



Cámara de Senadores MESA DE ENTRADA	
Hora:	11:30.
Fecha:	01/07/2026.
Firma:	PB



Montevideo, 1° de julio de 2026

Señora Presidenta de la
Cámara de Senadores
Ing. Carolina Cosse
Presente

De mi mayor consideración:

Mediante la presente me dirijo a usted a fin de presentar y someter a consideración de la Cámara de Senadores, el siguiente proyecto de Ley referente al fomento de la propiedad de la tierra y habilitación de los colonos del Instituto Nacional de Colonización.

Sin otro particular, saluda a usted muy atentamente.

Pedro Bordaberry
Senador de la República

PROYECTO DE LEY

FOMENTO DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y HABILITACIÓN DE LOS COLONOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN

Modificación de la Ley N° 11.029 de 12 de enero de 1948

Artículo 1.º (Objeto).

Créase un régimen especial de enajenación con pago a plazos de las tierras administradas por el Instituto Nacional de Colonización (INC), destinado a convertir en propietarios a los actuales colonos arrendatarios y a obtener su habilitación, con la finalidad de asegurar su mayor independencia económica, conforme a los artículos 8.º y 73 de la Ley N.º 11.029, de 12 de enero de 1948.

Artículo 2.º (Sujetos comprendidos).

Quedan comprendidos en esta ley los colonos arrendatarios de tierras del INC, siempre que acrediten una antigüedad mínima de cinco años en tal condición y sean buenos cumplidores de sus obligaciones.

Artículo 3.º (Régimen de adquisición).

Los colonos comprendidos en esta ley podrán adquirir la propiedad plena de las tierras que ocupan mediante el pago de cuotas periódicas, durante un plazo máximo de cuarenta años, sin perjuicio de las refinanciaciones que correspondan conforme al artículo 64 de la Ley N.º 11.029.

Las cuotas incluirán el canon de arrendamiento vigente, más un porcentaje adicional destinado a abonar el precio de la tierra. El precio de cada fracción será determinado por el Departamento de Tasaciones del Instituto Nacional de Colonización, conforme a su metodología técnica habitual. Ésta deberá ponderar tanto la capacidad productiva y las posibilidades de explotación de la fracción, en los términos del inciso primero del artículo 65 de la Ley N.º 11.029, como su valor de plaza, de modo de asegurar criterios objetivos, verificables y homogéneos para todos los colonos que accedan al régimen, con independencia del momento en que lo hagan. En los casos en que el precio así

determinado resulte menor que el de adquisición por el Instituto, este tomará a su cargo la diferencia, conforme al inciso tercero del mismo artículo 65.

El precio determinado conforme al inciso anterior se actualizará periódicamente según los índices que establezca la reglamentación, los que deberán reflejar la evolución del valor de la tierra según su ubicación y rubro de explotación, así como los precios de los bienes producidos en la fracción, de modo de mantener el valor real de las cuotas a lo largo del plazo de pago. A los efectos de esta ley, el cumplimiento del colono se medirá por el número de cuotas efectivamente abonadas en tiempo y forma, sin perjuicio del saldo de precio pendiente.

Se imputará al precio de compra el equivalente de las sumas efectivamente pagadas por el colono en concepto de arrendamiento durante los cinco años inmediatos anteriores a la solicitud de compra. No se imputarán al precio los períodos de arrendamiento anteriores a dicho plazo ni las sumas abonadas por concepto de mejoras introducidas en el predio, las que permanecen incorporadas al inmueble.

Artículo 4.º. (Fondo de Colonización para la Propiedad de la Tierra).

Créase el Fondo de Colonización para la Propiedad de la Tierra, que se integrará con:

- a) Los ingresos provenientes de las ventas de fracciones de tierra del INC realizadas en el marco de esta ley.
- b) Los recursos asignados por la Ley N.º 18.046, de 24 de noviembre de 2006 (Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales), con destino específico al cumplimiento de la presente ley.
- c) Otras fuentes legales que se establezcan con igual finalidad.

