



Ministerio de Economía y Finanzas  
Auditoría Interna de la Nación

# MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

## Informe de Auditoría (Actuación de seguimiento)

Montevideo, febrero 2025



## INFORME EJECUTIVO

### OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar las acciones implementadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores en relación con los hallazgos detallados en informe de auditoría contenido en Expediente N° 2271/2021, a fin de mitigar los riesgos a los cuales se encuentra expuesto el organismo.

### CRITERIOS DE AUDITORIA Y METODOLOGIA APLICADA

La auditoría se realizó de acuerdo con las Normas de Auditoría Interna Gubernamental del Uruguay y a las Guías Técnicas para la gestión de la actividad de auditoría interna gubernamental, adoptadas por Resolución de la A.I.N. de fecha 22/08/2011 y al Marco Integrado de Control Interno adoptado por Resolución de la A.I.N. de fecha 12/06/2023.

### ANTECEDENTES

Por Resolución de la AIN de fecha 29/04/2022 se aprobó el informe de auditoría realizado en el Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyo objetivo fue evaluar los controles implementados sobre las rendiciones de cuentas presentadas por las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares de la República en el exterior, con el fin de asegurar que se realicen acorde a la normativa vigente. El alcance del trabajo de auditoría abarcó el período comprendido entre 01/01/2019 al 31/12/2020.

En la actuación se concluyó que el control interno presenta debilidades en su diseño e implementación que no permiten asegurar que los fondos transferidos sean rendidos de acuerdo con lo establecido en la normativa, y exponen al Organismo a ineficiencias y ausencia de transparencia en la administración de fondos públicos.

El Organismo auditado presentó un Plan de Acción, indicando de manera precisa las medidas a adoptar, los plazos de implementación y los responsables asignados, con relación a las recomendaciones efectuadas.

### CONCLUSIÓN

En relación con la evaluación de las medidas adoptadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores en respuesta a las recomendaciones de la AIN, se concluye que, de los 5 hallazgos de la actuación original, se implementaron acciones parciales en 3 hallazgos permitiendo disminuir la criticidad en 2 de estos hallazgos, en 1 de ellos de extremo a alto y de alto a medio en el otro. Las acciones para los restantes dos hallazgos se encuentran en proceso de implementación.



**Ministerio de Economía y Finanzas**  
**Auditoría Interna de la Nación**

No obstante, permanecen debilidades y atrasos en el control de las rendiciones de cuenta por las cuales el Organismo se encuentra expuesto a riesgos como ser: efectuar gastos con fines distintos a lo establecido en la normativa, existencia de fondos ociosos en poder de las Misiones, modificaciones de registros en GRP sin la autorización correspondiente, ausencia de información confiable para la toma de decisiones, entre otros; por lo que se recomienda continuar con la implementación de las acciones correspondientes a fin de mitigar los riesgos a los cuales se encuentra expuesto.

En el cuadro siguiente se muestra la evolución de los hallazgos según su nivel de criticidad y el nivel de implementación de las acciones adoptadas, siendo el color de la flecha de cambio indicativo de la criticidad actual del hallazgo:

Cuadro de implementación de las recomendaciones			
Hallazgo	Situación año 2022	Situación año 2024	Estado de implementación
1 - Debilidades en controles sobre rendiciones	Extremo	Extremo	En proceso
2 - Rendiciones de cuenta anteriores a 2019	Extremo	Alto	Parcial
3 - Saldo superavitario	Alto	Alto	En proceso
4 - Información sobre cierre de misiones	Alto	Medio	Parcial
5 - Sistema informático GRP	Alto	Alto	Parcial



