

Legislación sobre acceso a la tierra en el Uruguay¹

Pablo Díaz²

*“...a 200 años del Congreso de los Pueblos Libres convocado
por el General Artigas, que impulsó la primera
Reforma Agraria de América Latina...”*

Declaración Final del VI Congreso
CLOC-Via Campesina, Buenos Aires,
18 de abril de 2015

Contenido

Introducción.....	2
1.- Colonización sin reforma agraria en el Uruguay.....	3
2.- La Ley 11.029 de creación del Instituto Nacional de Colonización	4
3.- Regulación de los conflictos recientes y Ley de usurpación	8
4- Reformas agrarias inconclusas.....	12
5- Consideraciones finales	14
Fuentes y bibliografía.....	16

¹ El presente informe es un aporte técnico para “entender el contexto político”, “reivindicativo” pero principalmente “legislativo” del acceso a la tierra de sectores populares en el medio rural del Uruguay actual. El estudio parte de la intervención del Estado sobre el acceso a la tierra a través de las leyes e instrumentos complementarios a las mismas y la trama de sus aplicaciones concretas. Por lo tanto es un informe que utiliza elementos de la ciencia política, sociología y otras ciencias sociales. No se trata de un informe exclusivamente jurídico.

² Investigador social uruguayo, Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional General San Martín (UNSAM, Argentina). Integrante del Movimiento por la Tierra (Uruguay).

Introducción

El Uruguay es un pequeño país con alrededor de 16 millones de hectáreas productivas, con una población de 3,2 millones de personas, altamente urbanizado, donde apenas 5% de población es considerada rural y donde casi 45.000 establecimientos agropecuarios siguen aportando históricamente a la principal base económica agropecuaria (ganadera por excelencia). El Uruguay moderno (creado en 1830) y la Argentina son los únicos países de América Latina que no han aplicado leyes de Reforma Agraria (Sampaio, 2005) durante toda su historia.

Desde 1830, la Constitución de la República garantiza el derecho inviolable de la propiedad privada,³ amparando de esta manera la injusta distribución de la tierra. De aquí se desprende que la gran mayoría de las tierras de propiedad privada en manos de particulares (el 96% del territorio) no estén afectadas a una función social ni hayan sido objeto de algún tipo de legislación que limite su exceso o tienda a su desconcentración, como sucede en los procesos de Reforma Agraria de otros países, rigiéndose más bien por un marco legal liberal que promueve el libre desenvolvimiento del mercado inmobiliario, tomando a la propiedad privada como una de las bases de la seguridad jurídica y el Estado de derecho.⁴

Sin embargo, para el porcentaje restante considerado como territorio de propiedad del Estado, se ha aplicado en los últimos 70 años, un proceso de otorgación de tierras estatales en diversas modalidades, que se ha convertido en la principal forma de acceso a la tierra para trabajadores asalariados rurales y productores familiares campesinos en el Uruguay, bajo la conducción del Instituto Nacional de Colonización (en adelante INC). En el día de hoy son 5 mil, los colonos ubicados en unas 600.000 hectáreas de campos del INC, lo que representa cerca del 4 % de la superficie productiva nacional. Los mecanismos formales de adjudicación de campos a través del INC han sido predominantes en los últimos 10 años (con la asunción del Frente Amplio en el gobierno), a pesar de que las ocupaciones de tierra (tanto del INC como de campos privados) por

³ "Artículo 32.- La propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieron por razones de interés general. Nadie podrá ser privado de su derecho de propiedad sino en los casos de necesidad o utilidad públicas establecidos por una ley y recibiendo siempre del Tesoro Nacional una justa y previa compensación. Cuando se declare la expropiación por causa de necesidad o utilidad públicas, se indemnizará a los propietarios por los daños y perjuicios que sufrieren en razón de la duración del procedimiento expropiatorio, se consume o no la expropiación; incluso los que deriven de las variaciones en el valor de la moneda" (Constitución de la República, 1967)."

⁴ La propiedad territorial está regida además por el Código Civil que garantiza las clásicas funciones de intercambio comercial, garantía y reserva de valor, mientras que en la actualidad coexiste el derecho de la propiedad privada predial, con otras potestades como el ordenamiento territorial desde el Estado o el respeto al medio ambiente como veremos más adelante.

parte de sindicatos rurales y nuevas formas organizativas en el medio rural, así como la disputa por el acceso al suelo urbano para construcción de viviendas populares, llegaron a la penalización de tales acciones a través del establecimiento de la Ley de “usurpación” de tierras en el año 2007, durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez.

El presente documento sintetiza la legislación más importante y reciente sobre acceso a la tierra para los trabajadores rurales campesinos, en primer lugar avanzando en un breve recorrido histórico sobre el origen y el desarrollo de la Ley N° 11.029 de creación del Instituto Nacional de Colonización (año 1948), mientras que en un segundo momento sintetiza sus rasgos más importantes (objetivo, dirección, afectación, formas de tenencia, requisitos, obligaciones y prioridades, funcionamiento institucional, mecanismos de incorporación y distribución de tierras) entre otros aspectos. En un tercer apartado se profundiza el análisis de dos leyes que modifican la Ley de colonización (Ley N° 18.187 y Ley N° 18.756) en los años 2007 y 2011, que se promulgaron a los efectos de avanzar en la distribución de tierras del INC en el nuevo escenario y también para resolver determinados conflictos suscitados con colonos propietarios, con colonos arrendatarios endeudados, con colonos “empresarios” irregulares y con ocupantes de tierra. Se hace mención en este último caso a la sanción de la Ley N° 18.116 de usurpación de tierras y la vinculación de su aplicación con el derecho posesorio que establece el Código Civil.

