



Ministerio
**de Economía
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

DIRECCIÓN NACIONAL DE IMPRESIONES Y PUBLICACIONES OFICIALES (IMPO)

Informe de Auditoría

Montevideo, octubre de 2022

INFORME EJECUTIVO

OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar si la gestión de los recursos por parte de IMPO es realizada de manera eficaz y eficiente para el cumplimiento de sus cometidos y conforme a la normativa vigente.

La evaluación se realizó para el período 01/01/2020 – 31/12/2021, sin perjuicio de que para algunos procedimientos se consideró un período más extenso.

CRITERIOS DE AUDITORIA Y METODOLOGIA APLICADA

Los procedimientos de auditoria se realizaron de conformidad con las competencias asignadas a la Auditoria Interna de la Nación según el art. 199 de la Ley 16.736 en la redacción dada por el artículo 240 de la ley 19.924 del 18/12/2020.

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

El IMPO financia su gestión con recursos propios, siendo su principal fuente de ingresos la venta de productos y servicios vinculados a la difusión de normativa y publicación de avisos judiciales y extrajudiciales, en conformidad a los cometidos asignados por ley. No obstante, se constataron ingresos por ventas de servicios que no se encuentran enmarcados dentro de sus cometidos, por no estar vinculadas a las actividades anteriormente descritas ni ser declaradas de interés por Presidencia ni el Ministerio de Educación y Cultura tal cual lo mandata la ley.

Asimismo, se identifican las siguientes debilidades que impactan en la eficiencia de la gestión de los recursos del Organismo:

- i. dificultades para realizar la cobranza de los créditos debido a la ausencia de procedimientos definidos y mecanismos de control adecuados en el proceso de facturación y la gestión de la deuda;
- ii. la información que respalda el proceso de compra-venta de productos no es integra, lo que no permite asegurar el cumplimiento de sus etapas en tiempo y forma;

- iii. ausencia de controles sobre los inmuebles propiedad del Organismo que permitan verificar el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los beneficiarios, y la existencia de unidades desocupadas sin asignarle un destino apropiado.
- iv. ausencia de controles que aseguren la vigencia de los contratos de los servicios tercerizados.
- v. no se encuentra conformada la Unidad de Auditoría Interna tendiente a evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gobierno corporativo, gestión de riesgos y control.

INFORME DETALLADO

I. Generalidades

Marco de Referencia.

La Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO) es una persona jurídica de derecho público no estatal, según art. 341 de la Ley 16.736 del 5 de enero de 1996, creada por la fusión de las Unidades Ejecutoras 002 “Diario Oficial” y 003 “Imprenta Nacional” del Programa 002 “Publicaciones e Impresiones Oficiales” del Ministerio de Educación y Cultura (art. 391 de Ley 16.170 del 28 de diciembre de 1990).

Sus cometidos son los siguientes:

- A. Editar y publicar el Diario Oficial y el Registro Nacional de Leyes y Decretos.
- B. Editar y publicar cualquier tipo de recopilación de normas jurídicas
- C. Administrar, actualizar y desarrollar el Banco electrónico de datos jurídicos normativos, que contendrá toda la legislación nacional, cuya información será liberada al usuario a través de los distintos medios de acceso y soportes de información
- D. Apoyar la difusión y conocimiento de la normativa a través de medios documentales y electrónicos y promover, producir y difundir las actividades del interés público determinadas por la Presidencia de la República y aquellas educativas y culturales que determine el Ministerio de Educación y Cultura.
- E. La Dirección del IMPO podrá contratar a aquellos becarios, que a la fecha de promulgación de la presente ley presten funciones en el Banco Electrónico de Datos Jurídicos Normativos.
- F. Desarrollar, actualizar y administrar la sistematización electrónica de la normativa interna de los Organismos Públicos, conforme a los convenios que se suscriban entre dichos Organismos y esta Dirección.
- G. Crear y desarrollar el Observatorio Nacional para la Prevención y Detección de Inconsistencias Referenciales del Derecho Positivo Implantar y desarrollar la plataforma informática del sistema normativo convergente de las bases de datos que administre.

