



Ministerio  
**de Economía  
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

# **CORPORACIÓN VIAL DEL URUGUAY**

## **Informe de Auditoría**

Montevideo, 19 de enero de 2021

## INFORME EJECUTIVO

### OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar la gestión de los fondos percibidos por la CVU, para el cumplimiento de las obras en el marco del Programa “Apoyo al Programa de Adecuación de la Infraestructura Vial a las Necesidades del Transporte Forestal”.

El alcance del trabajo de auditoría abarcó el período 06/2019 al 06/2020, sin perjuicio que para algunas pruebas se abarcó un período más extenso. Es de precisar que fue considerado al momento de la realización de las pruebas de auditoría, las medidas implementadas ante la Emergencia Sanitaria por la aparición del Coronavirus (COVID-19), principalmente la licencia especial de la construcción.

### CRITERIOS DE AUDITORIA Y METODOLOGIA APLICADA

Los procedimientos de auditoría se realizaron de conformidad con las competencias asignadas a la AIN por parte del art. 199 de la Ley 16.736 y del art. 10 del Decreto 341/1997.

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 gestión y administración de los fondos del Programa por parte de CVU, presenta debilidades que no permiten asegurar el uso eficiente de los mismos. Esto obedece a que los controles implementados por la CVU son insuficientes en actividades claves, sumado a que no se dispone de información íntegra, confiable y oportuna que permita un adecuado monitoreo sobre la ejecución de los recursos.

Esto se fundamenta principalmente en las siguientes constataciones:

- a) Demoras en los tiempos de adjudicación, superando en algunos casos los 400 días, lo que responden principalmente a los plazos insumidos por la Comisión Asesora de Adjudicación y procesos internos de la CVU.
- b) Atrasos en los inicios de las obras lo que alcanzaron en algunos casos los ocho meses desde la firma del contrato.

- c) Debilidades de registro y control de los fondos por omisión y atrasos en el reconocimiento del gasto, y de la contabilidad particular del Programa.
- d) El criterio utilizado para determinar el monto de Gastos por Administración del Programa no garantiza que este acompañe las necesidades actuales de la CVU para la ejecución de estos.

Es de precisar que una vez dada la vista del Informe Preliminar al Organismo auditado, éste presentó dentro del plazo establecido los descargos correspondientes, lo cuales fueron considerados en el presente Informe.

## INFORME DETALLADO

### I. Generalidades acerca de la Corporación Vial del Uruguay

#### Marco de Referencia.

#### Creación y Cometidos.

La Corporación Vial del Uruguay S.A. (CVU) propiedad de la Persona Pública no Estatal Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), tiene como único cometido de acuerdo con el convenio firmado entre la CND-CVU con fecha 14 de febrero de 2002, cumplir con las obligaciones asumidas por la CND en el contrato de Concesión de Obra Pública suscripto con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) de fecha 5 de octubre de 2001 y sus modificativas. Conforme a la última modificación, firmada el 23 de octubre de 2015, las obligaciones de la CVU consisten en la gestión administrativa de la concesión, la contratación para la construcción de obras de rehabilitación y de mantenimiento de la red concesionada, la operación de servicios a los usuarios y la explotación de los puestos de peaje.

#### Financiamiento.

Las fuentes principales de ingresos con que cuenta la CVU son: los provenientes de la administración de peajes, subsidios provenientes del MTO y financiamiento de Organismos Multilaterales de Crédito como ser el Banco Internacional para el Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Fondo Financiero para el desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA).

En el marco de la Concesión de Obra Pública, la CND firmó contratos de préstamos internacionales cuyo garante solidario es la República Oriental del Uruguay por un monto que asciende a US\$ 763.535.000 según se detalla en Anexo I.

### **Acuerdo Específico. ANEXO I 8 - FONPLATA III - URU - 20/2018**

Como parte del contrato de Concesión de Obra Pública, con fecha 21 de marzo de 2019 se firmó el ANEXO I 8, cuyo objetivo es ejecutar el Programa de “Apoyo al Programa de Adecuación de la Infraestructura Vial a las Necesidades del Transporte Forestal”. A los efectos de su financiación, con fecha 06 de junio de 2019 CND firmó con FONPLATA el contrato de préstamo URU - 20/2018.

