informe

Ministerio de Economía y Finanzas
Auditoría Interna de la Nación

MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS

Dirección Nacional de Vialidad (D.N.V.)

Montevideo, noviembre de 2025

www.ain.gub.uy
Paysandú 941
Tel. 29017223

Informe ejecutivo

Objetivo y alcance

Evaluar las acciones implementadas por el organismo en la gestión de las modalidades de “Inversiones en obras fuera de la malla Concesión MTOP CND” y “Contratos de construcción, rehabilitación, mantenimiento y financiamiento” (CREMAF), a fin de dar cumplimiento al “Plan Nacional de Infraestructura Vial Quinquenio 2020-2024”.

El alcance de las pruebas abarcó el período comprendido entre los años 2019 - 2024, sin perjuicio de que para algunos procedimientos se consideró un período más extenso.

Criterios de auditoría y metodología aplicada

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 al Marco Integrado de Control Interno adoptado por Resolución de la A.I.N. de fecha 12/06/2023.

Conclusión – Resultados

Como resultado de los procedimientos realizados y en función de los hallazgos que se explicitan en informe detallado, se evidencian debilidades en la gestión, principalmente a nivel presupuestal por compromisos asumidos por concepto de subsidios. Así como, apartamientos a opiniones técnicas en cuanto a su pertinencia, que podrían determinar que a la fecha parte de esas obras aún no hayan comenzado.

Lo descrito expone al organismo a posibles incumplimientos ante obligaciones financieras asumidas, así como a un impacto en el logro de su cometido sustantivo.

Por lo expuesto, se recomienda a corto plazo elaborar un plan estratégico que permita afrontar las obligaciones financieras asumidas contemplando el cumplimiento de su objetivo estratégico. Asimismo, considerar al momento de la toma de decisiones que impactan en la intervención de la infraestructura vial un enfoque basado en riesgos a fin de mitigar principalmente los de carácter financiero y operativos.

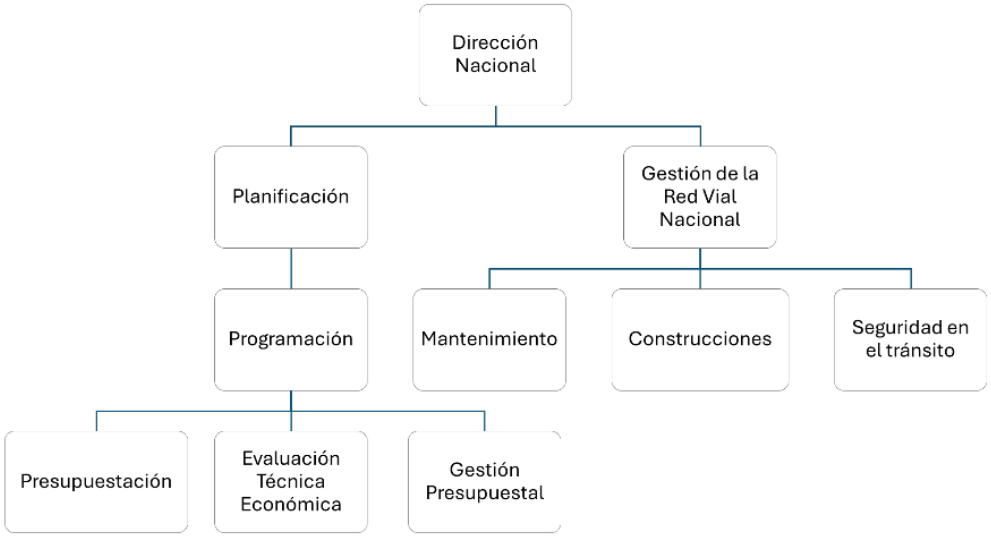
Informe detallado

I. Generalidades

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas es el órgano responsable de recuperar, mantener y desarrollar la infraestructura vial nacional en condiciones que faciliten el transporte de personas y bienes con confort, seguridad y al menor costo. Dicho cometido sustantivo lo ejerce a través de la Dirección Nacional de Vialidad, quien tiene como misión asegurar a los usuarios de las rutas su óptimo acceso, conectividad y circulación, en condiciones económicas y seguras, así como en coordinación con los demás modos de transporte, brindando un adecuado soporte para el desarrollo económico y social sostenible del país. Su gestión de la red vial nacional debe permitir un transporte eficaz y eficiente de personas y de cargas, articulando con la red vial departamental, y lograr una adecuada integración regional, asegurando la conservación de la infraestructura vial y minimizando el impacto ambiental.

