

Dr. Horacio de Brum

Prof. Titular de Derecho Agrario

de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay

Montevideo, 1 de Diciembre de 2022.

Al Directorio del Instituto Nacional de Colonización

Presente.-

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, a efectos de evacuar la consulta solicitada por Resolución N° 46 del Acta de Directorio del Instituto Nacional de Colonización N° 5624 de fecha 26 de Octubre del corriente que me fuera remitida oportunamente.

Objeto de la consulta

En la consulta jurídica que se me traslada de acuerdo al texto del Acta citada precedentemente, se establece el motivo de la misma, surgiendo de dicho documento que se analice: *“ la situación jurídica de las propiedades rurales cuyo origen catastral común es el padrón No. 939 de la 4ta. Sección catastral de Artigas, fraccionado por el INC en dos lotes: lote A de 1600 ha compuesto por las fracciones Núms. 1 y 2, y el lote B de 1300 ha compuesto por las fracciones Núms. 3 y 4, que fueron adjudicadas en venta a través de un llamado público de ofertas en el año 1971, y objeto de negocios jurídicos posteriores.”* (Considerando 1°) de la resolución N° 46 de fecha 26 de Octubre de 2022).



I) **Antecedentes documentales**

Se tuvieron presentes al evacuar la consulta formulada por el Instituto Nacional de Colonización (en adelante indistintamente "INC" o el "Instituto") los siguientes documentos que me fueron remitidos oportunamente:

Copia de los expedientes administrativos entregados por el Instituto Nacional de Colonización:

(a) expediente No. 2021-70-1-01699 (correspondiente a la fracción B 3 del inmueble padrón No. 511 originariamente padrón No. 939);

(b) expediente No. 2021-70-1-01700 correspondiente a las fracciones B 1 y B 2 del inmueble No. 511 que contiene el Informe de Sala de Abogados de fecha 10 de Noviembre de 2022 a fs 345 y sigs y;

(c) expediente No. 2022-70-1-00243 que contiene los siguientes informes; Informe de la División Inspección General del INC respecto del inmueble N° 511 fs 51 y sigs; Informe de Asesoría Letrada de fecha 26 de Mayo 2022 fs. 92 y sigs y el Informe de Sala de Abogados de fecha 10 de Noviembre de 2022 fs 119 y sigs .

(d) expediente N° 2020-70-1-00783 donde se encuentra agregada el Acta de Directorio N° 3081 / 1975 de fecha 31 de Enero de 1975.

Debe tenerse presente que no se ha podido disponer de todos los antecedentes administrativos requeridos para esta consulta, por lo que el análisis está circunscripto a la documentación recibida del Instituto Nacional de Colonización.

II) **Análisis de los aspectos consultados**

1-Introducción

En la presente consulta se analizará la situación generada por la compra del inmueble padrón No. 939 de la 4ta. sección judicial del Departamento de Artigas por parte del Instituto Nacional de Colonización al Sr. Martin Hounie con

fecha 19 de mayo de 1970, esto es, hace más de 50 años, y las consecuencias derivadas de dicho acto jurídico.

A nuestro criterio, la actividad administrativa estatal en relación a la actuación inicial de la Administración, permite interpretar contextualmente la situación actual que ha motivado esta consulta, y que refiere a hechos sucedidos hace medio siglo, para lo cual efectuaremos un análisis jurídico aplicando fundamentalmente los principios generales de Derecho Público y de Derecho Agrario.

Como se ha dicho, en relación a los hechos, los mismos refieren a la "adquisición de un campo" por parte del Instituto Nacional de Colonización, esto es, de un bien inmueble ubicado en zona rural, mediante la "compra" a un particular, que se incorpora al activo patrimonial del organismo a través del mecanismo de la "compra directa" prevista en el artículo 46 de la Ley No. 11.029 de 12 de enero de 1948, negocio jurídico que se resuelve en definitiva en una "compraventa" (artículo 1661 y siguientes del Código Civil) del bien inmueble en cuestión.

