

//tencia No.881

MINISTRO REDACTOR:

DOCTOR RICARDO C. PÉREZ MANRIQUE

Montevideo, treinta y uno de octubre de dos mil doce

**VISTOS:**

Para sentencia definitiva, estos autos caratulados: "**COLONVADE S.A. Y OTRA C/ PODER LEGISLATIVO Y OTRO - ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD ART. 70 INC. 2 Y 3 DE LA LEY NRO. 11.029, EN LA REDACCIÓN DADA POR EL ART. 4 DE LA LEY NRO. 18.756 Y ART. 5 DE ESTA ÚLTIMA**", IUE 1-78/2011.

**RESULTANDO:**

I) A fs. 17 y ss. los representantes legales de las empresas Colonvade S.A. y Forestal Oriental S.A. promueven por vía de acción la declaración de inconstitucionalidad del inciso 2do. del art. 70 de la Ley No. 11.029, en la redacción dada por los arts. 4 y 5 de la Ley No. 18.756, por colidir con disposiciones de la Carta Fundamental, expresando en síntesis:

- La nueva ley viola, en igual sentido que la anterior (Ley No. 18.187) los preceptos constitucionales contenidos en los arts. 7 y 8 de la Carta, al violentarse el derecho a la seguridad jurídica. Se violan derechos adquiridos al limitarse la libre disposición de un bien adquirido por Colonvade y que Forestal Oriental pretende adquirir, introduciendo

limitaciones que no existían al momento de su compra, ya que para vender un bien comprado en régimen de libre disposición se exige ahora una autorización del I.N.C. que éste no dará si la venta no cumple los "fines" de la ley de Colonización.

- La única diferencia con el texto anteriormente declarado inconstitucional (inc. 2 art. 70 Ley No. 11.029, en la redacción dada por el art. 15 de la Ley No. 18.187) radica en que se elimina en su última parte la expresión: "... cualquiera fuera la procedencia dominial de las fracciones a que refieran, aún las provenientes del Banco Hipotecario del Uruguay, escrituradas o no", por lo que no se cambia la necesidad de pedir autorización respecto del padrón de Colonvade.

- Ello es así porque en el art. 5 de la Ley No. 18.756 específicamente se excluye del régimen restrictivo a 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", cuyos propietarios cumplieron con todas las obligaciones antes del 12 de enero de 1948.

- El padrón de Colonvade fue enajenado originariamente por la "Sección Fomento Rural y Colonización" del B.H.U. y su

propietario no cumplió todas las obligaciones antes del 12 de enero de 1948, por lo que quedó igualmente sometido al requisito de la previa autorización del I.N.C., lo que ya se había declarado inconstitucional.

- La nueva norma vuelve a vulnerar el principio constitucional de la seguridad jurídica, lesionando, en el caso, el derecho adquirido a la libre disposición del inmueble y, además, el principio de igualdad, porque elige una fecha arbitraria (que coincide, sin fundamento, con la fecha de creación del I.N.C.), y una conducta intrascendente de los propietarios anteriores (el pago o no del precio completo antes de esa fecha), para determinar si un bien puede transmitirse libremente en las condiciones que se adquirió, o no, todo ello sin justificación lógica alguna, generando un trato desigualitario entre adquirentes de bienes decenas de años antes de la vigencia de la normativa en cuestión.

- En efecto, el art. 4 de la Ley No. 18.756 viola el derecho a la seguridad jurídica del que tanto Colonvade como Forestal Oriental son titulares, eliminando retroactivamente derechos válidamente adquiridos, afectando el ejercicio del derecho de propiedad, exigiendo la autorización previa del INC para completar la venta del predio a Forestal Oriental, por lo que, en sustancia, la nueva norma

vuelve a vulnerar el principio de seguridad jurídica.

- La norma impugnada no es una ley interpretativa de la Ley No. 11.029 y, aunque lo fuera, sería inconstitucional ya que afecta derechos adquiridos y situaciones ya concluidas.

- El art. 4 de la Ley No. 18.756, viola el derecho a la seguridad jurídica del que Colonvade y Forestal Oriental son titulares. Elimina retroactivamente derechos válidamente adquiridos y afecta el ejercicio del derecho de propiedad, exigiendo la autorización previa del I.N.C. para completar la venta del predio a Forestal Oriental, manteniendo los mismos agravios que la ley anterior (Ley No. 18.187) pero respecto a Colonvade porque le obliga a tramitar un nuevo proceso.

