



Ministerio  
**de Economía  
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

# **ADMINISTRACIÓN DE FERROCARRILES DEL ESTADO (AFE)**

## **Informe de Auditoría**

Montevideo, agosto de 2023

## INFORME EJECUTIVO

### OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar la gestión de los inmuebles que conforman el patrimonio de la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE) así como de los ingresos y gastos asociados a los citados bienes.

El alcance del análisis abarcó:

- los inmuebles identificados por el Organismo como propios a la fecha del informe.
- la gestión sobre los ingresos y los créditos derivados de: arrendamientos o concesión de derechos de uso y reembolsos por consumo de agua, luz y demás servicios.
- la gestión del gasto incurrido para la vigilancia de los predios, por el período 2019-2022.

Algunos procedimientos de auditoría pueden incluir un período más extenso.

No se incluye el estudio de la razonabilidad de las decisiones adoptadas sobre el destino dado a los bienes.

Limitación al alcance: No fue posible realizar los procedimientos de auditoría sobre los controles efectuados para garantizar la efectiva prestación del servicio de vigilancia acorde a lo adjudicado, ya que existe en curso un proceso sumarial respecto a una de las partes intervinientes.

### CRITERIOS DE AUDITORÍA Y METODOLOGÍA 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 al Marco Integrado de Control Interno adoptado por Resolución de la A.I.N. de fecha 12/06/2023.

### CONCLUSIÓN – RESULTADOS

AFE es poseedora de una gran cantidad de inmuebles en todo el país ya sea en terrenos o construcciones (estaciones, parajes, depósitos, etc.) en los que ha desarrollado su actividad. No obstante, la baja de la actividad ferroviaria ha determinado que terrenos y estaciones hayan quedado inoperantes y ha recurrido a cesiones de uso, arrendamientos y comodatos de muchos de esos inmuebles permaneciendo otros sin uso o destino específico.

A la fecha la Institución desconoce el universo de los inmuebles que integran su patrimonio, no posee información confiable e íntegra sobre los bienes inmuebles de su propiedad, su valor patrimonial y/o catastral, así como sobre su disposición y estado. Los controles existentes no permiten conocer el estado de conservación actual de dichos

bienes, quienes son sus ocupantes ni asegurar el adecuado uso que se le da a sus instalaciones.

La falta de certeza sobre la cantidad de inmuebles arrendados y la ineficiente gestión de cobro genera incertidumbre sobre el principal ingreso que tiene hoy en día el Organismo, en cuanto a los importes a percibir, su exigibilidad, así como sobre la disponibilidad de dichos bienes.

Respecto del servicio de vigilancia contratado para los inmuebles, no se ha constatado la existencia de un estudio objetivo que avale que los requerimientos de la prestación solicitados sean acordes a las necesidades. Existen debilidades en la etapa del llamado del servicio que impactan en el proceso de contratación. Asimismo, no se puede asegurar que las actividades de control implementadas garanticen la salvaguarda de dichos activos.

Por último, el funcionamiento actual del Organismo y un ambiente de control que presenta debilidades facilita la no ejecución en tiempo y forma de la gestión referida y la concentración de funciones incompatibles.

Es oportuno y necesario que la Institución considere las observaciones realizadas a fin de redefinir su estructura ajustando los procedimientos y las actividades de control asociadas a los mismos de manera de aplicar los recursos apuntando a la eficacia y eficiencia en su gestión.

## INFORME DETALLADO

### I. MARCO DE REFERENCIA

#### Creación y competencias

La Institución fue creada en el año 1952 por la Ley No. 11.859. Es un servicio comercial descentralizado en forma de Ente Autónomo (Decreto Ley No. 14.396 de fecha 10/07/1975 - Carta Orgánica de AFE (CO)).

Las principales competencias definidas en el art No.3 de su CO son:

- Realizar servicios de transporte de pasajeros, cargas y encomiendas por vía férrea en todo el territorio de la República.
- Construir, modificar y conservar directamente o por contrato sus líneas férreas, material rodante y obras de explotación accesorias, así como adquirir todos los elementos necesarios para el cumplimiento de sus fines. (#)

- Contratar, en la medida que lo requiera, la prestación de un servicio ferroviario determinado, los complementarios de transporte colectivo de pasajeros, cargas y encomiendas.
- Suscribir, previa autorización del Poder Ejecutivo, convenios de interconexión ferroviaria internacional. (#)
- Retirar y reponer material ferroviario (vías, durmientes, etc.) cuando lo considere conveniente, manteniendo siempre un trazado para los destinos previstos para la línea afectada. (#).
- Contratar, en la medida que lo requiera, la prestación de un servicio.

Según el Art. 243 de la Ley No. 20.075 de fecha 20/10/2022 las competencias indicadas (#) serán transferidas al Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Se encuentra pendiente el Decreto Reglamentario.