Artículo 5.º. (Asistencia financiera y técnica).

El INC podrá suscribir convenios con instituciones financieras públicas y privadas para facilitar el acceso al crédito a los colonos que se acojan al régimen previsto en esta ley, promoverá el desarrollo de mecanismos de garantía que faciliten acuerdos de financiamiento entre privados en beneficio de dichos colonos, y garantizará asistencia técnica en los procesos de regularización y escrituración.

Artículo 6.º (Limitaciones al dominio).

Sustitúyese el artículo 70 de la Ley N.º 11.029, de 12 de enero de 1948, por el siguiente:

“Artículo 70.- La propiedad, uso o goce de las parcelas que formen las colonias estarán afectados a los fines de interés colectivo que por esta ley se promueven.

Toda enajenación, gravamen, subdivisión o cesión en cualquier forma de disfrute deberá contar con autorización previa del Instituto Nacional de Colonización, incluso cuando el colono haya satisfecho íntegramente sus obligaciones, salvo lo dispuesto en el inciso siguiente.

Estas restricciones no serán aplicables a los colonos que hayan adquirido la propiedad plena en el marco de la presente ley. Una vez adquirida dicha propiedad plena y pagada la totalidad del precio establecido para su compra, el predio dejará de estar afectado a la Ley N.º 11.029.

Los Registros públicos no inscribirán actos sin la constancia de la autorización del INC, cuando esta sea exigible conforme a los incisos precedentes. El Directorio podrá autorizar excepciones fundadas por resolución con un mínimo de cuatro votos conformes.”

Artículo 7.º (Régimen de habilitación).

Cancelada la totalidad del precio de compra y cumplidas las obligaciones eventualmente pendientes, se producirá el cese del régimen de colonización respecto de la parcela adjudicada y quedará extinguido el estatuto de colono respecto del titular y su familia, lo que deberá ser declarado expresamente por el INC conforme al artículo 73 de la Ley N.º 11.029. Si el Instituto no lo hiciere, el interesado podrá solicitar que dicho cese se declare judicialmente.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, el colono que hubiera cumplido en tiempo y forma con al menos el setenta y cinco por ciento (75%) del precio total pactado podrá solicitar al Instituto una habilitación provisoria, que lo exceptúe de la autorización previa prevista en el artículo 70 para los actos de gravamen sobre su derecho, con el único objeto de facilitar el acceso al crédito complementario necesario para cancelar el saldo de precio pendiente.

Artículo 8.º (Extensión del régimen de liberación de afectaciones).

Lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 70 de la Ley N.º 11.029, en la redacción dada por el artículo 6.º de la presente ley, será igualmente aplicable a los colonos que, con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, hayan adquirido la propiedad plena de su fracción por cualquier título legal, incluido el régimen del artículo 64 de la Ley N.º 11.029 o el del artículo 5.º de la Ley

N.º 18.187, y hayan abonado la totalidad del precio convenido, aun cuando no se hubieran acogido al régimen especial establecido en esta ley. El Instituto Nacional de Colonización deberá declarar de oficio, o a solicitud del interesado, el cese de afectación previsto en el artículo 70 respecto de estos colonos, dentro del plazo de ciento ochenta días desde la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 9.º (Derogación).

Deróguese el artículo 5.º de la Ley N.º 18.187, de 2 de noviembre de 2007.

Artículo 10.º (Reglamentación).

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo de ciento veinte días desde su promulgación, estableciendo los mecanismos, condiciones y procedimientos necesarios para su ejecución.

Artículo 11.º (Vigencia y disposiciones transitorias).

La presente ley entrará en vigor a partir del día siguiente a su publicación. Los colonos que a la fecha de su promulgación se encuentren al día con sus obligaciones, a cualquier título, podrán optar por acogerse al régimen de propiedad establecido en esta ley dentro de los doce meses siguientes a su reglamentación

Montevideo, 1º de julio de 2026



Pedro Bordaberry
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto y propósito del proyecto

La presente ley tiene por objeto consagrar un proceso ordenado, gradual y preceptivo de transferencia de la propiedad de la tierra a los colonos del Instituto Nacional de Colonización (INC), de modo que la condición de propietario deje de ser la excepción para convertirse en la regla en el régimen de colonización uruguayo.