- El inc. 3 del art. 70 de la Ley No. 11.029 en la redacción de la Ley No. 18.187 respecto a Forestal Oriental es inconstitucional porque viola también el derecho a la seguridad jurídica en tanto no podrá adquirir el predio por no cumplir con los requisitos para adquirir las tierras colonizadas según los arts 59 y siguientes de la Ley No. 11.029. La Ley No. 18.187 lesiona también la seguridad jurídica al considerar nulos los negocios jurídicos celebrados válidamente bajo el régimen vigente al tiempo de su perfeccionamiento.

- El art. 5 de la Ley No. 18.756 viola el principio de igualdad porque incluye arbitrariamente a Colonvade en el régimen restrictivo. Viola el derecho constitucional a la igualdad ante la ley. De forma arbitraria, excluye e incluye padrones en el régimen restrictivo de Colonización, sin fundamento lógico ni jurídico que habilite el trato diferencial entre unos propietarios y otros, lo que surge de las discusiones parlamentarias que la precedieron.

- Solicita que se declaren inconstitucionales respecto a Colonvade S.A. el inciso 2do. del art. 70 de la Ley No. 11.029 en la redacción sustitutiva dada por el artículo 4 de la Ley No. 18.756 y el artículo 5 de la Ley No. 18.756 y que se declare inconstitucional respecto a Forestal Oriental el inciso 3 del actual artículo 70 de la Ley No. 11.029 (establecido por el artículo 15 de la Ley No. 18.187) y los artículos 4 y 5 de la Ley No. 18.756 (modificativos del inciso 2 del artículo 70 de la Ley No. 11.029) (fs. 27 vto. y 28).

II) Por Sentencia No. 1987, dictada el 25 de noviembre del 2011 la Corporación confiere traslado a los demandados y al Sr. Fiscal de Corte por el término común de veinte días (art. 517.1 C.G.P.) (fs. 30).

III) El representante de los

co-demandados Instituto Nacional de Colonización y Poder Legislativo evacuan el traslado conferido solicitando, por los motivos que exponen que se desestime la declaración de inconstitucionalidad planteada (fs. 87 y vto. y 93 y ss., respectivamente).

IV) El Sr. Fiscal de Corte, dictaminó que corresponde hacer lugar a la acción deducida (fs. 229 y vto.).

V) Por Auto No. 977 de 13 de abril de 2012 se dispuso el diligenciamiento de las probanzas ofrecidas (fs. 231).

VI) Por Auto No. 1041 de 20 de abril de 2012 (fs. 239) se confirió traslado a las partes y al Sr. Fiscal de Corte por el término común de diez días a los efectos previstos por el art. 517.2 in fine del C.G.P., alegando de bien probado la actora a fs. 258 y ss., y los co-demandados Poder Legislativo e Instituto Nacional de Colonización a fs. 250 y 252 respectivamente, remitiéndose el Sr. Fiscal de Corte al dictamen ya emitido a fs. 229-230 (fs. 248).

VII) Por auto No. 1226 de 18 de mayo de 2012 se dispone pasar los autos a estudio y convocar para sentencia citadas las partes (fs. 265).

**CONSIDERANDO:**

I) La Suprema Corte de Justicia, por mayoría legal, declarará inaplicable a las

comparecientes el inc. 1 del art. 5 de la Ley No. 18.756, para el caso concreto, por vulnerar el principio de seguridad jurídica, al incluir dentro del requisito "autorización previa" para enajenar, prevista en el inc. 2 del art. 70 de la Ley No. 11.029, inmuebles adquiridos con anterioridad a su entrada en vigencia.

La referida norma expresa:

*"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".*

Pese al empleo del término "declárase" que parecería ser interpretación, en realidad se agrega un nuevo requisito para excluir de la Ley No. 11.029 a los contratos anteriores al 12.I.1948, lo que determina una clara vulneración de derechos "adquiridos" en el patrimonio de los titulares.

Como se señalara en Sentencia No. 128/2010: *"Aún si se considerara que la norma es interpretativa, debe tenerse en cuenta que el*

art. 13 del Código Civil establece como límite el no poder aplicarse a situaciones definitivamente concluidas.

En efecto: 'La disposición que se impugna, pretendiendo ratificar un régimen legal anterior, no puede considerarse como una norma de carácter interpretativa, en tanto no cumple con las características que deben revestir las normas de tal naturaleza. Como expresara Supervielle en 'El alcance de la ley interpretativa', en Revista de Derecho Público y Privado, Tomos 42 y 43, pág. 369, citado en Sent. No. 28/93: 'Es obvio que la ley interpretativa tiene un objeto específico; aclarar un texto mediante otro cuyo contenido se encuentra virtualmente contenido en la ley anterior; y corresponde aclarar lo que es oscuro, debiendo aceptarse que media oscuridad de la norma originaria si ésta por su imprecisión ha dado lugar a controversias sobre su verdadero significado...'. La disposición transcrita no aclara el régimen legal anterior sino que en realidad innova, al imponer nuevas exigencias...y...violenta los derechos adquiridos por el accionante...''.