1.- Colonización sin reforma agraria en el Uruguay

El día 10 de setiembre de 1815, con la preocupación de que “los más infelices sean los más privilegiados” (*Art. 6 del “Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de su campaña y seguridad de sus hacendados”*)⁵, José Gervasio Artigas y su movimiento revolucionario agrarista promovió la confiscación de grandes latifundios de “emigrados, malos europeos y peores americanos” (*Art.12*) que se opusieron a la autonomía de los “pueblos libres” federados bajo su liderazgo político. Dicho documento ordenaba el reparto en propiedad de unas 7.500 hectáreas (*Art. 16*) por familia para amansar ganado y radicarse en el medio rural; propiedad que no podía ser enajenada ni comprometida en créditos “hasta el arreglo formal de la Provincia” (*Art. 17*); mientras que se le exigía a cada familia la pronta construcción de un rancho y dos corrales, cuyo

⁵ “En consecuencia los negros libres, los zambos de esta clase, los indios, y los criollos pobres, todos podrán ser agraciados en suertes de estancia si con su trabajo y hombría de bien propenden a su felicidad y la de la Provincia” (Artículo 6). *“Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de su campaña y seguridad de sus hacendados”* (De La torre, Rodríguez, Sala de Touron, 1971: 161-166).

incumplimiento llevaba a la pérdida de la tierra (Art. 11).

Derrotado en 1820 el proyecto de reforma agraria artiguista, reconstruidas las estructuras latifundistas y reconstituida la a “sagrada e inviolable propiedad privada” en la Constitución de 1830, el Estado uruguayo de mediados del siglo XIX fomentó la colonización privada con inmigrantes mediante exoneraciones y franquicias sin lograr evitar la apropiación por parte de los particulares de las tierras fiscales.⁶ El Código Rural (de 1876) brindó elementos para forzar el alambramiento de los campos, delimitando la propiedad privada de tierras y ganados durante el período militarista de la “modernización”. En 1913, la Ley N° 4.301 instauro la colonización como “cometido público de carácter permanente” (Saavedra, 2012), autorizando al Poder Ejecutivo a negociar el traspaso de las hipotecas resultantes de la actividad colonizadora al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU). En 1923 (con la Ley N° 7.426) se crea la Sección Fomento Rural y Colonización del BHU, la que será capitalizada hasta el año 1945 por sucesivas leyes. Con tales fondos la adquisición de inmuebles en el mercado fue la principal forma de incorporación de tierras para ser colonizadas por el Estado en la primera mitad del siglo XX.

Con la preocupación de dar una respuesta al éxodo rural (provocado principalmente por el impacto modernizador del alambramiento de los campos) y a la proliferación de la pobreza rural, (ejemplificada en los llamados “pueblos de ratas”), la ley 11.029 de colonización aprobada en 1948 por un amplio abanico de legisladores de todos los partidos políticos, afirmó la función social de las tierras de propiedad pública.

2.- La Ley 11.029 de creación del Instituto Nacional de Colonización

El 12 de enero de 1948 la Ley 11.029 creó el Instituto Nacional de Colonización, como ente autónomo cuya función principal es “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 11.029). Su carácter de ente autónomo le permite tener determinadas actividades económicas con cierta independencia del Estado central, en beneficio de la producción de las colonias y a su vez le otorga un margen de negociación entre agentes políticos y gremiales, lo que se refleja en la integración de su órgano ejecutivo:

⁶ “La formación de un mercado moderno de tierras a escala nacional, determinó que las formas centrales de acceso al recurso tierra fueran aquellas que eran posibles de codificaciones legales formales, y tendió a eliminar las formas de acuerdo informales, así como las formas de acceso ‘de hecho’ “. (Piñeiro, Moraes 2008: 111).

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

En la composición del Directorio se contemplará la representación técnica y de los productores de acuerdo con la ley [...]

- a) Un presidente designado por el Poder Ejecutivo en la forma prevista en el artículo 187;
- b) Un delegado del Ministerio de Ganadería y Agricultura;
- c) Un delegado del Ministerio de Hacienda;
- d) Un miembro designado por el Poder Ejecutivo, que deberá elegirlo de una lista integrada con dos candidatos propuestos por la Universidad de la República y dos candidatos propuestos por Universidad del Trabajo del Uruguay; y
- e) Un miembro designado por el Poder Ejecutivo, que deberá elegirlo de entre los candidatos propuestos por las organizaciones nacionales de productores, las cooperativas agropecuarias y las sociedades de fomento rural, cada una de las cuales tendrá derecho a proponer un candidato”. (Artículo 180 de la Ley 11.029 y Artículo G de las Disposiciones transitorias de la Constitución de la República de 1967).

Este Directorio de cinco miembros sesiona semanalmente en la capital de la República (Montevideo), tomando sus decisiones por mayoría simple y es el responsable de la adjudicación de cada fracción de campo del INC, sea ésta otorgada a un colono en régimen individual o a una experiencia asociativa en régimen grupal. Por su parte, en las 14 oficinas regionales, los funcionarios supervisan el desarrollo de la tarea colonizadora *in situ*, existiendo diferentes áreas y secciones con funciones especializadas de carácter inter-regional y nacional (selección, experiencias asociativas, jurídica, administración de las colonias, etc.).