Estructura organizativa:

La última reforma estructural fue aprobada por Decreto 307/023 del 24 de octubre de 2023, reflejándose en el siguiente organigrama las principales áreas que intervienen en el proceso objetivo del relevamiento de auditoría.



a. **Área Planificación,** fue creada con la nueva reestructura organizativa, cuya misión es la coordinación, contralor y apoyo en la gestión de la División Programación y de las actividades de apoyo a procesos de gestión administrativa y económica financiera, a fin de asegurar la determinación y ejecución de un plan integral de gestión de infraestructura vial, con disposición de los recursos necesarios para ello.

División Programación, tiene el cometido de gestionar la Red Vial Nacional, comprometiendo los niveles de servicio adecuados a cada tramo. En termino generales, el Área Planificación, realiza la planificación de la red vial con diferentes insumos brindados por otras dependencias del MTOP; coordinando tareas con la Corporación Vial del Uruguay (CVU), otros agentes estatales (a modo de ejemplo MEF y OPP) y organismos multilaterales, lo que se plasma en el plan quinquenal de obras presentado e incorporado a la ley de presupuesto.

De ésta depende los Departamentos:

- Presupuestación, realiza el costeo estadístico y analítico y la presupuestación de obras.
- Evaluación Técnico-Económica, realiza el estudio de rentabilidad de los proyectos, relacionándose con los organismos multilaterales en la gestión y seguimiento de los préstamos internacionales.
- Gestión Presupuestal, realiza un seguimiento mensual de lo presupuestado y lo ejecutado, evaluando los ajustes y desvíos, efectuando las gestiones de adecuación necesarias.

b. **Área Gestión de la Red Vial Nacional,** fue creada en la nueva reestructura organizativa, aunque en los hechos nunca funcionó como tal. Dentro de ésta se encuentran las Divisiones Seguridad en el Tránsito, Construcciones y Mantenimiento.

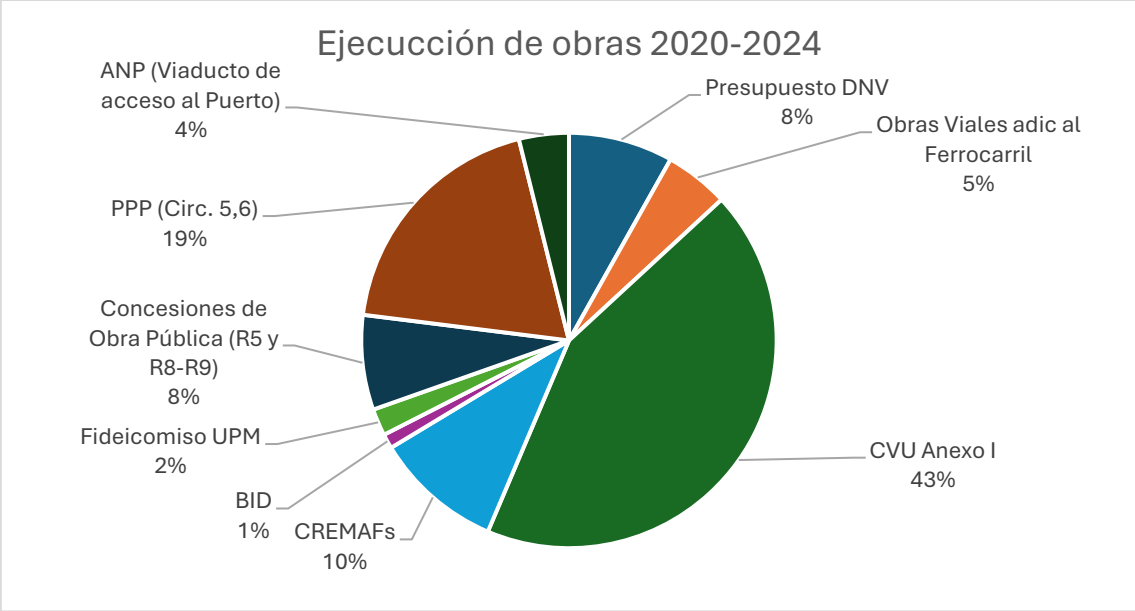
II. Plan Nacional de Infraestructura Vial quinquenio 2020-2024.