Las normas interpretativas tienen por finalidad aclarar un texto contenido virtualmente en la ley anterior, de carácter oscuro o impreciso. La norma impugnada en primer lugar

no señala qué parte de la Ley No. 11.029 está aclarando y además, el tema objeto de aclaración se encontraba absolutamente claro en el art. 137 de la Ley No. 11.029, que únicamente transfería créditos del B.R.O.U. al I.N.C., sin modificar el régimen jurídico de los inmuebles adquiridos con anterioridad a su entrada en vigencia, por lo que no podría sostenerse que el legislador omitió, por inadvertencia, un pronunciamiento en ese sentido, ya que resulta evidente que debió tenerlo en consideración al redactar la referida norma.

En suma, y como analizara la Corte en oportunidad de estudiar la constitucionalidad de la Ley No. 18.187, en Sentencia No. 128/2010, con argumentos trasladables *"mutatis mutandi"* al subexamine: *"... la ley hace retroactivo el régimen a los bienes por ella comprendidos desde el año 1948 y, en verdad 1919, en tanto refiere al BHU (División de Fomento Rural).*

*Por lo tanto, esta ley, al pretender modificar efectos jurídicos en contratos celebrados, conforme con la normativa vigente al momento de su celebración, e incluso a situaciones que superan el plazo de treinta años (hipótesis en que todo vicio se subsana por prescripción) es violatoria del principio constitucional de seguridad jurídica".*

Con la nueva

redacción de la normativa anteriormente declarada inconstitucional (incs. 2, 3, 7 y 9 del art. 70 de la Ley No. 11.029, en la redacción dada por el art. 15 de la Ley No. 18.187), si bien el legislador intentó subsanar los vicios de ésta, volvió a incurrir en inconstitucionalidad, por vulnerar el principio de seguridad jurídica, al lesionar derechos adquiridos con anterioridad a la vigencia de la Ley No. 11.029.

En el caso de autos surge que la co-accionante Colonvade S.A. adquirió el inmueble de autos en 1996, que lo hubo de Ariel María Silva Leggire y otros, quienes a su vez lo habían adquirido de sus padres, que hacía más de cuarenta años lo habían comprado a la familia Cossio, quien lo había comprado al B.H.U. en el año 1947, habiendo integrado totalmente el precio en setiembre de 1965 (cf. fs. 19).

La salvedad hecha por la norma contenida en el inc. 1 del art. 5 de la Ley No. 18.756, que declara no comprendidos en el régimen de la Ley No. 11.029 a los bienes adquiridos con anterioridad al B.H.U. cuyos propietarios hayan cumplido con todas sus obligaciones al 12 de enero de 1948 modifica retroactivamente las condiciones de enajenabilidad de aquellos inmuebles adquiridos con anterioridad a la vigencia de la Ley de Colonización, violentando derechos adquiridos de sus titulares que bajo otro régimen

jurídico los compraron al B.H.U., y cuyo precio terminaron de abonar luego al I.N.C., por imperio de lo establecido en el art. 137 de la Ley No. 11.029.

Resultan

trasladables "mutatis mutandi", las consideraciones expuestas en Sentencia No. 128/2010, oportunidad en la que la Corporación expresó citando Sentencias Nos. 23/2005 y 28/92 que: *"La lesión de derechos adquiridos conforme al ordenamiento constitucional, -no en el sentido que les daba la doctrina clásica sobre la retroactividad- vulnera el derecho de la seguridad jurídica y, por tanto, es determinante de la inconstitucionalidad de las leyes que desconoce dicho derecho de rango constitucional"*.

*"...Por lo tanto, las consecuencias previstas en la norma podrían determinar la afectación de derechos ya adquiridos, vulnerando el principio de la seguridad jurídica"*.

II) Además, la discriminación efectuada por el art. 5 de la Ley No. 18.756 resulta caprichosa, vulneradora del principio de igualdad.

En efecto, quienes saldaron adeudos por precio pendiente de inmuebles también adquiridos al B.H.U. antes de la fecha de creación del I.N.C., quedan fuera del régimen de la

Ley No. 11.029, y, aquellos cuyos saldos pendientes de precio fueron abonados con posterioridad, por ese sólo hecho, ingresarán en las previsiones de la Ley de Colonización, siendo que también fueron bienes adquiridos antes de su entrada en vigencia. Ello determina una aplicación retroactiva claramente discriminatoria, vulneradora del principio de igualdad para quienes, ante iguales situaciones jurídicas (adquirir idénticos bienes bajo el imperio de un mismo sistema legal anterior a la Ley de Colonización), se aplican distintas consecuencias jurídicas (unos quedan en régimen de libre disponibilidad y otros ingresan en el sistema de la Ley de Colonización).