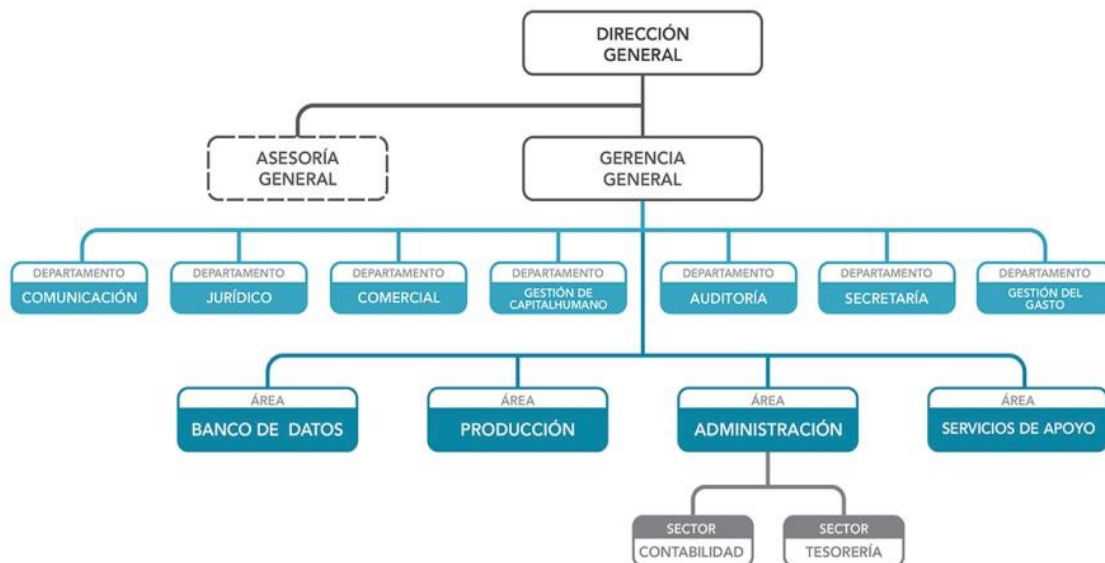
Asimismo para el cumplimiento de los cometidos asignados en los literales F) y G) se faculta al IMPO a suscribir convenios con los Organismos Públicos a efectos de acordar las condiciones de implementación.

La comunicación de IMPO con el Poder Ejecutivo es a través del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

Estructura organizativa

La dirección y administración de IMPO es ejercida por un Director General designado por el Poder Ejecutivo.

A continuación se presenta el Organigrama aprobado por la Dirección según Resolución de fecha 03/05/2022:



Para el cumplimiento de sus cometidos IMPO contaba con 72 funcionarios al 31/12/2021.

Aplicaciones informáticas.

Dentro de los sistemas informáticos utilizados por IMPO para su gestión se encuentran los siguientes:

- Sistema de Gestión Integral Administrativa (GIA), el cual posee los módulos de Facturación, Inventario, Pago de proveedores y Caja. Dicho sistema fue desarrollado por una empresa tercerizada.
- Sistema de Expediente electrónico, desarrollado por una empresa tercerizada. Actualmente es utilizado para registrar y almacenar los expedientes concernientes al Dpto. de Secretaria.

Recursos

Los recursos asignados para su funcionamiento se encuentran dispuestos por el artículo 341-8 de la Ley 16.736 y comprenden:

- a. Las partidas que se le asignan con cargo al Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones".
- b. Los frutos naturales y civiles de sus bienes.
- c. La totalidad de los ingresos que obtenga por la venta de sus productos o servicios.

- d. Las donaciones, herencias y legados que reciba. Los bienes recibidos se aplicarán en la forma indicada por el testador o donante y de conformidad a los fines del servicio.

Cabe aclarar que desde la creación del IMPO no se le han asignado partidas descriptas en el numeral a).

Productos y servicios.

