraciones juradas incluido el expediente a través del cual fueron tramitadas; b) se informe y justifique la agregación del documento que luce a fs. 135, fechado el 29 de julio de 2021 pero agregado al expediente con fecha 18/03/2022;"

6.2) solicitar a Secretaría de Directorio, libre oficio al Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, en los términos requeridos por la Dra. Irene Moreira, Gral. (r) Guido Manini Ríos y la empresa Palomar SA, a los efectos de que informe quien o

DISSE

[Handwritten signatures and initials]

quienes solicitaron las declaraciones juradas que lucen agregadas de fs. 6 a 13, y remitan al INC copia de todas las actuaciones que existan a ese respecto.

7.- En lo medular los interesados alegan: **A)** que los inmuebles, objeto de estas actuaciones, propiedad de Palomar SA y de Guido Manini Ríos jamás fueron afectados a colonización; **B)** ausencia del perfil colono de los comparecientes. El Sr. Manini Ríos nunca solicitó ser colono ni se registró en el Registro de Aspirantes a Colonos, y nunca fue notificado de ninguna resolución o acto administrativo que lo hayan designado o mencionado como colono o propietario de tierras afectadas a colonización; **C)** los inmuebles fueron comprados "libre de toda obligación y gravamen", con transferencia de propiedad plena; **D)** caducidad de las potestades de inspección, oposición y control del INC; **E)** aplicación del artículo 1301 del Código Civil, invocando las denominadas "respuestas de comportamiento" desplegado por las partes luego de celebrado el contrato. Invocación de la "Teoría del Acto Propio", como regla de interpretación y ejecución de un contrato que implica la prohibición de venir contra los propios actos; **F)** infracción al debido proceso: se inició una investigación administrativa que infringió la debida corrección administrativa con la que debe actuar el INC violentando los artículos 8, 69, 35 y 49 del decreto 500/991, y se incumplieron los plazos para la tramitación e informes solicitados; **G)** alegan indefensión y violación del principio de igualdad entre las partes por no tener acceso a toda la información relevada; **H)** prejuzgamiento generado por las declaraciones realizadas a medios de prensa por el director Andrés Berterreche.

Constituyen estas alegaciones el objeto del presente informe.

III.- ANÁLISIS DE LOS DESCARGOS - CONCLUSIONES DE LA SALA

8.- Estudiados todos los antecedentes administrativos, doctrinarios y documentales que se consideran parte de este dictamen y confrontadas las posiciones y criterios sustentados respecto de los temas indicados como su objeto por cada una de las integrantes de esta sala, se arriba a las siguientes conclusiones:

A) Sobre la afectación de los predios que componen el inmueble n° 511, a los fines de interés social de la colonización

Alegan los comparecientes que los inmuebles objeto de estas actuaciones, propiedad de Palomar SA y de Guido Manini Ríos jamás fueron afectados a colonización.

9.- La Sala de Abogados ampliada entiende, por unanimidad, que el padrón n° 939, ubicado en la 4ta sección judicial del departamento de Artigas, con una superficie total de 2.971 ha 1.373 m.c 4978 cm adquirido por el Instituto Nacional de Colonización con fecha 19/05/1970 y, consecuentemente, las distintas fracciones que componen hoy el inmueble n.º 511, están afectados a la función social de la colonización, conforme lo dispuesto por el artículo 70 de la ley n° 11.029 y sus modificativas.

Lo referido es así, en virtud de que dichos inmuebles ingresaron al organismo para cumplir con los fines asignados al ente autónomo y nunca fueron desafectados de su destino (los fines de interés colectivo promovidos por la ley n.º 11.029, según los términos del artículo 70) ni declarados habilitados o salidos de la administración del INC y del régimen instituido por la citada ley (artículo 73).

Cabe señalar que, la habilitación o salida del régimen instituido por la ley n.º 11.029, consagrada en el artículo 73 es el único medio previsto en la ley que supone un cambio en el régimen jurídico de las parcelas afectadas e implica la finalización del destino de afectación, no requiriéndose más, para actos futuros, la autorización previa del INC.

Tal como fuere indicado por la Asesora Letrada del Directorio en su informe, ambas situaciones jurídicas deben disponerse por resolución fundada expresa; con 4 votos conformes en el caso de la desafectación (art. 146 nral. 1º D) y por unanimidad (5 miembros del Directorio) en el caso de la habilitación (art. 146 nral. 2º B).

No se registra en el INC la existencia de resoluciones del Directorio en ninguno de estos dos sentidos.

10.- En relación a la señalada por los comparecientes "no aptitud del predio para ser colonizado", en primer término corresponde indicar que dentro de la competencia del INC (entendiendo por competencia aquella potestad que legítimamente le corresponde y que condiciona la validez de los actos jurídicos

que adopta o la medida en que ejerce la función administrativa) la ley otorgó al INC la potestad de comprar tierras.

Armonizando los artículos 1 a 6 de la ley n° 11.029, concluimos que el cometido esencial del INC es la colonización a cuyos efectos la ley determina las tareas o actividades que se ponen a cargo del ente a cuyos efectos le otorga determinados poderes jurídicos -entre ellos- acceder a tierras, para destinarlas a la colonización. Es así que se otorga al ente la potestad para: expropiar (art. 37); comprar tierra mediante el derecho preferente de compra (art. 35) y también de comprar en forma directa (art. 46 y 146; art. 836 ley n° 18.719).

Dicha potestad debe ejercerse atendiendo la normativa correspondiente, por ejemplo, lo dispuesto por el artículo 28 de la ley n° 11.029 que prevé -antes de la adquisición- que los servicios del INC realicen determinados estudios previos que justifiquen la compra, a saber: la tasación del inmueble, el estudio de las posibilidades de una explotación económica regular de la tierra a comprar que justifique la operación, el estudio de la demanda normal o previsible de la producción en los mercados interno y externo. Asimismo, el artículo 46 establece que tanto en el caso de compra directa como en el de la designación de las propiedades que vayan a ser objeto de expropiación, y sin perjuicio de las informaciones y valuaciones técnicas, los directores que intervengan en la resolución, deberán fundar circunstanciadamente su voto, por lo menos en cuanto se refiere a las conveniencias generales de la operación, al precio del bien y a la aptitud del predio para los fines a que se destine.

Dichas etapas fueron cumplidas en las actuaciones administrativas que refieren a la compra del inmueble n° 511, padrón originario n° 939, que hoy comprende los padrones n° 939 (fracción 1), n.º 4127 (fracción B1), n° 4128 (fracción B2), n° 4126 (fracción n.º 2), n.º 4614 (fracción B 3), surgiendo ello del expediente n° 21.411.

11.- Expediente n.º 21.411 - Inmueble n° 511. Inspección Técnica de Campos. Establecimiento "Yacaré - Cururú" Ubicación 4a Sec. Jud. Artigas. Área Total 2.971 Has. 1.373mc. Toma de Posesión. Año 1969" (expediente relevado e individualizado a fojas 223).

Surge de dichas actuaciones que con fecha 23/10/1969, el Sr. Martín Hounie ofreció en venta (directa) al Instituto Nacional de Colonización los padrones núm. 939, 2612 y 938 p, ubicados en la 4ta sección judicial del departamento de Artigas, superficie total 2.971 ha 1.373 m² 4978 cm²; se cumplieron todas las etapas del estudio del campo ofrecido, trabajo que insumió desde octubre hasta diciembre 1969 fecha en que mediante la resolución n° 46 del acta n° 2753, de 23/12/1969, se dispuso la compra.

La referida resolución fue debidamente fundamentada en los antecedentes administrativos y los informes técnicos que comprendieron estudio sobre ubicación y vías de acceso; estado de ocupación; estado general; mejoras: Ubicación y vías de acceso: 4ta. sección judicial del departamento de Artigas; a 100 km de la ciudad de Artigas, sobre la confluencia del arroyo Yacaré y el río Cuareim; consta de 2 padrones núm. 939 y 2612, con una superficie total de 2.971,1373 ha; estado de ocupación: campo desocupado igual que las viviendas; estado general: suelos y topografía encuadrados en la clasificación N°12 del CIDE, siendo pesados y negros y con baja permeabilidad en donde las condiciones de drenaje no son muy buenas. "En general son suelos de alta fertilidad, con mucha materia orgánica..." "Son campos muy criadores y se nota un gran desarrollo en los terneros..." "En cuanto a lanares soporta una dotación de 1,62 ovinos por hectárea y dan grandes rendimientos de lana..." "En el croquis agrológico he marcado las aptitudes y como se observará hay un 17% de la superficie (500 hectáreas) con aptitud agrícola. La parte marcada A tiene 166 ha y serviría para plantar arroz, cultivo que ya lo hace un vecino..." "Las 334 hectáreas de la parte B ya han sido utilizadas como chacra un año que se plantó lino, y servirían para arroz..." "Pasturas: son las típicas de campos bajos e inundables...", "... que constituyen excelentes pastoreos de verano"; "Aguadas, no tiene problemas de aguada, estando las mismas en condiciones más que suficientes..." Montes naturales: "hay una gran superficie cubierta por monte natural" que se hallan alambradas para que el ganado no entre. Importantes mejoras: carnicería, galpón, cocina y piezas de peones, galpón de esquila, casa habitación en buen estado, molino con pozo y tanque australiano, bebederos, baños vacunos, baños lanares, 17.500 m de alambrado en muy buen estado, campo dividido en 5 potreros, etc.

Como posibles aspectos desfavorables, los servicios del INC señalaron: la ubicación (a 100 km de Artigas que es lugar más cercano para conseguir combustible y lo necesario para un establecimiento); que se encuentra casi sobre la confluencia del arroyo Yacaré y el río Cuareim que lo hace un campo de poca permeabilidad en donde las condiciones de drenaje no son muy buenas, y que presenta problemas de alta humedad. Lo citado surge del informe técnico realizado por el Ing. Agr. Walker A. Pascale dirigido a la "División Estudios y Proyectos".

A fojas 6, el ingeniero agrónomo Carlos Miguel Cussac (jefe de división) indica que "...se trata de un campo criador, donde se puede mantener lanares y vacunos con tratamientos intensivos contra el saguapý y la garrapata. Las construcciones y alambrados son satisfactorios. Las posibilidades de fraccionamiento son de 2 fracciones, que deberán estudiarse bien en su trazado a efectos de repartir las partes agrícolas y partes ganaderas...". Señalándose, como ventaja, poder abonar parte del precio en títulos de deuda pública.

De estas características relevadas como contras del predio, nunca se podría inferir que se tratara de un campo no apto para la colonización; sí que se trataba de un campo con características especiales que - según los informes técnicos - para su fraccionamiento, se deberían tener en cuenta para permitir su adecuada explotación.

