



Ministerio
**de Economía
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN

Informe de Relevamiento

Montevideo, agosto de 2022

OBJETIVO

Relevar los controles implementados por el organismo en el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los colonos arrendatarios y propietarios, en el marco de la ley 11.029 del 12 de enero de 1948 y modificativas.

Se exceptuó del relevamiento las obligaciones asociadas al pago de la renta, por encontrarse las mismas incluidas en el alcance de otra actuación que esta AIN viene llevando adelante en el Instituto.

MARCO DE REFERENCIA

1. Marco normativo

El Instituto Nacional de Colonización (INC), es un ente autónomo creado por ley n° 11.029 del 12/01/1948, con la finalidad de promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurar la radicación y bienestar del trabajador rural y promover además el aumento y la mejora de la producción agropecuaria.

La referida ley establece las diferentes formas de colonización (art 7). Asimismo, en su art. 61 fija las obligaciones de los colonos entre las que se encuentra trabajar directamente el predio y habitarlo con su familia, cumplir con los destinos para los cuales se acuerden los créditos y destino de explotación.

En relación a los colonos propietarios, el art. 35 de la ley N° 11.029, en la redacción dada por la ley N° 19.577 de 22/12/2017, da los lineamientos a los propietarios para el caso de venta de tierras y el art. 70 establece que la propiedad, uso o goce de las parcelas que formen las colonias estarán afectados a los fines de interés colectivo, debiendo toda enajenación, gravamen o subdivisión, o cesión en cualquier forma de disfrute ser autorizado previamente por el INC.

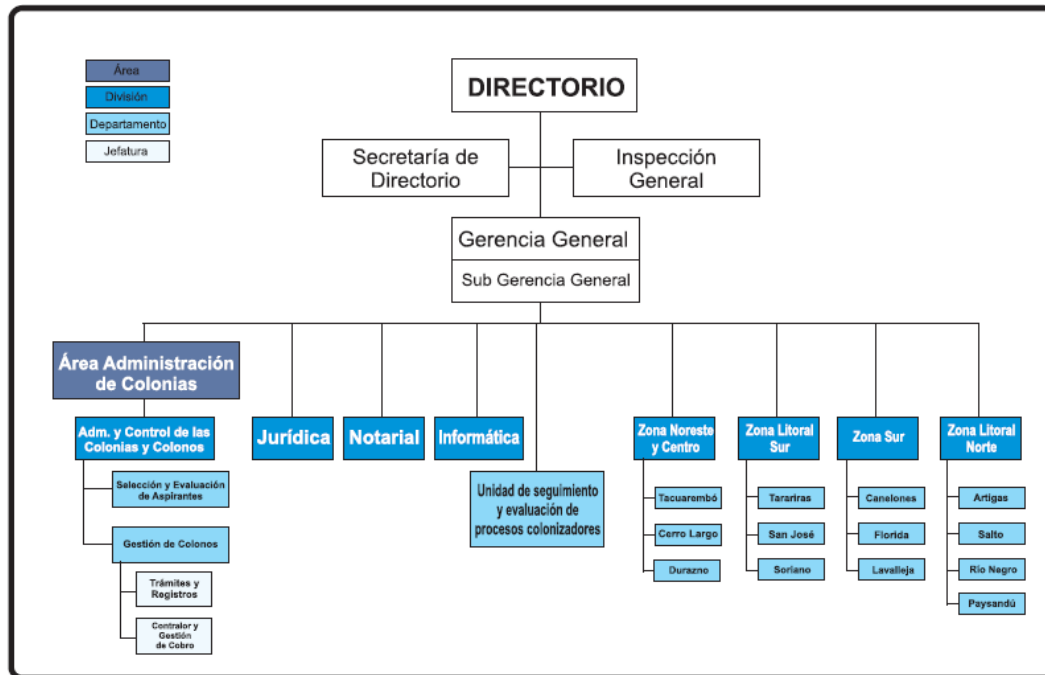
El Directorio es el jerarca de la institución, integrado con cinco miembros.

La representación del instituto en los contratos que realice es ejercida por el Presidente juntamente con el Gerente General.