III) Respecto a la alegada inconstitucionalidad de las demás normas invocadas (art. 70 incs. 2) y 3) de la Ley No. 11.029 en la redacción dada por el art. 4 de la Leyes Nos. 18.756 y 18.187 respectivamente), al no resultar aplicable a los impetrantes por imperio de la inconstitucionalidad que se recibe, enerva todo pronunciamiento de esta Corporación, ya que sería ajeno al caso concreto, que quedó excluido del régimen de administración previsto en la Ley de Colonización, con la única salvedad, aplicable a todos los inmuebles del país, prevista en el art. 35 de la Ley No. 11.029 (Cfme. inc. 2 del art. 5 de la Ley No. 18.756)

IV) Las costas, por su orden.

Por estos fundamentos, la  
Suprema Corte de Justicia, por mayoría legal,

**FALLA:**

DECLARANDO LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ART. 5 INC. 1 DE LA LEY No. 18.756, EN EL CASO CONCRETO, DESESTIMANDO EN LO DEMÁS, SIN ESPECIAL CONDENACIÓN, LIBRÁNDOSE MENSAJE AL PODER LEGISLATIVO.

A LOS EFECTOS FISCALES, FÍJANSE EN 50 U.R. LOS HONORARIOS FICTOS DEL LETRADO PATROCINANTE DE LA PARTE ACTORA.

OPORTUNAMENTE, ARCHÍVESE.

**DR. JORGE RUIBAL PINO**  
MINISTRO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DR. JORGE T. LARRIEUX RODRÍGUEZ**  
MINISTRO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DR. JORGE O. CHEDIAK GONZÁLEZ**  
MINISTRO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DR. RICARDO C. PÉREZ MANRIQUE**  
MINISTRO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DR. DANIEL GUTIÉRREZ PROTO**  
**PRESIDENTE DE LA SUPREMA**  
**CORTE DE JUSTICIA**

siguientes fundamentos:

**DISCORDE** pues voto por  
desestimar la acción de  
inconstitucionalidad  
promovida, en base a los

- Desestimo la pretensión  
de inconstitucionalidad deducida, reiterando los  
fundamentos expuestos en Sentencias Nos. 46/2009 y  
3241/2011, los que mutatis mutandi son íntegramente  
aplicables en autos:

- "El art. 259 de la Carta  
establece: 'El fallo de la Suprema Corte de Justicia  
referirá exclusivamente al caso concreto y sólo tendrá  
efecto en los procedimientos en que se haya  
pronunciado'".

- El art. 521 del C.G.P.  
dispone: "Efectos del fallo. La declaración de  
inconstitucionalidad hace inaplicable la norma legal  
afectada por ella, en los procedimientos en que se haya  
pronunciado".

"Si hubiera sido  
solicitada por vía de acción o principal, la sentencia  
tendrá eficacia para impedir la aplicación de las normas  
declaradas inconstitucionales contra quien hubiere  
promovido la declaración y obtenido sentencia, pudiendo  
hacerla valer como excepción en cualquier procedimiento

jurisdiccional, inclusive el anulatorio ante el Tribunal de Lo Contencioso Administrativo”.

“Es decir, cuando la declaración de inconstitucionalidad se solicita por vía de acción, como en autos, es procedente cuando no existe procedimiento judicial pendiente (art. 510 C.G.P.) -a diferencia de la solicitud por vía de excepción u oficio, en las que el caso concreto es el proceso en trámite- requiere que en la demanda se ‘concrete’ el caso que se tramite en sede jurisdiccional o anulatoria ante el T.C.A. en que se hará valer como excepción la sentencia que hubiere declarado la inconstitucionalidad de los preceptos legales en cuestión (art. 521 C.G.P.)”.

“En la acción de autos no se determina el caso concreto, como lo requiere la Carta y la Ley; por ello, el pronunciamiento de la Corporación sería un juicio genérico y abstracto que no que no referiría ‘exclusivamente al caso concreto’; tal declaración no es procedente so pena de incurrirse en un exceso de poder, invadiendo la competencia propia de los otros Poderes, lo cual no puede admitirse (cf. Sentencias S.C.J. Nos. 335/97, 71/2004)”.

“En consecuencia, tal circunstancia es por si sola suficiente para desestimar la pretensión de declaración de inconstitucionalidad de

autos, sin ingresar a la consideración de la cuestión de fondo”.

**DR. FERNANDO TOVAGLIARE ROMERO**  
**SECRETARIO LETRADO DE LA SUPREMA**  
**CORTE DE JUSTICIA**