Definición de necesidad

La planificación quinquenal se realiza a partir de un plan técnico denominado “Plan B2”, que se alimenta de la información que emite el programa HDM4, y se complementa con otros parámetros, la que luego se ajusta en base al presupuesto asignado. Este programa es una base de datos que se nutre de la información incorporada manualmente por la División Mantenimiento respecto al índice de estado de las rutas, en base a relevamientos de rugosidad, pozos y fisuras superficiales. Asimismo, éste brinda una estimación del momento óptimo y más rentable de intervención en cada tramo.

Modalidades de gestión de obra.

El siguiente cuadro muestra las diferentes modalidades de ejecución de obra y lo que representaron porcentualmente en el quinquenio:



- **Obras por Administración Propia.**

Comprende obras de rehabilitación por contrato (licitaciones públicas) y de mantenimiento rutinario a cargo de las once Regionales con que cuenta la DNV, en rutas categorizadas como secundarias y/o terciarias, las que representan un aproximado de 4.454 Km.

De acuerdo con el Informe de Gestión 2024, se intervino en 2500 km. Aproximadamente, lo que representó un 8% de las obras ejecutadas en el quinquenio.

- **Inversiones en obras fuera de la malla Concesión MTOP Corporación Nacional para el Desarrollo (CND)/ Corporación Vial del Uruguay (CVU).**

En el marco del Convenio y contratación directa suscripto el 5 de octubre de 2001 entre el MTOP – CND/CVU, por Acuerdo Ad-Referéndum del 24 de noviembre de 2021, se incorporó la modalidad de "Ampliación Transitoria de la Red concesionada", que permite a solicitud del concedente incorporar nuevas obras fuera del área o red concesionada.

Estas ascendieron a USD 1.127.500.000, de las cuales USD 303.800.000 se financian con subsidios extraordinarios y USD 823.700.000 se financian con ingresos de la concesión del periodo 2016 a 2027, integrado principalmente por un subsidio anual de carácter presupuestal y el aporte de los usuarios a través de la recaudación de peajes.

- **Contratos de construcción, rehabilitación, mantenimiento y financiamiento (CREMAF).**

Por Acuerdo Ad-Referéndum del año 2021 mencionado supra, se acordó la ejecución de proyectos de construcción y mantenimiento viales con financiamiento de Subsidios CREMAF. Éstos tienen la particularidad de que la concesionaria accede al pago o repago de la cuota prevista trimestral, semestral o anualmente, una vez finalizado el 100% de la obra, o pago parcial de cuotas ante el cumplimiento de hitos o subtramos acordados.

Inicialmente, dichos subsidios ascendían a USD 64.523.007 anuales, incorporándose por ANEXO I 17) del 6 de julio de 2023 un complemento de USD 350.000.000 por el periodo de 2025 a 2034 a pagar en 10 cuotas anuales de USD 35.000.000.

Con fecha 19 de diciembre de 2024 se firmó un nuevo Acuerdo Ad-Referéndum, que modifica los montos de cuotas debidas, extendiendo el plazo de deuda hasta el año 2036, como se muestra en el siguiente cuadro, expresado en dólares:

AÑO	CREMAF
2024	4.500.000
2025	50.882.928
2026	80.216.399

2027	97.540.692
2028	99.460.982
2029	101.389.452
2030	103.331.326
2031	105.291.546
2032	107.274.788
2033	109.285.491
2034	103.943.234
2035	49.769.096
2036	19.344.141
TOTAL	**1.032.230.075**

Con la finalidad de garantizar las obligaciones de pago asumidas en los contratos CREMAF, el 1 de agosto de 2022, la CVU en carácter de fideicomitente y la Corporación Nacional Financiera Administradora de Fondos de Inversión S.A. como fiduciario, suscribieron el Contrato de Fideicomiso de Administración, Garantía y Pago CVU-CREMAF.