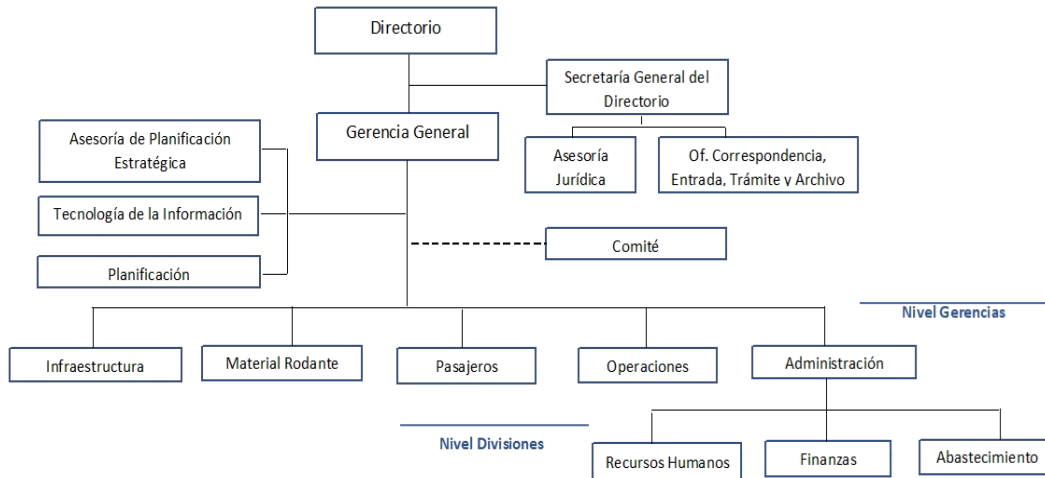
El artículo 206 de la Ley No. 17.930/05, autoriza a la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE) a participar de una sociedad anónima con la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) con el objeto de la prestación y realización de servicios de transporte de cargas por vía férrea. A estos efectos, en el año 2013 se creó la empresa Servicios Logísticos Ferroviarios (SELF S.A.) cuyo capital accionario se integra con el 51% de participación de AFE y el 49% restante por la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND).

### **Administración del Organismo y Estructura Organizativa**

La dirección técnica y administrativa del Organismo es ejercida por un Directorio de tres miembros, de acuerdo con lo dispuesto por la CO en su Art.4.

De acuerdo al informe proporcionado por la Gerencia de RRHH, la Organización contaba a Dic/22 con 379 funcionarios. Del total de la nómina, 30 son administrativos, 11 son profesionales, 9 son semi técnicos y el resto la componen personal operativo.

La estructura organizacional fue aprobada por RD 56/18 y 643/18, hasta el segundo nivel - Divisiones y es la siguiente:



Fuente: RRHH

Nota: En el esquema se detallan solamente las Divisiones pertenecientes al proceso estudiado.

### Información Financiera

Los recursos surgen de créditos presupuestales (art.303 Ley 18.996/12), subsidio e ingresos propios.

El último Informe de auditoría externa de los Estados Financieros de AFE corresponde al ejercicio finalizado el 31/12/22.

De los Estados auditados por el ejercicio 2022 surge que:

Resultados acumulados (\$ 12.149.135.589)

Resultado del ejercicio (\$ 865.686.662)

Ingresos operativos \$ 6.902.365

Ingresos no operativos \$ 89.697.930 (61% arrendamientos)

Asistencia financiera - Capital (subsidio) \$ 720.000.000

Inmuebles: valor neto de los inmuebles es de \$ 1.241.381.282.

### Bienes inmuebles

Los inmuebles propiedad de la entidad son destinados para uso propio o concedidos para el uso de terceros.

Entre las competencias del Directorio dispuestas en el Art 5 de la CO se encuentra "Realizar actos de disposición de los bienes del Organismo conducentes a una buena administración, con las limitaciones legales". AFE cede bienes a través de concesiones de uso, arrendamientos y comodatos.

De la información proporcionada sobre los inmuebles cedidos y los créditos de AFE por arrendamientos, surgen los Cuadro I y II:

Cuadro I - CANTIDAD DE INMUEBLES POR TIPO DE BENEFICIARIO

Ítem	Concepto	Cantidad de inmuebles
1	ARRENDADOS /CONCES. DE USO A EMPRESAS PRIVADAS	22
2	ARRENDADOS A PARTES RELACIONADAS (SELF S.A.)	2
3	ARRENDADOS A INSTITUCIONES PÚBLICAS	3
4	ARRENDADOS A FUNCIONARIOS	44
5	ARRENDADOS A PARTICULARES	229
<b>Total Inmuebles arrendados/conces. de uso</b>		<b>300</b>
6	EN COMODATO	106
7	EN COMODATO PRECARIO	462
<b>Total Inmuebles en comodato</b>		<b>568</b>
<b>Total de inmuebles</b>		<b>868</b>

Fuente: Informes de la Gerencia de Finanzas a junio/22 y Febrero/23, RRHH y Estados Financieros auditados año 2022.

Cuadro II - CRÉDITOS POR ARRENDAMIENTO

Ítem	Concepto	Total \$	%
1	ARRENDADOS /CONCES. DE USO A EMPRESAS PRIVADAS	\$ 6.765.313	
2	ARRENDADOS A PARTES RELACIONADAS	\$ 28.249.650	
3	ARRENDADOS A EMPRESAS PÚBLICAS	\$ 1.106.257	
4	ARRENDADOS A FUNCIONARIOS	\$ 39.935	
<b>Subtotal</b>		<b>\$ 36.161.155</b>	<b>62%</b>
5	ARRENDAMIENTOS A OTRAS PERSONAS FÍSICAS	\$ 22.278.661	<b>38%</b>
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 58.439.816</b>	<b>100%</b>

Notas:

- 1- Las cifras del ítem 5 incluyen intereses, T/C considerado \$39/USD.
- 2- Fuente: Informes de la Gerencia de Finanzas a junio/22 y Febrero/23 y RRHH.

### Créditos asociados a los inmuebles

Corresponden a reembolsos a realizar a AFE por concepto de UTE y OSE y otros servicios referidos a inmuebles que ocupan terceros, ya sea a título oneroso o gratuito.

El importe proporcionado por la Gerencia Financiera al 30/06/22 es de \$ 2.347.862, siendo la deuda más antigua de \$ 1.229.626 correspondiente a un deudor público.