## ANALISIS DEL SEGUIMIENTO

Hallazgo N°1 – Debilidades en controles sobre rendiciones		
	<i>Situación a 04/2022</i>	<i>Situación actual</i>
<b>Hallazgo</b>	<p>Existen debilidades en la presentación de las rendiciones de cuenta y los controles asociados a las mismas, que no permiten asegurar que los fondos sean utilizados acorde a la normativa vigente, debido a que:</p> <p>i) Del análisis de los registros en el sistema GRP, se constataron:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- conciliaciones bancarias pendientes de revisión por parte de la DFC, correspondiente a ejercicios ya finalizados.</li><li>- faltante de documentación respaldante en GRP, como por ejemplo: estados de cuenta bancaria, recibo de arrendamiento de oficina, telefonía, entre otros.</li><li>- ausencia de contratos laborales adjuntos en el GRP a efectos de conocer las condiciones laborales y realizar los controles pertinentes sobre los haberes pagos.</li><li>- existencia de ajustes realizados en un mes ficticio denominado “mes 13” correspondientes a ingresos y egresos de ejercicios ya finalizado. Esto se debe a que el control no se realiza en forma oportuna y la comunicación del resultado del mismo es en forma tardía. Por ejemplo: a noviembre 2021 se enviaron a las Misiones y Oficinas Consulares, las observaciones a corregir correspondientes al ejercicio 2019.</li></ul> <p>ii) Del análisis de planillas auxiliares, se constataron correcciones pendientes de</p>	<p>Se mantienen los atrasos en los controles de las rendiciones de cuenta, del análisis de los registros en el sistema GRP se constató que existen Misiones y Oficinas Consulares que tienen observaciones por corregir desde el ejercicio 2021, así como “mes 13” (mes ficticio correspondiente a ingresos y egresos de ejercicios ya finalizados) en estado “borrador” desde el ejercicio 2020.</p> <p>La DFC cuenta con 5 funcionarios asignados al análisis y control de las rendiciones de cuenta, cuyos ingresos fueron entre el año 2022 y el 2024. De acuerdo con lo informado, la antigüedad en el cargo y/o experiencia dificulta la tarea de análisis y control, debiendo la Dirección de la DFC realizar la corrección y supervisión de cada uno de los informes previo a su envío a la misión correspondiente, lo cual implica un atraso en la comunicación y/o validación de las observaciones realizadas a las Misiones.</p> <p>Se realizaron videoconferencias para capacitar a las Misiones, siendo 18 las Misiones capacitadas en el año 2022, 3 en 2023 y 4 en 2024 (hasta el 24/10/2024). Se creó un ambiente de Capacitación en GRP y un Espacio de Capacitación en Moodle con el fin de capacitar a los funcionarios destinados a cumplir funciones en el exterior.</p>



Ministerio de Economía y Finanzas  
Auditoría Interna de la Nación

	<p>ejecución en el GRP por parte de la misión diplomática u oficina Consular, de ejercicios ya finalizado. Por ejemplo, en la Embajada en Costa Rica se identificaron diferencias en la situación financiera mensual correspondientes al ejercicio 2018, por 93.999 dólares que, al 27/10/2021 se encuentran pendientes de corregir y/o rendir por parte de la embajada.</p> <p>Cabe mencionar que, según Memorándum de fecha 10 de junio del 2021, la DFC establece nuevas pautas de trabajo suspendiendo el análisis de las rendiciones de cuenta y partidas de las misiones en el exterior, y priorizando determinar que Misiones y Consulados presentan dificultades de cierres financieros a nivel del sistema GRP para brindarles el apoyo necesario con el fin de sanear las diferencias existentes.</p>	
<b>Riesgo</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Que se efectúen gastos para fines distintos a los establecidos en la normativa</li><li>• Que se imputen gastos a partidas que no corresponden.</li></ul>	Se mantienen los riesgos informados
<b>Criticidad</b>	<b>Extremo</b>	<b>Extremo</b>
<b>Recomendación</b>	1. Redefinir los procedimientos de control sobre las rendiciones de cuentas, considerando la complejidad de la tarea, los tiempos que la misma insume y asignando responsables para su ejecución. Asimismo, establecer un mecanismo de monitoreo periódico sobre dichos controles que permita	1. Revisar y optimizar los procedimientos de control sobre las rendiciones de cuentas, considerando su complejidad y los tiempos que demandan, asignando responsables para su ejecución, evaluando la necesidad de incorporar personal adicional capacitado para su desarrollo. Además, establecer un sistema de