A fojas 7 y 8 consta el informe de tasación de Avalúos, la tasación total de tierras y mejoras ascendió a pesos 25.256.960; adquiriéndose en definitiva por un precio total de pesos 21.392.188 pagaderos en títulos de "Deuda Instituto Nacional de Colonización 12%".

12.- Mediante la resolución n.º 60 del acta n.º 2768, del 28/04/1970, el Directorio dispuso la escrituración del predio en favor del INC.

Surge de las actuaciones administrativas que, una vez escriturado, se tomó posesión del inmueble, se hizo inventario de mejoras y tramitó el expediente a todas las reparticiones del organismo a efectos de tomar nota del campo adquirido y proceder al cumplimiento de los roles correspondientes a cada unidad; a fs. 15 del expediente n.º 21.411 luce el siguiente decreto, de fecha 20/05/1970: "Siga a Colonias, Estudios y Proyectos, Operaciones, Inspección General,

Contaduría, Selección de Colonos, Avalúos, Arquitectura y Topografía a los efectos correspondientes".

El trámite indicado, así como la inclusión del predio adquirido en los mapas institucionales con indicación de los predios afectados a la colonización, planos, registros y nómina de predios afectados, no hace más que confirmar que el inmueble n.º 511 conformado por los padrones n.º 939 (fracción 1), n.º 4127 (fracción B1), n.º 4128 (fracción B2), n.º 4126 (fracción n.º 2) y n.º 4614 (fracción B3) fue adquirido en legal forma para cumplir su destino (*afectación*) a la colonización.

13.- Las actuaciones cumplidas con posterioridad a la incorporación del bien al régimen de colonización, no evidencian ningún acto dirigido a la habilitación de las fracciones, por el contrario reafirman la condición de afectados a los fines de colonización.

El ente dispuso el fraccionamiento del campo adquirido, producto del cual, conforme lo dispuesto por la resolución n.º 46 del acta n.º 2792, del 01/10/1970, el Directorio aprobó el proyecto de fraccionamiento en 2 lotes (A y B) subdivididos en 4 fracciones: lote A, compuesto por la fracción 1 (Sup. 850,9540 ha), y la fracción 2 (Sup. 815,2660 ha); lote B, compuesto por la fracción 3 (Sup. 611,7694 ha), y la fracción 4 (Sup. 688,2640 ha) (expediente n.º 22174 de 16/06/70).

Siguiendo con el proceso tendiente a la adjudicación de las fracciones resultantes, el Directorio dispuso la venta de las mismas.

Tal como fuera señalado por la Asesora Letrada del Directorio, si bien no fue posible localizar el expediente administrativo n.º 22774, denominado "Inmueble N.º 511. Llamado público a interesados en la adjudicación en venta de las fracciones de este inmueble (acta n.º 2798. resolución n.º 50, del 10/11/1970)", de la información relacionada en el Anexo (fojas 223), surgen elementos suficientes que le permitieron emitir su informe, a saber: tasación de las fracciones; resolución que dispuso el llamado; bases del llamado; publicidad del llamado; acta de apertura; evaluaciones de ofertas; adjudicaciones y promesas suscriptas (en especial expedientes núms. 22.999; 28.221 y 23.131)

El objeto del llamado fueron 2 lotes: Lote n° 1 (fracciones 1 y 2), y el Lote n° 2 (fracciones 3 y 4).

Así, por la resolución n.° 50 del acta n.° 2798, del 10/11/1970, el Directorio dispuso "efectuar un llamado público a interesados en la adjudicación en venta de las fracciones integrantes del inmueble n.° 511, en la forma propuesta en el informe técnico sobre el ajuste de fraccionamiento aprobado por Resolución N° 46 del Acta N° 2792, con una entrega de contado del 10% del precio total de venta de cada fracción y un plazo de 10 años para el pago del saldo y en las demás condiciones del Régimen de Venta de Fracciones vigente. Se fija el 15 de enero de 1971 como fecha de vencimiento del plazo para la recepción de las propuestas".

La publicidad del llamado hacía referencia a 2 Lotes: Lote n.° 1 de 1.660 ha aproximadamente (fracciones 1 y 2) y el Lote n° 2 de 1.300 ha aproximadamente (fracciones 3 y 4). Continúa la resolución: "**Pudiéndose presentar quienes se hayan inscripto o se inscriban en el Registro de Solicitantes de Tierras del Instituto.** Precio contado o financiado, entrega mínima inicial de 10% del precio total, saldo en 10 anualidades sucesivas y reajustables, y demás condiciones" (*destacado nuestro*).

De los términos de la referida resolución surge claramente el carácter de afectado a los fines de la colonización del predio objeto del llamado, en tanto podrían ofertar los inscriptos o quienes se inscribieran en el Registro de Solicitantes de Tierras del INC.

Además, la propia resolución señala que el régimen de venta de fracciones que se iría a utilizar sería el aprobado por la resolución n.° 21 acta n.° 2637, de 08/02/1968, que regulaba la venta de fracciones a colonos arrendatarios del INC, cuyo artículo 1° establecía: "**El Instituto Nacional de Colonización ofrecerá en venta las fracciones que determine el Directorio, a los colonos arrendatarios de las mismas, que tengan como mínimo dos años en calidad de tales.**" Luego se regula, precio, plazo de pago, financiación, reajustes, plazos para escriturar o suscribir promesa, rescisión por incumplimiento.

También resulta importante destacar que, en las condiciones del llamado a interesados en la compra del Inmueble n.° 511 y su adjudicación se indicaba que

"(...) el Instituto Nacional de Colonización dará preferencia en las ofertas a quienes reúnan condiciones de colonos según lo prescripto por la Ley No 11029 (...)"

Estableciendo que "Si se aceptare la oferta de alguien que reúna las condiciones prescriptas por los artículos N° 59 y 60 de la Ley N° 11029, el compromiso de compra-venta y/o la escritura de venta serán de cargo del Instituto, gozando el adquirente de los demás beneficios que le acuerda la misma.

Y que si así no fuera, la operación se realizará de acuerdo con lo establecido en el Art. 127 de dicha Ley, en las condiciones comunes, siendo de cargo del comprador los gastos que demandare el compromiso de compra-venta que será extendido por la Escribana del Ente y/o los de escrituración, que podrán ser extendidos por el Escribano que designe el comprador."

Cumplidos los trámites de estilo, mediante la **resolución n° 41 del acta n.° 2815, del 02/03/1971, el Directorio resolvió: Adjudicar en venta en los términos de la ley n° 11.029, al Sr. José Zenón Montero el lote n.° 1 (fracciones n° 1 y n.° 2), y al Sr. Roque Moreira, adjudicar en venta el lote n.° 2 (fracciones n.° 3 y 4).**

El 10 de marzo de 1971 el Sr. Roque Moreira se notificó de la citada resolución n.° 41 (fojas 2 exped. n.° 23131), que fue oportunamente notificada y quedó firme.

Surge además, de la documentación respectiva (expediente n° 22.999), que **ambos adjudicatarios se inscribieron como aspirantes a colonos y sus perfiles fueron estudiados por el organismo.** En el caso del coronel Roque Moreira se inscribió como aspirante a colono (n° 21.108) y el puntaje por él obtenido como solicitante de tierra fue de 210 puntos, que lo colocaron en el lugar n° 9 de la lista de prelación.

14.- Actuaciones del INC de administración y control sobre el inmueble n.° 511. Expediente n° 27.547 Inmueble n° 511 fracción B. Roque Moreira.- Promitente comprador Incumplimiento del art. 61 ley 11.029), desde el mes de abril a noviembre de 1973 se realizaron informes e inspecciones sobre la situación del colono Roque Moreira en la fracción B del Inmueble 511, determinando los servicios técnicos de la época, que incumplía las obligaciones del artículo 61 de la ley N° 11.029.

Por resolución n° 4 del acta n° 3019, de 12/02/1974, se le conceden 180 días para pasar a residir en la fracción B del Inmueble n.° 511, y se le intimó la explotación directa de la misma y el pago de las sumas adeudadas.

Esa intimación dio lugar a la presentación de notas y recursos por parte del colono, que motivaron el dictado de la resolución n.° 109 del acta 3081 de 21/02/1975, que declara que la operación de venta del Inmueble n° 511 está comprendida en los términos del artículo 127 de la Ley n.° 11.029, debiendo procederse a los ajustes de los respectivos compromisos de compraventa, manteniéndose las demás condiciones de la operación. Así como que se realicen las correspondientes gestiones ante el señor José Zenón Montero a estos efectos. Y se remita la información al Comando General del Ejército, acompañando copia de la resolución.

Del expediente n. ° 35785 caratulado "Inmueble N. ° 511. Fracciones Nos. 1 y 2. GONZALO VERTIZ, José Enrique y Gabriel STOLOVAS. Solicitan se autorice la subdivisión de las referidas fracciones.", surge que se observó e intimó al Sr. Gonzalo Vertiz (promitente comprador de la fracción n. ° 2, hoy padrón n. ° 4126 propiedad del Gral. (r) Guido Manini Ríos) por haber otorgado contrato de arrendamiento sin la autorización previa del INC, el informe jurídico expresaba **"(...) el incumplimiento en que incurrió el Sr. Gonzalo Vertiz al celebrar el citado arriendo rural.- En efecto, tal conducta, violó lo estipulado en la cláusula "Quinto" del compromiso de compraventa celebrado con el INC el 17/03/81; y correlativamente, contravienen lo preceptuado en el art. 70 de la ley N° 11.029, desde que el arrendamiento celebrado con el peticionario no cuenta con la previa autorización del Ente."**(Informe del Dr. Elbio Lopez Rocca de fecha 29/09/1982). Por resoluciones n. ° 38 acta n. ° 3546 de 12/10/82 y n. ° 29 acta n.° 3547 de 19/10/82 se intimó al Sr. Vertiz a cancelar la deuda que mantenía con el Ente, a escriturar, bajo apercibimiento de aplicar las sanciones correspondientes por el incumplimiento en relación al contrato de arrendamiento otorgado sin autorización previa.

En definitiva la adjudicación en venta se realizó en los términos del artículo 127 de la ley n° 11.029, manteniéndose las demás condiciones de la operación (precio, plazo y facilidades para el pago).-

Debemos concluir, entonces, que el predio se mantuvo afectado a los fines de la colonización, porque no fue habilitado a través del único mecanismo que prevé la ley n.º 11.029, para la habilitación de las colonias y parcelas (art. 73).

Del estudio de los antecedentes surge que nunca el Instituto declaró salida de su administración y del régimen instituido por la ley, total o parcialmente ese inmueble, en tanto no se daban las condiciones que el artículo establece.