Las particularidades del caso en cuestión, se desprenden de que el Directorio del Instituto:

(a) en forma prácticamente inmediata en el tiempo, el mismo Directorio del Instituto, resuelve dividir el predio adquirido formando 4 fracciones que se individualizan de la siguiente forma; lote A (1) fracciones 1 y 2; el lote B (2) fracciones 3 y 4; y

(b) dispone un llamado público a interesados en la adquisición de las fracciones señaladas

Asimismo surge del Acta de Directorio del INC No. 3081 de fecha 31 de enero de 1975 que el bien inmueble adquirido no es apto para la colonización.

Estas características especiales en el origen del caso en examen, a nuestro criterio, son relevantes porque determinan un contexto especial que imprescindiblemente debe tenerse en cuenta para examinar la problemática en cuestión en el presente.

Por ello, se entiende necesario en primer término dejar claramente establecido cual es el sentido de la colonización, así como las características de las personas que son colonos y de la tierra necesaria para que se pueda cumplir con los fines de dichos cometidos.

Surge de nuestro derecho positivo que la finalidad de la "colonización", es el *"conjunto de medidas a adoptarse de acuerdo con ella para 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"* (artículo 1 de la Ley No. 11.029 de 12 de enero de 1948).

De lo expuesto, se desprende claramente que el sentido del concepto de "colonización" a que refiere la norma legal, contiene dos aspectos determinantes que condicionan el accionar del Instituto, ello implica, el contenido "económico productivo" y el "social" de la "acción colonizadora".

Por lo tanto, la realización de dicha "acción colonizadora" debe contemplar que el Instituto, acceda a "tierras" o "campos" que cumplan con determinadas características, esto es, debe regularse el "ingreso o la incorporación" al sector reformado de "tierras", que luego serán asignadas a los colonos (parcelas) en los diversos regímenes previstos normativamente.

Vale decir, ya sea en el marco de las disposiciones de la Ley de Colonización del año 1948, como en sus reformas legales, y en aquellas otras disposiciones constitucionales y legales que se relacionan con el tema en cuestión, la *"incorporación de tierras al sector reformado con fines colonizadores"*, es un actividad básica y esencial en la actuación del Instituto, y complementariamente, las mismas deben adaptarse a los "fines de la colonización" establecidos genéricamente en el artículo 1 de la Ley de Colonización y en forma específica en varias de las disposiciones de la ley.

A ello debe añadirse, que las "tierras o campos" que ingresen al patrimonio del Instituto, o por cualquier otra forma de participación en el sector reformado, deben necesariamente cumplir con determinadas características que serán evaluadas o ponderadas por el Instituto (ubicación, superficie,

características agrológicas, etc.) directamente relacionadas con los "fines de la colonización".

En ese sentido, en la redacción original del artículo 28 de la Ley No. 11.029 (que es la versión aplicable a la situación en análisis), se exigía al Instituto que: ***"Antes de comprar, expropiar o tomar en arrendamiento o en administración la tierra a colonizarse, se procederá al levantamiento de la carta agrológica y al estudio detenido de la posibilidad de una explotación económica regular de la misma que justifique la operación, teniendo en cuenta que el predio se encuentre situado en zonas donde los costos de producción y distribución sean económicamente viables, y que el plan de cultivos o crianzas responda a posibilidades de orden natural y técnico, y a una demanda normal o previsible de sus producciones en los mercados interno y externo."*** (el destacado es nuestro).

Por lo tanto, conforme a la transcripción del artículo 28 en su versión original, un presupuesto previo a cualquier adquisición que el "Instituto" realice, deberá contar con la información necesaria para determinar si el bien inmueble objeto del negocio jurídico es *"apto a los fines de la colonización"*; extremo que como veremos en este informe, el Directorio de la época, no lo tuvo presente en oportunidad de la adquisición del predio en cuestión, o el informe recibido por los servicios del "Instituto" no se ajustaba a la realidad.

2. Adquisición del inmueble por parte del Instituto Nacional de Colonización en el caso planteado

La secuencia negocial que se entiende pertinente relevar para analizar el objeto central de la consulta surge fundamentalmente del estudio del expediente No. 2021-70-1-01700.

La compraventa original entre el "INC" y el Sr. Martin Hounie fue escriturada con fecha 19 de mayo de 1970, mediante la cual el "Instituto" adquirió el bien inmueble empadronado con el No. 939, ubicado en la 4ta. Sección Judicial del departamento de Artigas con una superficie total de 2971 hectáreas, 1373 metros con 4978 cmts.