Si bien la Ley del INC habilita diversas formas de tenencia, las dos principales en su historia fueron: la adjudicación en modalidad de arrendamiento (en la actualidad a un precio muy inferior a las rentas que cobran los particulares para alquilar campos) y la venta en propiedad con créditos accesibles.⁷ De acuerdo a la ley, para la adjudicación en arrendamiento de las fracciones, el

⁷ Un caso combinado de propiedad y arrendamiento lo establece el “Programa específico para la Estabilidad del Lechero” (año 2010) que se orienta a la compra de campos en arrendamientos entre particulares. Al comprárselo al arrendador particular, estos campos pasan a ser propiedad del INC quien establece un contrato de arrendamiento por 25 años con el nuevo arrendatario a un costo anual del 3% de la operación de compraventa. A partir de algunas estimaciones realizadas sobre predios lecheros del Departamento de Canelones (de 6.000 \$us la hectárea) obteníamos en el año 2010 un costo de renta similar a la de los precios de mercado (180U\$S anuales la hectárea), por lo que el nuevo colono no se beneficiaría con los precios de las canastas de rentas de colonización en esos primeros 25 años aunque sí con

Directorio del INC realiza un llamado público frente al cual se inscriben los ya registrados solicitantes de tierra. Luego el INC evalúa y selecciona colonos entre los aspirantes presentados. Por lo tanto en primer lugar existe la posibilidad de registrarse individualmente aunque no haya llamados a otorgamiento de fracciones. Pero también se exige siempre junto a la inscripción como solicitante de tierra, la inscripción como postulante a determinado campo disponible para estar habilitado a presentar una propuesta de explotación que competirá con las de otros aspirantes en el llamado público que realiza el INC.

Los requisitos para inscribirse como solicitante de tierra están establecidos en el artículo 59 (Ley 11.029):

- a) Tener 18 años cumplidos, para lo cual y a los efectos de esta ley se les declara en mayoría de edad;
- b) Poseer conocimientos y aptitudes suficientes para el género de explotación a que vayan a dedicarse;
- c) Poseer condiciones personales y hábitos de vida que el Instituto considere satisfactorios.”

La ley también establece ciertas preferencias generales que luego son especificadas en el llamado abierto y público para postular a cada fracción de tierra disponible, de acuerdo a ciertas opciones políticas (juventud, género, condición económica, etc.) o a la orientación productiva de la colonia en cuestión. El artículo 60 de la Ley establece:

“Se dará preferencia, dentro de las condiciones señaladas en el artículo anterior, a los aspirantes a colonos:

“Que posean mejores aptitudes y condiciones personales;

Que se organicen en Cooperativas o Sindicatos;

Que hayan acreditado mejores aptitudes en los núcleos de capacitación;

Que sean agricultores desalojados o estén pendientes de desalojo, o que se encuentren en las condiciones previstas...;

Que posean familia, de preferencia si ella es apta para colaborar en el trabajo del predio;

la estabilidad del arrendamiento a largo plazo. Para poder empezar a aplicar anualmente este programa el Directorio debería utilizar todo el equivalente a una partida anual de los recursos que recibe de Rentas Generales para colonizar nuevas áreas (unos 10 millones de dólares). Si bien el 50% de los productores lecheros del país que son remitentes a planta alquilan predios, el plan del INC apenas contemplaría como mínimo alrededor de 20 productores en su primer etapa (tomando en cuenta el tope de 600.000U\$S por cada caso). (OPT, Informe N°2: 40).

Que sean hijos de colonos;...

Que sean uruguayos, o extranjeros con residencia mayor de tres años o menor de ese tiempo en el caso de que posean condiciones especiales a juicio del Instituto;...

Que sean inmigrantes que hubieran cumplido las condiciones establecidas [...]” (Ley 11.029)

En la actualidad, los colonos beneficiados celebran un primer contrato de arrendamiento conocido como “precaricato” (el cual dura dos años), pero una vez que se verifica el cumplimiento del pago de la renta, la explotación económica, el trabajo directo de los colonos y su residencia en la fracción, el Directorio realiza la adjudicación definitiva del campo arrendado. En el caso del incumplimiento de estas condiciones el Directorio del INC puede rescindir en cualquier momento el contrato de arrendamiento.

La Ley no establece mecanismos de reversión de tierras a propietarios anteriores ni al mismo Estado, pero siempre mantiene la posibilidad de la afectación de las tierras que utilizan los colonos. Esta afectación implicó históricamente que todas las operaciones del colono propietario (venta del predio, sucesión, condiciones, etc.) quedaban sujetas a las autorizaciones del Directorio del INC, así como las características de la orientación de la producción agropecuaria. Pudiendo el Directorio multar al colono propietario (con hasta un 20% del valor del inmueble) si no cumplía con las exigencias de la explotación, el trabajo directo y su residencia en la fracción. Las dificultades y conflictos a raíz del incumplimiento de los colonos propietarios se comenzaron a reducir con el predominio actual de la adjudicación de tierras en régimen de arrendamiento.

En cuanto a los mecanismos de acceso colectivo, a partir del año 2005 se habilitó la inscripción grupal como solicitantes de tierra,⁸ la cual se realiza también en general frente al llamado público para el acceso a una nueva fracción disponible. En el llamado los grupos presentan un “Plan de explotación” donde dan cuenta de su rodeo o de los medios de producción que poseen, el reglamento que utilizarán y la adaptación de su emprendimiento al marco general de la orientación productiva de la colonia o el inmueble del INC. Así comienza un proceso de evaluación por parte de la oficina regional y del Departamento (nacional) de “Selección y Evaluación de Aspirantes a Colonos” del INC, que finaliza con la decisión del Directorio del INC para la adjudicación.

Si bien la Ley de colonización de 1948 considera prioritario el acceso de “cooperativas” y

⁸ Exigiendo un mínimo de tres integrantes y la presentación de la Declaración Jurada de existencias vacunas entre otros documentos personales.