2. Unidades Intervinientes

En la actualidad se encuentra vigente la estructura aprobada en el año 2006, operativa desde el año 2008, presentado algunas modificaciones.

Según el relevamiento realizado, intervienen en la etapa de concreción del acto jurídico que vincula al INC con el colono y el seguimiento posterior de los mismos, principalmente:



- ✓ **Gerencia General - Sub-Gerencia General.** Coordina horizontalmente las tres áreas, Administración de Colonias, Administración Financiera y Unidades de Apoyo y Desarrollo de Colonias, las 13 regionales y las Divisiones Jurídica, Notarial, Informática y la Unidad de Evaluación y Seguimiento.
- ✓ **Regionales.** Los límites regionales son los que figuran en el siguiente mapa, los que no necesariamente coinciden con los límites geográficos departamentales:



Por Resolución del Directorio n° 1 del Acta n°5113 del 25/06/2012, se aprueba la creación de zonas en el territorio, así como la creación de cargos de Gerente de División Zonal, descriptas en el organigrama ut supra. Dichos cargos no fueron proveídos, se han iniciado dos llamados internos con dicha finalidad, uno en junio de 2018 que quedo sin efecto por resolución del 7/8/2019 y otro en enero de 2020, el que se encuentra en curso.

En referencia a las oficinas regionales, en su estructura mínima, deberían estar constituidas por un Gerente Regional, un técnico de campo, un jefe y un auxiliar administrativos, de acuerdo al informe que consta en el expediente 2011-70-1-80260.

Las oficinas regionales antes de la última reestructuran dependían del área administración de colonias.

Por acta n° 5175 del 08/10/2013 estas deben, entre otras:

- Coordinar a las distintas oficinas regionales de su territorio, analizando problemas y desarrollando propuestas y soluciones para impulsar el desarrollo rural en su zona de influencia.
- Realizar el seguimiento de las actividades de las oficinas regionales a su cargo y su contralor.
- Efectuar la planificación de acciones en el territorio.
- Asignar tareas y supervisar el personal especializado a su cargo.
- Coordinar institucionalmente con la Gerencia General, de quien depende.
- Generar indicadores y llevar los registros necesarios que permitan la evaluación del cumplimiento de las metas y la adecuación de las políticas.

- Gestionar el software necesario o las modificaciones en el existente para el cumplimiento de sus cometidos.
- ✓ **Área Administración de Colonias**, dentro de ésta se encuentra:
- Departamento de Selección y Evaluación de Aspirantes: es el responsable de centralizar las solicitudes de aspirantes a colonos, realiza el análisis de las inscripciones, verificando las propiedades de adjudicación establecidas por la Ley N° 11.029 y las pautas fijadas por el Directorio.
 - Departamento de Gestión de Colonos:
 - a) Jefatura Trámites y Registro, gestiona, controla y supervisa las acciones y proyectos colonizadores en cuanto al establecimiento de colonias, explotación y cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 11.029. Entre otras, debe verificar el cumplimiento del art. 61 (explotación directa, cumplimiento de norma generales y asociadas a la colonización orientada o dirigida, destino de créditos, residencia, pago de rentas y contratación de seguros) y el control y seguimiento del proceso de evaluación del periodo de prueba (2 años).
 - b) Jefatura Contralor y Gestión de Cobro, responsables del contralor y gestión de cobro y la gestión de la información referida a las colonias y colonos como el mantenimiento y actualización de la misma en el software institucional (SGDC)
- ✓ **División Notarial**, sus principales funciones son:
- a) Planificar, organizar, coordinar y ejecutar las actividades que requieran intervención notarial.
 - b) Realizar estudio de títulos y toda otra documentación que sea pertinente.
 - c) Confeccionar los modelos tipos de los contratos precarios y de arrendamiento, los que son revisados y ajustados en conjunto con la División Jurídica, pasando luego a el Directorio para su aprobación.
 - d) Interviene en la constitución de prendas por colonos en garantía de los contratos de arrendamientos.
 - e) Carta poderes y certificados notariales de diversa índole autorizados por Gerencia General y que abarcan todo el territorio nacional y las necesidades de las regionales, para permisos de DICOSE, DINAGUA, etc.
 - f) Regularización de titular dominial de bienes afectados (propiedad de la tierra de colonos propietarios).
 - e) Regularización y análisis de sucesiones (colonos fallecidos) y su inscripción en el registro de la Propiedad (colono propietario).

