



Ministerio  
**de Economía  
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

# **MINISTERIO DEL INTERIOR**

## **Dirección Nacional de Asuntos Sociales**

### **Informe de Auditoría**

Montevideo, 21 de enero de 2021

## INFORME EJECUTIVO

La auditoría realizada en la Dirección Nacional de Asuntos Sociales - Sub Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial del Ministerio del Interior, se dispuso a solicitud del Director General de Secretaría del Ministerio del Interior, ante el interés de la Cartera de abordar un plan de auditorías a efectos de una mejor gestión pública.

### OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar los controles implementados en la Dirección Nacional de Asuntos Sociales, a efectos de garantizar la adecuada conformación e integridad del Fondo de Tutela Social Policial cuya ejecución está a cargo de la Sub Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial.

El alcance del trabajo de auditoría abarcó el año 2019, sin perjuicio que para algunas pruebas se tomara un período más extenso. Se analizaron los aportes de los funcionarios activos presupuestados y eventuales, quedando fuera del mismo las correspondientes a los retirados y pensionistas.

### CRITERIOS DE AUDITORIA Y METODOLOGIA APLICADA

La auditoría se realizó de acuerdo a 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 a las Normas Generales de Control Interno adoptadas por Resolución de la A.I.N. de fecha 25/01/2007.

### CONCLUSIÓN - RESULTADOS

La ausencia y/o debilidades de los controles implementados por la Dirección Nacional de Asunto Social - Sub Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social no garantizan la adecuada integridad en la conformación del Fondo de Tutela Social, ni brinda seguridad razonable de que lo percibido de las distintas Unidades Ejecutoras del Ministerio del Interior, se corresponda con lo efectivamente retenido a los aportantes del Fondo. Asimismo, la falta de información íntegra, confiable y oportuna, y la omisión de rendición de cuentas a los aportantes, no permite un adecuado monitoreo sobre la conformación del Fondo, restando transparencia a la gestión realizada por el Ministerio.

Esto se fundamenta principalmente en:

- a. Partidas salariales no consideradas a los efectos de la conformación del Fondo.

- b. Omisiones, atrasos y errores en los depósitos a realizar por las diferentes Unidades Ejecutoras, en lo referente a lo retenido al personal eventual.
- c. Debilidades en la asignación de autoridad y responsabilidad del personal a cargo de las diferentes Áreas intervinientes, lo que no favorece la adecuada gestión ni el llamado a responsabilidad ante irregularidades detectadas.
- d. Ausencia de un criterio uniforme en cuanto a la registración contable, dispersión de la información, falta de procesos tendientes a poner en conocimiento a los aportantes lo recaudado por concepto del fondo y su ejecución, lo que no brinda garantías de un manejo transparente del fondo.

## INFORME DETALLADO

### I. Generalidades acerca del Fondo de Tutela Social Policial

#### Marco de Referencia.

#### Creación.

Por Ley 13.640 del 26/12/1967 art. 87 se crea el “Fondo de Seguro de Vida e Invalidez y Gastos de Sepelio”, el que pasa a denominarse por la Ley 14.230 del 23/7/1974 “**Fondo de Tutela Social Policial**”.

La gestión de dicho fondo fue otorgada por el art. 18 de la Ley 19.315 del 18/2/2015 (Decreto Reglamentario 153/016 del 30/5/2016) a la Dirección Nacional de Asuntos Sociales. A tales efectos, a su vez, se creó la Sub Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial (SDNASSP) cuyo cometido es gestionar, tramitar, proponer y servir los retiros, pensiones, subsidios y demás prestaciones de seguridad social.

#### Conformación del Fondo

Conforme al art. 161 de la Ley N.º 19.355 del 19/12/2015 (última modificación vigente) el Fondo se conforma con el **1% de las retribuciones nominales totales sujetas a montepío**, que se retendrán mensualmente a los funcionarios escalafón L Personal Policial en Actividad, así como de las pasividades de los retirados y pensionistas.

En relación al destino de los recursos obtenidos, en el caso de los funcionarios en actividad será el **85% para Fondo de Vivienda** y el **15% restante a los fines descritos en el artículo 3 del Decreto-Ley N.º 14.854 del 15/12/78 (Tutela beneficios)**. Estos refieren al pago entre otros del Seguro de Vida e Invalidez, gastos de sepelio, recursos

para el desenvolvimiento social de los funcionarios y sus respectivos núcleos familiares, panteones, guarderías, centros de recreación, etc. En el caso de los pasivos y retirados se distribuye el 1% para el Fondo de Vivienda y el 99% para Tutela Beneficios.

