

INSTITUTO DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL

AUDITORÍA FINANCIERA

“Derechos a recibir Efectivo o Equivalentes a Largo Plazo”

Auditoría ASCM/96/14

ANTECEDENTES

En la Cuenta Pública de 2014 se informó que el saldo del rubro “Derechos a recibir Efectivo o Equivalentes a Largo Plazo” ascendió a 5,896,273.9 miles de pesos, lo que representó el 47.4% del activo no circulante (12,437,053.0 miles de pesos) y el 42.4% del total de activos de la entidad (13,912,383.8 miles de pesos), al cierre del ejercicio de 2014.

El saldo del rubro “Derechos a recibir Efectivo o Equivalentes a Largo Plazo” fue superior en 7.5% (410,825.3 miles de pesos) en relación con el saldo reportado al cierre del ejercicio de 2013 (5,485,448.6 miles de pesos).

OBJETIVO

El objetivo de la revisión consistió en verificar que el saldo del rubro “Derechos a recibir Efectivo o Equivalentes a Largo Plazo” al 31 de diciembre de 2014, represente financieramente los derechos de cobro a favor del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, y que éstos hayan sido reconocidos en el rubro de revisión, derivado de los créditos otorgados por el instituto; de conformidad con la normatividad y ordenamientos aplicables.

CRITERIOS DE SELECCIÓN

La presente auditoría se realizó atendiendo a los criterios generales “Propuesta e Interés Ciudadano”, ya que, por la naturaleza e impacto social que tiene el otorgamiento de créditos, es de interés para la ciudadanía; y “Presencia y Cobertura”, a fin de garantizar que, eventualmente, se revisen todos los sujetos de fiscalización y todos los conceptos susceptibles de ser auditados.

La auditoría se llevó a cabo con fundamento en los artículos 122, apartado C, base primera, fracción V, incisos c), y e), en relación con el 74, fracción VI y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 42, fracción XIX, y 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 10, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 1; 2, fracciones XIII y XXI, inciso a); 3; 8, fracciones I, II, VI, VII, VIII, IX y XIX; 9; 10 incisos a) y b); 14, fracciones I, VIII, XVII, XX y XXIV; 22; 24; 27; 28; 30; 32; 33; 34; 35; 36 primer párrafo; y 37, fracción II, de la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México; 1; 2, fracción XXVII, inciso a); y 6 fracción V, del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Ciudad de México.

ALCANCE Y DETERMINACIÓN DE LA MUESTRA

Se verificó que los importes integrados correspondieran con lo reportado en la Cuenta Pública de 2014.

Se constató que la entidad realizó de forma mensual las conciliaciones de las cifras contables y presupuestales del rubro sujeto a revisión.

Se revisaron 45 pólizas de ingresos por un importe de 1,000,773.6 miles de pesos, que representaron el 9.2% de la cartera vigente en 2014 (10,918,681.5 miles de pesos). Lo anterior, a fin de comprobar si dichas pólizas contaron con la documentación justificativa y comprobatoria respectiva.

Se verificó, mediante estados de cuenta bancarios, que los recursos ingresaron a las cuentas bancarias de la entidad.

Se revisó la normatividad aplicable al rubro sujeto a revisión, como son: Las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda del Distrito Federal; la Circular Contraloría General para el Control y Evaluación de la Gestión Pública, el Desarrollo, Modernización, Innovación y Simplificación Administrativa, y la Atención Ciudadana en la Administración Pública del Distrito Federal; así como la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, todas vigentes en 2014.

Lo anterior, a fin de verificar el cumplimiento de dichos ordenamientos legales e identificar los mecanismos de control establecidos por el ente sujeto a revisión respecto al rubro "Derechos a recibir Efectivo o Equivalentes a Largo Plazo".

Se integró el ingreso captado por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) en 2014 con cargo al rubro sujeto a revisión y se constató, mediante la muestra de auditoría, que el registro contable de dichas operaciones se hubiese realizado conforme a lo establecido en el Manual de Contabilidad respectivo.

Se aplicaron cuestionarios de control interno al Subdirector de Contabilidad, a la Subdirectora de Tesorería, a la Jefa de Unidad Departamental de Recuperación, al Jefe de Unidad Departamental de Control de Créditos y a dos Líderes Coordinadores de Proyectos, por ser las unidades administrativas que guardan relación directa con las operaciones del rubro auditado.

Se verificó que en 2014 el INVI hubiese contado con una estructura orgánica autorizada y con manuales de organización y de procedimientos para regular las operaciones sujetas a revisión.

Se verificó que las operaciones correspondientes a la muestra de auditoría del rubro "Derechos a recibir Efectivo o Equivalentes a Largo Plazo" contarán con la documentación justificativa y comprobatoria respectiva.

Para determinar y seleccionar el tamaño de la muestra por auditar se utilizó la selección incidental establecida en la NIA 530, Muestreo de Auditoría contenida en el apartado "Métodos de Selección de Muestras" de Las Normas Internacionales de Auditoría y Control de Calidad, emitido por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos; así como las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 1530 "Muestreo de Auditoría", emitida por el Comité de Normas Profesionales de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), conforme a lo siguiente:

1. El importe de los "Derechos a recibir Efectivo o Equivalentes a Largo Plazo", por 5,896,273.9 miles de pesos, se integró por concepto y por monto: cartera vigente por 10,918,681.5 miles de pesos, cartera vencida por 4,549,549.2 miles de pesos, otras cuentas por cobrar por 8,690.5 miles de pesos, menos estimaciones por 9,580,647.3 miles de pesos.
2. Se seleccionó el concepto de cartera vigente, por 10,918,681.5 miles de pesos, por tener el mayor importe en el ejercicio de 2014.