### Partes intervinientes en el Proceso

De la información proporcionada surge que, las mismas dependen de la Gerencia General y se presenta en el siguiente **Cuadro de Tareas**:

Área involucrada	Principales actividades/ tareas	RRHH asignados (cantidad de personas)
Unidad Gestora de Inmuebles (UGI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantener actualizado el inventario de inmuebles.</li> <li>- Atender y gestionar las solicitudes de arrendamiento recibidas.</li> <li>- Gestionar solicitudes de comodato.</li> <li>- Todas las tareas administrativas pertinentes al tema.</li> <li>- Tareas propias de arquitectura.</li> </ul>	1 encargado: Arquitecto 1 funcionario para mantenimiento.
Asesoría Jurídico Notarial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Confección de los contratos, entre los cuales se encuentran los de arrendamiento.</li> <li>- Procesar los Reclamos de funcionarios, Juicios de desalojo, y otros en lo que le compete.</li> <li>- Mantiene el registro de los contratos.</li> </ul>	3 funcionarios profesionales 1 administrativo
Gerencia Comercial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asesorar sobre el mejor aprovechamiento comercial de los recursos de AFE entre los cuales se encuentra la gestión de inmuebles.</li> </ul> Incluye: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Llevar el registro mensual de los arrendamientos</li> <li>- Proporcionar mensualmente a la Gerencia General y al Directorio la información resultante del cobro de los ingresos y de las gestiones extrajudiciales ante los morosos.</li> </ul>	1 Gerente 1 administrativo



Gerencia de Finanzas	<ul style="list-style-type: none"><li>- Tareas inherentes a la Contabilidad presupuestal, patrimonial y Tesorería:</li><li>- Confección de los Estados Financieros individuales y consolidado del Organismo.</li><li>- Facturación de A.F.E.</li><li>- Seguimiento de los créditos a cobrar de lo facturado mensualmente.</li><li>- Registro y seguimiento de los cobros de arrendamientos por red de cobranza e informar a la U.G.I sobre los mismos y las deudas.</li><li>- Conciliaciones bancarias</li><li>- Seguimiento de los gastos desde que se ingresan a la Contabilidad Presupuestal</li><li>- Informes que solicita la superioridad</li></ul>	Gerencia: 2 Contadores Tesorería: 1 funcionario Patrimonial: 2 funcionarios (incluido Contador de apoyo) Presupuestal: 2 funcionarios
Departamento de Inspección y Vigilancia (DIV)	<ul style="list-style-type: none"><li>- Proponer los sistemas de seguridad</li><li>- Participar en la confección de los pliegos de licitación en lo relacionado a requerimientos específicos del Departamento y participar en el estudio de las ofertas recibidas.</li><li>- Planificar, organizar y controlar los medios de vigilancia</li><li>- Actuar como referente ante todos los servicios de vigilancia y seguridad contratados.</li><li>- Atender consultas y requerimientos de las Gerencias o Unidades, resolviendo las necesidades en la materia, según corresponda.</li><li>- Recibir informes diarios del servicio de todos los encargados de turno de los diferentes puestos</li><li>- Atender urgencias en materia de seguridad, resolver y contener dichas situaciones ya sea contratando servicios especiales de vigilancia, efectuando las denuncias correspondientes o concurriendo al lugar del hecho.</li></ul>	1 funcionario





	<ul style="list-style-type: none"><li>- Elaborar informes técnicos, expedientes, registrar y archivar</li><li>- Controlar y conformar la facturación.</li><li>- Controlar a la empresa de seguridad, efectuar inspecciones de los puestos de vigilancia, verificar el cumplimiento de lo dispuesto por contratos o licitaciones.</li></ul>	
Gerencia de Adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"><li>- Todo lo que incluya los procedimientos de compras (Licitaciones, Compra Directa y otros) Incluye realización de pliegos, coordinación con demás Gerencias, análisis de ofertas y publicaciones, entre otros.</li><li>- En los Almacenes (depósitos): apoyo en control de inventario, la guarda y cuidado de los materiales que ahí se depositan (útiles, repuestos, ropa, etc.).</li></ul>	Compras: 2 funcionarios Licitaciones: 2 funcionarios Importaciones: 1 funcionario
Oficina de Correspondencia, Trámites, Entrada y Archivo (OCETA)	<ul style="list-style-type: none"><li>- Asignar número de expediente</li><li>- Registrar los expedientes</li><li>- Crear los “falsos que ingresan en primera instancia a esta sección” e incorporar las minutas de movimientos recibidas</li><li>- Archivo de falsos expedientes y los originales con leyenda de archivo.</li></ul>	1 funcionario

La descripción de tareas fue proporcionada por las áreas que intervienen en el objeto del análisis, excepto el detalle de las referidas a la Gerencia Comercial que surgieron de la RD 120/16 y RD 205/16.

La Gerencia General depende del Directorio.

### **Servicio de vigilancia**

Dentro de los servicios tercerizados de apoyo, los de vigilancia y limpieza son los más importantes en referencia al importe gastado por el Organismo.

El servicio de vigilancia se contrata para inmuebles propiedad de la entidad distribuidos en todo el territorio nacional. Según lo manifestado por el Gerente General, se vigilan las estaciones o lugares en los que existe personal, materiales, material rodante, herramientas etc.

Por norma general, desde el año 2008 el servicio es contratado por licitación pública (LP).

Desde la finalización de la ejecución de la LP No. 11/19, se realizan Compras Directas debido a que el llamado a LP No. 23/21 quedó sin efecto, En el año 2022 se inició la LP No. 21/22.

Las 3 últimas licitaciones fueron adjudicadas al mismo proveedor.

La cifra adjudicada para la LP No. 11/19 fue de \$ 88.823.808 correspondiente al período 01/09/2019- 31/08/2021.

De la información sobre los pagos por este concepto de gasto proporcionada por la Dirección del Organismo, surgió que:

- Total del período 2004-2021: \$ 680.311.390.
- Importes anuales en constante ascenso desde \$ 4.905.316 en el año 2004, hasta \$ 52.300.562 en el año 2014.
- Importes con oscilaciones inferiores al 18% desde año 2015 a 2021 respecto a este último año.
- Total del año 2021 \$ 58.703.567.