Ministerio de Economía y Finanzas  
Auditoría Interna de la Nación

	<p>asegurar la eficacia y eficiencia de los mismos.</p> <p>2. Evaluar la incorporación de personal para desarrollar dichos controles.</p> <p>3. Reforzar la capacitación en el sistema GRP para aquellas Misiones y Oficinas Consulares que cuentan con dificultades para la presentación de las rendiciones de cuenta en tiempo y forma.</p>	<p>monitoreo periódico que garantice la eficacia y eficiencia de dichos controles.</p> <p>2. Continuar con la capacitación de la Misiones y Oficinas Consulares, elaborando un plan de capacitación anual, con énfasis en aquellas que enfrentan mayores dificultades al momento de presentar su rendición de cuentas.</p>
<b>Estado</b>	<b>En proceso</b>	

**Hallazgo N° 2 – Rendiciones de cuenta anteriores al año 2019**

	<b>Situación a 04/2022</b>	<b>Situación actual</b>
<b>Hallazgo</b>	<p><u>Ajuste global de saldos contables en GRP</u></p> <p>Con fecha 16 de marzo 2018, se emite circular indicando a los jefes de misión u oficina consular, que desde cancillería se realizará con carácter excepcional y por única vez, el ajuste contable que resulte necesario para que la situación financiera (saldo en cuenta bancaria más el efectivo declarado) coincida con los saldos contables del GRP al 31/12/2017, ya que debido a errores en la presentación de rendiciones, falta de controles por parte de la DFC u observaciones no corregidas por parte de la Misión, se detectaron inconsistencias en la información incorporada a dicho sistema. Dicho ajuste global se efectuó en mayo 2018, en base al saldo informado por las misiones,</p>	<p>Si bien no se constató la existencia de ajustes globales en el GRP, la ausencia de controles oportunos sobre las rendiciones de cuenta no permite contar con registros confiables que reflejen la situación financiera real de cada misión. Esto implica un riesgo considerable de que se repita la situación observada en la actuación original, lo que acentúa la importancia de reforzar los controles en el proceso para mitigar dichos riesgos.</p> <p>De acuerdo con lo informado, no se han realizado llamados para la contratación de empresas tercerizadas con el objetivo de realizar el análisis de las rendiciones de cuentas de las Misiones y Oficinas Consulares.</p>



	<p>quedando dichas inconsistencias sin aclararse.</p> <p><u>Licitación para control de rendiciones</u></p> <p>Con fecha 16 de mayo de 2018, se dispuso un llamado a Licitación Pública para proceder a la contratación de una empresa de consultoría con el objetivo de realizar el análisis de la correcta aplicación de los fondos acorde a la normativa vigente, de las rendiciones de cuentas trimestrales de las Misiones y Consulados, por el período 2008 – 2017, con un costo de \$ 9.960.080 más timbres profesionales. Asimismo, se acordó realizar dicho control en base a un muestreo, y la aprobación por parte de la DFC de cada informe emitido. Del análisis de los informes presentados por la consultora en el año 2019, se identifican desviaciones de las rendiciones de cuenta presentadas respecto a la normativa, como ser faltante de documentación de respaldo, período de imputación incorrecto, diferencias en los saldos superavitarios, gastos sin la debida autorización y/o justificación del Jefe de misión, entre otros. No obstante, la información que surge de los mismos no fue revisada en su totalidad por parte de la DFC ni utilizados para realizar las correcciones necesarias y/o reclamaciones a las Misiones y Consulados correspondientes, que permitan validar o corregir los ajustes globales realizados en el sistema GRP, ni exigir la debida rendición de los gastos que fueran objeto de observación en el período analizado por la consultora.</p>	
--	--	--