Precio total del Programa. USD 72.058.290.

Esta suma incluye hasta la cantidad de USD 11.523.290 correspondiente al pago del Impuesto al Valor Agregado y hasta la suma de USD 60. 535. 000 aportados por CND, obtenido por medio del referido contrato de préstamo.

El Programa deberá llevar una contabilidad propia y separada de cualquier otra, así como cuentas bancarias específicas.

A continuación, se detallan los rubros a ejecutar que conforman la suma financiada por el Organismo Multilateral de acuerdo con el Anexo referido:

COMPONENTES	MONTO USD	%
Obras Viales	58.723.048,00	97,01%
Gastos de Gerenciamiento	1.811.952,00	2,99%
<b>Total</b>	<b>60.535.000,00</b>	<b>100%</b>

GASTOS DE GERENCIAMIENTO	MONTO USD	%	% S/COMPONENTES
Administración del Programa	1.292.672,00	71,34%	2,14%
Auditorías Externas	20.000,00	1,10%	0,03%
Evaluación Final	15.000,00	0,83%	0,02%
Comisión Administración	484.280,00	26,73%	0,80%
<b>Total</b>	<b>1.811.952,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>2,99%</b>

#### Unidades intervinientes.

Según el relevamiento realizado, intervienen en la gestión del Programa principalmente:

- **Directorio** de la CVU, integrado por tres directores, el presidente y vicepresidente de la CND y un tercero designado por el MTOP, es quien aprueba las contrataciones.
- CVU:
  - **Unidad Compras y Contrataciones**, encargada de: a) proceso de contratación para ejecución de obras, realizando entre otros el informe de solicitud de contratación, recepción de pliegos confeccionados por DNV-MTOP, llamado a licitación, borrador de

contratos nuevos y ampliación de contratos; b) seguimiento del cumplimiento de los requisitos formales del contrato de préstamo; c) verificar los cuadros de metrajes en comparación con los montos contractuales y las proyecciones de obras de los programas.

- **Unidad Control de Gestión**, encargada de llevar la ecuación económica – financiera de la concesión de Obra Pública, en particular el flujo de caja de la empresa.

Dichas Unidades están integradas por 8 personas incluyendo sus respectivos jefes. El vínculo funcional es con la CVU realizando tareas para todos los contratos ejecutados en el marco de la Concesión.

- **CND**: Existen Acuerdos de Servicio generales firmados entre la CND-CVU de los que se desprende que CND presta servicio a CVU en carácter de cliente, lo que determina la participación de:
  - **Gerencia de Control de Gestión**, quien recibe y procesa los certificados de obras procedentes de la DNV.
  - **Gerencia de Administración del Holding**, encargado de la contabilidad y pagos.
  - **Gerencia de Recursos Humanos**, se ocupa de la selección del personal de CVU, sus legajos, cursos, entre otros.
  - **Gerencia de Asuntos Legales**, realización de informes judiciales a solicitud, contratos de concesión.

Particularmente CVU firma el 28 de agosto de 2019 con la CND un acuerdo específico de gerenciamiento para este Programa, estableciendo que esta última se hará cargo de la gestión del préstamo (pago de intereses y de amortizaciones), generando el derecho de percibir un 0,5% sobre el monto total ejecutado, el que se cobrará mensualmente en función del avance de obra.

En materia de auditorías la **Gerencia de Auditoría Interna de la CND** realiza auditorias de aseguramiento sobre la gestión de CVU.

- **MTOP**: A través de la DNV realiza el seguimiento y control de la gestión operativa de la concesión, así como el asesoramiento técnico.

## II. Hallazgos de Auditoría

De los procedimientos de auditoría realizados surgen 4 hallazgos, los que presentan el siguiente nivel de criticidad, conforme a los criterios adoptados por esta AIN y expuestos en Anexo II de este Informe.

	Extremo	Alto	Medio	Bajo
1 - Proceso de Contratación: Tiempos de Contratación e Inicio de Obras		X		
2.1 - Reconocimiento del Gasto: Contribuciones a la Seguridad Social y Monto Imponible		X		
2.2 - Reconocimiento del Gasto: Registro y Control de los fondos	X			
3 - Gastos por Administración del Programa – Necesidad y Justificación	X			

### Hallazgo No 1

#### Proceso de Contratación: Tiempos de Contratación e Inicio de Obras

Se constataron atrasos en la ejecución física y financiera de las obras. Según Plan Financiero, a marzo de 2020 (con certificación hasta febrero) se habían iniciado 2 de las 10 obras proyectadas, y se habían ejecutado fondos por USD 2.028.841 habiendo proyectado ejecutar USD 5.430.476.