### **Incumplimientos normativos**

Los últimos Estados Financieros presentados a la Auditoría Interna de la Nación corresponden al ejercicio cerrado el 31/12/20 y la última presentación al Sistema de Información de Auditoría Interna Gubernamental (Art. 73 Ley No.19.535/17) corresponde a Junio/20, información esta última que tiene como objetivo evidenciar, en tiempo y forma, el resultado de la gestión de las políticas públicas y los riesgos a los cuales se encuentran expuestos.

En ambos casos ha incumplido con los plazos dispuestos.

## **I. HALLAZGOS DE AUDITORÍA**

De los procedimientos de auditoría realizados surgen 8 hallazgos, los que presentan clasificados por su nivel de criticidad, conforme a los criterios adoptados por esta AIN y expuestos en Anexo I de este Informe.



	Extremo	Alto	Medio	Bajo
1. Ausencia de información completa, confiable y actualizada del universo y estado de los inmuebles	x			
2. Información no confiable y falta de controles sobre los derechos de uso otorgados a terceros	x			
3. Falta de certeza de los montos a cobrar por alquileres		x		
4. Ausencia de gestiones efectivas y oportunas de cobranza u otras acciones que sean pertinentes.		x		
5. Debilidades en el proceso de contratación de las empresas de seguridad		x		
6. Debilidades en la gestión y control de la prestación del servicio de vigilancia		x		
7. Falta de controles de la documentación laboral por los servicios tercerizados		x		
8. Deficiencias en el ambiente de control	x			

## Hallazgo No. 1

### Ausencia de información completa, confiable y actualizada del universo y estado de los inmuebles

- No existe un registro íntegro y confiable sobre los inmuebles que posee la entidad, sus ocupantes, si tienen la condición de precariedad y/o el plazo de concesión del derecho en caso de que existiera, así como de otros datos de interés para un adecuado seguimiento y control de los bienes. La Unidad Gestora de Inmuebles los registra en una planilla electrónica cuya información surge de un relevamiento realizado en el año 2001 y actualizaciones puntuales. La misma posee datos incompletos e incorrectos.
- El Organismo había sido informado por la Auditoría Externa que dictaminó sobre los Estados Financieros de ejercicios cerrados en los años 2019 a 2021, respecto a deficiencias en el inventario de inmuebles contabilizado y su valuación. Esta situación fue una de las causales de la abstención de opinión sobre los estados financieros presentados. El Tribunal de Cuentas de la República también había realizado estas observaciones.
- Se informó que hay terrenos propiedad de la entidad que se encuentran sin empadronar. En la planilla de la UGI constan inmuebles sin empadronar como, por ejemplo, en las estaciones Soudriers, Atlántida y Floresta.

- En inmuebles para los cuales AFE no definió un destino específico y no cuenta con servicio de vigilancia, la Asesoría Jurídico Notarial constató la ocupación por personas no autorizadas en dos estaciones ferroviarias, una vivienda vandalizada, así como asentamientos en la faja de la vía férrea.
- No se cumple con lo dispuesto en el Art. 70 Ley No. 19.924/20 por el cual se debe informar al Registro de Inmuebles del Estado de la Dirección Nacional de Catastro sobre los inmuebles que se tengan en propiedad o en posesión, a cualquier título. Cabe consignar, que esta obligación se enmarca en el Programa de Racionalización de Uso de Bienes Inmuebles del Estado con el cometido de relevar sus inmuebles e identificar aquellos que son prescindibles a efectos de su disposición por parte del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. En el caso de AFE, como ente autónomo, está obligado a informar a Catastro, quedando facultados a promover la enajenación de los calificados como prescindibles, a través del mencionado Programa.

### Riesgos asumidos por el Organismo

- Que no se pueda disponer de la totalidad de los bienes inmuebles de la Institución.
- Pérdida de Patrimonio del Estado.
- Que bienes del Estado sean utilizados por particulares sin la autorización correspondiente.
- Pérdida de generación de recursos.
- Colusión con ocupantes de los predios.
- Inadecuada toma de decisiones.

### Criticidad del Hallazgo



Extremo

### Recomendaciones

- Efectuar un inventario de los inmuebles, con la determinación de su estado, valuación y afectación.
- Mantener registros actualizados y confiables.
- Adoptar medidas que garanticen la salvaguarda de los bienes inventariados de la Institución y de los derechos que emergen por su utilización.
- Definir controles que garanticen una gestión eficiente y eficaz de los bienes propiedad de AFE y de los recursos asociados a los mismos.
- Dar cumplimiento a lo establecido en el Art. 70 Ley No. 19.924/20.

## Hallazgo No. 2

### Información no confiable y falta de controles sobre los derechos de uso otorgados a terceros

- El sistema de registro y archivo de la Asesoría Jurídico Notarial no permitió totalizar e identificar los contratos celebrados según su tipo. Los contratos están archivados por número de contrato, llevándose un registro que no brinda la confiabilidad necesaria para disponer de dicha información. A vía de ejemplo, no se pudieron localizar un contrato de comodato y otro contrato por el cual se está computando alquiler.
- En notas a los estados contables del ejercicio 2022 se informa que existían 106 comodatos y 462 comodatos precarios. Sin embargo, en la planilla de inventario de la Unidad Gestora de Inmuebles figuran 299. Solicitada la lista de inmuebles dados en comodato, se informó que AFE no cuenta con este detalle.
- No se tiene un adecuado control sobre los inmuebles dados en comodato, arrendamiento y otros derechos de uso en cuanto al control de los vencimientos contractuales, de la adecuada utilización del bien, así como del cumplimiento de las obligaciones contractuales de parte del beneficiario como ser el pago de consumos y tributos vinculados al inmueble. La Asesoría Jurídico Notarial informó que cuando el comodato termina muchas veces se abandona el bien sin avisar a AFE o, cuando se rescinde, se entrega el bien no en las condiciones en las que fue recibido. Entre los datos contenidos en la planilla de clientes particulares por arrendamientos se encuentran los vencimientos y en la misma consta que el 90% de los contratos se encuentran vencidos hace más de 5 años.

