informe

Ministerio de Economía y Finanzas
Auditoría Interna de la Nación

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Dirección Nacional de Catastro

Actuación de Seguimiento

Montevideo, febrero de 2026

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

Informe ejecutivo

Objetivo y alcance

Evaluar las acciones implementadas por la Dirección Nacional de Catastro, en relación con los hallazgos detallados en informe de auditoría contenido en Expediente N° 2024-5-3-000103, a fin de mitigar los riesgos a los cuales se encuentra expuesto el organismo.

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.

Antecedentes

Por Resolución de la AIN de fecha 22/07/2024 se aprobó el informe de auditoría realizado en la Dirección Nacional de Catastro, cuyos objetivos fueron:

1. Evaluar las acciones implementadas por la Dirección Nacional de Catastro (DNC), en la gestión del Registro Único de Inmuebles del Estado (RUIE), concebido para la correcta individualización y valoración de los inmuebles en propiedad o posesión a cualquier título. Asimismo, se analizó el cumplimiento de las etapas establecidas por la normativa para los

inmuebles declarados prescindibles. El alcance del trabajo de auditoría abarcó el período enero/2023 a marzo/2024, sin perjuicio que para algunas pruebas se consideró un período más extenso.

Al respecto se concluyó que, las actividades de control implementadas por la Dirección Nacional de Catastro, en la gestión del RUIE, no permiten la optimización de la información de los inmuebles del Estado. Esto impacta, a su vez, en la posibilidad de contar con una base de datos única, confiable y completa de los inmuebles del Estado, en referencia a las entidades estatales obligadas, para su correcta individualización, valoración y toma de decisiones.

Por otro lado, las debilidades en el proceso de identificación y remisión de información al PRUBIE, no da seguridad razonable de la integridad y oportunidad de la información brindada sobre los bienes inmuebles declarados prescindibles.

Es de precisar que las observaciones descriptas no solo son imputables a la Dirección Nacional de Catastro, sino también a la actitud asumida por parte de los organismos obligados legalmente. Así como a la imposibilidad de una continuidad y consolidación de la base de datos ya existentes en el Departamento de Inmuebles de Estado con la del RUIE en instancia de su gestión por la Contaduría General de la Nación.

Lo expuesto determina que no se pueda tener conocimiento veraz de la cantidad de bienes inmuebles en propiedad o posesión del Estado, no visualizándose medidas a corto plazo que lo permitan, con el consiguiente impacto económico y de gestión.

2. Evaluar los mecanismos establecidos por la Dirección Nacional de Catastro (DNC) a fin del cumplimiento de la Ley 19.823 del 18/09/2019 (Código de Ética en la Función Pública) en relación con la declaración de implicancias. El alcance del trabajo de auditoría abarcó el período enero/2022 a mayo/2024, sin perjuicio que para algunas pruebas se consideró un período más extenso.

En relación con la declaración de implicancias, no se verificaron mecanismos por parte de la DNC, a fin de tener certeza razonable del cumplimiento de la normativa vigente ante situaciones que impliquen un conflicto entre el interés público y su interés personal.

Asimismo, se constataron situaciones que podrían configurar hechos que afecten la imparcialidad en el actuar, impactando en la transparencia de la gestión.

Conclusión

Analizada la información remitida por la Dirección Nacional de Catastro, respecto de las medidas adoptadas por el organismo, en respuesta a los hallazgos detallados en informe aprobado con fecha 22 de julio de 2024, se desprende que:

1. Del primer objetivo, se desprende que, de los 5 hallazgos informados, uno fue implementado de forma parcial, dos se encuentran en proceso y dos no fueron implementados.
2. Respecto al segundo objetivo, se desprenden acciones que mitigan el riesgo al que se encontraba expuesto el organismo.

Por lo expuesto, con relación al primer objetivo de auditoría, si bien el Organismo ha implementado acciones para mitigar los riesgos expuestos, se recomienda continuar el proceso de las acciones iniciadas a fin de una mejor gestión, así como trabajar en acciones respecto a los hallazgos que aún no se implementaron.