En el quinquenio, se adjudicaron bajo esta modalidad 5 obras de capacidad y desarrollo, de las cuales 4 fueron realizadas a partir de iniciativas privadas, en el marco de lo establecido por la Ley No. 17.555 del 18 de septiembre de 2002 y su Decreto Reglamentario Nº442/002 del 28 de septiembre del 2002. La referida ley establece en su art 19, literales F y G, los siguientes beneficios económicos para los promotores de la iniciativa:

- Porcentaje no menor al 5% ni mayor al 20% sobre el valor ofertado, que deberá ser precisado en el pliego de condiciones particulares de acuerdo con la complejidad de la iniciativa.

- No deberá abonar los pliegos del procedimiento competitivo correspondiente.
- Si el promotor resolviese no presentarse al procedimiento competitivo, tendrá como única compensación el derecho al cobro de una compensación por única vez equivalente al costo efectivamente incurrido y comprobado en la etapa previa.

Asignación presupuestal

Por Ley Presupuesto 19.924 del 18 de diciembre de 2020, se asignó al Inciso 10 MTOP, Programa 362 "Infraestructura vial", un monto de $ 43.337.660.000, equivalente a USD 997.195.283 (incluyendo donaciones de FOCEM).

El 67% del presupuesto, se destinó a subsidios, correspondientes al Proyecto 747 - Obra Pública Vial por Concesión: Auxiliar 001 Corporación Vial del Uruguay (CVU), Auxiliar 002 Concesionario Hernández y González (Ruta 5) y Auxiliar 003 Concesionario Camino a las Sierras (Ruta 8 y Ruta 9).

Plan de Inversión Presupustal DNV 2020-2024

Valores en USD, Incluye Impuestos y Leyes Sociales

Presupuesto DNV	2020	2021	2022	2023	2024	TOTAL DNV 2020-2024	Total DNV %
Obras y Mantenimiento DNV	33.456.889	63.475.258	57.266.711	40.031.450	40.578.581	234.808.889	24%
Aportes FOCEM	6.778.604	-	-	-	-	6.778.604	1%
Intermediación	16.337.624	16.993.730	16.890.722	16.799.289	16.707.856	83.729.221	8%
Subsidios	148.761.671	103.273.371	117.167.614	151.885.087	150.790.826	671.878.569	67%
Total Plan Presupuestal DNV	**205.334.788**	**183.742.359**	**191.325.047**	**208.715.826**	**208.077.263**	**997.195.283**	**100%**

Posteriormente, el art. 281 de la Ley 20.212 del 6/11/2023 (Aprobación de rendición de cuentas y balances de ejecución presupuestal – ejercicio 2022), indicó la apertura para el año 2024 del crédito para el Proyecto 747 - Auxiliar 004 por $ 428.170.000, con destino al pago de subsidios "CREMAF".

III. Hallazgos de Auditoría

Resumen de hallazgos				
	Extremo	Alto	Medio	Bajo
Hallazgo 1.- Subsidios CREMAF				
Hallazgo 2.- Iniciativa Privada				
Hallazgo 3.- Ampliación transitoria de la red concesionada				

Hallazgo 1: Subsidios CREMAF

Descripción:

Se constataron dificultades a nivel presupuestal para afrontar los compromisos asumidos en contratos de construcción, rehabilitación, mantenimiento y financiamiento, sin contar con evidencias de estrategias definidas para hacer frente al déficit presupuestario en el corto y largo plazo que los compromisos asumidos generaron.

a. Lo comprometido para el 1er semestre 2025 ascendió a USD 26.367.526, requiriendo para su cumplimiento un refuerzo de rubro de $ 784.736.196 adicionales, como se desprende del siguiente cuadro.