**Ministerio de Economía y Finanzas**  
**Auditoría Interna de la Nación**

<b>Riesgo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No contar con registros que reflejen correctamente la situación financiera</li> <li>Pérdidas económicas</li> </ul>	Se mantienen los riesgos informados
<b>Criticidad</b>	<b>Extremo</b>	<b>Alto</b>
<b>Recomendación</b>	Controlar oportunamente la situación financiera de las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares en función de lo establecido en la normativa, evitando realizar ajustes globales. En caso de que los controles se realicen por una empresa tercerizada, utilizar como insumo las observaciones realizadas por la misma, para la regularización de la situación financiera.	Controlar oportunamente la situación financiera de las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares en función de lo establecido en la normativa.
<b>Estado</b>	<b>Parcial</b>	

<b>Hallazgo N° 3 – Saldos Superavitarios</b>		
	<b>Situación a 04/2022</b>	<b>Situación actual</b>
<b>Hallazgo</b>	De acuerdo a la normativa vigente al finalizar el ejercicio económico, en caso de existir superávit en la situación financiera de la misión u oficina consular, debe ser descontado antes del 30 de junio del año siguiente por parte de la DFC. Sin perjuicio de ello, podrá dejar a disposición saldos superavitarios por hasta el monto de una partida de gestión y mantenimiento, a los efectos de su utilización transitoria. El descuento del superávit no se realiza acorde a lo establecido en la normativa vigente ya que se constató la omisión de dicho descuento por períodos que superan al menos dos ejercicios. A modo de ejemplo:	<p>En el transcurso de la presente actuación de seguimiento (octubre 2024) se dispuso el descuento de saldos superavitarios a Misiones y Oficinas Consulares de los ejercicios 2018 al 2022.</p> <p>Existen Misiones con observaciones pendientes de corregir de ejercicios concluidos, lo que impide contar con registros confiables en el GRP sobre la situación financiera de cada Misión de manera oportuna. Esto dificulta la determinación del monto total superavitario a descontar en cada año,</p>





Ministerio de Economía y Finanzas  
Auditoría Interna de la Nación

	<p>- en el Consulado en Bello Horizonte no se han realizado descuentos de los superávits existentes; no pudiendo determinar el monto superavitario total por no contar con registros confiables en el GRP ya que la misión aún tiene por corregir observaciones de ejercicios ya finalizados.</p> <p>- en el Consulado en Buenos Aires, el 19/10/2021 se procedió a descontar el superávit parcial correspondiente a los ejercicios 2010, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018, por un importe total de 130.409 dólares. Quedando pendiente de descuento 35.526 dólares del año 2018, 109.735 dólares en el año 2019 y 77.992 dólares en 2020.</p> <p>- en la Embajada en Brasil, el 3/10/2019 se procedió a descontar el superávit correspondiente a los ejercicios 2016 al 2018 por un importe de 211.099,74 reales brasileño y los ejercicios 2016 y 2017 por 259.566,35 dólares. Quedado pendiente de descuento 184.000 dólares en el año 2018, 201.477 dólares en el año 2019 y 215.196 dólares en el 2020. Asimismo, dado que los controles sobre las rendiciones de gastos efectuados no se realizan en tiempo y forma, y que los saldos superavitarios de los ejercicios anteriores a 2015 fueron cargados por las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares, no es posible asegurar que el saldo superavitario efectivamente descontado sea correcto.</p>	conforme a lo establecido en la normativa vigente.
<b>Riesgo</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Fondos ociosos en poder de las misiones.</li></ul>	Se mantienen los riesgos informados