## Recaudación

De acuerdo a los balancetes mensuales proporcionados por el Departamento de Contabilidad correspondientes al ejercicio 2019, lo recaudado por el Fondo de Tutela Social Policial fue \$ 295.982.176, como se desprende en el siguiente cuadro:

| Obligados      | Ene.-<br>Dic./2019 |
|----------------|--------------------|
| Activos        | 186.818.400        |
| Retirados      | 109.163.776        |
| <b>Totales</b> | <b>295.982.176</b> |

**Nota:** El total del 1% de los activos se deposita en la cuenta corriente pesos uruguayos del BROU de Tutela Social transfiriéndose luego el 85% a la cuenta corriente de Vivienda. En relación a los retirados el Departamento de Retirados y Pensionistas realiza el desglose y deposita los porcentajes correspondiente en las cuentas indicadas.

## Beneficiarios - Activos.

El aporte al fondo es una obligación establecida por ley, siendo los obligados los únicos beneficiarios de las prestaciones extensibles a su núcleo familiar directo.

### Personal Policial en actividad obligado al aporte:

- ✓ **Presupuestados.**
- ✓ **Eventuales.** El Ministerio del Interior celebra convenios con instituciones públicas para la prestación de servicios especiales cuyos fondos percibidos son destinados exclusivamente a financiar las retribuciones del personal contratado, constituyendo Fondos de Terceros (art 160 de la Ley 19.355 del 19/12/2015).

## Unidades Intervinientes

En la etapa de retención, control y registro del Fondo de Tutela Social Policial intervienen diferentes Unidades del Ministerio del Interior, principalmente:

- ✓ **Unidades Ejecutoras del Inciso,** siendo éstas las responsables del pago de las obligaciones que surgen de la liquidación de sueldos, entre otros el 1% correspondiente al Fondo de Tutela Social Policial del personal eventual.

- ✓ **Departamento de Liquidación de Sueldos** (DLSI), dependiente de la Gerencia del Área Financiera de la Dirección General de Secretaría, encargado de la liquidación de sueldos de todo el personal del Ministerio.
- ✓ **Unidad de Nexo, Coordinación y Control del Personal Policial Eventual y Civil**, dependiente de la Gerencia del Área Financiera. La misma tiene dentro de sus cometidos el control y coordinación de todo el personal policial “eventual” y civil del Ministerio.
- ✓ **Departamento de Contabilidad**, dependiente de la Gerencia de Contaduría y Finanzas de la Dirección Nacional de Asuntos Sociales, quienes tienen a su cargo entre otros el control y registro de los depósitos correspondientes al Fondo.

### Precisiones:

Cabe aclarar que el art. 140 de la Ley - Presupuesto Nacional 2020-2024, sustituye el art 161 del Ley 19.355, quedando la administración del Fondo de Tutela Social Policial a cargo de la SDNASSP la que pasaría a ser Unidad Ejecutora denominándose “Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial”. Así mismo los recursos del Fondo serán afectados el 70% para el Fondo de Vivienda y el 30% restante será destinado a los fines descritos en el artículo 3 del Decreto-Ley N° 14.854, de 15/12/78 (“Tutela”).

## II. Hallazgos de Auditoría

De los procedimientos de auditoría realizados surgen 04 hallazgos, los que presentan el siguiente nivel de criticidad, conforme a los criterios adoptados por la AIN y expuestos en el Anexo de este Informe.

|  | Extremo | Alto | Medio | Bajo |
|--|---------|------|-------|------|
| 1.1_ Integridad y Oportunidad del Fondo de Tutela Social Policial: Aguinaldo         | X       |      |       |      |
| 1.2_ Integridad y Oportunidad del Fondo de Tutela Social Policial: Personal Eventual | X       |      |       |      |
| 2_ Asignación de Autoridad y Responsabilidad   |         | X    |       |      |
| 3_ Orden y Transparencia en la gestión   |         | X    |       |      |

## Hallazgo No. 001 - 01

### **Integridad y Oportunidad del Fondo de Tutela Social Policial: Aguinaldo**

#### **No se considera el aguinaldo a los efectos de la conformación del Fondo.**

La Ley 19.355 del 19/12/2015 (art. 161) fija como base de retención “las retribuciones nominales totales sujetas a montepío”, incluyendo como materia gravada el aguinaldo. Esto determinó no contar con la suma de aproximadamente \$ 7.676.000 en el primer semestre del 2020, correspondiente al 8.33 % del total de lo recaudado en el mismo período. A valores constantes, desde la aprobación de la mencionada ley, el monto por el cual se omitió retener asciende aproximadamente a \$ 80.000.000. Esto responde a que el cambio normativo no se trasladó al criterio de liquidación.