### Riesgos asumidos por el Organismo

- Uso indebido de los inmuebles del Estado.
- Que no se pueda disponer de la totalidad de los bienes inmuebles de la Institución.
- Pérdida de generación de ingresos.
- Colusión con ocupantes de bienes.

### Criticidad del Hallazgo

 Extremo

### Recomendaciones

- Efectuar un inventario completo y confiable de los contratos de uso de inmuebles.
- Asegurar que todas las concesiones de derechos de uso se encuentren formalizadas.

- Mantener registros actualizados y confiables de los contratos celebrados.
- Definir actividades de control respecto al cumplimiento de los derechos y obligaciones que emergen de los contratos.

### Hallazgo No. 3

#### Falta de certeza de los montos a cobrar por alquileres

- La Gerencia responsable de la facturación y registro no posee un listado integral de los arrendatarios de los inmuebles y sus saldos, utiliza planillas electrónicas por tipo de cliente y no todas las deudas se encuentran registradas en la contabilidad. Específicamente, para los 229 clientes particulares, mensualmente se emiten y registran documentos que agrupan lo efectivamente cobrado sin registrar contablemente la deuda ya sea a nivel global o individual.
- El seguimiento de las deudas de los clientes particulares, por parte de la Gerencia de Finanzas, se comienza a realizar a partir del cómputo de deuda de 213 clientes aportados por la UGI del cual la Gerencia manifiesta no poseer confiabilidad.
- Asimismo, como respaldo de los arrendamientos, dicha Gerencia manifestó que utiliza una copia de los contratos. Sin embargo, no le fue posible localizarlos en su totalidad entre ellos uno que se viene computando desde el año 2017.
- No todos los inmuebles arrendados se encuentran en la lista de clientes con cuota/s a pagar. La Asesora Jurídica constató actualmente la ocupación y no pago del arrendamiento de un ex funcionario de AFE que se desempeña en otra Institución del Estado. El mismo mantenía en su poder las 2 vías del contrato sin firmar de fecha 20/03/2013 (inmueble 850-01 A). De acuerdo con el procedimiento descrito, la firma del contrato debería haberse recabado por parte de la UGI.

#### Riesgos asumidos por el Organismo

- Pérdida total o parcial de ingresos por concepto de arrendamientos.
- Colusión con ocupantes de bienes.
- Toma de decisiones incorrecta por desconocimiento de los créditos efectivos a cobrar.

#### Criticidad del Hallazgo

 Alto

## Recomendaciones

- Registrar en la contabilidad la totalidad de los créditos y contrapartidas correspondientes.
- Mantener de forma actualizada y confiable la nómina de los créditos por arrendamiento.
- Definir canales de comunicación adecuados y controles, que garanticen que la Gerencia de Finanzas recibe en tiempo y forma toda la información de los arrendamientos a cobrar.

## Hallazgo No. 4

### Ausencia de gestiones efectivas y oportunas de cobranza u otras acciones que sean pertinentes.

Del detalle proporcionado de los créditos, surge la siguiente información:

#### ANTIGÜEDAD DE LOS CRÉDITOS - EMPRESAS Y FUNCIONARIOS- POR ARRENDAMIENTO y GASTOS ASOCIADOS

Ítem	Concepto	Año				
		2020 y ant.	2021	2022	Total \$	%
1	Arrendados a privados/ conces. de uso (empresas)	\$ 2.043.158	\$ 1.760.496	\$ 2.961.659	\$ 6.765.313	19%
2	Arrendados a partes relacionadas	\$ 12.840.750	\$ 10.272.600	\$ 5.136.300	\$ 28.249.650	78%
3	Arrendados a públicos	\$ 386.942	\$ 339.498	\$ 379.817	\$ 1.106.257	3%
4	Arrendados a funcionarios	\$ 0	\$ 0	\$ 39.935	\$ 39.935	0%
<b>Total</b>		<b>\$ 15.270.850</b>	<b>\$ 12.372.594</b>	<b>\$8.517.711</b>	<b>\$ 36.161.155</b>	<b>100%</b>
<b>%</b>		<b>42%</b>	<b>34%</b>	<b>24%</b>	<b>100%</b>	

#### DETALLE SOBRE ARRENDAMIENTOS A PARTICULARES

Ítem	Total adeudado \$	Cantidad arrendamientos	Cuotas mensuales	Cobranza mes	Promedio mensual de cuota
5	\$ 22.278.661	229	\$ 609.760	\$ 328.546	\$ 2.662

Nota: arrendamientos que se abonan a través de la red de cobranzas.

Del detalle de los arrendamientos, surgió que:

En cuanto a los créditos de empresas y funcionarios, el 42% de lo adeudado posee una antigüedad mayor a 2 años.

El 78% de las deudas son de la empresa SELF SA (empresa de la cual AFE es accionaria), saldo que se acumula desde el año 2019.

En cuanto a los arrendamientos a particulares, el importe no cobrado de las cuotas mensuales es del 46% de las mismas y el total adeudado representa un 3654% de dichas cuotas. Cabe aclarar que la Institución carece de garantías de alquiler a ser ejecutadas. Por otra parte, el 73% de los arrendatarios particulares adeudan un monto superior a 2 cuotas.

Respecto a los gastos asociados a los inmuebles, existe un gasto por consumo eléctrico de un Municipio del interior del país sin rembolsar por \$ 1.091.307 a junio/22 sobre el cual la Gerencia Financiera no ha recibido instrucciones de cómo proceder con el saldo y la facturación posterior. Es de destacar que el 90% de esta cifra es anterior al año 2018.