En el cuadro siguiente se muestra la evolución de los hallazgos según su nivel de criticidad, la situación actual y el nivel de implementación de las acciones adoptadas:

Cuadro de Implementación de las recomendaciones

	Situación al 07/2024	Situación Actual	Estado de Implementación
Hallazgos Objetivo 1.			
1. Remisión y control de la información.	Extremo	Alto	Parcial
2. Bienes Prescindibles	Extremo	Alto	En Proceso
3. Seguridad y confiabilidad de la información.	Extremo	Extremo	Parcial
4. Declaración Jurada y control por parte de la DNC.	Alto	Alto	No Implementado
5. Transición del RUIE de la CGN a DNC.	Medio	Medio	No Implementado
Hallazgo Objetivo 2.			
6. Declaración de Implicancias	Extremo	Bajo	Implementado

I. Análisis del seguimiento

Hallazgo 1: Remisión y control de la información	
Situación al 07/2024	Situación actual
Se constató que la DNC cuenta con un inventario parcial de los bienes inmuebles en propiedad o en posesión a cualquier título del Estado, a fin de cumplir con el cometido de su correcta individualización y valorización. Esto se fundamenta en: a) Del universo de 43 Incisos obligados a informar, a marzo del 2024, 24 de éstos presentaron declaración jurada. b) Se constató que no todos los organismos obligados actualizan o ratifican la información remitida en las declaraciones presentadas anualmente. A modo de ejemplo, en el año 2023, se ratificaron y/o actualizaron un promedio del 9 % de las declaraciones juradas validadas en el ejercicio anterior. En referencia al año 2024, se visualizó un aumento en las ratificaciones. c) No se tuvo evidencia de la implementación de acciones por parte de la DNC, a fin de poder lograr una mayor adhesión por parte de los organismos obligados. Consultado al respecto, esto respondería a la falta de personal en áreas claves del proceso, como es el Departamento de Administración de Inmuebles del Estado. A partir del 2024, se implementó en el sistema informático una alerta recordatoria de la obligación de la presentación de la DJ anual, alcanzando a quienes han gestionado su usuario. Desde mayo de 2020, se encuentra vigente un convenio firmado entre la DNC y la Dirección General Registro, regulando un ámbito de intercambio de información a fin de obtener, entre otros el universo	Del análisis de la información proporcionada por el Organismo surge que: a. Se adjuntaron 17 oficios dirigidos a organismos que a enero 2025 se encontraban omisos de presentar declaración de los inmuebles bajo su propiedad o posesión a cualquier título. Consultado sobre el grado de efectividad de dichas notificaciones se informa que, al 19 de noviembre de 2025, 7 presentaron declaración, 3 se encuentran en gestión y 7 continúan sin declarar. b. Respecto a las acciones implementadas para lograr mayor adhesión por parte de los organismos obligados se informó que la DNC continuará la modalidad de enviar anualmente *"recordatorio del plazo para declarar y como innovación el listado de inmuebles prescindibles para definir junto al organismo la prioridad de los mismos"*.

de bienes inmuebles del Estado. De acuerdo con lo informado, aún no se ha podido avanzar dado que las bases de datos no son compatibles.	c. Se informa que el equipo de trabajo asignado al RUIE fue reforzado con 3 funcionarios más. En la actualidad cuentan con 5 funcionarios, de los cuales 4 comparten tareas con otro Departamento de la DNC. En cuanto al convenio vigente entre DNC y la DGR, el mismo no tuvo modificaciones.
Riesgos	
• No detección de posibles irregularidades. • Tomas de decisiones inadecuadas. • Impacto negativo en la imagen institucional. • Pérdidas económicas por deterioro y gastos asociados a los bienes inmuebles.	Se mantienen los riesgos informados.
Criticidad	

Recomendaciones	
1. Tomar acciones a fin de lograr una mayor adhesión por parte de los organismos obligados a presentar las declaraciones juradas. 2. Evaluar la posibilidad de cambios a nivel normativo que garanticen el cumplimiento de la obligación legal establecida en el art. 70 de la ley 19.924. 3. Evaluar la cantidad de personal asignado a la gestión del RUIE, a fin de garantizar la realización de su cometido.	Evaluar la posibilidad de cambios a nivel normativo que garanticen el cumplimiento de la obligación legal establecida en el art. 70 de la ley 19.924.