Asimismo, a junio de 2020 se debían haber ejecutado el 100% de los USD 10.000.000 obtenidos en el primer desembolso, constatándose que a dicha fecha se mantenía en la cuenta dólares del Programa USD 5.662.627.

Esto responde a:

a. **Tiempos de Contratación:** Se constataron períodos extensos en el proceso de contratación imputadas a todas las partes intervinientes, en particular los correspondientes a la Comisión Asesora de Adjudicación (CAA) en la órbita del MTOP. Esto ha determinado que existan obras aún en proceso de adjudicación que llevan a la fecha un plazo mayor a 400 días, como se desprende en el siguiente cuadro:

OBRA	TOTAL DÍAS	CONTRATO
C/122	197	11/9/2019
C/124	211	25/9/2019
C/130	423	02/6/2020
C/131	251	20/12/2019
C/132	434	En Curso
E/12	290	En Curso
P/42	343	21/1/2020
P/43	129	En Curso

b. **Inicio de Obras:** Se constataron atrasos en el comienzo de las obras, alcanzando en algunos casos los 8 meses desde la firma del contrato. Esto respondería a un requisito interno de la CVU que establece como condición previa, la aprobación de DINAMA para la explotación de las canteras. De la documentación proporcionada no se desprende la formalización de dicha condición.

Es de considerar que la participación de la CVU en la **Comisión Asesora de Adjudicaciones (CAA)** podría incidir en la mejora de los tiempos incurridos por dicha comisión. Asimismo, la decisión de contratar es un acto discrecional del Directorio de CVU y que son éstos, conforme a los contratos, responsables ante el contratista. Del análisis efectuado se desprende que la CAA está integrada por personal del MTOP, sin perjuicio que el Convenio entre MTOP-CND prevé que el Concesionario podrá proponer un técnico y profesional para participar de las comisiones de trabajo designadas para seleccionar a los contratistas.

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

- No cumplir con las obras objeto del Programa en tiempo.
- Asumir mayores costos de obras por aumento de los ajustes paramétricos.
- Mantener en las cuentas del Programa fondos ociosos con el subsiguiente costo por los intereses.
- Asumir los costos de comisión acordados con el multilateral por mantener los fondos sin desembolsar a la CND.
- Reclamos por parte del Contratista por los tiempos de demora para el comienzo de las obras, a razón del requisito interno impuesto por CVU, sin contar con normativa o acuerdo con el mismo.
- Asumir el Directorio de CVU incumplimientos como responsable último de la toma de decisión en la selección del contratista.

#### **Criticidad del Hallazgo**

 Alto

#### **Recomendaciones**

1. Analizar las etapas del proceso de adjudicación y los tiempos insumidos por las diferentes partes intervinientes, fijando acuerdos y compromisos con el fin de acortar los plazos.
2. Rever el criterio sobre el requisito de la aprobación de las canteras para el comienzo de las obras, evaluando si esto no significa mayor impacto y riesgos para la CVU. De continuar con la exigencia de este, realizar gestiones para su formalización, y reducción de los plazos en la aprobación por parte de la DINAMA.
3. Evaluar la posibilidad de que un técnico en representación de CVU conforme la Comisión Asesora de Adjudicaciones conjuntamente con el MTOP, a efectos de una

mayor participación en la selección de los contratistas e incidencia en los tiempos insumidos.

## Hallazgo No. 2 – Reconocimiento del Gasto

### Hallazgo No. 2.1

#### *Contribuciones a la Seguridad Social y Monto Imponible.*

Del análisis de la obra P/40 - ampliación de contrato, se detectaron debilidades que no permiten conocer con exactitud el avance de las obras en relación con el monto de leyes sociales imputables al Programa, así como el tope de los montos imponibles fijados para el pago de las contribuciones a la seguridad social.