De una muestra de la información proporcionada de 10 deudores, surgió que además de gestiones de cobro inefectivas, las mismas presentan las siguientes particularidades:

- múltiples intervenciones de las áreas involucradas sin arribar a una solución.
- falta de controles por parte del Organismo acerca de la situación ocupacional de los inmuebles (ocupación precaria, sin ocupar, realización de actividades ilícitas por parte del arrendatario, etc.)
- no surge del análisis de los expedientes el cumplimiento de un procedimiento uniforme con pautas definidas para la concesión en arrendamiento de los inmuebles, ni establecidos requisitos personales y de ingresos que deba cumplir la persona para que se le otorgue un bien en alquiler.

En el Anexo 2 se detallan casos específicos que evidencian las debilidades referidas en el párrafo anterior.

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

- Otorgar arrendamientos que no respondan al criterio definido por la Dirección.
- Pérdida de recursos por deudas irrecuperables.
- Colusión con arrendatarios.

### **Criticidad del Hallazgo**

 Alto

### **Recomendaciones**

- Garantizar la existencia de un procedimiento uniforme que contenga pautas para otorgar un bien en alquiler.



- Realizar el análisis formal de los créditos contingentes e iniciar las acciones correspondientes.
- Documentar, aprobar y difundir a las partes intervinientes, un procedimiento que permita adoptar acciones de cobro en tiempo y forma.
- Disponer la inclusión en los expedientes de toda la información pertinente a efectos de la toma de decisiones.
- Disponer actividades de control que garanticen el cumplimiento de los procedimientos dispuestos.

## Hallazgo No. 5

### **Debilidades en el proceso de contratación de las empresas de seguridad.**

- 1- No surgen elementos objetivos para la determinación y justificación de la necesidad.
  - No surge de la información proporcionada sobre la LP 11/19 justificación de la necesidad ni evidencia de un análisis objetivo que justifique en los inmuebles sujetos a vigilancia, las horas contratadas y su modalidad.
  - El Organismo desconoce el valor patrimonial actualizado de los bienes sobre los cuales se presta el servicio, pudiendo incurrir en gastos innecesarios o excesivos. La auditoría externa para el ejercicio 2021, constató que “AFE no ha realizado un estudio, para determinar, en su caso, cuál sería el ajuste de valuación necesario por deterioro de propiedad, planta y equipo”.
- 2- Deficiencias en el proceso de llamado a empresas:
  - En la LP 11/19 se constataron apartamientos al instructivo definido para el trámite de las licitaciones en cuanto a quien elabora el borrador del pliego y de intervención de la Asesoría Jurídico Notarial. En el procedimiento habitual, la Gerencia de Adquisiciones elabora un primer pliego y lo envía para su aprobación a la Gerencia peticionante y a la Asesoría Jurídico Notarial, entre otros. Sin embargo, el referido expediente es iniciado por DIV incorporando el borrador del pliego y remitiéndolo a la Gerencia General. Cabe destacar que de la evidencia documental (expediente licitatorio en formato papel), no se puede asegurar el diligenciamiento del debido proceso.
  - A su vez, la LP 11/19 tuvo observaciones del Tribunal de Cuentas, entre las que se encuentra la relativa a la redacción del pliego, contravención al art 48 TOCAF – criterio de valores objetivos de evaluación.
  - En el año 2021 la Licitación Pública No. 23/21 quedó sin efecto debido al incumplimiento del art. 51 del TOCAF (publicaciones), trámite licitatorio que insumió la cantidad de 8 meses. La dilación en la contratación a través de un proceso licitatorio

implicó que se tuvo que acudir a sucesivas prórrogas de la licitación anterior y a posteriores contrataciones en forma directa para cubrir el servicio desde 09/21.

### Riesgos asumidos por el Organismo

- Que se contraten servicios que no sean necesarios.
- Que inmuebles que requieran vigilancia, carezcan de la misma.
- Colusión con proveedores.
- Interposición de recursos ante el Organismo por desigualdad de condiciones para los oferentes.
- Incurrir en sobrecostos.

### Criticidad del Hallazgo

 Alto

### Recomendaciones

- Realizar una valuación de los bienes y evaluar la conveniencia de su custodia.
- Documentar, aprobar y difundir a las partes intervinientes, un procedimiento que permita acreditar el cumplimiento de la normativa, contribuya a la transparencia y garantice la oposición de intereses.
- Reflejar la aplicación de los procedimientos definidos en los expedientes.

## Hallazgo No. 6

### Debilidades en la gestión y control de la prestación del servicio de vigilancia

AFE cuenta con el Departamento de Inspección y Vigilancia (DIV), que participa en todas las instancias del proceso desde la identificación de la necesidad hasta la verificación del cumplimiento efectivo del servicio.

El mismo, se encuentra integrado por único funcionario que desempeña el cargo de jefe del departamento desde el año 2016.

El departamento no posee manuales de procedimientos.

La supervisión está a cargo de la Gerencia General, la cual manifestó que:

- no ha definido una operativa de control sistemática y periódica sobre las tareas realizadas en el departamento.
- el departamento no eleva informes periódicos que permitan verificar las tareas efectuadas.

Ambos elementos evidencian que no existe un adecuado ejercicio de supervisión ni líneas de reporte establecidas que permitan asegurar la adecuada gestión del Departamento y sus cometidos.

La limitación al alcance y a las constataciones previas, no permiten asegurar sobre la razonabilidad del gasto realizado por el Organismo y que los bienes hayan sido custodiados acorde a los requerimientos definidos.

### Riesgos asumidos por el Organismo

- Que los servicios contratados no sean los necesarios.
- Que la prestación del servicio no se adecúe a las condiciones adjudicadas.
- Colusión con los prestadores del servicio.
- Dilución de responsabilidades.