Ante la observación realizada por la AIN, considerando que se pretende i) dejar claramente establecido cual es la base de cálculo del descuento para el fondo de tutela de los funcionarios policiales y ii) que no resulta pertinente incorporar nuevos descuentos a las remuneraciones, el Ministerio gestionó la modificación del artículo art. 140 del Proyecto de Ley - Presupuesto Nacional 2020-2024, incorporando la excepción expresa del aguinaldo como materia gravada del Fondo.

#### **Riesgos asumidos por el Organismo**

Desfinanciación del Fondo, pudiendo determinar el incumplimiento de las prestaciones debidas en tiempo y forma.

#### **Criticidad del Hallazgo**



Extremo

#### **Recomendaciones**

- Definir e implementar procesos que garanticen ante modificaciones normativas iniciadas a instancia del Ministerio u otros Organismos, a efectos de que las Unidades correspondientes incorporen oportunamente los cambios.

## Hallazgo No. 001 - 02

### **Integridad y Oportunidad del Fondo de Tutela Social Policial: Personal Eventual**

**En relación con el personal Eventual, los controles implementados por las áreas intervinientes no son suficiente para garantizar la integridad y oportunidad del Fondo.**

- a. Se constataron diferencias entre lo vertido a la cuenta del Fondo y lo efectivamente retenido por las distintas Unidades Ejecutoras en el período enero - julio 2020:

- De un total de \$ 2.407.986 a la fecha aún están pendientes de depositar \$ 84.198. Esto responde a que existen Unidades Ejecutoras que no realizan los depósitos respectivos.
- Se constató el depósito de Unidades Ejecutoras en otras cuentas bancarias, como ser en la de Retiros y Pensiones por un monto de \$ 86.699 y no en la correspondiente al Fondo.
- Se verificó que algunas Unidades Ejecutoras realizan depósitos parciales o fuera del plazo debido (60 días), confirmándose un atraso de hasta 6 meses. Esto significó en el período referido un monto de aproximadamente \$125.462.

El control implementado por el Departamento de Contabilidad no contempla el uso de registros auxiliares (cuentas corrientes) a efectos de conocer los aportes a volcar por las Unidades Ejecutoras, ni realiza gestiones a efectos de asegurar el cobro de lo efectivamente retenido.

- b. De la información obtenida del Sistema de Liquidación de Sueldos del año 2017 a marzo de 2019 surge un monto retenido de \$ 6.630.650, no habiendo realizado el Departamento de Contabilidad las conciliaciones correspondientes a efectos de la detección de desviaciones entre lo retenido y depositado. Esto responde a que el procedimiento consistía en conciliar los depósitos en función de los mails recibidos por parte de las Unidades Ejecutoras, con detalle del monto total a depositar sin considerar el monto total retenido.

Desde marzo 2019 se concilia en base a la información remitida por la Unidad de Nexos lo que brinda mayores garantías.

### **Riesgos asumidos por el Organismo**

- Inadecuada planificación financiera por desconocimiento del monto a disponer.
- Desfinanciación del Fondo, pudiendo determinar el incumplimiento de las prestaciones debidas en tiempo y forma.
- Utilización del Fondo para fines distintos para el que fue creado.

### **Criticidad del Hallazgo**

 Extremo

### **Recomendaciones**

1. Definir e implementar criterios formales y homogéneos respecto a la rendición y depósito de los fondos retenidos por las Unidades Ejecutoras, a efectos de minimizar las omisiones y atrasos de los mismos.
2. Generar registros auxiliares que permitan el conocimiento, seguimiento y cobro de los montos retenidos.

3. Realizar gestiones a efectos de identificar, conciliar y registrar las partidas retenidas con anterioridad a marzo de 2019. En caso de detección de atrasos por partes de las Unidades Ejecutoras realizar las gestiones para su cobro.

## Hallazgo No. 002

### Asignación de autoridad y responsabilidad

**Se identifican debilidades en la asignación de autoridad y responsabilidad las cuales inciden en la forma de trabajo.**

- a. Ausencia de designación formal de cargos en las áreas intervinientes.
- b. Falta y/o desactualización de Manuales de Procedimientos.
- c. La documentación y reportes generadores de información a efectos de una correcta administración, control y toma de decisiones, se encuentra disgregada sin visualizarse canales adecuados de comunicación entre las áreas intervinientes, agravada por los distintos vínculos jerárquicos a que responden cada una de ellas.