Hoy, más del 65% de los colonos del Instituto ocupa la tierra bajo arrendamiento u otras formas de tenencia precaria, y solo una minoría ha logrado alcanzar la propiedad plena de la parcela que trabaja. Esta realidad contradice el propósito fundacional de la colonización, que el artículo 8.º de la Ley N.º 11.029 define con claridad: las distintas modalidades de colonización deben constituir “fases de un proceso encaminado a asegurar la mayor independencia económica del trabajador rural”. La independencia económica del colono no se alcanza prolongando indefinidamente su condición de arrendatario, sino facilitando su acceso efectivo a la propiedad.

Este proyecto se inspira directamente en el espíritu de la Ley N.º 11.029 de 1948 y no la sustituye ni la reemplaza por otra institucionalidad: la perfecciona, llevando a sus últimas consecuencias el mandato que ella misma estableció hace más de setenta y cinco años. La ley del 48 ya autoriza la venta de tierras a plazo a los colonos (artículo 64) y ya prevé los criterios técnicos, sociales y productivos para fijar su precio (artículo 65); lo que falta es transformar esa facultad discrecional en un derecho exigible por el colono cumplidor.

El presente proyecto concentra su alcance en los colonos arrendatarios. De las distintas formas jurídicas bajo las cuales hoy se explotan tierras del Instituto, el arrendamiento es la que cuenta con información más ordenada y sistematizada, lo que permite aplicar un régimen de transferencia de propiedad con la seguridad jurídica y el orden registral que esa operación exige. Las restantes modalidades de tenencia podrán ser objeto de un tratamiento específico en una etapa posterior, una vez ordenada su situación.

II. Antecedentes históricos: por qué hoy hace falta volver a discutir la colonización

Examinar hoy el régimen de la colonización obliga a mirar primero al mundo rural que le dio origen. En las décadas del 30 y del 40 del siglo pasado, los arrendatarios eran desalojados sin leyes que los

protegieran, alimentando los tristemente célebres “pueblos de ratas”. Eran épocas de estancamiento productivo, de monocultivo y de erosión de los suelos; épocas en que, según la doctrina especializada, primaba una “calificación laboral de la agricultura”, según la cual la tierra no producía porque tuviera un dueño, sino porque alguien la trabajaba.

Ese mundo ya no existe. La “revolución verde” impulsada por Norman Borlaug (Premio Nobel de la Paz 1970) puso fin a aquel estancamiento, y en nuestro país las leyes del “68”, fruto de los estudios del CIDE Agropecuario presidido por Enrique Iglesias, marcaron el camino hacia el desarrollo rural moderno. La agricultura de hoy es un sistema de producción y una verdadera actividad económica, motor de nuestra economía como nunca antes, que ya no se explica por la propiedad o el trabajo aislado del hombre de campo, sino por la organización empresarial que incorpora capital, tecnología y mano de obra calificada. El propio productor rural ya no es solamente un trabajador —todos lo somos—, sino que debe ser, ante todo, un empresario, concepto al que responde incluso la vigente ley de arrendamientos rurales N.º 16.223.

Por eso, hablar hoy de colonización sin actualizar sus instrumentos implica una vuelta al pasado que distorsiona el entendimiento del mundo rural actual. Gracias a la obra de don Alberto Gallinal Heber y del MEVIR, los “pueblos de ratas” desaparecieron; la caminería y la movilidad mejoraron; y es cada día más difícil para una familia rural retener a sus hijos en el campo si no pueden ofrecerles la certeza de un patrimonio propio. Frente a esa realidad, se impone una nueva concepción de la colonización: ya no como sistema de tutela permanente, sino como puente hacia la propiedad.