Posteriormente, por resolución No. 50 del Acta No. 2798 de fecha 10 de noviembre de 1970, el Directorio del Instituto Nacional de Colonización resolvió realizar un llamado público a interesados en la adjudicación en venta de las ahora fracciones integrantes del inmueble No. 511 (padrón original No. 939).

En términos generales, puede afirmarse que la modalidad de convocatoria a un llamado público es un procedimiento atípico, no usual, para un padrón que además no integra una colonia, en el marco de la ley de Colonización.

Podría inferirse que en este caso, la Administración, advirtiendo que dicho padrón no era apto para la acción colonizadora, opto por fraccionar el mismo y utilizar este mecanismo para desprenderse del bien que había comprado previamente.

3. Características del inmueble No. 511 (padrón original No. 939) que debería tener para ser compatible con la acción colonizadora.

A los efectos del análisis planteado, la primera referencia normativa se encuentra en el artículo 1 de la ley No.11029, que define la "acción colonizadora" a la cual nos hemos referido ut-supra.

También hemos señalado que el artículo 28 de la ley de colonización en su versión original, establece cuales son los requisitos que deben tener los bienes inmuebles para el cumplimiento de los cometidos del "INC".

Este último artículo fue modificado por el artículo 15 de la ley No. 18.187 de 2 de noviembre de 2007, en lo que refiere a la necesaria tasación del inmueble por parte de los servicios del Instituto, y la inaplicabilidad del decreto ley No. 14.892 de 24 de diciembre de 1979 en las enajenaciones en que intervenga el INC como comprador o vendedor, manteniéndose el resto del contenido del artículo sin modificaciones.

El acto administrativo a través del cual se expresa la voluntad orgánica, en este caso del "Instituto Nacional de Colonización", debe contar con los elementos constitutivos del mismo. La doctrina ha señalado que el acto administrativo debe ser dictado por una autoridad competente; motivado, con

un objeto cierto, física y jurídicamente posible de acuerdo a los procedimientos establecidos.

En este caso concreto, según se ha comprobado el bien inmueble objeto de la compra por parte del Directorio no era apto para colonización, es decir que le faltaban las cualidades esenciales para encontrarnos dentro del marco de la colonización y ello determina la discordancia del objeto en el acto administrativo oportunamente dictado por la Administración.

Asimismo, se comprueba un claro incumplimiento del INC al artículo 20 de la Ley de Colonización en función de que no se adoptaron medidas alternativas para adecuar el bien inmueble a los fines colonizadores.

4. Actuación de la Administración Pública (INC) en el presente caso.

En el ámbito de la descentralización funcional, la ley No. 11029 creó el Instituto Nacional de Colonización estableciendo la naturaleza jurídica de Ente Autónomo. Dicho ente, fue creado, sobre la base de la entonces Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay.

La actuación del Directorio del Instituto Nacional de Colonización de la época, órgano jerarca del organismo, se encuadra en la competencia que le atribuyen las leyes No. 11029 y sus modificativas con relación a la materia, ámbito territorial y poderes jurídicos.

Como señala Méndez (1) la competencia es un concepto que en el ámbito del Derecho Público tiene tres alcances conceptuales: como contenido funcional; potestad o aptitud de obra; y parte o porción funcional con el alcance de límite o determinación cuantitativa. Por lo que advierte dicho autor, que la competencia, en tanto poderes jurídicos asignados no puede separarse de la función del organismo.

Todo el actuar administrativo se desarrolla en un ámbito muy bien definido, como es el constituido por el principio de legalidad y el principio de especialidad.

¹ MENDEZ, Aparicio- Teoría del órgano. edición página 117

Este último principio, determina que las personas públicas estatales deben actuar dentro del ámbito asignado por el Derecho y como expresa Méndez (2) *"reciben la competencia que técnica y racionalmente requieren"*, lo que les permite dictar los actos administrativos y efectuar las operaciones materiales requeridas para cumplir con los fines establecidos.