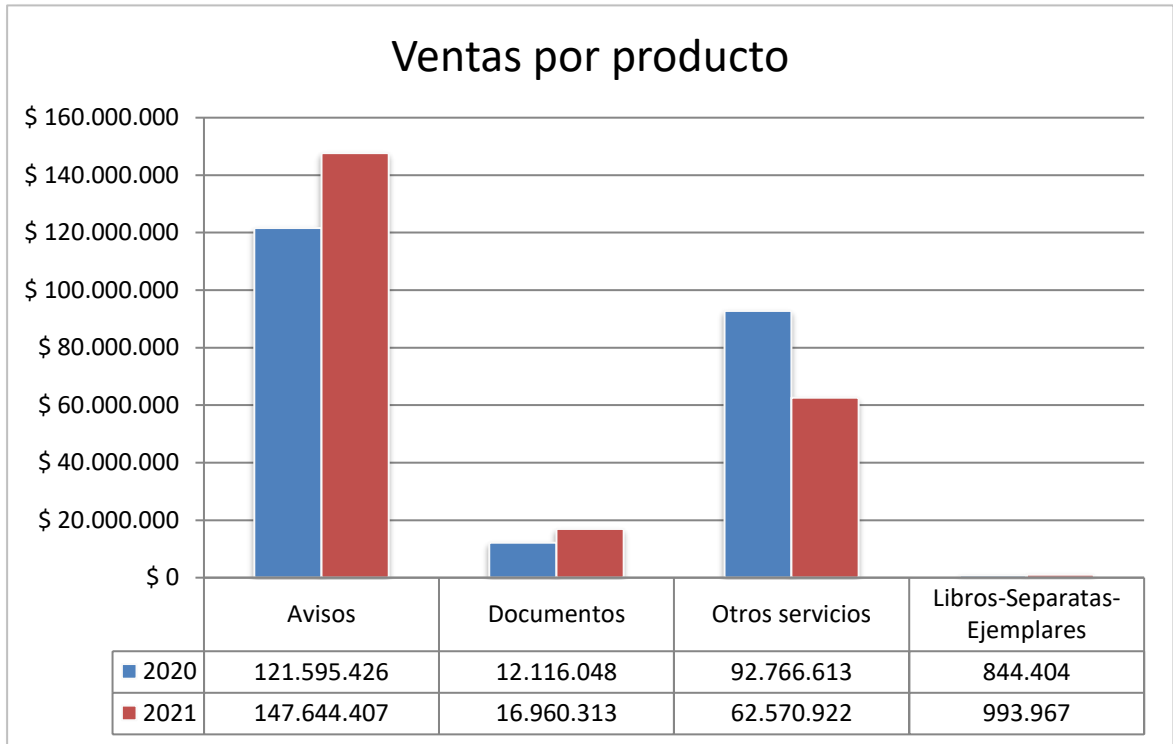
Los principales productos y servicios vendidos por IMPO son los siguientes:

- i. Avisos y publicaciones en el Diario Oficial
- ii. Documentos, como por ejemplo Resoluciones del Poder Ejecutivo, etc.
- iii. Libros, separatas y ejemplares
- iv. Otros Servicios, dentro de los cuales se encuentran los Convenios de impresión, IMPO Multimedia y Bases de datos institucionales

IMPO obtuvo la certificación en gestión de calidad UNIT-ISO 9001:2005 en los servicios de Producción Editorial del Diario Oficial, Banco Electrónico de Datos Jurídico-Normativos y Bases de Datos Temáticas.

Para la venta de los productos y servicios descriptos en el numeral iv) se firman convenios con los Organismos Públicos donde se definen las condiciones de venta como ser el objeto de la compra, el margen de utilidad, entre otros. Para la venta de dichos servicios IMPO contrata a empresas privadas.

En la siguiente gráfica se expone la evolución de la estructura de ingresos clasificada por producto y expresada en pesos uruguayos:



Asimismo, en el siguiente cuadro se expone el total de ingresos asociados a las ventas contado y crédito, expresado en pesos uruguayos:

	2020	2021
Contado	108.290.996	138.263.794
Crédito	119.031.495	89.905.815
Total	227.322.491	228.169.609

Estado de Resultados

A continuación se expone el estado de resultados, cifras expresadas en pesos uruguayos:

	2020	2021
Ingresos	227.322.491	228.169.609
Costo de Ventas	(76.432.378)	(51.757.776)
Resultado bruto	150.890.113	176.411.833
Gtos Adm y Venta	(173.458.052)	(163.280.898)
Resultados diversos	(10.526.738)	82.489
Res. Financieros	(5.826.109)	(5.125.229)
RESULTADO DEL EJERCICIO	(38.920.786)	8.088.195

Estructura de Gastos de Administración y Ventas

El detalle de los gastos de administración y ventas en los 2 últimos ejercicios es el siguiente:

	2020	2021
Retribuciones y C. Sociales	(126.313.373)	(115.736.735)
Gastos Funcionamiento	(12.330.775)	(12.747.996)
Comisión agentes y cobranzas	(6.330.173)	(3.747.226)
Honorarios profesionales	(6.621.739)	(6.242.194)
Mantenimiento cómputos	(11.832.635)	(12.500.007)
Mantenimiento local	(499.577)	(642.128)
Impuestos	(6.086.242)	(3.888.573)
Deudores incobrables	258.591	(2.831.248)
Amortizaciones	(3.578.414)	(4.550.046)
Otros	(123.715)	(394.745)
TOTAL	(173.458.052)	(163.280.898)

II. Hallazgos de Auditoría

De los procedimientos de auditoría realizados surgen 7 hallazgos, los que presentan el siguiente nivel de criticidad, conforme a los criterios adoptados por esta AIN y expuestos en Anexo I de este Informe.