Al celebrarse la nueva promesa de compraventa, los colonos no habían cancelado sus obligaciones, como lo requiere el artículo. Debe notarse que de los diez años de plazo que Roque Moreira o Zenón Montero tenían para pagar el precio, recién transcurrían cuatro años, tenían además retraso en el pago de sus obligaciones, según surge de los expedientes estudiados.

Es claro que no puede considerarse salida de la administración del ente, una parcela en la que no se había dado el cumplimiento de la obligación de pago por parte de los colonos, como lo exige el artículo 73 de la ley n.º 11.029.

Tampoco se daba en el caso que el valor de las mejoras o del suelo imposibilitara la concentración de la propiedad, no se han alterado las condiciones del campo aún transcurridos 50 años.

Por otra parte tampoco se da la hipótesis de que la densidad de la población o el crecimiento urbano o industrial, o posibilidades de otro género de producción, señalen su conveniencia económica y social, todo lo que exige el artículo 73 de la ley n.º 11.029.

15.- En cuanto a la expresa referencia al artículo 127, la resolución n.º 109 del acta n.º 3081 del 21/01/1975, el Directorio dispuso: "1º) Declarar que la operación de venta del inmueble N° 511 está comprendida en los términos del Artículo N° 127 de la Ley N° 11.029, debiendo procederse al ajuste de los respectivos compromisos de compraventa, manteniéndose las demás condiciones de la operación. (...)"

Corresponde señalar que el citado artículo puntualmente prescribe: "No podrán ampararse a los beneficios de esta ley, en cuanto acuerda a los colonos rebajas o facilidades de orden especial, las personas que a juicio del Instituto por su situación económica estén en condiciones de realizar las explotaciones con sus propios recursos. No obstante, el Instituto podrá operar con ellas en

condiciones corrientes para los negocios de que se trate, cuando lo considere de conveniencia o no existan otros interesados y prestarles asistencia técnica" (*subrayado nuestro*).

Este artículo se trata de una norma de uso muy excepcional pero de alcance general, mediante la cual se prevé la posibilidad del INC - en situaciones especiales de conveniencia o cuando no existan otros interesados - de contratar con determinadas personas, aun cuando - a su juicio - puedan realizar la explotación con sus propios recursos. Lo que dicha norma prescribe puntualmente es la imposibilidad de dichos adjudicatarios de acceder a los beneficios, rebajas o facilidades especiales que otorga la ley n° 11.029. No obstante lo cual, se permite al ente la posibilidad de contratar con ellas en esas determinadas situaciones.

Justamente, por su condición de predios afectados a los fines de la colonización, y en virtud de entender el organismo que los adjudicatarios podían realizar la explotación con sus propios recursos, es que con posterioridad a la adjudicación en venta y suscripción de los primeros compromisos de compraventa, el Directorio dispuso que el negocio (promesa de compraventa) debió fundarse en la previsión del artículo 127 de la ley n.° 11.029. Desde ningún punto de vista se puede sostener que la mención a dicha previsión legal implicara la salida de los predios del régimen de afectación a los fines de la colonización, ni que exima a los adjudicatarios de obligaciones legalmente previstas. De haber sido así, la mención al artículo 127 era innecesaria.

16.- En relación a la consulta que el Sr. Guido Manini Ríos y la empresa Palomar SA formularan al Dr. Enrique Guerra, y que fuera evacuada por este con fecha 10/06/2022, según surge de estas actuaciones de fs. 250 a 287, cúmplenos señalar:

La línea argumental del Dr. Guerra se aboca, en síntesis, en desvirtuar la argumentación sostenida por la Asesora Letrada del Directorio respecto a los dos temas principales de esta cuestión:

a) la afectación o no a los fines de la colonización, de las fracciones que componen el Inmueble n.° 511 de Artigas;

b) como consecuencia de la conclusión a la que se arribe en el punto a) la calidad o no de colonos de los consultantes.

a) En relación a la afectación o no de las fracciones que componen el inmueble n° 511, sin perjuicio de la remisión a lo ya manifestado (ver num. 10 y sigts) corresponde señalar que:

a. 1) No es cierto que el padrón en mayor área n.º 939 de la 4ta. Sección Catastral de Artigas no era apto para colonizarse; los informes técnicos de la época señalaban una serie de ventajas de la compra de dicho inmueble y de sus posibilidades de explotación. La resolución de compra n.º 26 del acta n.º 2753, de fecha 23/12/1969 fue debidamente fundamentada y esto surge claro de los antecedentes administrativos (expediente n.º 21411). También en dichos informes se indicaron, sustancialmente, dos desventajas: poca permeabilidad y su ubicación. Esto no resulta para nada extraño, cuando estamos hablando de un padrón de una extensión de 2.900 há. Entendemos sí, en todo caso, que no fueron debidamente fundamentados los argumentos esgrimidos para hacer un llamado a interesados señalando sucintamente los motivos indicados, esto sobre todo a la luz de lo que ha sucedido hasta la fecha, ya que en dichos padrones se desarrollan actividades productivas de manera regular.

a.2) Tampoco se comparte la idea de que la afectación o destino se inicia luego de haber adjudicado la tierra al colono. Todos los predios que compra el INC tienen destino y este es cumplir su especialidad, la labor colonizadora. De acuerdo con la normativa respectiva (art. 28 de la ley n.º 11.029) desde el momento en que se dispone la resolución de compra, fundamentada en las características propias de esa tierra, la misma está afectada a cumplir los fines de la colonización. Desde la resolución de compra la Administración queda legalmente obligada a cumplir determinadas acciones para terminar el proceso con la adjudicación de esa tierra en alguna de las formas previstas en el artículo 7.

Incorporado un predio al régimen de afectación, ésta permanece, se extiende en el tiempo con independencia de que el mismo se encuentre adjudicado o no. Hacer depender la afectación de la adjudicación significaría crear una suerte de "afectación intermitente", en la cual para determinar el régimen aplicable habría

que estar en permanente relevamiento de las fracciones que se encuentran adjudicadas, libres, o en proceso de adjudicación, cuando claramente ese no es el sentido dado en la ley.

El acto administrativo de adjudicación, en decisiones regulares adoptadas por el Directorio, supone designar a quien, dentro de todos los aspirantes a colonos evaluados, reúna las condiciones que mejor se ajustan al perfil definido y priorizado por la ley, para ser titular de un predio ya afectado a los fines de interés colectivo.

a.3) No se comparte el criterio del Dr. Guerra en cuanto a que en el caso estemos frente a un predio aislado; tampoco se comparte que por ser un predio aislado, por ese solo hecho no esté afectado a la ley.

A juicio de la sala, la afectación comprende los predios que integren una colonia, las fracciones que formen parte de la misma; pero también incluye los predios objeto de colonización aislada porque su adquisición tiene siempre un destino determinado.

Tampoco compartimos su posición en relación a lo que denomina "desafectación definitiva". La desafectación a que refiere el inciso 5 del artículo 70, siempre es por razones excepcionales y de aplicación para realizar un negocio concreto.

La posición institucional en torno a los institutos de la desafectación y de la habilitación fue laudada por resolución del Directorio n° 16 del acta n.º 4955, de fecha 20 de mayo de 2009, que adopta los conceptos del informe realizado por el Instituto Uruguayo de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la UDELAR, en consulta solicitada por el ente el 15/09/04.¹

Esta posición fue ratificada por la presente Administración mediante la resolución n° 11 del acta n° 5541 de 18/02/21: "1º) Ratificar en todos sus términos la posición institucional del Instituto Nacional de Colonización, adoptada por resolución n° 16 del acta n° 4955 de 20/05/09".

a.4) Expresa el Dr. Guerra "la habilitación no es de aplicación en los casos en examen: "Para habilitar se exigen los 5 votos conforme del Directorio. Pero es evidente que ninguna de las causales legales que permiten la "habilitación", son

de aplicación al caso en consulta. Porque es fácil observar que las fracciones del inmueble 511 no quedan comprendidas en el art. 73: a) nunca formó parte de ninguna colonia; b) ni el valor de las mejoras o del suelo imposibilita la concentración de la propiedad; ni c) la densidad de la población o crecimiento urbano o industrial de la zona o posibilidades de otro género de producción señalan para el caso una conveniencia económica y social de volver al régimen común." (Fojas 266, núm. 21).

No se comparte tal opinión, las parcelas o predios en el régimen de la ley n° 11.029 están afectadas en su destino a los fines de interés colectivo, ya sea que se trate de parcelas integrantes de una colonia, o de predios aislados, y el único medio que supone un cambio en el régimen jurídico de las parcelas afectadas y la finalización del destino de afectación es la habilitación o salida del régimen instituido por la ley n° 11.029 en su artículo 73.

En el caso concreto, además, no se trata de un predio aislado sino de un inmueble de aprox. 2900 ha, integrado por cinco fracciones que son explotadas en forma regular por tres colonos.

Las parcelas están afectadas y el instituto de la habilitación resultaría aplicable; compartiendo el análisis y conclusiones de la Asesoría Letrada del ente, no surge de los antecedentes que se haya solicitado ni obtenido respecto de los padrones propiedad de Palomar SA y Guido Manini Ríos la habilitación.

Mantienen el régimen de afectación, deben solicitar autorización para el caso de llevarse adelante las operaciones a que refiere el artículo 70 de la ley n.º 11029.

a.5) De los antecedentes relevados surge plenamente demostrada la afectación de los predios, es por ello que no se comparte que se haya partido de un equívoco, al decir del letrado consultado "que el Instituto adquirió la propiedad y posesión de un campo que no tenía aptitudes para ser colonizado (padrón n.º 939 de Artigas comprado al Sr. Martín Hounié por escritura de 19 de mayo de 1970)", ni tampoco se comparte que se haya partido dando por cierto algo que no está demostrado, cuando de los antecedentes administrativos, debidamente individualizados en el anexo (fojas 223), surgían tales extremos.

B) Sobre la ausencia de perfil colono de los comparecientes.

Alegan los interesados que ni Palomar SA ni el Sr. Manini son colonos, los predios se enajenaron a quienes no tenían atributos para ser colonos. El Sr. Manini Ríos nunca solicitó ser colono ni se registró en el Registro de Aspirantes a Colonos, y nunca fue notificado de ninguna resolución o acto administrativo que lo hayan designado o mencionado como colono o propietario de tierras afectadas a colonización.