El *"principio de especialidad"* del "Instituto Nacional de Colonización", entendido éste como la *"ejecución legítima de los cometidos que le son atribuidos legalmente y que rige la competencia específica y que se considera como el límite y el marco de actuación de los órganos del Estado"*, se encuentra claramente establecido para el *"ente de la reforma agraria"* en los distintos ámbitos de su actuación.

Al respecto, Sayagués refiriéndose al funcionamiento de los órganos del Estado, y específicamente al elemento *"competencia"*, afirmaba que la competencia de un órgano está estrechamente vinculada, desde los puntos de vista teórico y pragmático a la *"especialidad"* del mismo, que es en definitiva la que va a determinar los límites de su accionar, al igual que a su contenido. (3)

A mayor abundamiento, Cajarville se ocupa del tema, y con profusa referencia doctrinaria, señala que la *"atribución expresa de cometidos a un órgano público significa no sólo la facultad, sino el deber de cumplirlos; por eso, supone implícitamente la atribución de los poderes necesarios para cumplirlos adecuadamente; siempre que el uso de tales poderes no le esté prohibido directa o indirectamente ni esté atribuido expresamente a otro órgano público."* (4)

Advierte el prestigioso autor que: *"La norma atributiva de competencia, tiene, en principio, la estructura lógica de toda norma jurídica: se prevé abstractamente un supuesto o hipótesis de hecho descripto típicamente, al cual se imputa como deber ser una consecuencia jurídica. El supuesto de hecho*

2 MENDEZ, Aparicio- obra citada página 128.

3 SAYAGUES LASO, Enrique -Tratado de Derecho Administrativo- Tomo I - Edición 1974, Montevideo, página 183 y siguientes.

4 CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo - Sobre Derecho Administrativo - Tomo II 2da. Edición. F.C.U. página 24.

puede comprender circunstancias de derecho en cuanto existentes como tales, por ejemplo, la promulgación de una ley o la celebración de un contrato. Cuando se trata de una norma que atribuye competencia, la consecuencia imputada consiste en el ejercicio de una potestad por un órgano estatal, potestad – en cuanto ahora interesa – de dictar un acto administrativo con determinado contenido.” (5)

De lo expuesto, se desprende que en el marco del “*principio de especialidad*” el legislador le asignó al Instituto Nacional de Colonización competencias específicas en el cumplimiento de la acción colonizadora, en el marco jurídico de las disposiciones de la Ley de Colonización de 1948 y de sus modificaciones posteriores guardando directa relación con los procedimientos de incorporación de tierras al sector reformado.

Para ello es pertinente destacar que son las atribuciones específicas y propias del Instituto en la determinación, evaluación cualitativa (características relativas a la ubicación, potencial productivo, etc.), y cuantitativa (precio o valor), en ocasión de la “*adquisición de tierras*” para desarrollar la “*acción colonizadora*”.

En ese sentido, es interesante observar – a lo largo del tiempo y con las modificaciones legales que se han dado - las distintas modalidades previstas por la legislación vigente, mediante las cuales el Instituto se encuentra facultado a incorporar “*tierras*” con la finalidad de cumplir con la ley y consecuentemente cuales son los requisitos que se deben cumplir en el proceso de incorporación de tierras al “*sector reformado*”. (6)

Las presentes actuaciones administrativas presentan a nuestro criterio una alteración absolutamente trascendente que proyecta su efecto a toda la

⁵ CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo – obra citada, pagina 24 y 25.

⁶ Varias han sido las referencias a lo largo del tiempo por parte de distintos autores provenientes de distintas disciplinas respecto a la necesidad de contar con “*tierras*” para desarrollar la “*colonización*” o la “*reforma agraria*”, pero me pareció anecdótico, cuando el Diputado Pereyra analizando el Proyecto de Ley de Repoblamiento de la Campaña presentado en el año 2005, en el informe a la Cámara cita un artículo publicado en “*Marcha*” del 22 de julio de 1961, que se remitía a las palabras del Dr. Eduardo J. Corso cuando decía “*La colonización se hace con tierras.*”.

sucesión de actos posteriores vinculados al padrón No. 939 del Departamento de Artigas.