Esta situación obedece a la figura de ampliación de contratos, en la medida que las ampliaciones implican un aumento al referido monto respecto del contrato original, sin la obligación de indicar de forma expresa los jornales del personal directamente afectado a cada obra.

En la ampliación objeto de análisis, se determinó que:

- a) La empresa remite mensualmente una única nómina y recibo de BPS por ambas obras, aplicando la CVU a los efectos de su imputación un prorrateo en función de los avances informados por la empresa y no de las partidas salariales efectivamente generadas por cada una de las mismas.
- b) A los efectos del control sobre el tope de los Montos Imponibles se suman los totales de ambos contratos, lo que conlleva a la compensación de los mismos. De esta manera no es posible realizar un control individual por obra y por consiguiente detectar las posibles irregularidades.

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

- Utilización de fondos del Programa para fines ajenos a la misma.
- Asumir con fondos del Programa sobrecostos por pagos al BPS, por no detectar el incumplimiento de la empresa en caso de superar el tope del Monto Imponible acordado.

#### **Criticidad del Hallazgo**

 Alto

## Recomendaciones

Definir e implementar criterios, de manera de garantizar la correcta imputación al Programa de los pagos al BPS, y su correspondiente seguimiento en relación con el tope del Monto Imponible acordado.

## Hallazgo No. 2.2

### *Registro y Control de los fondos.*

Se verificó que la CVU incurre en sobrecostos financieros por uso de fondos ajenos al Programa. Si bien existen sistemas informáticos, y procedimientos definidos con asignación de tareas y responsabilidades entre CVU y CND, se identificaron debilidades que no aseguran la integridad, oportunidad y veracidad de la información. Esto se evidenció en omisión y atrasos en el reconocimiento de pagos y de reintegros de fondos correspondientes a los aportes al BPS de contrato de ampliación P/40:

- del análisis de los movimientos de las cuentas bancarias del Programa se identificaron pagos de fecha 20 de febrero 2020 con fondos de la CVU que no correspondían a dicho Programa, reintegrando los mismos el 16 de julio de 2020,
- el pago al BPS por \$ 2.206.432 correspondiente a las nóminas del mes cargo febrero 2020, no fue considerado a los efectos de su registro, reconocimiento del gasto y reintegro del pago con fondos de CVU ajenos al Programa.

Otros elementos a considerar:

- a) de la comparación del Informe Mensuales de Avance de Ejecución de junio 2020 (certificación mayo 2020), llevado a los efectos de un seguimiento interno de la CVU, y la Justificación de Gasto remitida a FONPLATA, surge una diferencia de USD 104.575,
- b) al cierre de junio de 2020 no se contaba con la contabilidad particular del Programa, incumpliendo con lo dispuesto en el convenio de préstamos. La misma fue confeccionada en agosto de 2020.
- c) si bien del acuerdo con el MTOP surge que a todos los efectos que correspondan, los pagos en pesos uruguayos serán convertidos a dólares utilizando la cotización fondo vendedor del día 28 del mes posterior al de ejecución, publicado por el BCU, se constató que la CVU utiliza como único criterio el correspondiente a la fecha de pago.
- d) a los efectos del reconocimiento del Gasto Realizado, desde el año 2020 se viene implementando un sistema informático de intercambio automático de información, que permite a la CVU remitir al MTOP de manera remota. Se constató a la fecha atrasos en la carga de la información, siendo la última remitida de fecha febrero 2020.

### Riesgos asumidos por el Organismo

- No detectar irregularidades en el uso de los fondos del Programa.
- La no determinación de manera íntegra, exacta y oportuna del Gasto Realizado del Programa puede conllevar a anticipar desembolsos en más o en menos con su correspondiente costo financiero o atrasos en la ejecución de las obras.

### Criticidad del Hallazgo

 Extremo

### Recomendaciones

1. Rever los registros utilizados a efectos de evitar la dispersión de la información y facilitar el control del uso oportuno de los fondos, así como la imputación íntegra de los gastos incurridos del Programa.
2. Adecuar y formalizar los criterios de valuación de la moneda a los efectos del adecuado registro y rendición de los gastos incurridos.
3. Actualizar la remisión de la información al MTOP para el reconocimiento del Gasto Realizado, en cumplimiento con lo establecido en el Convenio.