Ministerio de Economía y Finanzas  
Auditoría Interna de la Nación

	<ul style="list-style-type: none"><li>Que se destinen fondos a fines distintos a los autorizados según normativa</li></ul>	
<b>Criticidad</b>	<b>Alto</b>	<b>Alto</b>
<b>Recomen- dación</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>Cumplir con lo estipulado en la normativa vigente con relación al descuento de los saldos superavitarios existentes en la totalidad de las Misiones y Oficinas Consulares de forma de no contar con fondos ociosos.</li><li>Realizar los controles necesarios de forma de asegurar que los saldos superavitarios descontados sean los correctos.</li></ol>	Se mantienen las recomendaciones
<b>Estado</b>	<b>En proceso</b>	

Hallazgo N° 4 – Información sobre cierre de Misiones		
	<i>Situación a 04/2022</i>	<i>Situación actual</i>
<b>Hallazgo</b>	Mediante Resolución Presidencial se determina la clausura de las Misiones y Oficinas Consulares, cometiéndose al MRREE a adoptar las medidas administrativas correspondientes. Mediante instructivo de la Dirección General de Secretaria de dicho Ministerio, se comunica a los jefes de Misiones y Oficinas Consulares las acciones a seguir para concretar el cierre. En el período de alcance de la actuación se cerraron 9 misiones. La información relativa a los cierres de Misiones no es integra por lo que no es posible asegurar que la devolución de los fondos y bienes	En GRP se observó la incorporación de los números de expediente GEX creados para el cierre de la misión, lo que facilita la vinculación de la información generada en ambos sistemas.  Si bien se verificó que las misiones cerradas durante el período de alcance de la actuación anterior están en estado "Cerrado" en GRP, el Consulado en Palma de Mallorca cerrado por Resolución de Presidencia de fecha setiembre 2024, presenta rendiciones de cuenta en estado "Borrador" y "Observado" en GRP desde el ejercicio 2018.



Ministerio de Economía y Finanzas  
Auditoría Interna de la Nación

	<p>propiedad del Estado, se haya realizado de acuerdo a lo establecido en la normativa vigente, dado que:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- la información referente al cierre se genera por distintas vías: mediante distintos expedientes lo relativo al destino de bienes, rescisión de contratos de arrendamiento y desvinculación de contratados locales, mientras que la situación financiera se genera mediante GRP. No existe un registro que relacione dicha información, lo que dificulta el control para asegurar la correcta rendición y/o devolución de los fondos recibidos por dicha Misión.</li><li>- de acuerdo con lo informado por la DFC, en oportunidad de la apertura de la Embajada en Emiratos Árabes se procedió al cierre del Consulado en Dubái. No obstante, no se tuvo evidencia de la existencia de expedientes correspondientes al cierre de dicho Consulado, donde surja el destino dado a los bienes y los fondos, ni la resolución del cierre correspondiente.</li><li>- en el sistema GRP se detectaron: i) faltantes de registros de conciliaciones bancarias y/o situaciones financieras; ii) conciliaciones pendientes de revisión; iii) faltante de estados de cuentas donde se refleja la devolución de los fondos y el cierre de cuentas bancarias.</li></ul>	
<b>Riesgo</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Que no se transfieran correctamente los fondos disponibles en oportunidad del cierre</li></ul>	Se mantiene los riesgos informados



Ministerio de Economía y Finanzas  
Auditoría Interna de la Nación

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Que se destinen fondos a fines distintos a los autorizados según normativa</li><li>• Que no se dé el destino correcto a los bienes de las Misiones u Oficinas Consulares cerradas</li></ul>	
<b>Criticidad</b>	<b>Alto</b>	<b>Medio</b>
<b>Recomendación</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Definir un procedimiento a nivel del GRP que permita visualizar todas las acciones que debe seguir las misiones para el cierre y que contenga información de los distintos expedientes que se generen en el proceso (de desvinculación de contratados locales, destino de bienes, etc.).</li><li>2. Realizar el seguimiento del avance de las acciones para lograr validar definitivamente el cierre a nivel del sistema GRP una vez cumplida adecuadamente todas las acciones indicadas, de forma de evitar que se realicen ajustes posteriores al cierre en el GRP.</li></ol>	Realizar el seguimiento de las acciones realizadas para el cierre de las Misiones y Oficinas Consulares, y una vez concluidas, validar definitivamente el cierre en el sistema GRP, con el fin de evitar ajustes posteriores al cierre de la misión.
<b>Estado</b>	<b>Parcial</b>	