Estado: Parcial

Hallazgo 2: Bienes Prescindibles	
Situación al 07/2024	Situación actual
Se detectaron debilidades en la gestión del proceso de los bienes inmuebles declarados prescindibles por los organismos obligados, así como del uso de las funcionalidades del sistema a tal fin. Esto se evidenció en: - Del universo de declaraciones presentadas en el periodo 2022 - abril de 2024, existen 114 bienes inmuebles informados como prescindibles, de los cuales el 75.43% aún están en la órbita de la DNC pendientes de tramitación, datando las más antiguas del año 2022. De acuerdo con lo	De acuerdo con lo informado, a la fecha el sistema no ha sufrido cambios. Sin perjuicio, se adjuntó dos manuales de ingreso al sistema RUIE, "Manual de filtros mas comunes de ODOO" y "Modulo Catastro". Asimismo, la línea de la nueva dirección ha sido trabajar en la flexibilización de los campos

informado, esto respondería a los plazos que insume el proceso de remisión de información y respuesta del MVOT, confección de informe notarial y remisión de éste al PRUBIE. - La información en el sistema RUIE presenta inconsistencias y/o errores en los reportes emitidos de los bienes declarados como prescindibles, debiendo el equipo auditor realizar otros procedimientos para determinarlo. - La DNC remitió información al PRUBIE sobre bienes inmuebles que no figuran en el sistema RUIE, así como bienes inmuebles no declarados como prescindibles por los organismos, sin su posterior modificación en el sistema. De acuerdo con lo manifestado, los bienes inmuebles fueron comunicados al PRUBIE a solicitud directa de los organismos. Los canales de comunicación con el MVOT y el PRUBIE no se realizan a través del RUIE, funcionalidad prevista en el sistema. En el caso del MVOT es vía mail y con el PRUBIE por expediente APIA. Consultado al respecto, esto respondería a que, si bien se realizaron capacitaciones sobre la funcionalidad y uso del RUIE a representantes de los organismos, éstos no han gestionado usuarios para ingreso al sistema, utilizándose las vías descriptas para la comunicación.	obligatorios, a fin de captar mayor cantidad de inmuebles declarados. La DNC se encuentra trabajando en conjunto con el PRUBIE en la constitución de un fideicomiso, con el objetivo de agilizar el proceso de enajenación de inmuebles declarados prescindibles. De acuerdo a lo informado, a noviembre de 2025 se encuentran en etapa de redacción del contrato. Asimismo, se está realizando un análisis de el estado de situación técnica y potencialidades de los bienes declarados prescindibles.
Riesgos	
• Demoras en los trámites y/o incumplimiento de la obligación de remisión de esta, que impacta en la toma de decisiones. • Enajenación de bienes inmuebles sin conocimiento de la DNC y/o el PRUBIE, con el consiguiente uso indebido de los fondos. • Pérdidas económicas por posibles deterioros y gastos asociados a los inmuebles, así como colusión de intereses entre las partes involucradas.	Se mantienen los riesgos informados.

Criticidad	
Recomendaciones	
1- Evaluar posibles modificaciones a la normativa vigente, a fin de contemplar situaciones no prevista en pro de una mejor gestión, plazos y calidad en la información. Asimismo, considerar la posibilidad de emisión de constancia por parte de la DNC a fin de ser requeridos para la realización de otros trámites. 2- Analizar y evaluar la aplicabilidad de las funcionalidades del sistema, a fin de dar un uso óptimo del mismo.	Evaluar posibles modificaciones a la normativa vigente, a fin de contemplar situaciones no prevista en pro de una mejor gestión, plazos y calidad en la información. Asimismo, considerar la posibilidad de emisión de constancia por parte de la DNC a fin de ser requeridos para la realización de otros trámites.

