Ministerio de Economía y Finanzas

Auditoría Interna de la Nación

CORPORACIÓN VIAL DEL URUGUAY

Informe de Auditoría

(Actuación de seguimiento)

Montevideo, noviembre de 2022

INFORME EJECUTIVO

OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar las acciones implementadas por la Corporación Vial del Uruguay en relación con los hallazgos detallados en informe de auditoría contenido en Expediente N° 2020-5-3-0001067, a fin de mitigar los riesgos a los cuales se encuentra expuesto el organismo.

CRITERIOS DE AUDITORIA Y METODOLOGIA APLICADA

Los procedimientos de auditoria 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 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 a las Normas Generales de Control Interno adoptadas por Resolución de la A.I.N. de fecha 25/01/2007.

ANTECEDENTES

Por Resolución de la AIN de fecha 19/1/2021 se aprobó el informe de auditoría realizado en la Corporación Vial del Uruguay (CVU), cuyo objetivo fue evaluar la gestión de los fondos percibidos por el organismo, 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", en el período 06/2019 al 06/2020.

En el mismo se concluyó que la gestión y administración de los fondos del Programa por parte de CVU, presentaba debilidades que no permitían asegurar el uso eficiente de los mismos. Esto obedecía a que los controles implementados eran insuficientes en actividades claves, sumado a que no se dispone de información íntegra, confiable y oportuna que permitiera un adecuado monitoreo sobre la ejecución de los recursos.

Esto se fundamentó principalmente en las siguientes constataciones:

a) Demoras en los tiempos de adjudicación, superando en algunos casos los 400 días, respondiendo 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 acompase las necesidades actuales de la CVU para la ejecución de estos

CONCLUSIÓN

Analizada la información remitida por la CVU, referente a las acciones tomadas ante las recomendaciones realizadas por la AIN, se concluye que los riesgos asociados a tres de los cuatro hallazgos se encuentran mitigados. En referencia al hallazgo n° 01 - Proceso de Contratación: Tiempos de Contratación e Inicio de Obras, hay criterios que el organismo evaluó mantener asumiendo los eventuales riesgos que esto puede conllevar, como se desprende del cuadro de evaluación.

CUADRO DE EVALUACIÓN.

Hallazgo N° 1		
	Situación año 2020	***Situación actual***
Hallazgo	**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	**a.** En relación con la observación referente a los períodos extensos que insumía el proceso de contratación, el organismo presentó documentación correspondiente al año 2021, así como Informes de Auditoría del Programa de los ejercicios 2020 y 2021 que dan cuenta que dicha observación fue subsanada. Sin perjuicio, en referencia a la recomendación de evaluar la participación de un técnico de CVU como integrante de la CAA conjuntamente con el MTOP, el Directoria ha mantenido su postura al respecto. **b.** Respecto a los atrasos contratados para el inicio de las obras, asociado principalmente al requisito de aprobación previa de las canteras para el comienzo de las obras, las autoridades definieron de acuerdo con el asesoramiento legal recibido, continuar con dicho criterio, asumiendo los eventuales riesgos que esto puede conllevar.

<table>
<tr>
<td></td>
<td>fecha un plazo mayor a 400 días, como se desprende en el siguiente cuadro:
<table>
<tr><th>OBRA</th><th>TOTAL DÍAS</th><th>CONTRATO</th></tr>
<tr><td>C/122</td><td>197</td><td>11/9/2019</td></tr>
<tr><td>C/124</td><td>211</td><td>25/9/2019</td></tr>
<tr><td>C/130</td><td>423</td><td>02/6/2020</td></tr>
<tr><td>C/131</td><td>251</td><td>20/12/2019</td></tr>
<tr><td>C/132</td><td>434</td><td>En Curso</td></tr>
<tr><td>E/12</td><td>290</td><td>En Curso</td></tr>
<tr><td>P/42</td><td>343</td><td>21/1/2020</td></tr>
<tr><td>P/43</td><td>129</td><td>En Curso</td></tr>
</table>

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.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Riesgo</td>
<td>- 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</td>
<td>No aplica</td>
</tr>
</table>

	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	**Alto**	**Bajo**
Recomendación	**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.	No aplica
Estado	**El Organismo asume el riesgo**	

Hallazgo N°2.1		
	Situación año 2020	***Situación actual***
Hallazgo	**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.	La CVU presento mail de intercambio con el BSP de fecha noviembre de 2020, correspondientes a la obra P/38 – ampliación de contrato, que dan cuenta del acuerdo entre los organismos a fin de establecer como criterio la registración de las obras de ampliación como obra nueva y ya no como modificación de obra en proceso, a los efectos de llevar el control de las leyes sociales.
Riesgo	- 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.	No aplica
Criticidad	**Alto**	No aplica
Recomendación	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.	No aplica
Estado	**Implementado**	

Hallazgo N° 2.2		
	Situación año 2020	***Situación actual***
Hallazgo	**Reconocimiento del Gasto: 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 que 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	De la información que surge del informe de auditoría externa correspondientes a los ejercicios 2020 – 2021, así como del acuerdo con el BPS ya mencionado up supra, las observaciones han sido subsanadas. En referencia al tipo de cambio, el organismo manifiesta que los contratos de obra son en pesos uruguayos y a los efectos del reconocimiento se utiliza la cláusula 8.4 del nuevo contrato de concesión vigente, TC interbancario fondo vendedor del día 28 del mes posterior al de la ejecución de los trabajos. En relación al reconocimiento del gasto, el organismo presento notas que contienen la Ecuación Económica enviada al MTOP correspondientes a los años 2021 – junio 2022, de las que se desprende que el 91% de los gastos ya se encuentran aprobados.

	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.	
Riesgo	- 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.	No aplica
Criticidad	**Extremo**	No aplica
Recomendación	**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. Actualizar la remisión de la información al MTOP para el reconocimiento del Gasto Realizado, en cumplimiento con lo establecido en el Convenio.	No aplica
Estado	**Implementado**	

Hallazgo N° 3		
	Situación año 2020	***Situación actual***
Hallazgo	**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	Con fecha 24/11/2021 se firmó un nuevo Anexo I al Contrato de Concesión, en el que se definió mantener el porcentaje del 2.2% de gasto por administración del programa (Clausula 8.5).

	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: (detalle del cuadro en ANEXO I) **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. 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.	
Riesgo	- 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.	No aplica
Criticidad	**Extremo**	No aplica
Recomendación	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.	No aplica
Estado	**Implementado**	

ANEXO I

Nivel de criticidad, conforme a los criterios adoptados por la AIN.

Extremo	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.
Alto	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.
Medio	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.
Bajo	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.

ANEXO II

Nivel de implementación de las acciones adoptadas por el organismo a fin de mitigar los riesgos relativos a los hallazgos de auditoría.

Implementado	Las medidas adoptadas por el Organismo mitigan los riesgos a los cuales se encontraba expuesto.
Parcial	Las medidas adoptadas por el Organismo no son suficientes para mitigar los riesgos a los que se encuentra expuesto el Organismo.
En Proceso	Las medidas definidas por el Organismo se encuentran en etapa de implementación, extremos que continúan exponiendo al Organismo a los riesgos identificados.
No implementado	No se identificaron acciones adoptadas por el Organismo, extremos que continúan exponiendo al Organismo a los riesgos identificados.
El organismo asume el riesgo	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.