Esto determinó, a modo de ejemplo que, en el caso de las omisiones y atrasos en los depósitos de algunas Unidades Ejecutoras, ni la Unidad de Nexos ni el Departamento de Contabilidad se comunicaran con éstas, por entender que dicha tarea no está dentro de sus competencias.

### Riesgos asumidos por el Organismo

- La ausencia de designación formal en los cargos de relevancia puede impactar al momento del llamado a responsabilidad ante irregularidades detectadas.
- No cumplir en tiempo y forma con los cometidos sustantivos para los cuales fue creado el Fondo de Tutela Social Policial, con el consiguiente perjuicio para el personal policial obligado y beneficiario del mismo.

### Criticidad del Hallazgo

 Alto

### Recomendaciones

1. Definir, implementar y difundir Manuales de Procedimiento a fin de delimitar tareas y responsabilidades en las diferentes etapas del proceso de recaudación.
2. Formalizar la designación del personal a cargo de las diferentes Áreas intervinientes.

## Hallazgo No. 003

### Transparencia en la gestión.

**Ausencia y debilidad de criterios y procedimientos tendientes a garantizar el manejo transparente del Fondo considerando su naturaleza de Fondo de Terceros:**

- a. Estados Financieros. No se llevan estados financieros que permitan mostrar la situación patrimonial, económica y financiera del Fondo. Se constató que:
- Si bien se generan registraciones contables y se accede a balancetes, no es una práctica sistematizada el cierre de Balance.
  - No se registra en base al criterio de lo devengado sino de lo percibido.
  - No existe un criterio uniforme en cuanto a la registración contable, algunos registros se hacen en forma simplificada, utilizando la práctica de asientos netos, no reflejando íntegramente todos los movimientos realizados.

Como consecuencia, resulta difícil realizar una adecuada evaluación, seguimiento y toma de decisiones.

b. Rendición del Fondo

- No se presenta una rendición de cuentas a los aportantes del Fondo. En la memoria anual 2018 del Inciso (última presentada), en lo referente a la SDNASSP no se desprende información sobre lo recaudado y ejecutado por el Fondo.
- La Rendición de Cuenta Bancaria presentada ante la Contaduría General de la Nación se realiza de forma parcial, no rindiendo las partidas ingresadas y luego transferidas a la cuenta de Vivienda. Asimismo, se rinden fuera del plazo establecido por la normativa, a modo de ejemplo, la rendición correspondiente a junio 2020 cuenta con fecha de verificación 21 de setiembre de 2020.

### Riesgos asumidos por el Organismo

- Inadecuado seguimiento de la gestión lo que puede impactar en toma de decisiones erróneas o a destiempo.
- Desconocimiento íntegro del Fondo de Tutela Social Policial.
- Falta de transparencia hacia los aportantes del Fondo, lo que va en desmedro de sus derechos e impacta negativamente en la imagen del organismo.

### Criticidad del Hallazgo

 Alto

### Recomendaciones

1. Establecer e implementar un criterio uniforme de registración por parte del Departamento de Contabilidad a efectos de contar con estados financieros básicos

que permitan brindar información íntegra, confiable y oportuna para un adecuado seguimiento, control y toma de decisiones.

2. Presentar rendiciones de cuentas de la gestión realizada por el Ministerio respecto del Fondo de Tutela Social a sus aportantes.
3. Implementar procedimientos que permitan cumplir adecuadamente con la rendición de cuenta bancaria presentada a la Contaduría General de la Nación.

## ANEXO - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS



El efecto de las debilidades detectadas es muy significativo en el contexto de los objetivos del Proceso/ Programa/ Proyecto/ Área o Función auditada, por lo que la Administración deberá adoptar acciones a la mayor brevedad posible de modo de mitigar la exposición del organismo.



El efecto de las debilidades detectadas expone al Proceso /Programa /Proyecto/Área o Función auditada a un importante nivel de riesgo. La Administración deberá a la brevedad adoptar acciones para mitigar los riesgos identificados.



El efecto de las debilidades detectadas no es significativo en el contexto del Proceso /Programa /Proyecto/Área o Función auditada. Sin embargo la Administración debe adoptar acciones para mitigar la exposición al riesgo.



El efecto de las debilidades no es relevante en el contexto del Proceso /Programa /Proyecto/Área o Función auditada. Sin embargo la Administración debería monitorear los riesgos asociados y tomar las medidas necesarias, que considere apropiadas para evitar que los mismos se materialicen.