A nuestro criterio, va de suyo que las palabras y los conceptos tienen un sentido natural y lógico, por lo tanto, surge claramente del Acta No. 3081 de fecha 21 de enero de 1975 del Directorio del Instituto Nacional de Colonización, que el campo vinculado al padrón N° 939 (individualizado con el N° 511 fracciones N° 3 y 4) *“No reúne las condiciones necesarias para ser colonizado, tratándose solamente de un predio aislado integrado por dos lotes...”*.

De lo expuesto, se desprende en nuestra opinión, que no se dan los requisitos objetivos para que pueda haber colonización, dicho por el propio órgano estatal, y al ser esto así, nadie puede tener la calidad de colono de un predio que no es apto para colonización porque falta el presupuesto material para que proceda dicha actividad.

Justamente de los hechos cronológicos que surgen en el expediente parece desprenderse que las autoridades de ese entonces advirtieron su error y por ello decidieron poner en marcha un procedimiento no usual para el tratamiento posterior de dicho predio.

Pero evidentemente también se advierte que hubo omisiones por parte de la Administración interviniente, en cuanto no cumplió con la exigencia previa del estudio acerca de si el predio era pasible de colonización como dispone el artículo 28 de la ley orgánica, calidad ésta que no tenía, por lo que mal podía afectarse a colonización el predio en cuestión cuando la propia ley establece que no pueden afectarse a la colonización campos que no son sustentables agronómica o económicamente.

Y ello es lógico y racional porque los fines específicos del INC son promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación por medio de las distintas formas de colonización según dispone la ley orgánica.

En su versión original, la Ley No. 11.029, de 12 de enero de 1948 contempló varias modalidades a los efectos de que el Instituto que se creaba, pudiera disponer de *“tierras”* para cumplir con su *“acción colonizadora”*, y algunas de ellas se encuentran vigentes en la actualidad.

Dichas modalidades se regulan desde el punto vista general en el capítulo VII de la Ley (De la adquisición de tierras), y es en el artículo 28 (actualmente sustituido en su redacción) que en base al requerimiento previo de la confección de una *“carta agrológica y al estudio detenido de la posibilidad de una explotación”*, se contemplaban en forma expresa las siguientes operaciones respecto de las tierras o campos: (a) la *“compra”* (en el artículo 46 se refiere el legislador a la *“compra directa”*); (b) la *“expropiación”*; (c) el *“arrendamiento”*; y (d) la *“administración”* (7)

Asimismo, el legislador reguló otras situaciones particulares vinculadas al ingreso de tierras por parte del Instituto Nacional de Colonización, algunas de ellas verdaderas modalidades específicas más amplias que las indicadas en el artículo 28 de la Ley.

Se refirió a los casos en que; (a) se adjudicaran en subasta públicas a Bancos y demás dependencias del Estado ejecutantes por falta de licitador, y en ese caso debían ofrecerse dichos bienes al Instituto, y sí éste no los adquiría, podrían disponer libremente de los mismos (artículo 29). Este régimen se aplica en los mismos términos para (b) el Banco de Seguros del Estado en caso de adquisición de bienes como consecuencia de la constitución de rentas vitalicias (artículo 30), modalidades que se mantienen vigentes en la actualidad.

En forma complementaria, el legislador del año 1948 contemplaba la posibilidad de que (c) los propietarios de tierras aptas para colonizar pudieran cederlas a perpetuidad o por un número de determinado de años, mediante el pago de una pensión u otra forma o con una opción de compra a favor del Instituto (artículo 31), vale decir, se trata de una modalidad *“sui generis”* que no ingresa a ninguna de las vistas anteriormente y que actualmente se encuentra derogada. (8)

La incorporación de (d) tierras provenientes del Estado, fue objeto de especial atención por el legislador del año 48.

⁷ Este artículo fue sustituido por el artículo 15 de la Ley No. 18.187 de 2 de noviembre de 2007.

⁸ Este artículo fue derogado por el artículo 14 de la Ley No. 18.187 de 2 de noviembre de 2007.

En ese sentido, le impuso al Estado, que el importe resultante de la venta en subasta pública de terrenos que por las razones señaladas en el artículo 32, no le produzcan o le puedan producir beneficios económicos, debe invertirlos en la compra de nuevas tierras que serán “entregadas” al Instituto y destinadas a la colonización.