	Extremo	Alto	Medio	Bajo
001 – Ventas de productos no enmarcados en los cometidos.		x		
002 – Cobranza de créditos		x		
003 – Información asociada a la compra-venta de productos			x	
004 – Gestión de propiedades		x		
005 – Servicios de terceros			x	
006 – Teletrabajo			x	
007 – Unidad de auditoría interna		x		

Hallazgo No. 001

Ventas de productos no enmarcados en los cometidos.

El artículo 341 de la ley 16.736 establece los cometidos del IMPO los cuales están vinculados a actividades del Diario Oficial y el marco normativo jurídico. Asimismo se le comete promover, producir y difundir las actividades de interés público determinadas por Presidencia de la República y aquellas educativas y culturales que determine el MEC.

Del análisis realizado se detectaron ventas a Organismos Públicos que no se encuentran enmarcadas en los cometidos de IMPO. A modo de ejemplo, tarjetas personales, formularios para viáticos, libretas de órdenes de pago, cuadernos, sobres, hojas, entre otros.

Asimismo, las condiciones de venta se establecen en Convenios firmados con los diferentes Organismos del Estado. Se verificó la inexistencia de controles sobre los Convenios para identificar en forma oportuna su vencimiento, que permitan asegurar que todas las ventas se realicen en base a las condiciones vigentes y formalmente establecidas.

Riesgos

- Incumplimiento normativo

Criticidad del Hallazgo

 Alto

Recomendaciones

1. Adecuar los productos y servicios que vende el IMPO conforme a los cometidos que tiene asignados y en caso que estimen pertinente realizar las gestiones para habilitar la venta de dichos productos conforme a la legislación.
2. Establecer controles sobre los convenios que permitan identificar en forma oportuna su vencimiento.

Hallazgo No. 002

Cobranza de créditos.

El IMPO presenta dificultades para realizar en tiempo y forma la cobranza de sus créditos a los Organismos públicos. El 31 % del total de las deudas correspondientes al año 2021 presentan una antigüedad mayor a 6 meses, existiendo Organismos que mantienen deudas desde el año 2017. Del proceso de cobranza se constató que:

- la facturación se realiza una vez que el cliente y/o proveedor informa mediante correo electrónico o en forma telefónica la recepción del producto, no existiendo un mecanismo de control que asegure la totalidad de la facturación en tiempo y forma y retrasando la gestión de cobro. Se verificó la emisión de facturas con hasta 60 días posterior a la fecha del remito de entrega del producto al cliente.

- Del análisis de 11 expedientes del ejercicio 2021 se verificó que el 90 % no cuenta con órdenes de compra. Asimismo, no quedan registros en el expediente de la aceptación de los presupuestos por parte del cliente realizándose en algunos casos de forma telefónica, ni documentación que avale al solicitante como ordenador del gasto, lo que impacta en el reconocimiento de la deuda y aumenta el riesgo de incobrabilidad.

- el sector Contabilidad realiza la cobranza sin criterios definidos respecto a las acciones a ejecutar en cada rango de atraso a ser gestionado. Asimismo no se mantiene un registro de las acciones ejecutadas que permita realizar un seguimiento de la cobranza ni controlar la efectividad de la misma.

- no existen criterios definidos para limitar las ventas a Organismos que mantienen deudas con atraso importante, o acciones alternativas tendientes a gestionar la deuda cuando dichos clientes requieren nuevos servicios. Se constataron ventas a Organismos que mantienen deudas por más de 3 años.

Riesgos

- Pérdidas económicas por incobrabilidad
- Ineficiencias en el uso de los recursos

Criticidad del Hallazgo

 Alto

Recomendaciones

1. Establecer un mecanismo de control para asegurar la facturación en tiempo y forma.
2. Solicitar órdenes de compra para cada venta o en su defecto medios alternativos que avalen al solicitante como ordenador del gasto.
3. Definir un procedimiento de gestión de cobranza que establezca para cada rango de atraso las gestiones a seguir y su periodicidad, asignando responsables y estableciendo controles sobre el cumplimiento del mismo. Asimismo limitar las ventas a Organismos que mantienen deudas con atraso importante estableciendo topes en la línea de crédito o realizar acciones alternativas tendientes a gestionar la deuda cuando dichos clientes requieren nuevos servicios.