Estado: En Proceso

Hallazgo 3: Seguridad y confiabilidad de la información

Situación al 07/2024	Situación actual
Si bien no fue objetivo de esta auditoría la evaluación de la seguridad del sistema RUIE, se constataron debilidades en cuanto a la seguridad de la información contenida en el mismo, así como la confiabilidad de ésta, lo que se evidenció en: - El organismo no cuenta con respaldos offsite para la información del sistema RUIE. Los respaldos se encuentran almacenados exclusivamente en el Datacenter interno. - Se verificaron inconsistencias al momento de la aplicación de las diferentes consultas previstas por el sistema, que no garantizan la confiabilidad de la información. A modo de ejemplo, a marzo de 2024 el universo de unidades catastrales registradas ascendía a 7738, las que al filtrarse por inciso vario a 7772. Consultado al respecto, no se pudo justificar dicha diferencia. - El sistema permite la validación de declaraciones juradas con errores e información parcial. A modo de ejemplo, se verificaron 808 unidades catastrales con declaración "0" en el campo de m2 y 57 sin indicar el uso del inmueble. - Alta dependencia técnica y de funcionamiento del proveedor que desarrolló el sistema, ante eventuales errores o mejoras que deban desarrollarse. Según lo manifestado a tal fin se contratan al proveedor horas de mantenimiento. Esto respondería a la falta de recursos humanos con lo que cuenta el Departamento de Informática. Asimismo, se identificó que el sistema no prevé la generación de reportes necesarios para un adecuado seguimiento y control de los bienes inmuebles declarados, como ser listado de las declaraciones observadas. Esto evidencia una inadecuada definición de requerimientos, en relación con los posibles controles a realizar.	El organismo informó que actualmente se realizan respaldos diarios, tanto onsite como offsite, que abarcan la base de datos y el servidor de aplicaciones del sistema RUIE. Estos respaldos consisten en copias incrementales diarias, con una retención de hasta dos semanas hacia atrás, además de dos respaldos completos de los servidores que se ejecutan durante los fines de semana. Esta estrategia cubre parcialmente las necesidades de contingencia del sistema. En relación con los agentes externos que utilizan el RUIE, se informó que a la fecha se vienen realizando capacitaciones con diferentes organismos a fin de facilitar su ingreso al sistema y el proceso de declaración. Respecto a las restantes observaciones no se han implementado acciones.

Riesgos	
• Pérdida de información ante posibles siniestros. • Falta de continuidad de la operativa del sistema RUIE. • Falta de confiabilidad, integridad y oportunidad de la información.	Falta de confiabilidad, integridad y oportunidad de la información.
Criticidad	
Recomendaciones	
1- Implementar un plan de respaldo offsite para garantizar la seguridad y disponibilidad de los datos en caso de cualquier eventualidad que afecte las instalaciones del Datacenter principal. 2- Evaluar las posibilidades de mejoras que permite el sistema, a fin de establecer mecanismos de alertas que detecten incumplimientos y emisión de reportes para una mejor gestión. 3- Implementar un plan de contingencia y capacitación interna asociada.	Evaluar las posibilidades de mejoras que permite el sistema, a fin de establecer mecanismos de alertas que detecten incumplimientos y emisión de reportes para una mejor gestión.

Estado: Parcial

Hallazgo 4: Declaración Jurada y control por parte de la DNC

Situación al 07/2024	Situación actual
El art. 70 de la Ley 19.924 establece datos que expresamente se deben informar, así como todo elemento relevante para la correcta individualización y valoración de los bienes inmuebles. Al respecto se constató, que el formulario diseñado para la declaración jurada no garantiza la transparencia de los datos contenidos en la misma. Asimismo, se verificó debilidades en los controles implementados respecto a la información presentada. Lo expuesto se evidenció en: - En referencia a la modalidad de arrendamiento, no se prevé información respecto al arrendador y/o propietario del bien inmueble, plazo y costo del mismo, entre otros. - Se verificaron inmuebles declarados en "propiedad", sin anexar los títulos correspondientes. - Del análisis de las DJs presentadas en el año 2022 se constataron, cuatro bienes inmuebles arrendados declarados "sin uso", encontrándose a la fecha la situación incambiada. - Se constató la validación de DJs con alertas del sistema por inconsistencias, así como con información parcial, sin verificarse acciones para su subsanación. A modo de ejemplo, diferencias entre los metros cuadrados declarados y lo que figuran en la base catastral. Es de precisar que durante el transcurso de la auditoría se verificaron inconsistencias en la información proporcionada sobre un mismo tema, lo	Se adjuntó dos manuales de ingreso al sistema RUIE, "Manual de filtros más comunes de ODOO" y "Modulo Catastro". En relación con el hallazgo "Declaración Jurada y control por parte de la DNC" no se han implementado acciones que minimicen los riesgos informados.

que sumado a la ausencia de manuales de procedimientos y funciones no brindan claridad del proceso establecido para la declaración jurada.	
Riesgos	
• No detección de posibles irregularidades por falta y/o debilidades de controles. • Toma de decisiones inadecuadas por falta de integridad de la información que impactan en la transparencia.	Se mantienen los riesgos informados.
Criticidad	
Recomendaciones	
1. Rever el diseño de la DJ en referencia a los datos requeridos sobre los bienes inmuebles en posesión del Estado a cualquier título, garantizando los requisitos mínimos exigidos por la normativa y otra información necesaria prevista en los casos de enajenación.	Se mantienen las recomendaciones informadas.