17.- Las integrantes de la Sala por unanimidad concluimos que el Sr. Guido Manini Ríos y Palomar SA, **son titulares de predios afectados a colonización y revisten la condición de colonos propietarios.**

En relación a lo alegado cúmplenos señalar:

17.1) El llamado público dispuesto por resolución n° 50 del acta n° 2798 de 10/11/70, daba preferencia a las ofertas que reunieran las condiciones de colonos prescriptas en la ley n° 11.029 (arts. 59 y 60), si así no fuera la operación se realizaría de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 127 de la ley n.º 11.029. Previa inspección e intimación a cumplir con la obligación de residencia y trabajo directo, y posterior petición y recurso presentado por el Sr. Roque Moreira, se ajustaron las operaciones celebradas a los términos del artículo 127.

La resolución n° 109 del acta n° 3081 dispuso "(...) no reuniendo los Sres Roque Moreira y, en especial el Sr. José Zenón Montero, las condiciones requeridas por el actual Directorio, en los criterios utilizados para la selección de sus colonos..." no regirían a su respecto las disposiciones del compromiso suscripto que imponían deberes o derechos al colono, principalmente las obligaciones referidas en el artículo 61 de la ley n.º 11.029, a saber: residencia y trabajo directo en el predio. En mérito a ello el Directorio revió la adjudicación en venta y resolvió rescindir el compromiso suscripto, otorgar uno nuevo bajo el régimen del artículo 127, y redactar un documento que se ajustara a ello.

Los actos administrativos mencionados deben interpretarse con un criterio absolutamente restrictivo, desde que son contrarios a todo el espíritu de la ley, se ampara en el artículo 127 para levantar el estatus de colono (en su alcance personal), cuando lo único a que refiere la mencionada norma es a considerar la situación económica del postulante, que por ser de una magnitud tal lo aleja del perfil colono, habilitando excepcionalmente la contratación en condiciones

corrientes, sin las ventajas o facilidades que concede la ley a quien sí encaja perfectamente en el perfil.

17.2) La resolución n.º 109 acta n.º 3081 **consideró pura y exclusivamente a los Sres. Roque Moreira y José Zenón; la solución adoptada no es extensible a las transferencias realizadas con posterioridad, no se transfiere automáticamente por el solo hecho de proceder de unos sujetos que fueron eximidos, por acto administrativo, del cumplimiento de determinadas obligaciones.**ⁱⁱ

Ahora bien, aun teniendo presente que quienes en definitiva resultaron adjudicatarios no tenían el perfil priorizado por el ente, no se estipuló ni en la resolución respectiva ni en las promesas de compraventa otorgadas, referencia alguna respecto a que las fracciones se prometían vender salidas del régimen de afectación.

17.3) En relación a las **promesas suscritas, sus rescisiones, nuevas promesas, cesiones y compraventas realizadas** hasta llegar a la titularidad actual de los predios, a saber, que la empresa Palomar SA es la propietaria de la fracción n.º 1, 3 (actual B1) y 4 (actual B2) del Inmueble n.º 511, que se corresponden con los padrones n.º 939, 4127 y 4128 respectivamente, sitios en la 4a. Sección catastral de Artigas (sup. total 2040,3046 ha) y que el Gral. (r) Guido Manini Ríos, es el propietario de la fracción n.º 2 (antes fracción n.º 2) que se corresponde con el padrón n.º 4126 (superficie 815,2660 ha), la sala acuerda estar al pormenorizado estudio realizado por la Asesora Letrada del Directorio, que luce agregado fs. 191 a 225. **Sólo destacando que en todas y cada una de las oportunidades en que el Directorio tuvo oportunidad de expedirse, y según surge de la documentación suscrita, ha quedado constancia expresa de que los negocios respectivos se hacían en el marco de la ley n.º 11.029.**

Cabe señalar, lo informado por el Departamento Notarial a fojas 24 del expediente n.º 35.785 "Inmueble n.º 511. Fracciones N.º 1 y 2. Gonzalo Vertiz, José Enrique y Gabriel Stolovas. Solicitan se autorice la subdivisión de las referidas fracciones" (hoy padrones n.º 939 propiedad de Palomar S.A, y n.º 4126 propiedad del Gral. (r) Guido Manini Ríos) **"(...) IV) En virtud de que según lo dispuesto por Directorio, en los nuevos compromisos deberán recogerse las mismas**

estipulaciones que en el compromiso vigente, estos se otorgarán de acuerdo a lo dispuesto en el art. 127 de la ley N.º 11.029, conteniendo, no obstante la prohibición del art 70 de la ley; ya que así está estipulado en aquél.”

De las escrituras de compraventa relevadas en el informe de la Asesoría Letrada (reseñadas en el Anexo I, num. 3), otorgadas entre el INC y el Sr. Roque Moreira (fracciones n° 1, 3 y 4) expresamente surge la siguiente cláusula: **“El Instituto Nacional de Colonización vende, en su actual estado de ocupación y conservación, de acuerdo con su ley orgánica de doce de enero de mil novecientos cuarenta y ocho (...) “Esta enajenación se efectúa de acuerdo a las disposiciones de la ley once mil veintinueve del doce de enero de mil novecientos cuarenta y ocho y a lo dispuesto por el artículo ciento veintisiete de la misma ley”.**

En el caso de la escritura de compraventa de la fracción n° 2 suscrita por Sres. Vertiz a favor del actual titular Gral. (r) Guido Manini Ríos, no surge que se haya obtenido la autorización previa del artículo 70; ni la desafectación para el negocio concreto (inciso 4 del art. 70 en su redacción original, e inciso 5 en la redacción actual) por 4 votos conforme; ni la habilitación de la fracción prevista en el artículo 73 de la Ley n.º 11.029, por 5 votos conforme.

No hay referencia en el documento a una resolución expresa del Directorio del INC en ninguno de los sentidos mencionados; la única referencia se haya en la cláusula sexta- constancias, literal B) donde se relaciona la compraventa de fecha 08/02/1983 autorizada por el Esc. Gonzalo Riet, por la cual los Sres. Vertiz adquieren la fracción del INC.

De la compulsas de la escritura otorgada el 20/10/1984 entre PALOMAR SA y la Sra. Irene Mary Pereyra casada con Fernando Artola, inscrita con el n° 928, F° 1307, Lo 5 el 07/11/1984, respecto del padrón n° 4614 superficie 110,6828 ha (parte del padrón en mayor área n° 4128, antes en m/a n° 939) tampoco surge que se haya tramitado, por parte de PALOMAR S.A (vendedor) autorización para fraccionar ni para enajenar; ni que el predio se haya desafectado para el negocio concreto, ni habilitado definitivamente.

17.4) Las compraventas celebradas: el 18/11/1985, inscrita con el n° 1042, F° 1396, L° 5 el 25/11/1985 (Sr. Roque Moreira enajenó al PALOMAR SA la fracción n° 1 del inmueble n° 511.); el 09/05/1997 inscrita con el no 389, Fo 523, Lo 9 de fecha 26/05/1997 (Verónica Eleonora Vértiz Basagoiti y Gonzalo Alvaro Vértiz Basagoiti enajenaron la fracción n° 2 del inmueble n° 511, a favor del Sr. Guido Manini); el 10/02/1983, inscrita con el n° 205, F° 267, Lo 1 el 04/04/83 (el Sr. Roque Moreira enajeno a Ernesto Morales Tejera la fracción n° 3 del inmueble n° 511); 21/12/1987 inscrita con el n° 1330, F° 1801, L° 6 el 30/12/1987, Ernesto Morales Tejera y Paulina Cruz enajenaron la fracción n° 3 del inmueble n° 511 a PALOMAR SA), y 20/10/1984 inscrita con el n° 928, F° 1307, L° 5 el 07/11/1984 (PALOMAR SA enajeno a la Sra. Irene Mary Pereyra Oronoz fracción de campo, parte del padrón en mayor área n° 4128, es hoy padrón n.º 4614 superficie 110,6828 ha) se realizaron sin la autorización previa del INC (art. 70) resultando -de acuerdo con la previsión legal – nulas de pleno derecho.

No obstante lo expuesto, con la entrada en vigencia de la ley n.º 18.187, de 02/11/2007 y posteriormente de la ley n.º 18.756, de 26/05/2011, todos los contratos (en todo su contenido y alcance) celebrados en infracción al artículo 70 e inscriptos en los registros públicos antes de la entrada en vigencia de la indicada ley, fueron convalidados.

17.5) La Jefatura Trámites y Registros del INC, informó con fecha 13/01/2022, que **“de acuerdo a los registros del Área Administración de Colonias todos los padrones del inmueble n° 511 se encuentran afectados a la ley n° 11.029 y sus modificativas.**

17.6) De acuerdo a lo que viene de decirse los padrones propiedad de Palomar S A y Guido Manini Ríos están afectados a los fines de interés colectivo de la colonización.

Los contratos por los que adquirieron los inmuebles infringieron el artículo 70 de la ley n° 11.029, por falta de autorización previa, resultando nulos de pleno derecho, no obstante, vieron purgados sus vicios, convirtiéndose en jurídicamente inobjetable la titulación, al convalidarse la nulidad por las leyes nums. 18.187 de 02/11/2007, 18.756 de 26/05/11 y decreto reglamentario n° 139/012.

Si bien no se sometieron al proceso de evaluación y selección de aspirantes a colonos, ingresaron al régimen de colonización al adquirir la propiedad de predios afectados, deviniendo así sus titulares en colonos propietarios. ■

Afiliamos a la definición de la figura de colono dada por el Ente, en ocasión de la Auditoría Interna practicada en el presente año:

“Según la filosofía de la Ley N.º 11.029 podríamos afirmar que colono es el sujeto que ostenta la propiedad o, el uso y goce de la propiedad agraria, de quien dependerá en última instancia “la adecuada explotación” y “el aumento y mejora de la producción agropecuaria”. “De esta norma se desprende que una de las formas de la colonización puede ser en propiedad (colono propietario). No obstante estar prevista en la ley la existencia del colono propietario de la tierra, no se puede dejar de mencionar que dicha propiedad estará sometida a limitaciones y cargas legales que inciden en forma decisiva en temas como la explotación del predio, las principales obligaciones que deben cumplir todos los colonos (aun los propietarios); régimen de autorizaciones previas para el ejercicio de las facultades de disposición, uso y goce, establecidas - fundamentalmente - en las normas que se citan a continuación: artículos 17 inc. 2º, 18 y 61; artículo 70 y 71; 21, 57, 139, 104, etc.” ■

17.7) Actuación del Directorio del INC respecto a propietarios de tierras cuyos títulos fueron convalidados por las leyes n.º 18.187 y n.º 18756.

Esta disposición incluye las escrituras de compraventa realizadas en favor de Palomar S.A y Guido Manini Ríos.

Los propietarios tienen la obligación de registrar los títulos en las oficinas del Instituto Nacional de Colonización.