### Criticidad del Hallazgo

 Alto

### Recomendaciones

- Definir y difundir manuales de procedimientos que permitan la gestión del servicio con oposición de intereses, identificación de responsables, actividades de control, monitoreo y supervisión.
- Disponer periodicidad de las actividades de control y supervisión.

## Hallazgo No. 7

### Falta de controles de la documentación laboral por los servicios tercerizados

Se constató falta de controles sobre los servicios tercerizados – Leyes No. 18.099/07 y No.18.251/08 que pudieran implicar egresos para AFE por responsabilidad solidaria.

- El control fue realizado únicamente para los meses de agosto y setiembre de 2022 y para una de las dos empresas de vigilancia que se encontraban prestando el servicio. No se conservan papeles de trabajo que evidencien la realización integra de los controles conforme a la Ley ni del seguimiento de las observaciones realizadas a la empresa.
- Existen reclamos laborales por trabajadores de la vigilancia tercerizada. La Asesoría Jurídico Notarial informó que existen situaciones litigiosas por reclamos laborales de funcionarios de la empresa no controlada (5 Reclamos laborales por un total de \$ 2.583.632 y 1 demanda Laboral por \$ 1.731.719, anterior a agosto/22).

### Riesgos asumidos por el Organismo

- Asumir obligaciones por incumplimientos del proveedor ante el Estado y/o funcionarios.

### Criticidad del Hallazgo

 Alto

### Recomendaciones

- Implementar un procedimiento para el control para todos los servicios tercerizados que acredite la realización oportuna de dichos controles.

## Hallazgo No. 8

### Deficiencias en el ambiente de control

El Organismo posee debilidades en el ambiente de control que impactan en su gestión:

1. El funcionamiento organizacional no se ajusta a la última estructura aprobada y a partir del tercer nivel del organigrama no se encuentra aprobada la reestructura.
2. Respecto a las áreas involucradas en el proceso de análisis, en la estructura de funcionamiento se constató que:
  - Cuatro de las siete áreas no se encuentran en la estructura aprobada, algunas de las cuales se identifican como Gerencias. Las mismas son la UGI, la Gerencia Comercial, el Departamento de Inspección y Vigilancia y la Gerencia de Adquisiciones.  
A modo de ejemplo, en la Gerencia Comercial se manifestó que no debe realizar funciones por gestión de cobranza que fueron asignadas por RD No.120 y No. 205 del año 2016, por entender que se derogaron y se están realizando fuera de su dependencia. Solicitada la derogación, la misma no fue proporcionada.
  - La distribución de los recursos y la ausencia de manuales de procedimientos difundidos y aprobados para la ejecución de las tareas contribuyó a que actividades necesarias para una adecuada gestión del proceso analizado no fueran realizadas en tiempo y forma.
  - Existen líneas de reporte que no se encuentran definidas formalmente o cuyo cumplimiento no se ve reflejado en la documentación aportada al equipo auditor.

- No se cuenta con un soporte informático que permita identificar las actuaciones de cada área y su cronología. Los expedientes proporcionados no garantizan el fiel cumplimiento de las líneas de reporte dispuestas: no fue posible localizar todos los solicitados, se ubicaron originales incompletos, con hojas sin foliar y con enmiendas en los números de folio. De acuerdo con lo informado, los funcionarios no han recibido capacitación acerca del procedimiento para iniciar y sustanciar los trámites por expediente (arrendamientos, licitaciones, etc.).
3. No se constituyó la Unidad de Auditoría Interna acorde a lo dispuesto por el Art. 239 Ley No. 19.924/20. Dicha Unidad, en ejercicio de las funciones de aseguramiento y asesoría contribuiría a disminuir los riesgos a los que se encuentra expuesta la Institución e incrementaría el grado de eficacia y eficiencia en la ejecución de sus procesos.

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

- Dilución de responsabilidades y ejecución parcial, duplicación o no ejecución de tareas.
- Que se planifique, gestione, controle y evalúe erróneamente a partir de información no confiable.
- Colusión con terceros ajenos a la organización.