“sindicatos”, el crecimiento actual de las modalidades colectivas de uso de campos presentó nuevas responsabilidades frente a los organismos tributarios y de control animal que llevaron al Directorio de colonización a plantear la exigencia del uso de ciertas personerías jurídicas, que se vuelven obligatorias luego de pasado los dos años de adjudicación, habilitando el INC a figuras como: “Sociedades Agrarias”, “Asociaciones Agrarias”, “Cooperativas Agrarias”, “Sindicatos Rurales” y “Sociedades de Fomento Rural” (ACTAS del Directorio N° 5037). Verificando el cumplimiento del pago de la renta, la explotación, el trabajo directo de los colonos y su residencia en la fracción, el Directorio realiza la adjudicación definitiva a dicha personería jurídica.

3.- Regulación de los conflictos recientes y Ley de usurpación

Como se ha mencionado, la principal forma de incorporación de tierras al patrimonio del INC es la adquisición de las mismas en el mercado, para luego ser distribuidas a los colonos. Por una parte no se ha utilizado significativamente la facultad de expropiación que presenta la Ley⁹, y por otra parte se acudió a la creación de fideicomisos y al pasaje de tierras estatales. En el año 2007, la Ley 18.187 modificó por primera vez en la historia del INC, la “ley madre”, reafirmando la opción del pasaje de tierras al INC provenientes de organismos estatales que no estuvieran cumpliendo funciones específicas, lo que constituyó una señal política que favoreció al INC en las negociaciones frente a las otras reparticiones públicas (organismos del ejército, de escuelas, energía eléctrica, seguros, salud pública, Junta Nacional de la Droga, etc.).

A su vez, ante las dificultades de financiamiento de la institución para la adquisición y posterior redistribución de tierras se habilitó la creación de fideicomisos, a partir de la emisión de títulos-valores en el mercado financiero según indica el artículo 6^o de esta Ley, lo que permitió la creación del Fondo Nacional de Colonización en el año 2014, a través de la Ley 18.756.¹⁰

⁹ “Artículo 39.- Al efecto de la expropiación de tierras, luego de considerar en primer término su aptitud para los fines y formas particulares de colonización a que sean destinadas, se tendrán en cuenta preferentemente:

A) Las tierras sin cultivo o deficientemente explotadas próximas a los centros poblados, vías de comunicación, estaciones, lugares de embarque o establecimientos industrializadores de la producción;

B) Las propiedades de mayor extensión [...]C) Las tierras, cualquiera sea su ubicación, que fueran económicamente susceptibles, de importantes transformaciones culturales; D) Las zonas que cuenten con obras de riego o puedan ser dotadas de ellas, [...] E) Los terrenos excesivamente fraccionados [...] Artículo 40.- Contemplados en primer término los extremos establecidos en el artículo anterior, y en igualdad de condiciones, la preferencia para las expropiaciones se determinará considerando la situación de los propietarios de las tierras, como ser: que hayan sido declarados judicialmente ausentes o incapaces que residen habitualmente fuera del país, que posean más de una finca rural, que no exploten sus predios personalmente, que los hayan recibido por donación o legado o heredado fuera del primer grado de consanguinidad, que cobren precios abusivos por los arrendamientos, u otras circunstancias de carácter antisocial.” (Ley 11.029).

¹⁰ El INC dispone en la actualidad un promedio de 30 millones de dólares para la adquisición de tierras. En el año 2014 se aprueba la Ley 19.231 (27/06/14) que crea el “Fondo Nacional de Colonización” abriendo un fideicomiso financiero donde se tomarían préstamos de “ahorro

Otro aspecto importante de la Ley 18.187 fue la modificación del artículo 35 de la Ley 11.029 que redujo la escala de superficie para que el INC pueda ejercer el derecho de compra de establecimientos mayores a 500 has., lo que permitió que en el período 2005-2014 el 65% de las tierras adquiridas por el INC se hicieran utilizando tal facultad (Gómez, 2014).

Esta ley, también llamada “Ley de Repoblamiento de la Campaña”, suscitó ciertos conflictos con los “colonos propietarios”, que se resolvió con la sanción de la ley 18.756, cuyo artículo 5 indica expresamente:

“Declárase que no están afectadas ni comprendidas por la Administración y el régimen instituido por la Ley nº 11.029, de 12 de enero de 1948 y modificativas, las parcelas que integran las colonias que hayan sido enajenadas por la Comisión Asesora de colonización o la Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay, cuyos propietarios cumplieron con todas sus obligaciones antes del 12 de enero de 1948.

Los propietarios de predios comprendidos en la disposición que antecede, estarán obligados a ofrecerlos en primer término al Instituto Nacional de Colonización en los términos establecidos por el artículo 35 de la ley nº 11.029, de 12 de enero de 1948.” (Poder Legislativo, 22/9/2011)

Este artículo 5 es reglamentado por el Decreto presidencial (139/12) del 24 de abril de 2012 que establece que los campos desafectados, cualquiera sea su superficie, deberán ser ofrecidos en primer lugar al INC en caso de venta, así como se convalidan situaciones irregulares dando un nuevo plazo para su registro en el INC; informando también en dicho Decreto sobre los mecanismos de otorgamiento de constancias y certificados de la situación de afectación o no de tales predios. Esta legislación llevó a que “más de 350 productores convalidaron y regularizaron los títulos” (Gómez, 2014) en una superficie estimada de 45.000 ha, pero por otra parte también llevó a que se desafectarán del INC unas 22.000 ha de predios de colonos propietarios de la época del Banco Hipotecario del Uruguay traspasados a partir de 1948 a la órbita de colonización, siendo que en la misma situación aún queda por resolver el destino de 180.000 ha.¹¹

Otro conflicto que fue objeto de regulación es el de la denuncia de situaciones irregulares

nacional” (de fondos de pensiones nacionales u otras entidades) para la adquisición de tierras de hasta 100 millones de dólares a un 4% de interés. Esto permitiría adquirir una superficie total de casi 30.000 ha más de tierras en 25 años a los precios actuales.