### Hallazgo No. 3

#### *Gastos por Administración del Programa – Necesidad y Justificación:*

El contrato de concesión reconoce por concepto de operación, gerenciamiento y administración un monto correspondiente al 2.2% del Gasto Realizado, con un mínimo de USD 1:980.000 anuales. Asimismo, se establece la posibilidad de fijar en los Acuerdos Específicos un porcentaje por dicho concepto, ascendiendo en el Programa a USD 1.292.672 (2,19%).

Se constató que a nivel general de ejecución de obras se solicita y destina por defecto un 2,2% por dicho concepto, sin evidenciarse una revisión del monto definido originalmente acorde a las necesidades reales para el cumplimiento de los cometidos de dicho gasto. Esto se evidenció en:

a) De los registros proporcionados respecto al estado de resultado anual correspondientes al 2.2% de los últimos tres ejercicios y lo proyectado para el 2020, se identifican fondos excedentarios según se desprende del siguiente cuadro:

	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020
INGRESOS	6.330.691	8.289.579	5.555.764	5.059.359
EGRESOS	2.090.219	2.157.320	1.974.862	2.781.020
<b>MARGEN OPERATIVO SEDE</b>	<b>4.240.472</b>	<b>6.132.259</b>	<b>3.580.902</b>	<b>2.278.340</b>

b) Se constató que el primer desembolso realizado en el marco del Programa por este concepto (USD 217.627), el que según Informe Inicial para FONPLATA, se destinaría a la contratación del personal que se considere necesario para la gestión eficaz y eficiente del contrato, a la fecha se mantiene en la cuenta dólares del Programa. Consultados los responsables al respecto, se informa que los pagos se realizan afectando las cuentas bancarias de la CVU y recién una vez culminada la ejecución son reintegrados a las mismas.

Asimismo, del relevamiento realizado respecto a los recursos humanos afectados al Programa, se constató que no fue necesaria la contratación de personal extra, ni se asignaron partidas salariales complementarias.

c) En relación con las partidas excedentarias descriptas anteriormente, se nos informó que son destinadas a obras según las necesidades definidas por el MTOP. Si bien no se discute el destino dado, si el criterio de fijar la necesidad con posterioridad al endeudamiento.

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

- Endeudarse por encima de las necesidades reales asumiendo sobrecostos financieros.
- Utilización de los recursos con un destino distinto al comprometido.
- Duplicar costos financieros al pagar gastos de administración del programa con otras fuentes de financiamiento cuando se cuenta con fondos del Programa.

#### **Criticidad del Hallazgo**

 Extremo

#### **Recomendaciones**

Rever los criterios para determinar la necesidad correspondiente a los gastos por Administración del Programa, de manera de acompasar lo solicitado con las necesidades reales.

## ANEXO I - PRESTAMOS INTERNACIONAL

<b>PRESTAMOS BID</b>				
Contrato	Fecha	Monto	Acuerdo	Fecha
N° 2041/OC-UR	30/12/2008	US\$ 100.000.000	Anexo IA	15/07/2009
N° 3578/OC-UR	17/02/2016	US\$ 73.000.000	Anexo I1	17/02/2016
N° 4824/OC-UR	12/09/2019	US\$ 70.000.000	Anexo I9	29/05/2019

<b>PRESTAMOS CAF</b>				
Contrato	Fecha	Monto	Acuerdo	Fecha
CAF I	28/09/2009	US\$ 100.000.000		
CAF II	25/02/2014	US\$ 75.000.000	Anexo IC	14/11/2013
CAF III	25/10/2016	USD 80.000.000	Anexo I5	17/10/2016

<b>PRESTAMOS FONPLATA</b>				
Contrato	Fecha	Monto	Acuerdo	Fecha
URU-13/2012	23/11/2012	US\$ 112.000.000	Anexo IB	5/11/2012
URU-16/2015	17/02/2016	US\$ 35.000.000	Anexo I2	17/02/2016
URU-18/2016	27/09/2016	US\$ 27.500.000	Anexo I4	23/09/2016
URU-17/2015	17/02/2016	US\$ 30.500.000	Anexo I3	17/02/2016
URU-20/2018	6/6/2019	US\$ 60.535.000	Anexo I8	21/03/2019

## ANEXO II - 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.