- ✓ **División Unidad de Seguimiento y Evaluación de Procesos Colonizadores.** Fue creada hace 3 años, con el objetivo del procesamiento y análisis de información, de sistematizar el sistema de información de programas del INC y mejorar los procesos de la institución.
- ✓ **División Informática.** Dan soporte a la institución, particularmente al Sistema de Gestión de Colonos (SGDC), programa de desarrollo propio, que refleja todo lo relacionado con los colonos.

3. Vínculo con los colonos arrendatarios

La explotación de las fracciones asignadas se puede realizar bajo cuatro regímenes diferentes:

A. **Individual**, es realizada por el colono y su familia, utilizando o no personal permanente o eventual.

B. **Cooperativa**, cuando la explotación se realice con aplicación total o parcial de los principios del cooperativismo.

C. **Colectiva**, cuando los colonos realicen los trabajos y se distribuyan los beneficios en común, sea en conducción unida o separada.

D. **Titularidad conjunta**, es cuando los integrantes de la pareja constituida en uniones de hecho, civiles o matrimoniales tengan perfil colono, ambos dediquen la mayor parte de su tiempo a la explotación productiva directa, siendo ésta su principal fuente de ingresos.

Los arrendamientos se pueden realizar en cualquiera de las cuatro modalidades referidas, firmándose inicialmente un contrato precario de arrendamiento, conocido como de “disfrute precario”. Por disposición legal, este régimen no puede extenderse por un plazo mayor a los dos años. Vencido dicho plazo, previo informe favorable de las regionales y posterior aprobación del Directorio, se procede a la firma de un contrato de arrendamiento (definitivo).

De acuerdo al informe “El INC en el territorio: datos globales y de contexto por regionales” de julio de 2020, los vínculos con los colonos en sus distintas modalidades de acuerdo a la cantidad de hectáreas, es la siguiente:



	En arrendamiento	En comodato	En propiedad	En planificación, en llamado e infraestructura productiva y otros	Total
Artigas	47.621	409	26.486	2.588	77.105
Canelones	9.609	1	3952	1.489	15.050
Cerro Largo	29.048	38	12.652	3.496	45.234
Durazno	12.000	20	11.207	4.223	27.450
Florida	22.523	4	6.185	6.426	34.832
Lavalleja	14.262	482	4.114	4.437	23.294
Paysandú	46.796	267	57.076	3.579	107.717
Río Nrgro	20.663	0	26.296	1.962	48.921
Salto	40.933	43	27.715	7.534	76.225
San José	19.726	11	13.047	4.830	37.615
Soriano	19.764	26	7.756	1.805	29.352
Tacuarembó	41.081	0	11.956	1.723	54.761
Tarariras	9.142	0	24.777	4.060	37.979
Total	333.168	1.301	233.219	4.846	615.534

RESULTADOS DEL RELEVAMIENTO

Del relevamiento surgen los siguientes aspectos que podrían caracterizarse como debilidades de control interno, los cuales deberán analizarse con mayor profundidad en el marco de un trabajo de aseguramiento, las que para mejor detalle se dividen en las siguientes etapas:

1. Estructura Organizativa y canales de comunicación

- a) **Regionales.** Si bien, del informe del grupo creado por el Directorio para la reestructura y reformulación de las regionales y cobertura territorial del ente, que consta en expediente 2011-70-1-80260, se desprende que sin la conformación mínima ya mencionada *“es imposible transcender las acciones de control y administración”*, se constató que:
- La Regional Durazno, está conformada por el gerente regional como funcionario fijo, contando con personal fluctuante que lo asisten en la parte administrativa con una frecuencia de 4 veces al mes, no contando con técnicos de campo. De lo expuesto anteriormente, no se podría asegurar el cumplimiento de todas las obligaciones establecidas en la normativa.
 - Dado el volumen de trabajo a realizar por las regionales, los gerentes entrevistados consideran insuficiente la cantidad de personal mínimo establecido, principalmente en lo referente a los técnicos de campo, pudiendo ser esto el causante de los atrasos en las inspecciones e informes técnicos a realizar. A modo de ejemplo, una de las

regionales relevadas, según lo manifestado tienen expedientes con plazos mayores a 365 días en la oficina técnica.

- b) **Asignación de autoridad y responsabilidad.** Por disposición de la Gerencia General se delegó el control sobre las regionales en la Sub-Gerencia, quien según lo informado mantiene comunicación con las distintas oficinas regionales, realizando reuniones periódicas, solicita y hace el seguimiento de los planes presentados. Estos planes son la base del control previsto, conteniendo las tareas a desarrollar para el cumplimiento de los indicadores de gestión establecidos (sistemas de retribuciones variables - SRV).

Del relevamiento se desprende que:

- El plan de trabajo anual se enfoca en los indicadores a cumplir en dicho ejercicio. Del relevamiento del mismo para los años 2019 - 2021, estos no incluyen todas las actividades que deben llevar adelante las regionales. En la medida que el plan de trabajo es la documentación base del control de la Sub-Gerencia, no existirían garantías de un seguimiento integral de las tareas a realizar por las regionales.
- De acuerdo a lo manifestado por los Gerentes Regionales, los canales de comunicación con la Sub-Gerencia serían formales, principalmente a través de expedientes electrónicos, no siendo lo suficientemente fluida para el apoyo de la actividad y respaldo de su gestión.
- No se han previsto instancia de reuniones entre las regionales, manteniéndose contactos informales en casos puntuales. Esto permitiría, entre otras, unificar criterios, intercambiar experiencias.
- No existen manuales de procedimiento, si lineamientos para la gestión de los diferentes trámites. Actualmente se aprobó los Protocolos de Pastoreo y de Mejoras.
- Según lo manifestado, se tomarían decisiones por parte de la oficina central, sin participación de las regionales, como ser la conformación de los requisitos para el llamado de jornaleros rurales, para control de pastoreo, lo que conlleva inconveniente en su aplicación práctica.

2. Firma de contrato y seguimiento de obligaciones contractuales

- a) **Firma de contratos precario y de arrendamiento.** Luego de la asignación de tierras, el expediente pasa a las regionales a fin de la confección y firma de los contratos. El mismo consiste en incorporar los datos del colono, los que figuran en la resolución del Directorio y la carpeta correspondiente al mismo (física e informática).
- Los plazos entre la inscripción y la confección del contrato pueden significar periodos mayores a 6 meses, dependiendo de cada regional y de los recursos humanos con que cuentan para realizar el llamado. Esto determina, que la situación de los colonos pudiera verse alterada en ese plazo, variando por ejemplo su estado civil, o datos personales, requiriéndose una revisión y actualización al momento de la firma, a fin

de evitar errores. De no realizarse dicha actualización, se podría estar suscribiendo contratos sin la validez debida.

- Previo a la firma del contrato se emite por el directorio una resolución de aprobación, que contiene los datos del colono adjudicatario y de las fracciones. Según lo manifestado, estas resoluciones han presentado errores, los que al momento de su detección se informan a la secretaria del directorio, sin tener la certeza de que se dicte una nueva resolución a fin de su enmienda, por lo que se podrían firmar contratos sin una resolución que la valide.
- Por disposición legal el contrato precario no puede extenderse por un plazo mayor a 2 años, no existiendo clausula al respecto en los contratos tipo que lo habilite. De la información proporcionada sobre dichos contratos con vencimiento mayor a 2 años, de un total de 489 de los mismos, el 70% estaban vencidos, pudiendo encontrarse los colonos durante dicho plazo en situación irregular respecto al vínculo con el INC.

Esto se debería a varias causas:

A. Demoras en la confección de las evaluaciones finales por parte de los técnicos regionales, insumo indispensable con que debe contar el Directorio del INC para renovar o no el vínculo con el colono. Según lo manifestado, existen expedientes con más de 365 días en la oficina técnica.

B. Demoras por parte de los colonos en la obtención de las garantías exigidas por el INC para la firma del contrato definitivo.

C. Demora de los colonos en adoptar el régimen jurídico exigido por el Instituto, lo que involucra a otros organismos del Estado.

D. Demoras en los trámites internos del INC.

Luego de transcurridos los dos años iniciales, si aún no se firmó el contrato definitivo, se nos manifestó que el colono necesita contar con una prórroga por parte del Directorio, aunque no se tiene constancia de que dicha resolución se hubiera adoptado para todas las fracciones que se encuentren en esa situación, llegando a tener más de una prórroga sucesiva.

b) Contratos de pastoreo. Las regionales tienen la potestad de definir el destino a darle a los campos libres, realizando una convocatoria para el uso de los mismo. Asimismo, son los responsables de seleccionar al pastoreante, firmar y establecer el precio del mismo, con la previa evaluación de la Mesa de Desarrollo Rural. Para ello se cuenta con un contrato tipo y desde el año 2021 con un protocolo de pastoreo.

No existiría un control por otra unidad sobre dicho procedimiento, pasando luego a la Gerencia General a fin de que tome conocimiento. Asimismo, podría darse una colusión de intereses entre las partes intervinientes.

c) Seguimiento de las obligaciones de los colonos. Las obligaciones a cumplir por los colonos se pueden agrupar principalmente en: a) pago de la renta, b) trabajar en el predio, supervisar el trabajo y habitarlo (a excepción autorizada conforme a la ley 11.029 art 61 inc. B.), c) explotación del predio en base a los lineamientos del INC, d) informar las mejoras (art. 66, art. 106, etc.).

La verificación del cumplimiento de las obligaciones descriptas está centrada en las regionales, sin perjuicio de que otras áreas de oficina central, como el Departamento de Gestión de Colonos, tienen dentro de sus cometidos el seguimiento de las disposiciones de la Ley N° 11.029.

Del relevamiento se desprenden observaciones que, de verificarse no permitirían garantizar que los colonos estén cumpliendo con las obligaciones dispuestas por la ley, como ser:

- Las regionales no realizaría el seguimiento en base a iniciativa propia o planificación previa, sino a instancia de trámites iniciados por los colonos, a pedido de la Gerencia General en casos concretos, o gestión de denuncias.
- Cada regional prioriza para el año el cumplimiento de lo establecido en los planes de trabajo confeccionados en base a indicadores.
- Falta de personal técnico de campo, titulares de la función de constatar y reportar los incumplimientos (conforme a la descripción de funciones).
- Carencia de un sistema de información, que permita la obtención de reportes para un adecuado seguimiento, requiriéndose la utilización de herramientas complementaria a criterio de cada regional (ejemplo, control de plazos).
- Gerencia General toma como válido los informes de avance de los planes de trabajo sin constatar un seguimiento de los mismos.
- Falta de criterios y manuales de funciones uniformes.
- No se prevé por parte del INC una rotación entre los gerentes regionales a fin de evitar una eventual colusión de intereses.

Las referidas se ven incrementadas por las debilidades ya mencionadas en los puntos anteriores.

3. Colonos Propietarios

Del informe de la Gerencia de División Jurídica proporcionando por la Sub-Gerencia, se desprende que ninguna de las normas que regulan la actividad del ente da una definición de colonia ni de colono. *“Según la filosofía de la Ley N.º 11.029 podríamos afirmar que colono es el sujeto que ostenta la propiedad o, el uso y goce de la propiedad agraria, de quien dependerá en última instancia “la adecuada explotación” y “el aumento y mejora de la producción agropecuaria”. “De esta norma se desprende que una de las formas de la colonización puede ser en propiedad (colono propietario). No obstante estar prevista en la ley la existencia del colono propietario de la tierra, no se puede dejar de mencionar que dicha*

propiedad estará sometida a limitaciones y cargas legales que inciden en forma decisiva en temas como la explotación del predio, las principales obligaciones que deben cumplir todos los colonos (aun los propietarios); régimen de autorizaciones previas para el ejercicio de las facultades de disposición, uso y goce, establecidas - fundamentalmente - en las normas que se citan a continuación: artículos 17 inc. 2º, 18 y 61; artículo 70 y 71; 21, 57, 139, 104, etc.”

De lo expuesto se interpreta que los colonos propietarios deben cumplir las obligaciones generales establecidas en el art. 61 a excepción del literal a) sobre el pago de renta y otras que por titularidad no estén comprendidas.

Según lo manifestado, la política del INC es priorizar el seguimiento sobre las obligaciones de los arrendatarios y no sobre los propietarios. Asimismo, el instituto no contaría con una base de datos confiable sobre los mismos. Por tal motivo, la Unidad de Seguimiento y Evaluación ésta analizando, verificando y actualizando los datos contenidos en el SGDC.

4. Registros

Según lo relevado, el SGDC fue creado, con el objetivo de tener un sistema integral de gestión sobre los colonos, unificando toda la documentación contenida en las carpetas de los mismos en formato papel, así como la dispersa en las diferentes áreas del instituto. Asimismo, se implementó un sistema de BI institucional compuesto por cubos de información por áreas, con la finalidad de poder realizar cruzamiento de datos.

En referencia a los errores en datos de cédulas y nombres colonos, se realizó un convenio con la Dirección Nacional de Identificación Civil, por el cual el SGDC coteja los datos contenidos en la DNIC, a fin de mitigar los mismos.

El responsable del ingreso de datos respecto a los arrendatarios colonos, precarios y definitivo, es la regional. Todo lo referente a los propietarios es responsable Administración de colonos.

Respecto de la confiabilidad e integridad de la información que contiene, se observa que:

- Si bien el mismo se ha ido adaptando y volviéndose más amigable para los usuarios, no cuenta con reportes de relevancia para establecer controles adecuados, ni permite el cruzamiento de información.
- Dada la existencia de información reservada y que todo funcionario de INC tiene posibilidad de ingresar al sistema y moverse en el mismo con un perfil de consulta, diversos temas se comenzaron a gestionar por expediente electrónico para resguardo de la misma.
- La seguridad del sistema se basa en funcionalidades y no en discriminar información por regional, por lo que una vez que un usuario tiene permiso para acceder a una funcionalidad, puede trabajar sobre información de cualquier regional.
- Se creó la Unidad de Seguimiento y Evaluación con el objetivo de subsanar errores existentes en la base de datos del SGDC, realizar las estadísticas y actualización de

procesos que se van implementando en el sistema, así como realizar los reportes que le sean solicitados de forma interna y/o externa.

- Según lo manifestado, el sistema no cuenta con alertas que ayuden en la gestión, como ser los vencimientos, llevando los regionales registros propios a tal fin, como por ejemplo planillas Excel.
- En relación a los contratos, el sistema permite el ingreso de la fecha de su celebración y no de sus eventuales prorrogas, quedando a criterio de cada regional su seguimiento y registro.
- Según lo manifestado por la Unidad de Seguimiento y Evaluación, el 20% (aproximadamente) de la información de los propietarios aún no se ha podido verificar. Asimismo, existe información de colonos que no se ha podido recuperar, dado que los funcionarios cargan solo los campos obligatorios, no registrando aquellos opcionales que les pueden ser útiles en otra instancia o para otra unidad.

CONSIDERACIONES FINALES

De verificarse, la ausencia de controles y/o debilidad en los implementados, la falta de integridad y oportunidad de la información, sumado a la carencia de personal técnico de campo, el instituto no podría garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los colonos arrendatarios y propietarios establecidas en la ley de colonización. Asimismo, el instituto podría eventualmente estar expuesto a los siguientes riesgos:

- a. Utilización de los campos para fines diferentes a los asignados.
- b. Ventas y/o subarriendo de forma irregular.
- c. Desnaturalización del objetivo primordial de INC con el consiguiente impacto en la imagen del ente.
- d. Colusión de intereses entre las partes involucradas.
- e. Inexigibilidad de las obligaciones asumidas en los contratos por errores en datos contenidos en los mismos.
- f. Ocupantes de tierras sin contrato respaldante.
- g. Deterioro de los campos y/o mejoras propiedad del INC.
- h. Vulnerabilidad de acceso al sistema por personas no autorizadas y/o pérdida de la información

Por lo expuesto, a fin de una adecuada gestión que mitigue los riesgos mencionados en el informe de relevamiento, se sugiera una auditoria de aseguramiento. La misma permitiría brindar más certeza de que la información y los procesos utilizados por el INC sean más confiables, útiles, eficaces y eficientes.