¹¹ En diciembre de 2013 el Partido Nacional (partido de oposición aliado a las grandes gremiales empresariales) ingresó un Proyecto de Ley a la cámara de representantes que pretende desafectar las 180.000 ha restantes de colonización que no cancelaron sus créditos ni escrituraron antes de 1948, en base a una Sentencia de inconstitucionalidad declarada por la Suprema Corte de Justicia. El texto del mismo está disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/repartidos/AccesoRepartidos.asp?url=/repartidos/camara/d2013121288-00.htm>

principalmente de empresarios que utilizan campos del INC, donde se modificó la legislación a raíz de las leyes 18.187 y 18.756. Hacia el año 2007, la opción del directorio del INC pasaba por dejar en manos de la justicia la recuperación de las fracciones, constatando 110 juicios en los dos primeros años de gestión del Frente Amplio (Gaggero, Búsqueda, 1/2/2007). Con esta judicialización el Directorio del INC pretendía evitar conflictos con los titulares, y delegar cierta responsabilidad en el aparato judicial, lo cual demoraba todo el proceso para hacerse de las fracciones y volverlas a entregar. Una alternativa planteada por organizaciones sociales y ciertos espacios de la Universidad de la República, fue la utilización de las facultades conferidas por la Ley al INC, en su Art.101:

“A iniciativa del INC y una vez agotada la vía de los entendimientos amigables, serán anulados de pleno derecho, los compromisos contraídos cuando el colono arrendatario, aparcerero promitente comprador, incurriere en una de las siguientes situaciones”... (Entre otras el inciso e): “no cumpliere con cualquiera de las condiciones que estipulan la presente ley y las respectivas reglamentaciones”. (Ley 11029).

Sin embargo en la modificación de la Ley 18.187 (Ley de Repoblamiento de la Campaña), se amplían las potestades de actuación de la justicia y se disminuye la actuación directa del ente. Por el nuevo Art. 101 se elimina el inciso (e) ya citado; además el INC a partir del mismo ya no podrá “anular de pleno derecho” sino que con la modificación “podrá rescindir unilateralmente los compromisos contraídos”, luego de lo cual se legaliza la opción de hecho que hacía el Directorio por el Juicio civil.

La Ley 18.756 del año 2011 restituyó la versión anterior del Artículo 101, pero mantuvo los mecanismos instituidos para la recuperación de fracciones a través de su judicialización.¹²

A partir del año 2007 mediante resoluciones del Directorio del INC se reguló otra situación conflictiva que se genera a partir de las rescisiones de contratos de arrendamiento y la resistencia a desalojos de los colonos arrendatarios endeudados con el ente (en general productores familiares). A través del “Programa de reformulación de deudas, refinanciación y mejora de la

¹² La Ley 18.187 dejó establecido: “En caso de no desocupar voluntariamente el inmueble, el INC podrá demandar judicialmente su libre disponibilidad deduciendo la acción de entrega de la cosa prevista en el artículo 364 del Código General del Proceso, según el procedimiento monitorio previsto por los artículos 354 a 360 del mismo; debiendo el magistrado actuante rechazar 'in limine' toda excepción que no sea la excepción de pago. El proceso de entrega de la cosa se aplicará igualmente para desocupar los inmuebles en los casos de rescisiones dispuestas por el INC respecto de los contratos de disfrute precario celebrados de conformidad con el artículo 136 de la presente ley. (Art 15, Campaña, 12/9/07, P. Legislativo)

gestión de cobro”(Directorio I.N.C.- 29/03/06 Actas 4792) se alcanzó al día de hoy un 74% de colonos con rentas al día. (Gómez, 2014).

Sin embargo el conflicto suscitado con las ocupaciones de tierra de campos del INC fue regulado por otro tipo de legislación donde confluyen una serie de conflictos por el acceso a la tierra rural y urbana, tanto en situaciones de propiedad privada como estatal, a raíz del cuestionamiento de los “derechos de propiedad” que implicaron tales acciones colectivas.

Para regular estos conflictos se sanciona la Ley sobre “usurpación” (Ley Nº 18.116) en abril de 2007, con la aprobación de todos los partidos políticos con representación parlamentaria. De acuerdo a la misma se señala que

“Será castigado con tres meses de prisión a tres años de penitenciaría:

1. El que, con fines de apoderamiento, o de ilícito aprovechamiento, ocupare en forma arbitraria, parcial o totalmente el inmueble ajeno.
2. El que, con fines de apoderamiento o de ilícito aprovechamiento, remueve o altera los mojones que determinan los límites de un inmueble.
3. El que, con fines de apoderamiento o de ilícito aprovechamiento, desvíe el curso de las aguas públicas o privadas.

Constituye una circunstancia agravante, el hecho de que la usurpación se cometa en inmuebles ubicados en zonas balnearias, delimitadas por los respectivos Gobiernos Departamentales. La denuncia del delito de usurpación podrá ser efectuada por cualquier persona, en cualquier momento’ “. (Art. 354, Código Penal)¹³

Esta ley también les brindó una nueva herramienta a los propietarios particulares de inmuebles abandonados para la pugna con sus ocupantes “de hecho”, ya que estos últimos se vuelven “poseedores” por derecho de acuerdo al Código Civil nacional.¹⁴ En la legislación uruguaya, la

¹³ “Modificación del artículo 354 del Código Penal”, Proyecto de Ley de Rodríguez Servetto y Casaretto disponible en: www.parlamento.gub.uy, con fecha del 16 de diciembre de 2005.