Inciso	Unid Ejec	Programa	Proyecto	Financ	Obj Gasto	Auxiliar	Moneda	Tipo Créd	Afectado
Nro Afectación		Importe	Verificado	Fecha Verificado	Confirmado	Fecha Confirmado	Resumen		
10	003	362	747	11	549	004	00	3	428.170.000
000039 000		1.212.906.196	Si	08/01/2025 17:08	Si	08/01/2025 17:12	SUBSIDIO CVU - CREMAF - 1 ER SEMESTRE 2025 U$S 26.367.526 T/C 46 EXP 24-10-3-6571		
000039 001		- 784.736.196	Si	21/01/2025 14:37	Si	21/01/2025 14:38	SE DESAFECTA POR CORRECCIÓN		
Total Monto:		428.170.000							

De las entrevistas realizadas surge que, dado los créditos existentes en la Unidad Ejecutora, el primer mecanismo posible para afrontar los pagos del segundo semestre de 2025 sería una nueva solicitud de Refuerzo de Créditos.

b. De mantenerse la misma asignación presupuestal para el quinquenio 2025-2029 que, para el quinquenio anterior, la que ascendió a USD 997.195.283, los compromisos por todo concepto de subsidios superan en más el 100% del presupuesto total asignado para al Inciso 10 MTOP - Programa 362 “Infraestructura vial”, como se desprende del siguiente cuadro:

	Concesión CVU			Concesión H&G	Concesión Camino de las Sierras	
AÑO	SUBSIDIO	SUBSIDIO EXT.	CREMAF	Ruta 5	Ruta 8	TOTAL, USD
2025	135.525.598	22.345.114	50.882.928	9.230.000	12.100.000	230.083.640
2026	88.000.000	16.894.386	80.216.399	14.370.000	11.225.000	210.705.785
2027	88.000.000	16.197.401	97.540.692	12.505.000	19.600.000	233.843.093
2028	88.000.000	15.513.947	99.460.982	27.790.000	19.600.000	250.364.929
2029	88.000.000	14.803.432	101.389.452	25.925.000	19.600.000	249.717.884
Total	**487.525.598**	**85.754.280**	**429.490.453**	**89.820.000**	**82.125.000**	**1.174.715.331**

Detalle de Riesgos:

- Incumplimiento de las obligaciones financieras asumidas por el Estado. (Financiero)
- Incumplimiento en la adecuada gestión de su cometido sustantivo, con el consiguiente impacto en la imagen institucional. (Estratégico)
- Reclamos judiciales por agentes externos. (Legales y Contractuales)

Recomendación:

Elaborar un plan estratégico que permita afrontar las obligaciones financieras, contemplando el cumplimiento del objetivo estratégico del Organismo.

Hallazgo 2: Iniciativa Privada

Descripción:

No se evidencia de los expedientes de propuestas de iniciativa privada, la conformidad técnica de los estudios de factibilidad que respalden la no objeción ministerial. Si bien dichos pronunciamientos no son de carácter vinculante, su no consideración puede impactar en la concreción de sus cometidos sustantivos:

- Las observaciones referentes a aspectos formales, financieros y técnicos realizadas por las distintas áreas de la DNV llevan a sugerir la desestimación de una de las iniciativas privadas. Asimismo, se expresa en otro de ellas, la ausencia de un estudio del tránsito que justifique el diseño del paquete estructural.
- En dos de los informes se sugiere que, en caso de intervenir sobre las rutas, su gestión sea por la Administración, dado los beneficios especiales que el proceso de iniciativa privada significa para el proponente (art. 19 lit. F de la ley 17.555).
- En tres de las propuestas se consideraron tramos ya incluidos en contratos de Concesión vigentes.

Es de precisar que todas las obras fueron adjudicadas, encontrándose a mayo de 2025 tres aun sin iniciar como se desprende del siguiente cuadro:

Iniciativa Privada	Presentación	Fecha de contrato	Avance a mayo 2025
CREMAF RUTA 9	Ago-20	Ago-22	83%
CREMAF RUTA 1 entre Ruta 22 y Ruta 50	Ago-20	set-24	0%
CREMAF INTERCAMBIADOR R101 Y R102	Jul-20	Ene-25	0%
CREMAF RUTA 19 ENTRE LAS PROGRESIVAS 56KM300 (RUTA 6) Y 89KM220 (CERRO CHATO)	May-23	Nov-24	0%

Detalle de Riesgos:

- Incumplimiento en la adecuada gestión de su cometido sustantivo, con el consiguiente impacto en la imagen institucional. (Estratégico)
- Sobrecostos (Financiero)
- Colusión de intereses entre las partes intervinientes y los proponentes (Fraude)

Recomendación:

a) Rever, diseñar e implementar para la gestión de las iniciativas privadas, un proceso que garantice las consideraciones técnicas de los expertos en la materia, o en su defecto se plasme la fundamentación que da lugar a la no objeción de los mismos.
b) Evaluar en aquellas obras adjudicadas, pero aún no iniciadas su pertinencia y necesidades técnicas, a fin de minimizar impactos negativos para la administración.