Realizado el relevamiento y seguimiento de los propietarios que cumplieron con la obligación de registrar los títulos en el INC, el ente los trató con estatus de colonos, y les controló el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los colonos de residencia, explotación y trabajo directo, entre otras obligaciones.

Los servicios del Instituto han inspeccionado, controlado e informado, así como el Directorio ha impuesto multas en caso de incumplimiento de las obligaciones.

En mérito a ello cientos de títulos, contratos y planos fueron registrados en las oficinas del INC por los propietarios de predios afectados, dándose por parte de los servicios y del Directorio tratamiento de colonos a los mismos.^{iv}

En definitiva cabe concluir que en el caso el INC está dando idéntico tratamiento a Palomar SA y Guido Manini Ríos, que a otros administrados, titulares de predios afectados a los fines de la ley n.º 11.029, cuyos títulos, contratos y planos fueron convalidados por imperio de las leyes n.º 18.187 y 18.756.

Cabe informar que con fecha 26/10/22 Gonzalo Artola Pereyra en calidad de cotitular del padrón n.º 4614, actual fracción B3 del inmueble n.º 511, que se origina a partir del fraccionamiento y venta del actual padrón n.º 4128 (actual fracción B2) propiedad de PALOMAR SA, compareció ante el INC adjuntando los documentos requeridos para su registración mediante la resolución n.º 2 del acta n.º 5601 de fecha 31/05/2022, en el expediente n.º 2021-70-1-01699 "DIVISIÓN INSPECCIÓN GENERAL INSPECCIÓN TÉCNICA DE CAMPO. INMUEBLE Nº 511 (ARTIGAS). FRACCIÓN B3, SUPERFICIE: 111,2 ha. I.P.:124, TIPIFICACION: GANADERA-OVEJERA IRENE MARY PEREYRA ORONOZ,PROPIETARIA.

C) Alcance de la cláusula que luce en las escrituras de compraventa: "libre de toda obligación y gravamen" y "propiedad plena", alegada por los comparecientes a evacuar la vista.

Alegan los interesados que los inmuebles fueron comprados "libre de toda obligación y gravamen", con transferencia de propiedad plena.

18.- En relación a este punto la sala por unanimidad sostiene que corresponde estar a lo manifestado por el Prof. escribano Emilio Biasco, quien en el Ciclo de conferencias organizado por el Instituto de Investigación y Técnica Notarial, de 1992, señalaba: *"La cláusula por la que el vendedor se obliga a vender libre de obligaciones y gravámenes es una típica cláusula de estilo, y como tal con valor jurídico reducido, en la medida que se le conciba en esa generalidad. La cláusula adquiere sentido si se reduce su alcance a los usos y a la intención explícita de los profesionales Escribanos que admiten pacíficamente que sólo cubre las cargas resultantes del accionar de las partes; ya se trate de obligaciones que se contraen, ya sean deudas que contrae por su accionar, por un acto voluntario o*

involuntario, pero no por un acto cuya voluntad radica en la ley, y que el interesado o los interesados, de ninguna manera deben alterar." (Biasco Marino, E. Alcance de la cláusula de estilo libre de obligaciones y gravámenes ante las limitaciones de la propiedad. Revista AEU Tomo 78, n.º 7.12 (ju-dic 1992) p. 195 a 207.

En el trabajo relacionado el Prof. Biasco analiza la categoría general de limitaciones a la propiedad y sus tres subtipos: 1) servidumbres administrativas: derecho real público constituido en un inmueble ajeno para cumplir una utilidad o finalidad pública; 2) la expropiación, instituto de derecho público por el cual la Administración, para cumplir fines públicos establecidos por ley, se logra coactivamente la adquisición de bienes siguiendo un proceso determinado y abonando una previa y justa indemnización y, 3) las restricciones administrativas que son condiciones o cargas legales **que reducen la amplitud del derecho de propiedad para atender necesidades generales** (destacado nuestro). Estas **restricciones podrán imponerse por ley habilitante** y, entre sus caracteres se destaca que son restricciones, en tanto limitaciones a la propiedad, generales, constantes y actuales, obligatorias, variadas e ilimitadas, y por sí mismas no son indemnizables, debido a que son cargas generales soportadas por todos los sujetos que se encuentren involucrados.

En suma, dichas limitaciones de derecho público son establecidas por ley, y las partes no pueden desprenderse de ellas. Afectan a la persona en cuanto titular de la propiedad y afectan el goce, a veces el ejercicio de la propiedad, y otra veces, el poder de disposición.

19.- La afectación es un típico caso de restricción del derecho de propiedad dispuesta en el artículo 70 de la ley n.º 11.029, según la redacción dada por sus modificativas, leyes núms. 18.187 y 18.756; destinada a asegurar el cumplimiento permanente de los objetivos de interés social que el legislador asigna a la propiedad agraria. Afectación, solicitud y obtención de autorización administrativa previa a la realización de determinados negocios reales u obligacionales, son manifestaciones concretas del poder público y facultades jurídicas asignadas al INC, en el marco del cumplimiento de los cometidos previstos en el orden jurídico positivo.

Estas limitaciones al derecho de propiedad se caracterizan por ser obligaciones de origen legal, establecen efectos unilaterales, es decir al margen de la voluntad de los destinatarios, son coactivas o forzosas, y no recusables por los obligados, y su ignorancia no puede alegarse para excusarse de su cumplimiento.

La cláusula de carácter contractual a la que generalmente se llama cláusula de estilo, de "libre de obligaciones y gravámenes" en concordancia con lo manifestado por el Prof. Biasco, sólo abarca las obligaciones y gravámenes emergentes de la voluntad de las partes y no aquellas que tienen fuente legal. Las partes no pueden eliminar las restricciones legales que existan y limiten el derecho de propiedad, porque ello excede su poder normativo.

D) Potestades del INC y la omisión de su ejercicio: caducidad de las potestades del INC

También alegan los comparecientes la caducidad de las potestades de inspección, oposición y control por parte del INC.

20.- Enseñaba el Prof. Couture que la caducidad es la extinción, consunción o pérdida de un derecho o facultad por **vencimiento de un plazo u ocurrencia de un supuesto previsto en la ley.**

Así, la jurisprudencia constante de la Suprema Corte de Justicia ha expresado: "En general la ley reserva las caducidades para aquellos casos en que existe un interés público en que un determinado derecho nazca limitado en el tiempo y su no ejercicio, simplemente, independiente de las razones que tenga su titular, lo hacen caducar..." La "caducidad de las sanciones administrativas, refiere a una forma de extinción, patrimonial o no, que opera de forma automática siempre que se establezca en la ley que dicha acción expirará en un plazo determinado, o por un plazo fijado por la ley para una situación semejante (Gastón Lapaz Prescripción y caducidad de infracciones y sanciones administrativas p 50 1era. Edición agosto 2021 FCU).



21.- Dicho esto podemos afirmar que **no hay** previsión alguna en la ley n.º 11.029 ni en sus modificativas que establezca un plazo de caducidad a los efectos de que el INC, en cumplimiento de sus cometidos, controle el cumplimiento de las



disposiciones legales previstas en su ley orgánica, fundamentalmente en relación al uso y goce de la tierra afectada a los fines de la colonización.

Tampoco surge de la ley que dicha capacidad de control esté o pueda estar limitada en el tiempo, ni aún en el caso de los propietarios, a quienes la ley señala que deben cumplir con los preceptos legales y las obligaciones que impone la ley, sin distinción.

Asimismo, tal como surge acreditado con la documentación adjunta y las copias de escrituras individualizadas (anexo fojas 223-224) la voluntad constante del INC fue mantener los padrones que integran el inmueble n° 511 afectados a los fines de la colonización, y en ese sentido se expidió y se otorgó la documentación respectiva.

Lo referido fue así hasta el momento en que se realizaron las **compraventas en infracción a lo dispuesto en el artículo 70 de la ley n.º 11.029**, una otorgada en favor del Palomar SA y la otra en favor del Gral (r) Guido Manini Ríos. Dichos títulos de propiedad que por haber sido otorgados en infracción (sin obtener la autorización administrativa previa de precepto) eran nulos de pleno derecho, fueron declarados válidos por las leyes núms. 18.187 y 18.756. **De esta forma, dos nuevos propietarios, sin que el INC tuviera la oportunidad de verificar su perfil, pasaron a ser titulares de predios afectados a los fines de la colonización y por ello están sujetos a la previsión del multicitado artículo 70, y a las disposiciones de la ley n.º 11.029 que imponen obligaciones a los colonos.**

No es cierto que no se hayan realizado actividades de control en materia inspectiva, en esto nos remitimos a lo señalado en el numeral 14. *incumplimiento, subca*

E) Teoría del acto propio o principio de coherencia.

22.- Sostienen los comparecientes que corresponde la aplicación al caso de marras de la teoría del acto propio; afirman que el INC, "si entendía que tanto el Coronel Moreira, como la Sra. Irene Moreira, el Sr. Guido Manini Ríos, o el Palomar S.A. eran colonos, así debió hacerlo saber, pero no 50, ni 30 ni 20 ni 10 años después de haber ejecutado todos y cada uno de los actos que se fueron realizando con el transcurso del tiempo"... "nadie puede variar de comportamiento, cuando ha generado en otros una expectativa de comportamiento futuro..."

Las integrantes de esta sala no comparten lo manifestado, fundamentalmente por dos motivos: 1°) porque existe jurisprudencia constante respecto a que la teoría del acto propio no es aplicable cuando existe una norma que regula la situación a resolver. La aplicación de esta teoría es subsidiaria y puede invocarse únicamente cuando no hay una regla de Derecho aplicable al caso concreto. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha descartado su aplicación, afirmando: "(...) la aplicación de la llamada "teoría de los actos propios" o la invocación de los principios como la buena fe, tienen un campo privilegiado de aplicación en el terreno en que, las REGLAS, no establecen claramente el curso de acción que debe seguir la Administración. En ámbitos en que la Administración actúa en ejercicio de facultades discrecionales, resulta claramente invocable el principio de buena fe, no sucede lo mismo cuando la Administración obra en ejercicio de facultades REGLADAS. En este último campo, hay que dar prioridad a lo que establecen las REGLAS. No puede pretenderse dejar de lado la solución establecida en forma diáfana en las Regla de Derecho positivo so capa de aplicar la "regla del acto propio"; "la confianza legítima" u otras "teorías" de creación dogmática y jurisprudencial. (...) la regla del "acto propio" por cuya aplicación aboga la pretensora puede tener aplicación en aquellos casos en que las REGLAS DE DERECHO POSITIVO, no dan una solución puntual (por ejemplo, cuando la Administración obra en ejercicio de facultades discrecionales). No obstante, cuando las REGLAS establecen una solución, hay que atenerse a ellas" (Cfme. Sentencias núms. 628/2014; 360/2015 y 701/2017).