¹⁴ Art. 649 del Código Civil: “La posesión da diferentes derechos al que la tiene:

1. Se le presume dueño, mientras no se pruebe lo contrario.
2. Puede instaurar las acciones posesorias, con sujeción a lo que se dispone en el capítulo siguiente.
3. El que ha poseído tranquila y públicamente durante 1 año completo, sin interrupción, adquiere el derecho de posesión y se excusa de responder sobre ésta.
4. Hace suyos los frutos percibidos hasta el día de la contestación de la demanda, cuando posee de buena fe.
5. Puede prescribir el dominio y demás derechos reales, concurriendo las circunstancias requeridas por la Ley.
6. Perdida la posesión, puede usar de la acción reivindicatoria, aunque no sea dueño, contra el que posea la cosa con título inferior al suyo.”

posesión pública, pacífica y continua de la tierra durante determinados plazos le reconoce derechos al poseedor sobre el bien inmueble, lo que habilitaría con el correr de los años a la prescripción adquisitiva del inmueble.¹⁵

4- Reformas agrarias inconclusas

En su estudio jurídico “Colonización y Derecho Agrario”, el Dr. Juan Pablo Saavedra Methol (2012) plantea que el “modelo colonizador” de la Ley 11.029 de 1948 (nacida de una fuerte matriz del estado de bienestar de comienzos de siglo XX) le da una importancia decisiva a la “dimensión social” en la atención a los trabajadores rurales tomando a la “agricultura como paradigma productivo” (en contraposición con la ganadería extensiva la que históricamente fue asociada al latifundio) e inspirándose en un modelo de “dirigismo estatal” y económico que se “proyecta en la gestión de las colonias y de las parcelas explotadas por los colonos, con un grado muy intenso”, promoviendo una “explotación de base familiar” (Saavedra Methol, 2012: 16). A su vez considera que la particularidad de la “colonización” uruguaya difiere de otras experiencias y concepciones convencionales que la asocian a un “proceso de ocupación del territorio hasta entonces no cultivado” (Saavedra Methol, 2012: 6). Por otra parte la Ley 11.029 habilita (faculta, pero no lo obliga) al INC a “dotar a los beneficiarios de esa acción de créditos, asistencia técnica, servicios públicos, canales de comercialización e infraestructura pública a efectos de permitir una mayor productividad de la explotación agropecuaria” (Saavedra Methol, 2012: 9), lo que lo asemeja a la experiencia de las llamadas reformas agrarias “integrales”. Sin embargo para que podamos hablar de un proceso de reforma agraria tendríamos que identificar un importante proceso de transformación del núcleo “fundiarario”:

“El proceso de reforma agraria supone la expropiación o confiscación de tierras a quienes se estima que la tienen en exceso o no la explotan, o la hacen de modo inadecuado. Este es el núcleo básico de la reforma agraria: las intervenciones públicas tendientes a la redistribución de la propiedad de la tierra” (Saavedra Methol, 2012: 8)

Por lo tanto, en función del modelo colonizador y de las conceptualizaciones jurídicas sobre colonización y reforma agraria que realiza Saavedra (2012) podríamos considerar que la Ley del

¹⁵ La promulgación de la Ley 18.308, de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (en junio de 2008), introdujo algunas posibilidades legales para la “prescripción adquisitiva” del bien con menores plazos. En el artículo 65 se señala que el ánimo de dueño, y la posesión, pacífica e ininterrumpida durante 5 años de un predio por parte de una familia en situación de pobreza le permite iniciar la solicitud de la prescripción ante la sede judicial. (Ley. 18.308; 18/6/2008, Art. 65).

INC no es una colonización convencional pero sí incorpora la filosofía de la colonización en la promoción de la explotación racional (ni latifundio extensivo, ni minifundio inviable) de la superficie productiva distribuida, así como faculta la atención de la integralidad del proceso de acceso a la tierra, sin que promueva una reforma fundiaria, la que sería una Reforma agraria en *strictu sensu*. (Saavedra, 2012: 9)

Esta potencialidad de una ley facultativa para abarcar la integralidad del proceso productivo de los colonos, así como los vacíos legales sobre la redistribución de la estructura fundiaria brindan interesantes elementos para pensar en los proyectos de legislación agraria pendiente, inconclusa o derrotada.

A comienzos de la década de los '60, la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) desarrolló el principal estudio sobre la realidad agropecuaria del país, el cual contenía y fundamentaba un Proyecto de ley sobre "Modificación de las Estructuras Agrarias"¹⁶ cuya autoría correspondió al Ministro y Senador del Partido Nacional, el Dr. Wilson Ferreira Aldunate (1993). Este Proyecto de Reforma Agraria del año 1965, procuraba complementar la actuación del INC, afectando el exceso de la propiedad territorial en una superficie de tenencia de 2.500 ha, (Artículo 6), como también promoviendo la concentración parcelaria de los minifundios a fin de "lograr una estructura que permita la utilización racional de la tierra" en zonas donde se presentan importantes problemas de escala (Artículo 18).

Por otra parte, en dicho proyecto de ley también se regulaba la situación de los arrendamientos entre particulares, lo cual no está contemplado en la Ley 11.029 de colonización:

"En todo contrato de arrendamiento de inmuebles rurales para explotación agraria que se otorgue a partir de la promulgación de esta ley, que no estipule plazo de vigencia, o estipule un plazo menor de ocho años, el arrendatario tendrá derecho...por el término mínimo de ocho años (Artículo 76.).Cualquiera de las dos partes interesadas en un contrato de arrendamiento...podrá solicitar la revisión judicial de los precios convenidos o establecidos. [...] (Artículo 84). El arrendador deberá indemnizar al arrendatario por las mejoras que éste introduzca en el inmueble...[...] (Artículo 87).