Hallazgo 3: Ampliación transitoria de la Red Concesionada.

Descripción:

a. Se evidenciaron debilidades de gestión que impactaron en el equilibrio de la ecuación económica financiera necesario para dar cumplimiento a la integridad de las obligaciones asumidas por la CVU respecto a su red concesionada. Esto responde a que 104 obras de las 153 que conformaron la ampliación transitoria se financiaron con ingresos de la concesión, partiendo de una sobrevaluación del monto proyectado como ingreso de CVU para el periodo 2020-2024. Se constató menor recaudación por concepto de subsidios fijo, la que respondería a ajustes a la baja en las obligaciones por subsidio anual correspondientes al Organismo, por un monto de USD 47.525.597 como se desprende del siguiente cuadro:

Año	Subsidio anual Anexo 2021	Subsidio anual Anexo 2024
2020	54.199.272	54.199.272
2021	110.716.593	110.839.252
2022	102.666.666	182.927.899
2023	88.000.000	7.616.108
2024	88.000.000	40.474.403
Total	**443.582.531**	**396.056.934**

.

Asimismo, en materia de peajes, el Ministerio cuenta con un "histórico de reconocimiento de recaudación de peaje" conciliado hasta el año 2022, tomando como cierta la información proporcionada por el Concesionario para la toma de decisiones con posterioridad a dicha fecha.

b. Un 13% de las obras responde al deterioro de las carreteras, afectadas por el crecimiento del tránsito y rutas que luego de intervenidas no cumplieron con el periodo vida útil prevista. Este se habría dado por la concreción de nuevos emprendimientos de magnitud que afectaron la red vial, a incumplimientos por parte de las empresas y/o debilidades en los controles por parte del organismo.

Detalle de Riesgos:

- Inadecuada toma decisiones por no contar con información confiable y oportuna. (Operacional)
- Incumplimiento de las obligaciones financieras asumidas por el Estado. (Financiero)
- Reclamos judiciales por agentes externos. (Legales y Contractuales)
- Insatisfacción de los usuarios del servicio, con el consiguiente impacto sobre la imagen institucional. (Estratégico /Reputacional)

Recomendación:

- Evaluar en coordinación con el Concesionario la incorporación de nuevos recursos económicos y/o modificación de obras, a fin de mantener el equilibrio de la ecuación económico-financiera de la concesión necesario para dar cumplimiento a las obligaciones asumidas.
- Diseñar e implementar acciones a fin de contar con información integra, veraz y oportuna sobre la recaudación de la Concesionaria por concepto de peajes.

ANEXO I - 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.

ANEXO II – Categorización de riesgos

Riesgos

Estratégicos: Se asocia a los asuntos relacionados con la misión y el cumplimiento de los objetivos estratégicos

Reputacionales: Se refleja en un impacto de la materialización de cualquier tipo de riesgo, podría implicar presencia en cualquiera de las categorías de riesgo descritas anteriormente.

Operacionales: Este rubro considera los riesgos relacionados con fallas en los procesos, en los sistemas o en la estructura de la institución.

Financiero: Se relaciona con los recursos económicos de la institución, principalmente de la eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos.

Legales y contractuales: Afecta la capacidad de la entidad para dar cumplimiento a la legislación y obligaciones contractuales.

Tecnológico: Se relaciona con la capacidad de la institución para que las herramientas tecnológicas soporten el logro de los objetivos estratégicos.

Fraude: Se relaciona con la evasión de los controles internos o explotación de las debilidades de dichos controles, el robo de activos, y la colusión.

Sostenibilidad: Se relaciona con aquella condición o acontecimiento derivado de factores ambientales, sociales o de gobierno corporativo que, de llegar a producirse, podrían causar un impacto negativo material.