Por su parte, encomendó la investigación de las tierras fiscales y la formulación de un inventario al entonces Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Catastro y la entrega del mismo al Instituto, quién debía determinar aquellas aptas para la colonización, las que debían ser “transferidas” al Instituto (artículo 33).

Por último, en lo que refiere a los bienes inmuebles estatales, se estableció la posibilidad de que los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y los organismos públicos, podrían “acordar con el Instituto la administración” de las tierras de su propiedad que fueran aptas para la explotación agropecuaria (artículo 34).

Si bien estos tres últimos artículos siguen vigentes, la relación del Estado con el Instituto Nacional de Colonización, en lo que respecta a las tierras estatales que no tienen un destino específico y que son aptas para la colonización ha tenido variantes sustantivas a lo largo del tiempo.

Resulta pertinente señalar que en lo que respecta a la “compra” de tierras o campos, por parte del Instituto con la finalidad de integrar su acervo patrimonial para cumplir con la acción colonizadora, además de la mención en el artículo 28, se encontraba prevista en el artículo 13 para los campos ubicados en las proximidades de las colonias afectadas a la explotación cerealista extensiva, forrajera, lechera o agropecuaria.

Por otra parte, el legislador se refirió a la “compra directa” de campos o tierras, y así se expresa terminológicamente el artículo 46 y el literal B) del numeral 1 artículo 146 de la Ley de Colonización al establecer un régimen de mayorías en el Directorio del Instituto para la adquisición de tierras por compra directa.



Al respecto, y sin perjuicio de la distinción que pudiera realizarse de la "compra", a la "compra directa", en última instancia ambas situaciones se resuelven en definitiva en una "compraventa".

De la normativa referida anteriormente, surge claramente, con carácter general, la necesidad de contemplar, en ocasión de la adquisición de un bien inmueble con destino a la "colonización" en los términos del artículo 1 de la Ley de creación del Instituto, la instancia de evaluación agronómica y social por parte del propio Instituto (a nivel de los servicios y de los Directores del Instituto), y por otra parte, la evaluación económica (i.e. valor de los campos o tierras) le correspondía a los Directores del Instituto, tanto en los casos de "compra directa" por expresa disposición en el artículo 46 de la Ley, y por analogía se aplicaba en el negocio jurídico denominado en la ley como "compra", y ello a través de las informaciones y evaluaciones técnicas que pudieran obtenerse, dentro de las cuales están los propios servicios del Instituto, mientras que en el caso de la "expropiación", la tasación se hará por peritos (artículo 42 de la Ley).

Lo destacable en el análisis anterior, se encuentra en el artículo 28 (incluido en el numeral VII – De la adquisición de tierras de la Ley del 48) al que ya nos hemos referido anteriormente.

Como viene de verse, el legislador fue muy preciso en la enumeración de aquellos elementos y requisitos, que debían evaluarse **antes** de comprar, expropiar o tomar en arrendamiento o en administración la tierra a colonizarse, a los efectos de asegurarse que los bienes inmuebles ingresados al patrimonio o a la administración del Instituto, fueran **aptos** para ser integrados a la "acción colonizadora".

La evaluación agronómica se transforma – a juicio del legislador – en un elemento determinante en la elección de los predios, campos o tierras a ser objeto de compra, expropiación, arrendamiento o administración, dado que la finalidad primaria y última es destinar esas tierras a ser adjudicadas a colonos con fines de colonización.

Podría decirse que lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley de Colonización es un presupuesto o condición de admisibilidad del ingreso del

bien al ámbito del "sector reformado", en cualquiera de las modalidades antes señaladas.

Con posterioridad a la aprobación de la Ley de Colonización en enero de 1948, se han ido aprobando varias disposiciones legales, las que en sustancia han incorporado algunas modalidades nuevas de "adquisición de tierras con destino a ser colonizadas" y particularmente cuando las mismas ingresan al Instituto en "régimen de propiedad", es decir, cuando pasan a formar parte del patrimonio o del activo patrimonial del Instituto, pero sin alterar la imprescindible y preceptiva evaluación agronómica y social de las "tierras o campos" en forma previa a su ingreso a los efectos de constatar de que se trata en definitiva de "tierras aptas para ser colonizadas".⁽⁹⁾

Las normas transcriptas establecen una clara instrucción para el órgano jerarca del Instituto.