2°) Porque tampoco es cierto que el INC nunca se manifestó respecto al carácter de afectados a la ley n.º 11.029 y sus modificativas de las fracciones que componen el Inmueble n.º 511; de la documentación cotejada surge que invariablemente, en todas las oportunidades en que la dirección del ente se manifestó y en toda la documentación suscrita (salvo como se dijo en la compraventa otorgada en favor de Guido Manini Ríos y en la realizada en favor del Palomar SA, ambas realizadas en infracción a la previsión del artículo 70, sin conocimiento del INC) se estableció que los diferentes negocios se hacían en el marco de la ley n.º 11.029.

Corresponde destacar, además, que la afectación se mantiene, aún en situaciones de cambios en la titularidad del inmueble, la transferencia de la propiedad no modifica la condición jurídica de la parcela, subsistiendo la consagración de la propiedad a la finalidad promovida por el legislador, salvo en aquellos casos que también se dispone la desafectación o la habilitación de una fracción.

F) Sobre la alegada infracción al debido proceso

Alegan los comparecientes que se inició una investigación administrativa que infringió la debida corrección administrativa con la que debe actuar el INC violentando los artículos 8, 69, 35 y 49 del Decreto 500/991, y se incumplieron los plazos para la tramitación e informes solicitados.

23.- Cabe aclarar que erróneamente manifiestan que se llevó adelante una investigación administrativa, cuando en realidad las actuaciones de la Administración encuadran en un procedimiento administrativo de inspección, cumplido por la división Inspección General del ente, actuando en el marco de sus competencias funcionales, y conforme sus cometidos; seguido del informe de la Asesoría Letrada del Directorio, a su solicitud.

24.- En referencia a las alegaciones sobre quien ordenó o dispuso la inspección, las razones o fundamentos de la misma, y la posterior agregación de las instrucciones del director Andrés Berterreche, nos remitimos a lo informado por la división Inspección General al contestar informe solicitado como medio de prueba (capítulo IV del presente).

25.- En cuanto al tiempo que insumió a la Administración realizar la inspección y los informes solicitados cabe señalar que tanto doctrina como jurisprudencia comparten el criterio de que el tiempo razonable para la duración de un proceso jurisdiccional o administrativo, debe medirse por una serie de factores tales como la complejidad del caso, la conducta del interesado y la diligencia de las autoridades competentes para la conducción del procedimiento; señala la sentencia n.º 773/2019 que, "a punto de partida de que el análisis pertinente no constituye una cuestión de calendario sino que más bien, debe centrarse en un examen cuidadoso de las circunstancias propias de cada caso. La cuestión se complejiza porque, en realidad, los principios que rigen los diversos procesos,

cualquiera sea la materia de que se trate, y el administrativo no es la excepción, funcionan como contrarios sincrónicos. En este orden de ideas, en sentencia n.º 831/2013, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo expresaba que: "...El punto está en el balance de estos principios, que algunas veces entran en contradicción. Los principios, a diferencia de las reglas, no se aplican en términos de todo o nada, sino de acuerdo a su dimensión de peso en la argumentación. En tal pronunciamiento, se recordaba las enseñanzas del Profesor CAJARVILLE, en cuanto a que: "...El procedimiento administrativo, como todo instituto jurídico, lleva en sí eventuales conflictos de valores y por ende de principios de derecho que los acogen y protegen; el que suele invocarse con frecuencia podría plantearse entre las garantías y la eficiencia, entre el principio de defensa en vía administrativa y los de eficacia y eficiencia de la actividad administrativa. El conflicto entre aquellos derechos no puede afirmarse en abstracto. Ambos integran nuestro ordenamiento jurídico, ambos responden a valores esenciales, caracterizantes del Estado de Derecho...La eficacia y la eficiencia de la Administración es por supuesto de interés público; no lo es menos el respeto de los derechos e intereses de todos y cada uno de los integrantes de la colectividad y sus garantías". "Las normas de procedimiento administrativo, siendo instrumentales para la defensa de los derechos e intereses de los individuos sobre los cuales recae la acción administrativa, lo son también para la eficacia y la eficiencia de esa actuación. Deberán entonces procurar un adecuado equilibrio entre ambas finalidades que concilie los valores en juego" (CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo. "El derecho a defenderse en vía administrativa y la eficacia y eficiencia de la Administración" en Anuario de Derecho Administrativo. Tomo XIII. FCU. 2006. págs. 60-61).

26.- En el caso a estudio puede afirmarse que resulta hasta innecesario destacar que para llegar a una conclusión fundada, tanto la división Inspección General como la Asesoría Letrada del Directorio debieron acceder y estudiar gran cantidad de documentación, antigua, dispersa, solicitar informes a los registros públicos, desarchivar expedientes, por lo que el tiempo que ha insumido el trámite no se puede atribuir a un actuar omiso o con desidia, por el contrario ese tiempo fue estrictamente necesario para satisfacer el cumplimiento de determinados

principios generales del procedimiento administrativo, entre ellos dar garantías a los administrados.

G) Sobre la alegada indefensión y violación del principio de igualdad entre las partes por no tener acceso a toda la información relevada

27.- Se rechaza absolutamente que se haya configurado indefensión o violentado el principio de igualdad, los propios descargos presentados por los interesados despejan toda duda sobre la inexistencia de la alegada indefensión, o el quebrantamiento del principio de igualdad.

En las presentes actuaciones, los servicios actuantes, en forma expresa y precisa detallaron todos los antecedentes considerados. En ese sentido se puede citar los artículos 68 y 69 del Decreto 500/91 y modificativos que expresan que el funcionario procurará no incorporar a su texto el extracto de actuaciones anteriores, ni reiterar datos, "...pero hará referencia a todo antecedente que permita ilustrar para su mejor resolución". Eso fue lo que se hizo en el presente caso, se citaron los expedientes estudiados, así como la profusa documentación existente, siendo carga de los interesados consultarlos en el organismo.

En efecto, en las presentes actuaciones, se confirió vista a los interesados, la referida vista se confiere con el alcance previsto en los artículos 77 a 79 del decreto nº 500/991, ello implica que les estaba permitido la consulta de todos los antecedentes relacionados, comprendiendo no sólo la facultad de revisar y leer las actuaciones, sino también la de copiar o reproducir por cualquier medio, todo o parte de ellas; claramente es carga del interesado la consulta y relevo de los antecedentes mencionados.

H) Sobre el prejuzgamiento generado por las declaraciones realizadas a medios de prensa por el Sr. Director Ingeniero Agrónomo Andrés Berterreche

28.- Si por prejuzgar entendemos la acción de resolver sobre una cuestión de la que depende la prosecución o no de la causa principal o el ejercicio de otra acción, podemos afirmar que en el caso no existió prejuzgamiento alguno, en tanto las presentes actuaciones se dilucidarán una vez dictada la resolución por el Directorio. Dispone el artículo 3 de la ley nº 11.029 "El Instituto Nacional de

Colonización será dirigido y administrado por un Directorio de cinco miembros, elegidos entre personas de reconocida capacidad en la materia."

Por otro lado, el artículo 146 dispone los *quorums* necesarios para adoptar resolución válida; el inciso primero dispone que las resoluciones del Directorio serán adoptadas por simple mayoría de votos (3), salvo las situaciones previstas en el numeral 1º (literales A hasta H) que requieren 4 votos, o las del numeral 2º (literales A, B y C) que requieren unanimidad (5 votos).

En este sentido, entendemos que no existe el alegado prejuzgamiento, desde que no ha habido aún un pronunciamiento del Directorio.

IV.- SOBRE LA PRUEBA DILIGENCIADA

29.- En referencia a las instrucciones del director Ingeniero Agrónomo Andrés Berterreche, se recibió informe de la división Inspección General que se agrega de fs. 324 a 328 en el cual se señala, en síntesis: que los señores Irene Moreira, Guido Manini Ríos y la empresa Palomar SA centran más sus descargos en objeciones respecto al director del ente que solicitó la Inspección Técnica de Campo (ITC), que en controvertir su situación de detentar la propiedad de padrones afectados a los fines de la ley nª 11.029, o de sus incumplimientos a la normativa colonizadora.

Para evitar ese tipo de situaciones es que por regla general la división Inspección General no da cuenta en los expedientes administrativos, ni en sus informes, respecto de quién o quienes solicitan una determinada inspección. Lo referido, para evitar que el o los titulares de las fracciones inspeccionadas, en lugar de realizar sus descargos sobre su situación como colonos, desplacen su defensa en el ataque a quien o quienes en el ejercicio de su cargo solicitan o realizan los controles que el ente debe cumplir. Manifiesta que esto es lo que sin duda ocurrió en el presente caso, en tanto el escrito con los descargos de los comparecientes se centra en un ataque persistente a la figura de uno de los directores (quien solicitó la ITC) y a los funcionarios informantes.

Dicho esto concluye que la nota del director Berterreche, que siguiendo el procedimiento normal de actuación de la división Inspección General no había

sido agregada en el expediente administrativo, se agregó con fecha 18/03/2022 **en cumplimiento de instrucciones impartidas por el Directorio.**

En relación al procedimiento seguido para realizar las inspecciones técnicas de campo, agregación de documentos y sobre el acceso por parte de determinados funcionarios del INC a las declaraciones juradas de DICOSE o/y SNIG de los comparecientes surge del informe de la división Inspección General agregado de fs. 6 a 13 donde se expresa que dicha servicio realiza Inspecciones Técnicas de Campo en las fracciones de los Inmuebles y Colonias según diferentes vías de decisión: a) por decisión de la gerencia de la división, ya sea en forma de muestra aleatoria o ante denuncias que se reciben en la página web; b) por orden de los directores; c) por solicitud de la Gerencia General

Se reitera que no es práctica del servicio dar cuenta del origen de la ITC.

En algunos casos se ha procedido de diferente forma, a solicitud de los directores o como consecuencia de alguna discordia en la votación de las resoluciones. En este sentido así se cumplió, a solicitud verbal de los miembros del Directorio - luego de ser elevado el expediente con el informe de la ITC al Directorio, con fecha 08/03/2022, se agregó la nota con la solicitud de inspección del director Berterreche, que venía acompañada de otros documentos entregados por su Secretaría, en una carpeta soporte papel (que consta de 100 folios), a la gerencia de la división bajo recibo.-

Esa carpeta, considerada papeles de trabajo, se encuentra en poder de la Asesora Letrada del Directorio junto a diversos expedientes relacionados, pudiendo ser examinados por los interesados.