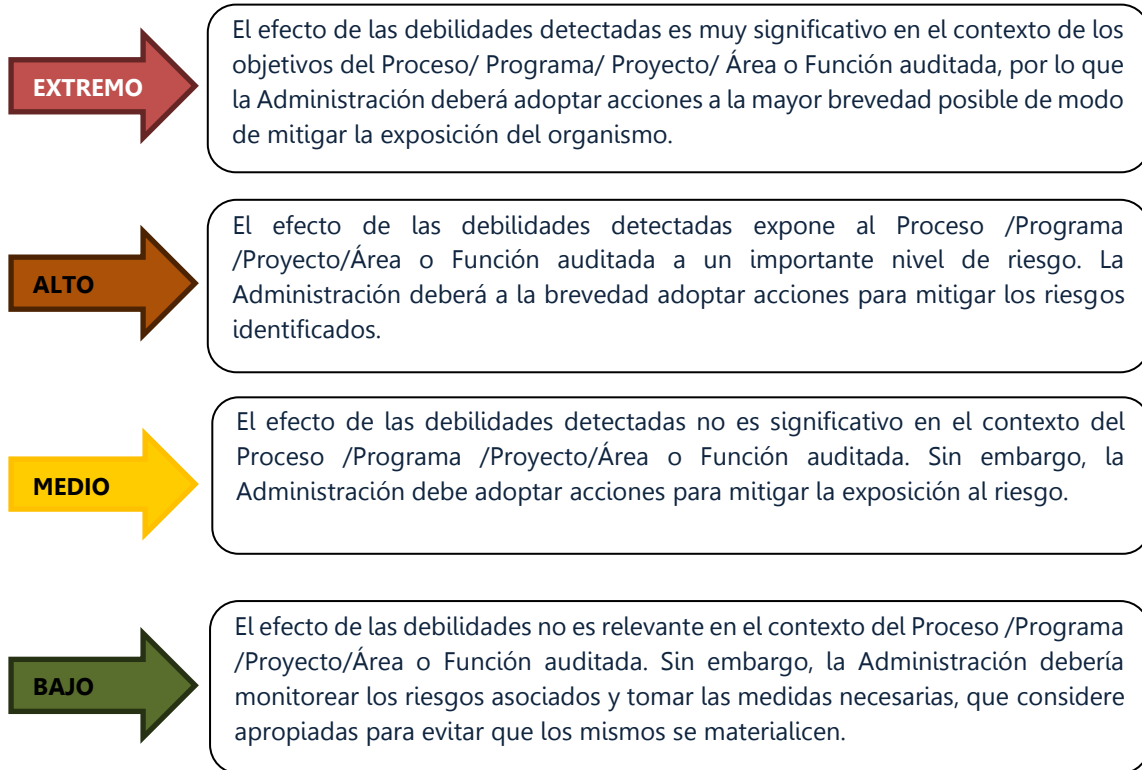
### **Criticidad del Hallazgo**

 Extremo

### **Recomendaciones**

- Diseñar una adecuada estructura de Gobernanza que contemple la segregación de funciones incompatibles y la correspondencia autoridad - responsabilidad para todos los niveles.
- Realizar, comunicar e implementar los manuales de procedimientos.
- Constituir la Unidad de Auditoría Interna acorde a lo dispuesto por el Art. 239 Ley No. 19.924/20.

## ANEXO I - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS



## ANEXO 2 – HALLAZGO 4, CASOS ESPECIFICOS

Del análisis de la documentación proporcionada, se destaca:

- **Inmueble en Estación Mercedes- Exp.607/13:** en noviembre de 2013 el Directorio de AFE por RD 716/13 aprueba el arrendamiento de uno de los inmuebles ubicados en Estación Mercedes. Lo que antecede a dicha resolución, únicamente, es una nota firmada por un particular interesado en el inmueble y una nota de la Unidad Gestora de Inmuebles a Gerencia General sugiriendo el arrendamiento del inmueble al interesado.

En este caso no se concretó el arrendamiento autorizado por el Directorio a través de la firma del contrato pertinente. En el año 2018 la UGI informa que el inmueble fue ocupado por el solicitante en forma precaria. En el año 2019 el ocupante fue procesado por actividades ilícitas que realizaba desde hace por lo menos 2 años en el propio inmueble, lo cual evidencia la falta de control que tiene el Organismo respecto a sus inmuebles, sus ocupantes y el destino que se les da a los mismos. No surge de la información proporcionada, constancia del cómputo de la deuda y del recupero del bien.

- **Inmueble en el Departamento de Flores – Exp.179/17:** Corresponde al mayor deudor de los clientes particulares, el cual mantiene una deuda por el arrendamiento de un predio, que a febrero del 2023 ascendía a \$ 1.323.605. En el año 2020 la UGI sugirió rescindir el contrato y eliminar los adeudos dado que el deudor no ocupó el predio al momento de firmar el contrato, argumento que no resulta válido para la no imputación del alquiler. Por otra parte, el solicitante expresamente indicó que su interés por arrendar no era el de ocupación sino por motivos de seguridad para evitar la ocupación por parte de intrusos del predio lindero al suyo. En el año 2022, la UGI reitera la sugerencia de eliminar como deudor al arrendatario.

Solicitado el contrato que se propone rescindir por parte de la UGI, el mismo no fue localizado por parte del Organismo. A la fecha, la deuda se acumula desde hace más de 5 años, no consta evaluación de la propuesta de la UGI o una solución alternativa que determine la pertinencia de la deuda, la continuación de su cómputo y/o la adopción de otras acciones.

- **Inmueble en Estación San Carlos, Maldonado – Exp.538/08:** Inmueble ocupado en forma irregular desde el año 2006 a 2016. Con fecha 9 de setiembre de 2016 se firma contrato de arrendamiento con quien era ocupante por un plazo de 2 años. A febrero/23 la arrendataria adeuda \$ 625.215, habiendo pago en el periodo 2019-2023 únicamente 7 meses de arriendo.

- **Inmueble en Montevideo – Contrato 4.838:** Se firmó en el año 2011 por 2 años. El último pago de alquiler realizado fue en febrero/20. En marzo/21 el arrendatario fallece continuando la ocupación el hijo, no regularizándose la situación ni realizando ningún pago. La inacción en cuanto a medidas de cobro no permitió conocer la situación del fallecimiento, hasta el año 2023. La deuda asciende a \$ 155.290 al 01/02/23.
- **Inmueble en el departamento de Florida – Exp. 209/95:** Arrendamiento a una empresa que según el arrendatario informó a AFE haber desocupado el galpón y su voluntad de entregar el inmueble desde el año 2019, sin evidenciarse respuesta. Se continúa computando alquiler, no se efectuaron pagos en 4 años por parte del arrendatario y no consta entrega de llave. El valor adeudado a Dic/22 es de \$ 182.830.
- **Inmueble en Young – Exp. 222/12:** Inmueble arrendado a una empresa desde el año 2012, con adeudos desde el año 2018 que a febrero/2023 ascienden a U\$S 38.000. En octubre/ 2022, la UGI sugiere dar de baja la deuda pues el inmueble no se encuentra ocupado. Asimismo, el inmueble fue arrendado con bienes muebles en custodia judicial de AFE inventariados oportunamente según consta en el contrato de arrendamiento. No se tiene constancia de la entrega de llaves por parte del arrendatario, ni de la verificación del inventario de bienes muebles en custodia.
- **Adeudos de 3 empresas** que a junio/22 ascienden a \$ 1.137.850 y acumulan importes anteriores al año 2018. A marzo/23 el equipo auditor no obtuvo respuesta sobre las acciones a seguir solicitadas en Julio/22 por la Gerencia de Finanzas.