Hallazgo No. 003

Información asociada a la compra-venta de productos.

La información referente al cumplimiento de cada etapa de la compra-venta de productos se genera mediante expedientes en formato papel, iniciándose con la solicitud de cotización del Organismo y finalizando con la emisión de la factura de venta de IMPO. Dicha información no es íntegra por lo que no es posible asegurar el cumplimiento de cada etapa en tiempo y forma, de acuerdo a las siguientes constataciones:

- faltante de documentación adjunta a los expedientes como ser: acta de comisión asesora, facturas y/o remitos del proveedor, facturas de IMPO, informe de evaluación del trabajo realizado, entre otros.
- se constataron compra-ventas que fueron generadas mediante más de un expediente no relacionados entre sí,
- la planilla de seguimiento de expedientes donde se dispuso la intervención de cada área en la etapa correspondiente, se encuentra desactualizada. Se constataron números de expedientes que fueron cancelados, pero aun figuran en curso en dicha planilla. Asimismo la numeración no es correlativa.
- el registro utilizado por el Dpto. de Gestión del gasto no permite determinar ágilmente el universo de expedientes relativos a compra-ventas ni identificar la etapa en la cual se encuentran para realizar su seguimiento.
- la planilla proporcionada por el Dpto. de Administración que relaciona la factura del proveedor con la de IMPO, no es íntegra debido a que: no existe correlatividad numérica, faltan datos relativos a la compra y al importe y número de factura de IMPO, entre otros.

- de la inspección ocular realizada al depósito donde se almacenan los expedientes se constató que se encuentran archivados hasta el año 2019. Según nos informan se encuentran relevando la información faltante de los expedientes correspondientes a los años 2020 y 2021 para su posterior archivo.

Riesgos

- No contar información íntegra y oportuna para la toma de decisiones
- Ineficiencia en el uso de los recursos

Criticidad del Hallazgo

 Medio

Recomendaciones

1. Definir, documentar y difundir un procedimiento donde se establezcan cada una de las etapas del proceso de compra-venta de productos y los responsables asignados para su cumplimiento, que permita implementar controles sobre las mismas.
2. Evaluar la incorporación del proceso de compra-venta en el sistema de expedientes electrónico actualmente en desarrollo, permitiendo el registro y control de las actividades realizadas en cada etapa del proceso.

Hallazgo No. 004

Gestión de propiedades.

Dentro del patrimonio de IMPO se encuentra un edificio de propiedad horizontal compuesto por 21 unidades, siendo una de las unidades la sede donde IMPO desarrolla sus actividades. Se constató que:

- 4 unidades se encuentran arrendadas con plazos contractuales vencidos desde el año 1979 al 1982, sin que se hayan realizado revisiones de las condiciones establecidas contractualmente a efectos de verificar su cumplimiento.
- 11 unidades se encuentran vacías. De acuerdo a los cometidos asignados y la estructura actual de IMPO, no se justifica conservarlas sin darles un destino apropiado.
- 5 unidades dadas en Comodato, de las cuales una de ellas se encuentra con contrato vencido. Adicionalmente se constató que no se realizan controles que permitan asegurar el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contractuales de los beneficiarios. Se verificó la existencia de deuda por tributos y gastos comunes a cargo del comodatario, que al 20 de abril de 2022 asciende a pesos 222.693 (doscientos veintidós mil seiscientos noventa y tres pesos).

Riesgos

- Perdidas económicas por mantenimiento de unidades vacías
- Deudas por multas y/o recargos por falta de pago de tributos
- Incumplimiento de pago de alquiler

Criticidad del Hallazgo

 Alto

Recomendaciones

1. Evaluar la conveniencia de mantener los inmuebles referidos precedentemente dentro del patrimonio de IMPO y en caso de conservarlos asignarle un destino apropiado.
2. Realizar los controles pertinentes a los efectos de asegurar que los beneficiarios de las unidades cumplan con sus obligaciones y responsabilidades.