Por otra parte, en el derecho uruguayo, el artículo 72 de la Carta Magna, proveniente de la Constitución de 1918, consagra una cláusula abierta por la cual ingresan derechos, deberes y garantías no consagrados en la Constitución que refieren a los inherentes a la personalidad humana o a la forma republicana de gobierno, incluyendo como se ha señalado en nuestra doctrina los principios generales de Derecho.

Dentro de ellos se encuentra incluido el principio de razonabilidad que es un principio elemental en la actuación estatal en todas las dimensiones y que implica que debe haber una adecuada proporción entre el acto que antecede y el que le sigue si nos situamos en la hipótesis de un procedimiento administrativo.

Pues bien, no surge que haya sido así en el caso en examen, tal vez porque en el contexto temporal en que sucedieron los hechos, no existió una adecuación estricta al derecho positivo.

⁹ A los efectos referenciales, por la Ley No. 13.930, de 31 de diciembre de 1970 (Plan Citrícola) se le impone al Instituto asignarle prioridad a los planes y programas propuestos por el Poder Ejecutivo en la incentivación y desarrollo de la citricultura en vinculación con la Comisión Honoraria del Plan Citrícola, y se remite a la expropiación como modalidad de adquisición de las tierras (artículos 27 a 29).

Podría inferirse entonces que la Administración estaba definiendo un perfil de acción con diferencias sustanciales al proceso típico en materia de colonización.

Ahora bien, dentro de la regulación estatal de la actividad privada, la normativa vigente exige que las compraventas por un tema de seguridad jurídica sean registradas en los Registros Públicos.

En este caso correspondiente al padrón previamente citado, todas las compraventas del padrón en cuestión están inscriptas en el Registro de la propiedad inmueble, sin observaciones formuladas.

Por lo tanto, todas las personas vinculadas con el predio en cuestión, son terceros de buena fe, que además están protegidos bajo el “principio de confianza legítima”.

En efecto, este principio de Derecho Público que se utiliza para explicar el relacionamiento entre la Administración pública y los particulares, nació en el derecho alemán y procura según enseña Cassagne ⁽¹⁰⁾ morigerar por razones de justicia los efectos de una aplicación irrestricta de la legalidad.

Su fundamento es que la actividad administrativa precisa generar confianza en el administrado para que éste pueda prever razonablemente el grado de previsibilidad y seguridad jurídica que posee su relación con el Estado en una eventualidad de oposición entre legalidad estricta y el principio de buena fe.

IV - Consideraciones finales

Del análisis de la documentación que nos fuera proporcionada por las autoridades del Instituto Nacional de Colonización (que se detallan en el numeral I de este informe), se puede afirmar válidamente que el Directorio del Instituto Nacional de Colonización de aquella época, en ocasión de disponer el llamado público respecto del bien inmueble objeto de la presente consulta y su posterior enajenación, regularizaría desde el punto de vista jurídico, las deficiencias que ocurrieron en la compra del bien inmueble referido.

¹⁰ CASSAGNEC, Juan Carlos - “Los grandes principios del Derecho Público constitucional y Administrativo”, edición Reus Madrid 2015, página 67.

En efecto, la primera observación, que se advierte en la secuencia cronológica del negocio jurídico, ocurre en la etapa previa a la compra directa del inmueble ofrecido por el Sr. Martin Hounie.

Al respecto, y en base al principio de especialidad en la actuación del Instituto Nacional de Colonización que hemos desarrollado en el cuerpo de este informe, el Directorio de la época, habría incumplido con lo dispuesto en el artículo 28 (en su redacción original) de la Ley de Colonización, en cuanto establecía una evaluación del bien inmueble y ello porque omitió requerir de sus servicios técnicos dicha información, o en su caso, porque el informe de dichos servicios no respondía a la realidad y potencialidad agronómica del bien objeto de la compraventa, situaciones que no surgen de los antecedentes en vista, pero que claramente en una u otra alternativa (i.e. omisión del informe o contenido erróneo) lo cierto, es que el bien inmueble objeto de la compraventa, en definitiva *"no era apto para la colonización"*.