2. Evaluar la posibilidad de mejora del sistema RUIE, en cuanto a establecer campos y documentación obligatoria a adjuntar, a fin de continuar con el proceso de validación de las declaraciones. 3. Analizar, redactar y difundir manuales de procedimientos internos para cada etapa del proceso, con asignación de responsabilidad de las diferentes áreas intervinientes.	

Estado: No implementado

Hallazgo 5: Transición del RUIE de la CGN a DNC	
Situación al 07/2024	Situación actual
Se verificó que el proceso de traspaso de información del sistema RUIE presentó debilidades que no permitieron su continuidad, así como la imposibilidad de consolidación con la base de datos ya existentes en el Departamento de Inmuebles de Estado. La DNC implementó una base de registro, nutriéndose con las nuevas declaraciones presentadas a partir del 2022. Esto responde a que: - El criterio aplicado por DNC a fin de la registración es por unidad catastral, a diferencia de la CGN que individualizaba los inmuebles por	Se informó que desde la Dirección se está iniciando gestiones de consulta con empresa digitalizadora.

número de padrón. Esto afectó el cotejo de la información y su compatibilización. - Por acta de fecha 07/02/2022 la CGN entregó a la DNC documentación en papel conteniendo las altas y bajas históricas de padrones, no así en formato digital (art. 2 del Decreto 414/021 del 16/12/2021). Esta es utilizada como base de consulta para casos específicos, no habiéndose realizado su cotejo, ni ingreso al nuevo sistema RUIE. - Parte de la información que se pudo extraer del sistema y migrar al mismo, fue contenida en la pestaña "Histórico RUIE", no teniendo certeza de su integridad.	
Riesgos	
Factible pérdida de información, con el consiguiente impacto para el organismo, donde la información es la base fundamental para el cumplimiento de sus cometidos.	Se mantienen los riesgos informados.
Criticidad	

Recomendaciones	
Digitalizar los documentos contenidos en los biblioratos entregados por la CGN, teniendo en cuenta la reglamentación y protocolos vigentes en materia de seguridad de la información y sistemas informáticos, así como archivos vinculados a los bienes inmuebles del estado.	Se mantiene la recomendación informada.

Estado: No Implementado

Hallazgo 6: Declaración de Implicancias	
Situación al 07/2024	Situación actual
No se tuvo evidencia de que el organismo cuente con un procedimiento a fin de la presentación y tramitación de las declaraciones de implicancias. Asimismo, según lo informado por el Departamento de Recursos Humanos, al menos en los últimos siete años no se han recibido declaraciones de implicancia por parte de los funcionarios. Del análisis realizado de una muestra tomada del padrón de funcionarios, alcanzando a quienes cuentan con perfil Arquitecto e Ingeniero Agrimensor, se desprende que:	Se implementó idéntico formulario de declaración jurada que es utilizado por la Gerencia de Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas.

- De acuerdo con el art. 178 de la Ley 17.296 del 21/02/2001 y modificativas, las Declaración Jurada de Caracterización Urbana (DJCU) a presentarse en la DNC, deben ir firmadas por el propietario y por profesional Arquitecto o Ingeniero Agrimensor. Al respecto, de los 23 técnicos que cuentan con el mencionado perfil, se verifico que 19 de ellos se encuentran registrados en el sistema a fin de presentar las DJCU. - Del análisis de las intervenciones en el sistema de 12 técnicos, se constató que, en el periodo enero 2022 a mayo 2024, éstos presentaron 874 DJCU. Si bien, lo expuesto refiere a una muestra, esta situación puede ser extrapolada a nivel de toda la unidad ejecutora.	

Riesgos

• Colusión de intereses con partes relacionadas. • Impacto negativo en la imagen institucional.	No aplica

Criticidad

Recomendaciones	
1- Diseñar, implementar y difundir a nivel de toda la organización, un protocolo para la gestión de la declaración de implicancias. 2- Tomar medidas a fin de instar a los funcionarios que se encuentren comprendidos por la normativa a realizar las comunicaciones correspondientes.	No aplica

Estado: Implementado

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.

Financieros: 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.

Tecnológicos: 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.

ANEXO III – 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 se encuentra expuesto.