III. El debate de 1947-1949: una discusión que el país ya dio una vez

Esta no es la primera vez que el Uruguay debate qué colonización quiere. Cuando el proyecto que dio origen al Instituto Nacional de Colonización se discutía en el Parlamento, la Federación Rural —presidida por Eduardo D. Mac Coll— elevó al entonces Presidente de la República, Tomás Berreta, una extensa nota fechada el 13 de junio de 1947, advirtiendo sobre los riesgos de transformar a la colonización en un instrumento que, lejos de afianzar al pequeño productor en la propiedad, lo convirtiera en arrendatario permanente del Estado. El semanario Diario Rural, dirigido por Benito Nardone bajo el seudónimo de “Chico Tazo” en su audición de CX4 Radio Rural, fue la voz más constante de ese reclamo: sostuvo, con apoyo de buena parte del ruralismo organizado, que el ente debía “garantizar el sagrado derecho de propiedad privada tanto de la tierra como del fruto

agropecuario”, y que el fondo destinado a la colonización debía “entregarse en créditos amplios y liberales, con un interés no mayor de 2 y ½ %, a muchos años de amortización”, de modo que, en palabras de esa propuesta, “todos los trabajadores del campo puedan ser patrones por sus propios méritos, y no bracero del Estado”.

Aquel debate —que llevó al propio Senado a revisar los artículos fundamentales del proyecto, reconociendo la iniciativa privada y duplicando la representación ruralista en el Directorio— terminó saldándose, en los hechos, con una ley que sí reconoció la propiedad privada y la libertad de trabajo como principios rectores. Pero la evolución posterior de la práctica institucional fue alejándose de aquel equilibrio: la adjudicación en arrendamiento se volvió la norma y la adjudicación en propiedad, la excepción, particularmente en las últimas décadas. El presente proyecto no hace otra cosa que retomar, con las herramientas de hoy, aquella discusión de 1947: cuál colonización queremos, la de la propiedad y la independencia económica del colono, o la de la dependencia perpetua de los fondos públicos y las decisiones políticas.

IV. Un antecedente legal que ya existe, pero como excepción: el artículo 5.º de la Ley N.º 18.187

El ordenamiento jurídico vigente ya contiene un mecanismo de venta a plazo: el artículo 5.º de la Ley N.º 18.187, de 2 de noviembre de 2007, faculta al INC a ofrecer en venta a plazo las fracciones que ocupan los colonos, siempre que estos tengan más de cinco años de antigüedad como arrendatarios y que un informe técnico demuestre posibilidades reales de acceder al plan de ventas. Sin embargo, se trata de una facultad meramente discrecional del Instituto, no de un derecho del colono, y la negativa de este a comprar habilita al Directorio a fijarle una renta de mercado, lo que termina operando como un mecanismo de presión antes que como una vía genuina de acceso a la propiedad. No existe información pública sistematizada sobre cuántos colonos solicitaron acogerse a este régimen ni cuántos efectivamente lograron escriturar su parcela, lo que en sí mismo confirma que ha sido una norma de aplicación marginal.

Este proyecto deroga ese artículo 5.º y lo sustituye por un régimen general, imperativo y no discrecional: el acceso a la propiedad deja de depender de la voluntad coyuntural del Directorio de turno y se convierte en un derecho del colono que acredite antigüedad y buen cumplimiento de sus obligaciones.

V. El régimen de adquisición: criterios de precio y financiamiento

El proyecto adopta, para la fijación del precio, el mecanismo técnico de tasación que el propio Instituto Nacional de Colonización ya utiliza a través de su Departamento de Tasaciones, y que ha servido de referencia en operaciones de venta ya concretadas a colonos arrendatarios. Se prefiere este criterio a la fijación discrecional por parte del Directorio, la que, aún inspirada en la mejor voluntad, corre el riesgo de aplicar pautas distintas según el momento en que cada colono accede al régimen, generando desigualdades entre quienes compran hoy y quienes lo hicieron, por ejemplo, hace apenas un año. La metodología de tasación del Instituto pondera tanto la capacidad productiva y las posibilidades de explotación de la fracción, criterio ya consagrado en el primer inciso del artículo 65 de la Ley N.º 11.029, como su valor de plaza, evitando así dos riesgos simétricos: que el precio quede fijado muy por debajo de la realidad económica de la tierra, lo que desnaturalizaría el régimen en un subsidio encubierto y comprometería la sostenibilidad del propio Instituto; o que quede fijado a valor de mercado pleno, lo que, dado que en zonas de alta concentración de colonos tamberos, como San José, el valor de la tierra supera ampliamente los seis mil dólares por hectárea, haría inaccesible la compra para cualquier colono, por generoso que sea el financiamiento ofrecido. Por ello se recoge también el tercer inciso del mismo artículo 65: en los casos en que el precio así determinado resulte menor que el de adquisición por el Instituto, este tomará a su cargo la diferencia, tal como ya lo dispone la ley vigente para los arrendamientos.

Para que ese precio conserve su valor real durante los hasta cuarenta años que dura el régimen de pago, el proyecto habilita su actualización periódica conforme a índices que reflejen tanto la evolución del valor de la tierra según su ubicación y rubro de explotación, como los precios de los bienes que el colono produce en su fracción. De esta manera la cuota se mantiene siempre “pagable” en términos reales, sin convertirse ni en una carga creciente e impagable para el colono ni en un beneficio que se licúa con el tiempo a costa del Instituto. Y porque lo que importa no es únicamente el precio total nominal que un colono deberá pagar a lo largo de cuatro décadas, sino la existencia de un sendero de pago sostenido y verificable, el proyecto establece que el cumplimiento del colono se mida, a los efectos de esta ley, por el número de cuotas efectivamente abonadas en tiempo y forma, indicador que permitirá al Instituto y al propio Parlamento evaluar con objetividad el éxito del régimen.

Las sumas pagadas por el colono en concepto de arrendamiento durante los cinco años inmediatos anteriores a la solicitud de compra se imputan al precio, de modo similar a un leasing. No así los períodos anteriores a ese plazo, cuya imputación indiscriminada generaría situaciones de inequidad entre colonos de distinta antigüedad (piénsese en las transmisiones de padres a hijos que permanecen en el predio desde hace cincuenta años) y podría dejar directamente pago, o pago en exceso, el precio de la tierra antes de que el colono complete el proceso de propietarización. Por la misma razón, el proyecto no imputa al precio el valor de las mejoras introducidas por el colono, que en todo caso permanecen incorporadas al inmueble y forman parte del patrimonio que este pasará a integrar en su propiedad. El plazo de pago se fija en hasta cuarenta años, en línea con la facultad de extensión hasta 45 años que ya prevé el artículo 64 de la ley vigente, y el Instituto queda habilitado a suscribir convenios con instituciones financieras públicas y privadas para facilitar el acceso al crédito complementario que el colono pueda necesitar.

VI. El Fondo de Colonización para la Propiedad de la Tierra

Para no dejar a los colonos solos en este proceso y para no desfinanciar al Instituto, se crea un Fondo de Colonización para la Propiedad de la Tierra, integrado por los ingresos de las ventas de fracciones que el propio Instituto vaya realizando y por los recursos del Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales creado por la Ley N.º 18.046. Este último punto merece una explicación: la Ley N.º 18.046 asigna al INC un ingreso anual del orden de los 23 millones de dólares por este concepto, recursos que en los últimos años han sido mayoritariamente volcados a Rentas Generales en lugar de financiar la propietarización de los colonos. Este proyecto reafirma el destino específico de esos fondos, conforme al mandato legal original.

Conviene además señalar que este proceso de propietarización no debilita al Instituto como actor del mercado de tierras: cada vez que el INC compra una fracción para luego transferirla en propiedad a un colono uruguayo, esa tierra queda asegurada en manos nacionales y al servicio de la producción familiar.

VII. La reforma del artículo 70: liberar al colono propietario de las limitaciones del dominio

El núcleo normativo de este proyecto es la reforma del artículo 70 de la Ley N.º 11.029. La redacción vigente exige autorización previa del INC para toda enajenación, gravamen, subdivisión o cesión del predio, “aún en el caso en que el colono haya satisfecho íntegramente sus obligaciones”. Esa

limitación, justificada mientras subsiste el vínculo de tutela entre el Instituto y el colono, deja de tener sentido una vez que este último ha pagado la totalidad del precio de la tierra y se convierte en propietario pleno. Mantener esa restricción indefinidamente equivaldría a consagrar una propiedad de segunda categoría, incompatible con el espíritu de cooperación entre el Estado y los trabajadores rurales que consagra el artículo 8.º de la propia ley.

Por ello, el nuevo texto del artículo 70 mantiene las limitaciones al dominio para quienes permanecen bajo el régimen de tenencia precaria (arrendamiento, aparcería, enfiteusis u otra forma prevista en la ley), pero declara expresamente liberados de toda afectación a quienes hayan adquirido la propiedad plena y abonado la totalidad del precio convenido. El paso por el Instituto debe ser, como reclamaba ya en 1947 el ruralismo organizado, un paso hacia la propiedad, no un régimen perpetuo.

VIII. El régimen de habilitación

Como complemento necesario de la reforma del artículo 70, el proyecto da contenido preceptivo al régimen de habilitación previsto en el artículo 73 de la Ley N.º 11.029. Cancelado el precio de compra y cumplidas las obligaciones pendientes, el cese del régimen de colonización respecto del colono y su familia debe ser declarado expresamente por el Instituto y, si este no lo hiciere, el colono podrá solicitar que se declare judicialmente. De esta manera, el acceso a la propiedad plena se traduce en una salida cierta y verificable del estatuto de colonización, y no en una condición que el Instituto pueda dilatar indefinidamente.

El proyecto no limita este mecanismo de liberación a quienes accedan a la propiedad a través del régimen aquí creado. Existen hoy del orden de 150.000 hectáreas en manos de colonos que ya son propietarios plenos de su fracción, por haberla adquirido bajo el régimen general del artículo 64 de la Ley N.º 11.029 o al amparo del derogado artículo 5.º de la Ley N.º 18.187. No hay razón para que estos colonos, que ya cumplieron con la totalidad de sus obligaciones, continúen sujetos a afectaciones que la propia reforma del artículo 70 declara incompatibles con la propiedad plena. Por ello, el proyecto extiende expresamente el cese de afectación a todos los colonos propietarios que se encuentren en esa situación, cualquiera haya sido el título por el cual accedieron a la propiedad.

El proyecto incorpora, además, un punto intermedio entre la condición de colono y la propiedad plena. El colono que hubiera cumplido en tiempo y forma con al menos el setenta y cinco por ciento del precio total pactado podrá acceder a una habilitación provisoria que lo exceptúe de la autorización

previa del artículo 70 para constituir garantías sobre su derecho, con el único fin de facilitar el acceso al crédito complementario que le permita cancelar el saldo pendiente. No se trata de anticipar la propiedad plena (que sigue reservada a quien complete el pago total), sino de evitar que el colono cumplidor deba esperar hasta la última cuota para poder gestionar un financiamiento con garantía de lo ya adquirido.

IX. Conclusión

Este proyecto convierte a los colonos en propietarios a través de un régimen especial de enajenación con pago a plazos, que recoge tanto el espíritu fundacional de la Ley N.º 11.029 como el reclamo histórico del ruralismo uruguayo: que la tierra trabajada durante años por una familia se traduzca, legítimamente, en un derecho de propiedad y en capital propio. Que el paso por el Instituto Nacional de Colonización sea, en los hechos y no solo en el texto de la ley, un paso hacia la condición de propietario. Quedan además abiertas, para una etapa siguiente, otras herramientas que puedan reforzar este proceso, como el desarrollo de mecanismos financieros de garantía entre privados que faciliten el acceso al crédito complementario que el colono necesite para completar su propietarización.



Montevideo, 1º de julio de 2026

Pedro Bordaberry
Senador de la República