Hallazgo N° 5 – Sistema Informático GRP		
	<b>Situación a 04/2022</b>	<b>Situación actual</b>
<b>Hallazgo</b>	Si bien no se realizó una auditoría informática del GRP, se constataron debilidades en cuanto a su utilización que no permiten garantizar que la información contenida sea confiable e íntegra para la	Se creó un ambiente de Capacitación/Autocapacitación con el fin de dictar capacitación en GRP para funcionarios destinados a cumplir funciones en el exterior.



Ministerio de Economía y Finanzas  
Auditoría Interna de la Nación

	<p>toma de decisiones de manera oportuna. Esto se fundamenta en:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Se constató la existencia de registros ficticios realizados en ambiente de producción en oportunidad de brindar capacitaciones a funcionarios, a pesar de contar con ambiente de testing y preproducción. Dichos registros impactan en la contabilidad del sistema y por consiguiente en la confiabilidad de la información.</li><li>- Si bien el sistema GRP cuenta con un mecanismo interno para habilitar o deshabilitar logs de auditoría, no se encuentran activados en todos los módulos. Esto no permite contar con una clara identificación de responsables de las operaciones realizadas.</li><li>- En el funcionamiento del sistema GRP las transacciones realizadas van cambiando de “estado” indicando con ello el grado de evolución o el avance del trámite de las mismas, facilitando el seguimiento y la trazabilidad de las operaciones. En este sentido, se identifican 4 estados posibles: borrador, confirmada, observada y cerrada. Sin embargo, de la operación con el GRP pudo constatarse que no se utiliza el “estado cerrado”, permaneciendo las rendiciones de cuenta en “estado observado” incluso habiendo sido controladas y ajustadas las observaciones correspondientes por parte de la Misión.</li></ul>	<p>Existen transacciones de carácter financiero contable que no cuentan con la funcionalidad de registro de auditoría activa, ni se ha establecido un mecanismo de control periódico sobre los logs generados.</p> <p>Respecto a los estados en GRP la situación se mantiene incambiada.</p>
<b>Riesgo</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Modificaciones de registros sin la autorización correspondiente</li><li>• Ausencia de información confiable para la toma de decisiones</li></ul>	Se mantienen los riesgos informados