En relación al procedimiento seguido en la inspección de marras, se indica que desde el año 2011 el INC tiene un procedimiento que se cumple en las Inspecciones Técnicas de Campo (ITC), aprobado por resolución de Directorio n.º 11 del acta n.º 2063, de fecha 20/07/2011 (expediente 2011-70-1-80027). Dicho procedimiento fue el seguido para realizar la ITC en la totalidad de las fracciones que integran el inmueble n.º 511, ubicado en el departamento de Artigas, administrado por la Regional Artigas del INC, según surge del Mapa de Colonias e Inmuebles del Instituto Nacional de Colonización.

Según surge del procedimiento el objetivo de las ITC es verificar el cumplimiento de las disposiciones de la ley n.º 11.029 y sus modificativas y de las reglamentaciones vigentes por parte de los colonos y/o ocupantes a cualquier título de las tierras afectadas a los fines de la colonización, controlando, simultáneamente que las oficinas regionales, así como otros servicios del organismo cumplan con las obligaciones puestas a su cargo, de acuerdo con las funciones asignadas.

Surge del procedimiento vigente que el rol inspectivo desempeñado por los funcionarios de la división Inspección General lleva ínsita la cualidad especial de ser cumplido por funcionarios públicos, produciendo información y documentación que son instrumentos públicos por estar revestidos de carácter oficial y provenir de funcionario competente actuando dentro de los límites de sus atribuciones, lo que hace plena fe de su contenido.

En cuanto a las etapas del procedimiento vigente ellas son: planificación; relevamiento previo de la información; comprobación *in situ*; relevamiento posterior de datos donde se completa la obtención de la información existente, y de otros elementos probatorios, entre los cuales se encuentra el análisis de las declaraciones juradas de DICOSE o SNIG; informe final con las recomendaciones a la dirección.

Se informa que para obtener la información respecto a las actividades de los colonos u ocupantes a cualquier título de tierra afectada a la colonización, el INC celebró convenio con el MGAP y otros organismos públicos, siendo muy fluido el intercambio de información que funciona eficientemente, comenzando con la solicitud de información de DICOSE a través del libramiento de oficios y evolucionando con la digitalización. A partir del año 2016, algunos funcionarios del INC (en función de las funciones que cumplen) disponen de un usuario y contraseña para acceder en línea a la información que surge de las declaraciones juradas, existiendo un compromiso de confidencialidad entre el MGAP y los usuarios que tienen permiso para acceder a la información (se adjunta en el informe modelo de dicho compromiso).

Por lo tanto se concluye que la información que obra agregada de fojas 6 a 13 del expediente, fue obtenida accediendo en forma telemática el 02/09/2021 y 03/09/2021, tal como surge del ple de cada documento.

Cabe precisar que en el caso de la declaración jurada que obra a fojas 11 y 12, el declarante figura como Stratta Manini, y no como Guido Manini Ríos, tal como fuera informado oportunamente por la división Inspección General.

En definitiva las declaraciones juradas referidas fueron obtenidas de los registros del MGAP, por la gerente de la división Inspección General, en forma telemática como usuaria del SNIG, con su usuario y contraseña, todo de acuerdo al procedimiento vigente.-

30.- Contestación de Oficio librado al MGAP. Se recibió respuesta al Oficio n.º 136/22 (fojas 329 a 342) en los términos siguientes: "Analizado el oficio de fs.9 del Instituto Nacional de Colonización, corresponde informar que se desconocen las actuaciones referenciadas del organismo solicitante (2021-70-1-01700) y la relación de las declaraciones juradas agregadas, por ende "las actuaciones referidas a ese trámite" tampoco se conocen; sin perjuicio, podría el INC servirse individualizarlas a efectos de lo solicitado".

Con fecha 25/10/22 se confirió vista con entrega de copia al letrado patrocinante (fojas 343) no habiendo sido evacuada.

31.- La prueba diligenciada no incide en los aspectos de fondo que constituyen el objeto de este informe.

IV. CONCLUSIONES

32.- Luego de analizar las actuaciones administrativas, los informes realizados por la división Inspección General y la Asesoría Letrada del Directorio, la documentación relacionada en los Anexos, los descargos presentados por los señores Dra. Irene Moreira, Gral. (r) Guido Manini Ríos y la empresa Palomar SA, y la consulta solicitada por estos últimos al Dr. Enrique Guerra, conforme a todo lo expuesto, la Sala de Abogados ampliada por unanimidad concluye que:

1º) Las fracciones n.º 1, 3 (actual B1) y 4 (actual B2) del Inmueble n.º 511, que se corresponden con los padrones n.º 939, 4127 y 4128 respectivamente, sitios en la 4ª sección catastral de Artigas propiedad de la empresa Palomar SA y la fracción

n.º 2 (antes fracción n.º 2) que se corresponde con el padrón n.º 4126 propiedad del Gral. (r) Guido Manini Ríos se encuentran afectadas a los fines de interés colectivo promovido por la ley n.º 11.029 según los términos del artículo 1º y 70 de la mencionada ley.

2º) El Gral. (r) Guido Manini Ríos y Palomar SA, titulares de predios afectados a la colonización, adquiridos en infracción al artículo 70 luego convalidados por disposiciones de las leyes nums. 18187 de 02/11/2007 y 18756 de 26/05/2011, revisten la condición de colonos propietarios.

de la ley 11029, convalidados
nulos de
pleno derecho,

3º) En su condición de colonos, titulares de predios afectados al régimen de colonización están obligados al cumplimiento de todas las disposiciones de la ley n.º 11.029, referidas a colonos propietarios, fundamentalmente, sujetos a la previsión del art. 70 de la citada ley.

4º) Corresponde exigir a los propietarios de dicha fracciones afectadas, la registración de sus títulos bajo apercibimiento de aplicar la sanción prevista en el inc. 7 del artículo 70 de la ley n.º 11.029 y sus modificativas.

Dra. Mª del Rosario Pérez Quintela
Gerente División Jurídica

Dra. SANDRA LEGUZANO
M.A. 8298

Dra. Ana María Batovsky
Inspectora General
Instituto Nacional de Colonización

Esc. SHIRLEY PEREIRA
GERENTE DIVISION NOTARIAL

« 1º) Adoptar como suyas las conclusiones a las que ha arribado el Instituto Uruguayo de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la UDELAR en consulta de 15/09/04, que se indican:

1º. Las parcelas o predios en el régimen de la Ley n.º 11.029 de Colonización están afectadas en su destino a los fines de interés colectivo establecidos en dicha ley.

2º. La propiedad, uso y disfrute de las parcelas o predios en el régimen de la ley 11 029, carecen además de libre disponibilidad jurídica para los colonos, aunque la colonización fuera en propiedad, debiendo existir autorización previa del Instituto para la enajenación, división, gravamen o cesión del uso y disfrute del predio; en tanto el negocio autorizado no contraríe los fines de interés colectivo establecidos en la ley. La falta de dicha autorización determina la invalidez del negocio jurídico. Dicha autorización requiere sea concedida por la mayoría simple de los integrantes del Directorio.

3º. El Instituto, ante circunstancias excepcionales puede en casos imprevistos o por razones de equidad, autorizar dichos negocios jurídicos aunque no resulten funcionales a los fines de interés colectivo promovidos por la ley, requiriéndose para dicho acto administrativo, la mayoría especial de cuatro votos conformes en el Directorio del Instituto. Dicha autorización para el negocio específico, no supone remover la indisponibilidad jurídica del predio, desde que nuevas operaciones sobre la misma parcela requerirán de la autorización correspondiente.

4º. El Instituto puede además declarar salidas de su administración y aun del régimen instituido por la ley, total o parcialmente una colonia, cuando los colonos hubieran en su gran mayoría cancelado sus obligaciones, o cuando el valor de las mejoras o del suelo imposibilite la concentración de la propiedad, o cuando la densidad de la población o el crecimiento urbano o industrial, o posibilidades de otro género de producción, señalen su conveniencia económica y social. Dicho acto administrativo requiere cinco votos conformes en el Directorio, y tiene por efecto el de levantar de modo irreversible y definitivo la afectación de dichos predios y el vínculo de indisponibilidad jurídica que pesaba sobre la o las fracciones integrantes de una colonia."

■ Compraventa celebrada el 18/11/1985 (Roque Moreira enajenó a Palomar S.A la fracción n° 1 del inmueble n° 511); 09/05/1997 (los Sres. Verónica y Gonzalo Vertiz Basagoiti enajenaron al Sr. Guido Manini Ríos la fracción n° 2 del inmueble n° 511); 10/02/1983 (el Sr. Roque Moreira enajenó a Ernesto Morales Tejera la fracción n° 3 del inmueble n° 511); 21/12/1987 (los Sres. Ernesto Morales Tejera y Paulina Cruz enajenaron a Palomar S.A la fracción n° 3 del inmueble n° 511), y 20/10/1984 (Palomar S.A enajenó a la Sra. Irene Mary Pereyra Oronoz parte del padrón en mayor área n° 4128).

■ Concepto dado en el marco de la Auditoría Interna realizada al INC. "Ministerio de Economía y Finanzas. Auditoría Interna de la Nación. Instituto Nacional de Colonización. Informe de Relevamiento. Agosto de 2022."

14 A efectos ilustrativos puede citarse a modo de ejemplo los expedientes relativos a: Expediente n.º 2008-59014 Colonia E. Frugoni fracción 4 padrón 4598 CERRO CRIOLLO S.A. Solicita Convalidación de título por artículo 15 de la ley n° 18187, Expediente 2016-00771: División Inspección General Inspección Técnica de Campo,. Regional Artigas Colonia Emilio Frugoni Inmueble n° 494, fracción n° 4. Cerro Criollo S.A. propietario. Cabe consignar que respecto del cumplimiento de sus obligaciones como colonos propietarios se le dio vista del Informe, evacuaron la vista conferida, y la Regional Artigas tiene a su cargo el seguimiento de la situación del predio.-Expediente n.º 2008-58567: Colonia Agraciada fracciones 130 Y 131. Sra. MARIA

IRENE CHA Solicita convalidación de títulos según art. 15 ley n° 18187. Por expediente n. ° 2012-00973 se aplicó una multa a la colona propietaria, por falta de cumplimiento de sus obligaciones. Analizándose luego su situación por los servicios.-

Expediente n. ° 2011-7147 fracción 50 A – Ríos Jorge Convalidación de Títulos. Expediente n.° 2011-80856 Regional San José Sr. Sergio Diver Ríos solicita autorización para vender la fracción.-



Informe Sala de Abogados

Montevideo, 10 de noviembre de 2022

AL DIRECTORIO

I. ANTECEDENTES

1.- Con fecha 29/07/2021 el Director Ingeniero Agrónomo Andrés Berterreche solicita a la División Inspección General una inspección del inmueble n° 511 "(...) a efectos de determinar cuál es el estado actual de ocupación y explotación del predio, quienes son los propietarios del inmueble y si cumplen o no con la normativa vigente del INC."