¹⁶ Su "Artículo 1º" señalaba "La presente ley tiene por objeto la sustitución de las estructuras agrarias defectuosas, caracterizadas por la existencia generalizada de latifundios y minifundios, y un régimen insuficiente de seguridad para los empresarios no-propietarios, por un régimen justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, basado en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productores del campo, a fin de promover el desarrollo rural con la doble finalidad de aumentar la producción y mejorar la distribución de la renta agropecuaria." (Ferreira Aldunate, 1993:T1)

La aplicación de este proyecto de ley hubiera implicado la expropiación de 3 millones de hectáreas (alrededor del 18% de la superficie productiva nacional). Para Miguel Vasallo (1987) este sí sería un planteo de “reforma agraria convencional”, que si bien no implica un “proceso global de transformaciones revolucionarias liderado por un nuevo elenco de fuerzas sociales” (reforma agraria estructural) sí constituiría una “operación negociada entre antiguas y nuevas fuerzas sociales, intentando modificar las reglas de funcionamiento de la estructura latifundista” (Vasallo, 1987: 16). Mientras que, a diferencia de los dos modelos anteriores, un proceso de reforma agraria marginal o contra-reforma agraria apuntaría a la reparación y preservación histórica de la estructura latifundista y a la preservación del status quo:

“Este ha sido el caso del INC en términos reales; no en cuanto a la formulación de la ley, ni al espíritu de sus impulsores, quienes aspiraron a algo muy diferente de lo escasamente alcanzado hasta hoy en día.” (Vasallo, 1987:16).

Por lo tanto, la legislación nacional realizó un conjunto de actualizaciones del INC bajo el gobierno del Frente Amplio (2005-2015) que permitió que el INC se reactivara en “términos reales”. Esta opción por actualizar la herramienta de la “colonización” como principal herramienta de acceso a la tierra, al nuevo escenario de “contra-reforma agraria” a partir del avance de grandes empresas bajo la modalidad de Sociedades Anónimas, implicó el *aggiornamento* de la Ley 11.029, modificada por primera vez en los años 2007 y 2011, así como implicó la institucionalización del fideicomiso financiero como instrumento de financiación en el año 2014, sin sustituir los recursos genuinos que se transfieren anualmente. Por lo que en este nuevo escenario podríamos pensar, siguiendo lo planteado por Cristóbal Kay (2002), que estamos frente un tipo de relacionamiento público-privado que se enmarca en el paradigma “neoestructuralista”, donde el estado promueve un clima de competitividad para los agentes viables en el mercado mientras compensa a los agentes más débiles con el acceso tierras públicas y otras políticas diferenciadas (Kay, 2002).

5- Consideraciones finales

El “*Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de su campaña y seguridad de sus hacendados*” de 1815, es considerado la primera Reforma Agraria de América Latina, y aunque su aplicación duró apenas seis o siete meses (De la Torre, Rodríguez, Sala de Touron, 1971: 80) constituye una concepción única y original en todo el continente en materia de legislación de acceso a la tierra para los sectores populares. También es considerado como telón de fondo de la

creación del Instituto Nacional de Colonización e inspiración de las luchas sociales actuales. A los 200 años de la aplicación de este “Reglamento Provisorio” se debate si la Ley del INC es la aplicación del ideario artiguista o si la obra colonizadora del INC constituye conceptualmente una reforma agraria. Para lo cual se deja aquí algunos aportes al debate desde el avance en las cuestiones jurídicas (históricas y actuales) evidenciando tanto las potencialidades de la Ley 11.029 como los vacíos legales frente a la importante demanda de tierra que existe en el Uruguay de hoy.

En el espíritu de la Ley de colonización se mantiene la función social de la tierra estatal (afectación); se establece un otorgamiento progresivo de la tenencia definitiva así como se estimula la capacitación del productor y la radicación en el medio rural, tanto como se castiga el incumplimiento de las obligaciones del “colono”. Como síntesis de múltiples determinaciones, la ley recoge elementos de la colonización privada de inmigrantes que vivió el país, los elementos del estado de bienestar de comienzos de siglo XX, la cultura de la agricultura familiar como modelo, la atención social a las situaciones precarias de vida y trabajo de los adjudicatarios de las fracciones, entre otros varios elementos. Sus diferentes artículos y capítulos avanzan en la atención integral a una multiplicidad de factores, pero con una reiteración constante: “el INC puede...”. Esta ley es ampliamente facultativa, habilita y promueve una infinidad de acciones de desarrollo rural, pero no obliga. Por lo que constituye una legislación ejemplar, pero en potencia, ya que no siempre el INC está coaccionado a avanzar en todos los factores en “términos reales”. La reducción del régimen colonizador al abaratamiento de una renta por el uso de un campo público, constituye una aplicación minimalista de la obra legisladora, en la cual se puede incurrir.

La judicialización de la recuperación de colonias en manos de “colonos” empresarios que se perpetúan en recursos presentados para evitar el desalojo, o la penalización de los ocupantes de tierras constituyen elementos contradictorios del artículo primero de la Ley que apuesta a la racional distribución de la tierra para el bienestar del trabajador rural y la mejora de la producción.

El propietario uruguayo permitió la sanción de esta ley de distribución de tierras que podría ser considerada como una reforma agraria de “*porteras adentro*” mientras no afecte al conjunto de la estructura fundiaria nacional. Así como el mismo propietario exigió la sanción de la ley de “usurpación” temiendo que la correlación de fuerzas entre propiedad privada y función social de la tierra se alterara aunque fuera en muy pequeña medida.