Este es un aspecto medular en la actividad desarrollada por el Directorio de la época, es decir, en la compra y posterior enajenación del bien inmueble, porque el mismo no cumplía con los fines de la colonización, que se encuentran consagrados en el artículo 1 de la Ley de Colonización al igual que en su texto y contexto, tal cual fue desarrollado ampliamente en el contenido de esta consulta.

La segunda observación que se plantea vinculada al accionar del Directorio del Instituto de aquella época, al menos es lo que se desprende de la documentación en vista, se encuentra en no haber aplicado el artículo 20 de la Ley No. 11.029, que desarrolla diversas alternativas para las situaciones descritas en ese artículo.

Lo que parece confirmarse de las actuaciones del Directorio del Instituto de la época es que, pese a las irregularidades señaladas, su intención fue regularizar la situación, y ello desprendiéndose jurídicamente de un bien inmueble que no era apto para la colonización, que se había adquirido en forma errónea, y ello al haberse cometido una serie de irregularidades que determinaban la improcedencia del objeto del negocio jurídico para el cumplimiento de los fines de la colonización.

Con ese objetivo, nuevamente el Directorio del Instituto, a nuestro juicio, adopta un mecanismo que, además de no estar previsto expresamente en la ley, tampoco era y es habitual en situaciones como la que nos ocupa, esto es, la venta de un bien inmueble en forma aislada.

Lo expuesto, nos induce a pensar 50 años después de ocurrido el evento, que el Directorio de la época incurrió en las irregularidades referidas, utilizando el mecanismo de un llamado público como forma de desligarse definitivamente del bien inmueble que claramente "no era apto a los fines de la colonización",

Esta inadecuación del objeto de la compra realizada por el Instituto, ya sea por omitir recabar la información requerida por el artículo 28 de la Ley o por haber recibido una información errónea de parte de sus servicios (aspectos que no surgen de la documentación entregada y relevada) al igual que no haber aplicado el artículo 20 de la Ley, en claras y sustantivas irregularidades que afectaban el negocio jurídico desde el punto de vista del "objeto" (i.e. bien inmueble), que "no era apto para la colonización", no pueden trasladarse a los adquirentes de las fracciones que fueron puestas en el comercio de los hombres por medio de un llamado público.

Se trata del corolario de la desarrollada corriente doctrinaria que funda la actuación del administrado en una suerte de "confianza legítima" del accionar de la Administración pública, al igual que la credibilidad que debe desprenderse de todos y cada uno de los actos jurídicos de los organismos del Estado en su actuación con los particulares.

De acuerdo a lo expuesto, se puede concluir la existencia de un interés institucional, del Directorio de la época, en regularizar mediante un llamado público, "desprendiéndose" de la titularidad de un bien que según surge no era apto para la colonización, es decir, que por sus características no podía ingresar al "sector reformado" o a la "acción colonizadora".

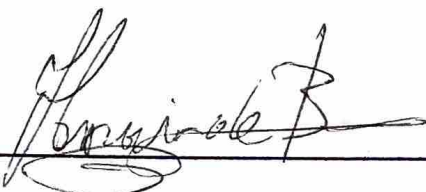
En síntesis, en opinión del suscripto, se concluye que es indiscutible de acuerdo a las expresiones del entonces Directorio del Instituto Nacional de Colonización, que el bien inmueble No. 511 de la 4ta. Sección Judicial del



Departamento de Artigas no reunía las cualidades necesarias para ser destinado a los fines de la colonización.

Esta condición esencial de la aptitud del bien inmueble para cumplir con los fines de la colonización, determina que el mismo no puede ingresar dentro del sector reformado y como consecuencia de ello, los titulares en la adjudicación y en los negocios sucesivos y supervinientes en el tiempo no pueden ser considerados dentro del ámbito de la colonización como está establecido en la normativa aplicable en nuestro ordenamiento jurídico.

Sin otro particular saludo a Ustedes muy atentamente y quedo a las órdenes por cualquier aclaración o ampliación.



Dr. Horacio de Brum Delgado

Profesor Titular de Derecho Agrario

Facultad de Derecho

Universidad Católica del Uruguay