Lo actuado e informado por la División Inspección General luce de fojas 1 a 67 inclusive.

2.- Por resolución n° 37 del acta n° 5591 de fecha 17/05/2022 el Directorio dispuso el pase a informe de la Asesoría Letrada (fojas 146 a 151), el informe tendrá por objeto: "(...) la situación jurídica del inmueble no 511 sito en la cuarta sección judicial de Artigas, las fracciones que lo componen y sus titulares, en relación a las disposiciones de la Ley no 11029.

Se requiere opinión sobre todos los antecedentes en relación al inmueble y sus titulares, desde el ingreso al INC hasta las recientes actuaciones cumplidas por la División Inspección General y sus conclusiones" (fojas 80-81).

Lo actuado e informado por la Asesoría Letrada consta de fojas 82 a 106 inclusive.

3.- Por resolución n° 1 del acta n° 5601, de fecha 31/05/2022, el Directorio dispuso: "vuelva a consideración del Directorio, en forma conjunta con los expedientes n.º 2021-70-1-01699 y 2021-70-1-01700, una vez diligenciadas las actuaciones dispuestas en los expedientes indicados" (resuelve n.º 2)

4.- Mediante la resolución n° 1 del acta n° 5604, de fecha 22/06/2022, el Directorio dispuso: "Encomendar a la Gerencia de la División Jurídica la convocatoria a una

sala de abogados ampliada con la participación de la gerencia de la División Notarial, a efectos de analizar los descargos presentados e informar sobre el tema planteado en los expedientes núm. 2022-70-1-00243, 2021-70-1-01699 y 2021-70-1-01700" (fojas 115).

5.- Tal como surge a fojas 117 a efectos de integrar la referida sala se convocó a las doctoras Sandra Leguizamo, Ana María Batovsky, a la escribana Shirley Pereira, integrándose además, con la doctora María del Rosario Pérez Quintela (miembro convocante).

6.- Con fecha 26/10/22 Gonzalo Artola Pereyra en calidad de cotitular del padrón n.º 4614, actual fracción B3 del inmueble n.º 511, que se origina a partir del fraccionamiento y venta del actual padrón n.º 4128 (actual fracción B2) propiedad de PALOMAR SA, compareció ante el INC adjuntando documentos requeridos para su registración mediante la resolución n.º 2 del acta n.º 5601 de fecha 31/05/2022, en el expediente n.º 2021-70-1-01699 "DIVISIÓN INSPECCIÓN GENERAL INSPECCIÓN TÉCNICA DE CAMPO. INMUEBLE Nº 511 (ARTIGAS). FRACCIÓN B3, SUPERFICIE: 111,2 ha. I.P.:124, TIPIFICACION: GANADERA-OVEJERA IRENE MARY PEREYRA OROÑOZ, PROPIETARIA.



II.- CONCLUSIONES DE LA SALA

7.- Estudiados todos los antecedentes administrativos, doctrinarios y documentales que se consideran parte de este dictamen y confrontadas las posiciones y criterios sustentados respecto del tema objeto de estas actuaciones las integrantes de esta sala arribamos a las siguientes conclusiones:

7.1.- Remitimos al informe de la División Inspección General del INC (fojas 51 a 63) y al informe de la Asesoría Letrada (fojas 92 a 106 inclusive), extrayéndose que:

1º) las fracciones n.º 1, 3 (actual B1) y 4 (actual B2) del Inmueble n.º 511, que se corresponden con los padrones n.º 939, 4127 y 4128 respectivamente, sitios en la 4a. Sección catastral de Artigas propiedad de la empresa Palomar S.A, y la fracción n.º 2 (antes fracción n.º 2) que se corresponde con el padrón n.º 4126 propiedad del Gral. (r) Guido Manini Ríos, y la fracción n.º B3 actual padrón n.º

4614 se encuentran afectadas a los fines de interés colectivo promovido por la ley n.º 11029 según los términos del artículo 1º y 70 de la mencionada ley.

2º) De acuerdo a lo reseñado con fecha 26/10/22 Gonzalo Artola Pereyra en calidad de cotitular del padrón n.º 4614, actual fracción B3 del inmueble n.º 511 compareció a realizar la registración de sus títulos, que serán estudiados de acuerdo al procedimiento previsto en el ente (resolución n.º 38 del acta n.º 5107 de fecha 13/06/2012).

3º) Corresponde exigir a Palomar S.A; Gral. (r) Guido Manini Ríos, la registración de sus títulos bajo apercibimiento de aplicar las sanciones previstas en el artículo 70 de la ley 11029.

Dra. Mª del Rosario Pérez Quiñero
Gerente División Jurídica

Dra. SANDRA LEGUIZAMO
MAT. 82396

Dra. Ana Maria Batovsky
Inspectora General
Instituto Nacional de Colonización

Esc. SANDRA P. VIGNA
GERENTE DIVISION NOTARIAL

**Informe Sala de Abogados**

Montevideo, 10 de noviembre de 2022.

AL DIRECTORIO**I. ANTECEDENTES**

1.- Con fecha 29/07/2021 el Director Ingeniero Agrónomo Andrés Berterreche solicita a la División Inspección General una inspección del inmueble n° 511 "(...) a efectos de determinar cuál es el estado actual de ocupación y explotación del predio, quienes son los propietarios del inmueble y si cumplen o no con la normativa vigente del INC."

Lo actuado e informado por la División Inspección General luce de fojas 1 a 67 inclusive.

2.- Por resolución n° 35 del acta n° 5591 de fecha 17/05/2022 el Directorio dispuso el pase a informe de la Asesoría Letrada (fojas 146 a 151), el informe tendrá por objeto: "(...) la situación jurídica del inmueble no 511 sito en la cuarta sección judicial de Artigas, las fracciones que lo componen y sus titulares, en relación a las disposiciones de la Ley no 11029.

Se requiere opinión sobre todos los antecedentes en relación al inmueble y sus titulares, desde el ingreso al INC hasta las recientes actuaciones cumplidas por la División Inspección General y sus conclusiones" (fojas 77-78).

Lo actuado e informado por la Asesoría Letrada consta de fojas 79 a 99 inclusive.

3.- Por resolución n° 2 del acta n° 5601, de fecha 31/05/2022, el Directorio dispuso dar vista de las actuaciones a Irene Mary Pereyra, Fernando, Gabriela, Rafaela y Gonzalo Artola Pereyra (fojas 100-102).

Con fecha 10/06/22 se notifica por cedulón a los interesados (fojas 104 a 108), y con fecha 28/06/22 comparecen personalmente a tomar vista de las actuaciones los Sres. Fernando y Gonzalo Artola Pereyra (fojas 110 a 113).

Los interesados no comparecieron a evacuar la vista conferida (constancia de Secretaría de Directorio de fecha 20/07/22, fojas 114).

4.- Mediante la resolución n° 1 del acta n° 5604, de fecha 22/06/2022, el Directorio dispuso: "Encomendar a la Gerencia de la División Jurídica la convocatoria a una sala de abogados ampliada con la participación de la gerencia de la División Notarial, a efectos de analizar los descargos presentados e informar sobre el tema planteado en los expedientes núm. 2022-70-1-00243, 2021-70-1-01699 y 2021-70-1-01700" (fojas 315).

5.- Tal como surge a fojas 115 a efectos de integrar la referida sala se convocó a las doctoras Sandra Leguizamo, Ana María Batovsky, a la escribana Shirley Pereira, integrándose además, con la doctora María del Rosario Pérez Quintela (miembro convocante).

6.- Con fecha 26/10/22 Gonzalo Artola Pereyra en calidad de cotitular del padrón n.º 4614, actual fracción B3 del inmueble n.º 511, que se origina a partir del fraccionamiento y venta del actual padrón n.º 4128 (actual fracción B2) propiedad de PALOMAR SA, compareció ante el INC adjuntando documentos requeridos para su registración mediante la resolución n.º 2 del acta n.º 5601 de fecha 31/05/2022, en el expediente n.º 2021-70-1-01699 "DIVISIÓN INSPECCIÓN GENERAL INSPECCIÓN TÉCNICA DE CAMPO. INMUEBLE N° 511 (ARTIGAS). FRACCIÓN B3, SUPERFICIE: 111,2 ha. I.P.:124, TIPIFICACION: GANADERA-OVEJERA IRENE MARY PEREYRA OROÑOZ, PROPIETARIA (fojas 116-168)

II.- CONCLUSIONES DE LA SALA

7.- Estudiados todos los antecedentes administrativos, doctrinarios y documentales que se consideran parte de este dictamen y confrontadas las posiciones y criterios sustentados respecto del tema objeto de estas actuaciones las integrantes de esta sala arribamos a las siguientes conclusiones:

7.1.- Remitirnos al informe de la División Inspección General del INC (fojas 54 a 58) y al informe de la Asesoría Letrada (fojas 89 a 96 inclusive), extrayéndose que:

1º) el inmueble padrón n.º 4614, actual fracción n.º B3 del inmueble n.º 511, se originó a partir del fraccionamiento y venta del actual padrón n.º 4128 (actual

fracción n.º B2 propiedad de Palomar SA) está afectado a los fines de interés colectivo promovido por la ley n.º 11029 según los términos del artículo 1º y 70 de la mencionada ley.

2º) Los titulares del inmueble, quienes adquirieron la propiedad en infracción al artículo 70 de la ley n.º 11029, compraventa nula de pleno derecho, luego convalidada por disposiciones de las leyes nums. 18187 de 02/11/2007 y 18756 de 26/05/2011, revisten la condición de colonos propietarios.

3º) En su condición de colonos, titulares de predios afectados al régimen de colonización están obligados al cumplimiento de todas las disposiciones de la ley n.º 11029, referidas a colonos propietarios, y fundamentalmente sujetos a la previsión del art. 70 de la citada ley.

4º) De acuerdo a lo reseñado con fecha 26/10/22 Gonzalo Artola Pereyra en calidad de cotitular del padrón n.º 4614, actual fracción B3 del inmueble n.º 511 compareció a realizar la registración de sus títulos, que serán estudiados de acuerdo al procedimiento previsto en el ente (resolución n.º 38 del acta n.º 5107 de fecha 13/06/2012).

Dra. Mª del Rosario Pérez Quiroga
Gerente División Jurídica

Dra. SANDRA LEGUIZAMO
MAT. 8298

Dra. Ana María Batovsky
Inspectora General
Instituto Nacional de Colonización

Esc. SHIRLEY PEREIRA
GERENTE DIVISION NOTARIAL