Fuentes y bibliografía

CCSS- Cámara de Senadores, Discusión parlamentaria sobre el Instituto Nacional de Colonización (1948), Parlamento, Montevideo.

Chiappe, M., Espasandín, N. (Coords.), “El acceso a la tierra en cuestión: dependencia y autonomía en la Colonia. Raúl Sendic Antonaccio en Bella Unión” (2014). Ed. Letraeña, Mdeo.

Díaz, P., “Sociología de las ocupaciones de tierra. La acción colectiva de los trabajadores rurales de Artigas” (2009), Nordan, Montevideo.

Díaz, P., “El hierro y la resistencia ‘de a caballo’ en la Cuchilla Grande” (2013), en: Contrapunto: Debates en movimiento No 2, 2013, Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio, UDELAR, Montevideo.

Fernández Reyes, Jorge E, “Actualización año 2013: temas agrarios y ambientales” en: Revista CADE. Doctrina y jurisprudencia Año 6, vol. 26 (abril 2014), Montevideo

Ferreira Aldunate, Wilson, “Estadista y parlamentario” (1993) /La Cámara., Montevideo: Cámara de Senadores, 1993

González Sierra, “Los olvidados de la tierra. Vida, organización y luchas de los sindicatos rurales del Uruguay” (1994), Nordan, Montevideo.

Kay, Cristóbal, “Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina” (2002), en: García Pascual (coordinador), El Mundo Rural en la Era de Globalización: Incertidumbres y Posibilidades, Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Lleida: Universitat de Lleida, España.

Pardiñas, Y., Presentación, en: Seminario de Colonización para el desarrollo productivo y social (2006), PIT-CNT: UR : MGAP. Instituto Nacional de Colonización, Montevideo

Piñeiro, D., Moraes, M.I., “Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX” (2008), Departamento de Sociología. Ediciones de la Banda Oriental: Departamento de Sociología, Montevideo,

Rivera Urrutia, Eugenio, “Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas”

Gestión y Política Pública Volumen XIII, número 2, II semestre de 2004, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México.

Rullia, Maria Cristina (et alli,) “Global land and water grabbing” (2012), Departamento de Ciencias Ambientales de la Universidad de Virginia, Charlottesville, Editado por BL Turner, (Arizona State University, EUA.

Saavedra Methol, J.P., “Colonización y derecho agrario” (2012), FCU, Montevideo

De la Torre, N., Rodriguez, N., Sala, L., “Artigas: tierra y revolución”, (1971), Ed. Por Uruguay, Montevideo

Sampaio, Plinio Arruda, OSAL, “Reforma Agraria y Lucha por la Tierra en América Latina. Territorio y movimientos sociales”, Año VI, N° 16, enero-abril 2005

Techera, Valeria, “El conflicto entre mineros y superficiarios. Un problema actual” (2013), en: CAPUTO, Alfredo, “Manual de derecho de minería. Principios y garantías.” Fundación Cultura Universitaria, Mdeo.

Vasallo, Miguel, “Reforma Agraria. Una estrategia de desarrollo rural” (1987), CLAEH-EBO-Montevideo

Internet

Food and Agriculture Organization, FAO, “Estudios sobre tenencia de la tierra 3. Tenencia de la tierra y desarrollo rural Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación”, Roma, 2003.

Disponible en : <http://www.fao.org/docrep/005/y4307s/y4307s00.htm> (última consulta mayo de 2015)

Gómez, J., “Rendición de Cuentas del INC. Período 2010-2014” (2014), Presentación en Facultad de Veterinaria, disponible en:

<http://164.73.28.51/drupal-16/sites/default/files/Mesa%20Redonda%20I%20G%C3>

[%B3mez 0.pdf](#) (última consulta mayo de 2015)

Grain, “Límites legales a la Compra de tierras: ¿refrenan a los acaparadores de tierra o adormecen el debate?” (Febrero 2013)

Disponible en: <http://www.grain.org/article/entries/4657-limites-legales-a-la-compra-de-tierras-refrenan-a-los-acaparadores-de-tierra-o-adormecen-el-debate> (última consulta mayo de 2015)

IMPO, Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales

<http://www.impo.com.uy>

- Legislación (última consulta mayo de 2015)
- http://www.impo.com.uy/servicios_bd_cont.html

Instituto Nacional de Colonización

www.colonizacion.com.uy (última consulta mayo de 2015)

- Actas de Directorio
- Leyes
- Plan Político del Directorio (2005-2010)

Interconsult (última consulta mayo de 2015)

Encuesta de opinión Pública “Casi el 60% a favor de reformar la Constitución”
(2009)

<http://www.interconsult.com.uy/unoticias09/091109f/091109.HTM>

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (última consulta mayo de 2015)

Dirección General de Desarrollo Rural

<http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2.drural.drural-principal.0.es.0>,

Dirección de Estadísticas Agropecuarias DIEA-

<http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,diea,diea-principal,0,es,0>,

- Anuarios Estadísticos (2005-2014)
- Censo General Agropecuario –CGA- Año 2011 (última consulta mayo de 2015)
- “Precio de la Tierra” (2000-2015)

Parlamento de la República Oriental del Uruguay

<http://www.parlamento.gub.uy/> (última consulta mayo de 2015)

Código Civil

http://www0.parlamento.gub.uy/codigos/codigocivil/2002/cod_civil.htm

Código Penal

http://www.parlamento.gub.uy/Codigos/CodigoPenal/Cod_Pen.htm

Constitución de la República

<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>

Legislación

<http://www.parlamento.gub.uy/indexdb/leyes/ConsultaLeyesSIPXXI.asp>

Prensa

Diario El País <http://www.elpais.com.uy/>