Hallazgo No. 005

Servicios de terceros

Se constataron debilidades en la formalización de los servicios contratados por parte del IMPO, que impactan en la regularización de los derechos y obligaciones de las partes. A modo de ejemplo, el contrato celebrado con la empresa de asesoramiento informático al 30/06/22 se encuentra vencido, y no se tuvo evidencia de la existencia de un contrato firmado con la empresa de seguridad.

Asimismo, no se realizan controles que aseguren la formalización de las condiciones y su vigencia.

Riesgos

- Imposibilidad de asignar responsabilidades ante incumplimientos
- Perdidas económicas por reclamos laborales

Criticidad del Hallazgo

 Medio

Recomendaciones

1. Realizar las gestiones necesarias para definir las condiciones y celebrar los contratos faltantes.
2. Implementar controles referentes a la contratación de servicios asignando responsables para su ejecución.

Hallazgo No. 006

Teletrabajo.

No se ha regulado la prestación del trabajo total o parcial fuera del ámbito físico proporcionado por IMPO, en cumplimiento con la ley 19.978 del 20/08/2021 y su decreto reglamentario N° 86/022 del 17/03/2022. Al 1° de junio de 2022 aproximadamente un 70% de los funcionarios se encontraban realizando sus tareas en dicha modalidad sin haber celebrado un contrato donde se exprese la voluntad de ambas partes y se establezcan las condiciones laborales.

Cabe destacar que, según nos informan, se ha formado una comisión de trabajo para abordar los aspectos relativos a esta modalidad laboral.

Riesgos

- Juicios y/o reclamos judiciales

Criticidad del Hallazgo

 Medio

Recomendaciones

Regular la prestación del trabajo total o parcial fuera del ámbito físico del Organismo en cumplimiento de la normativa vigente.

Hallazgo No. 007

Unidad de Auditoría Interna (UAI)

Si bien la Unidad de Auditoría Interna se encuentra creada en la estructura, aun no se le ha asignado personal para ejercer la función. Su conformación es de carácter obligatorio conforme al art. 239 de la Ley 19.924 del 18/12/2020.

La UAI del IMPO se posiciona como una unidad dependiente de Gerencia General. En este sentido, de acuerdo a la Norma Técnica N° 3 de la AIN, es altamente recomendable que las unidades de auditoría interna estén ubicadas al máximo nivel dentro de la estructura del Organismo que integran, en una relación o vínculo directo con el Jerarca máximo. Esa relación debe ser de asesoría y no de dependencia jerárquica.

Riesgos

- No tener alertas en tiempo y forma sobre desvíos en el logro de objetivos, ineficiencias o incumplimientos
- Ausencia de asesoramiento para la mejora de la gestión.
- Falta de evaluación independiente respecto a la calidad de la información utilizada para la toma de decisiones

Criticidad del Hallazgo

 Alto

Recomendaciones

1. Dotar a la Unidad de Auditoría Interna de personal idóneo a efectos de ejercer la función de auditoría.
2. Revisar la posición de la UAI en la estructura organizativa teniendo en cuenta lo establecido en la Norma Técnica n°3.

Respuesta del auditado

Es pertinente expresar que el Organismo en oportunidad de la evacuación de la vista al informe preliminar de auditoría, presenta una serie de acciones que se estarían llevando a cabo respecto a los hallazgos informados. En este sentido, cabe destacar lo siguiente:

- 1- Con relación a la situación detectada en el Hallazgo N° 4, referente a la deuda por tributos y gastos comunes a cargo del Comodatario, el Organismo informa que la misma se encuentra cancelada.
- 2- Respecto a la situación constatada en el hallazgo N° 5, en lo concerniente a los contratos con las empresas tercerizadas para brindar servicios de seguridad e informática, corresponde mencionar que con fecha 22/8/2022 el Organismo celebró contrato con la empresa de seguridad y el 30/8/2022 con la empresa que brinda servicios de Informática.
- 3- Respecto al hallazgo N° 7, el Organismo dispuso por Resolución de Dirección General N° 21/22 de fecha 18/8/2022, un nuevo organigrama ubicando al Departamento de Auditoría Interna al máximo nivel de la estructura organizativa tal como lo sugiere la Norma Técnica N° 3 de la AIN.

Para las situaciones descriptas en los puntos 2 y 3 el Organismo proporcionó evidencia de dichas acciones. Respecto a lo mencionado en el punto 1 podrá ser verificado en oportunidad de la realización de una auditoría de seguimiento a efectos de evaluar el estado de avance general de la totalidad de las recomendaciones efectuadas en el informe.

ANEXO 1 - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS