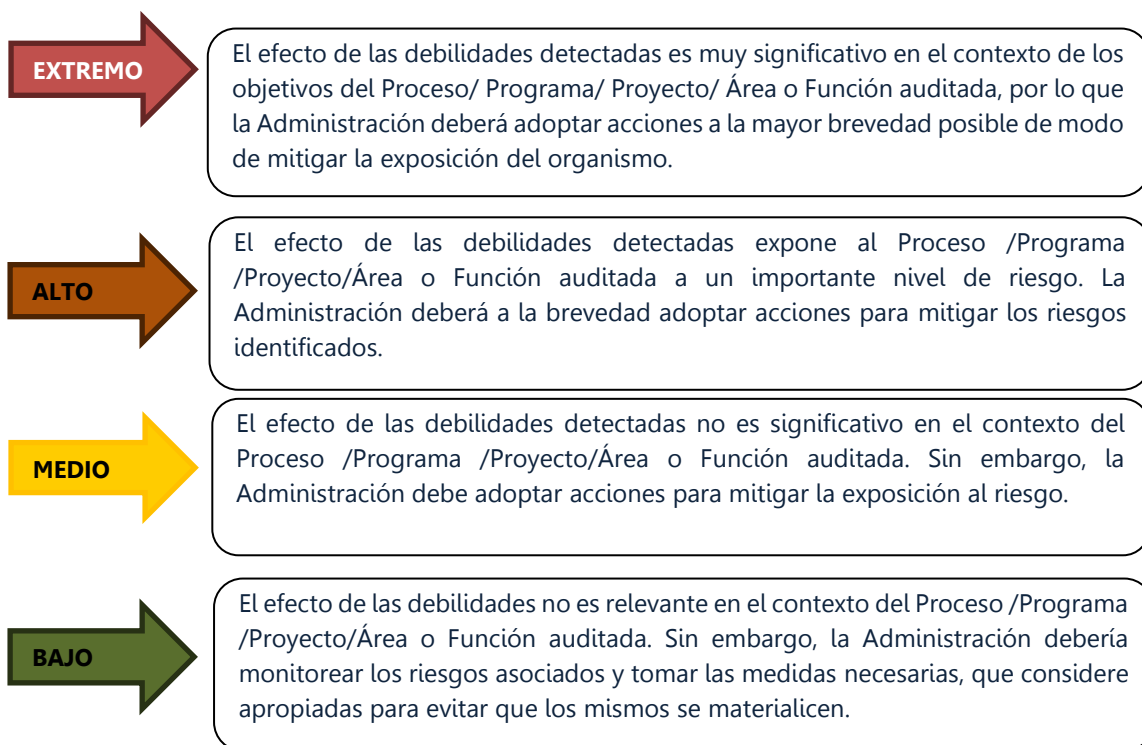


Ministerio de Economía y Finanzas  
Auditoría Interna de la Nación

<b>Criticidad</b>	<b>Alto</b>	<b>Alto</b>
<b>Recomen- dación</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Utilizar el ambiente de testing existente en el GRP para las capacitaciones a los usuarios del sistema.</li><li>2. Verificar que la funcionalidad de registro de auditoria para todas aquellas transacciones de carácter financiero contable realizadas en el sistema esté activa, estableciendo un mecanismo de control periódico sobre los logs generados.</li><li>3. Utilizar el estado “cerrada” para rendiciones de cuenta sin observaciones pendientes de ajustar por parte de la misión, que permita obtener reportes y estadísticas para la toma de decisiones de forma oportuna</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Activar la funcionalidad de registro de auditoría para todas las transacciones de carácter financiero contable, estableciendo un mecanismo de control periódico sobre los logs generados.</li><li>2. Utilizar los diferentes estados que ofrece el GRP para identificar el avance o evolución del control de las rendiciones, permitiendo mostrar la situación actual de cada misión a lo largo de cada ejercicio, además de generar reportes y estadísticas que faciliten una toma de decisiones oportuna.</li></ol>
<b>Estado</b>	<b>Parcial</b>	



## ANEXO I - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS



## ANEXO II - NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS ACCIONES ADOPTADAS POR EL ORGANISMO A FIN DE MITIGAR LOS RIESGOS RELATIVOS A LOS HALLAZGOS DE AUDITORÍA

<b>Implementado</b>	Las medidas adoptadas por el Organismo mitigan los riesgos a los cuales se encontraba expuesto.
<b>Parcial</b>	Las medidas adoptadas por el Organismo no son suficientes para mitigar los riesgos a los que se encuentra expuesto el Organismo.
<b>En Proceso</b>	Las medidas definidas por el Organismo se encuentran en etapa de implementación, extremos que continúan exponiendo al Organismo a los riesgos identificados.
<b>No implementado</b>	No se identificaron acciones adoptadas por el Organismo, extremos que continúan exponiendo al Organismo a los riesgos identificados.
<b>El organismo asume el riesgo</b>	Analizado el hallazgo por partes de las autoridades del organismo, se decide mantener los criterios y/o procesos definidos, asumiendo los riesgos a los que encuentra expuesto.