3. La "Relación de pólizas contables que amparan el importe captado por el FIDERE III" se integró por mes y se identificaron las pólizas contables en las que se registraron los ingresos por concepto de recuperación de cartera efectuada por el Fideicomiso de Recuperación Crediticia del Distrito Federal (FIDERE III) al INVI.

La muestra de auditoría se integró por 45 pólizas de ingresos, por un importe de 1,000,773.6 miles de pesos, que representaron el 9.2% de la cartera vigente en 2014 (10,918,681.5 miles de pesos).

ESTUDIO Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

El sistema de control interno comprende todo el plan de organización, los métodos y procedimientos instituidos por la administración para asegurarse de que se cumplan las metas y objetivos del INVI con criterios de economía, eficiencia, eficacia, transparencia y honradez; que los recursos se empleen de conformidad con las leyes, reglamentos y políticas aplicables, y estén protegidos de desperdicios, pérdida o mal uso; y que se obtenga y conserve información contable sobre la utilización de los recursos.

El estudio y evaluación del sistema de control interno tiene como finalidad determinar el grado de confianza que puede depositarse en los sistemas de control operados por el INVI para regular las operaciones efectuadas con cargo al rubro "Derechos a recibir Efectivo o Equivalentes a Largo Plazo", a fin de establecer la extensión, oportunidad y alcance de las pruebas y procedimientos de auditoría; identificar flujos de operación con debilidades o desviaciones de control interno y sus probables áreas de riesgo; y definir los criterios para la selección de la muestra por revisar.

A fin de verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable, se revisó y evaluó el sistema de control interno establecido en las áreas administrativas y operativas responsables de administrar, coordinar y controlar el ingreso relativo al rubro sujeto a revisión. Para realizar dicha evaluación, se examinó la estructura orgánica autorizada; el manual administrativo, en sus apartados de organización y de procedimientos; y la normatividad aplicable.

Respecto de los procedimientos establecidos, se efectuaron pruebas de cumplimiento, consistentes en la aplicación de cuestionarios de control interno a los titulares de las áreas

responsables de solicitar, supervisar, autorizar, controlar y registrar los ingresos por el concepto "Derechos a recibir Efectivo o Equivalentes a Largo Plazo"; y de resguardar y conservar la documentación generada. Lo anterior, con objeto de verificar que los procedimientos administrativos relativos a las operaciones registradas con cargo al rubro sujeto a revisión se encontrasen actualizados y autorizados, que se hubiesen difundido entre el personal encargado de su aplicación y que se hubieran observado efectivamente.

Derivado de la revisión y evaluación del sistema de control interno establecido por el INVI en relación con las operaciones revisadas, se determinó lo siguiente:

1. El INVI, al finalizar el ejercicio de 2014, aún no había implementado en la plataforma informática la vinculación entre las áreas contable, presupuestal y financiera las cuales operaron de manera independiente.
2. Se determinó que en el Gobierno del Distrito Federal no están definidos los mecanismos ni las autoridades que tengan las facultades para hacerse responsables de la cancelación de la "Estimación para Cuentas Incobrables" en la contabilidad.
3. Existen debilidades de control en la norma aplicada en el otorgamiento de los créditos, debido a que de origen establece que éstos sean otorgados principalmente a personas en estado de vulnerabilidad económica, los cuales, al carecer de recursos incurren en morosidad.
4. No obstante que el INVI cuenta con las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera vigentes en 2014, es evidente que éstas no operan de forma satisfactoria, por lo que es necesaria su actualización, con el fin de fortalecer de manera integral los procesos y ajustarlo a las necesidades actuales.
5. En dos casos, se otorgaron créditos del programa de vivienda en conjunto, no obstante que el Registro Público de la Propiedad y de Comercio (RPPyC) emitió certificado en donde se hizo constar la localización de antecedentes registrales de propiedad a nombre de los acreditados, y el INVI no proporcionó la constancia de homonimia, o bien los antecedentes registrales de las propiedades reportadas.

Por lo expuesto, se determinó que, en términos generales, el control interno establecido por el INVI para el rubro auditado contribuye al cumplimiento de los objetivos de control y a la administración de eventuales riesgos, por lo que se considera que es satisfactorio.

RESULTADOS

Armonización Contable

1. Resultado

Con el oficio núm. DGCNCP/3843/2014 del 12 de septiembre de 2014, el Director General de Contabilidad Normatividad y Cuenta Pública de la Secretaría de Finanzas (SEFIN) informó a la Directora Ejecutiva de Administración y Finanzas del INVI que “se determinó que el Manual de Contabilidad, se encuentra alineado al Manual de Contabilidad emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) [...] por lo anterior, el Manual de Contabilidad quedó registrado con número 003/2013”.

Al respecto, con la minuta de trabajo celebrada el 8 de diciembre de 2015, el Subdirector de Contabilidad, la Subdirectora de Tesorería, la Jefa de Unidad Departamental de Recuperación, el Jefe de Unidad Departamental de Control de Créditos y dos Líderes Coordinadores de Proyectos informaron a la Auditoría Superior de la Ciudad de México (ASCM) en relación a la implementación de los compromisos establecidos en Ley General de Contabilidad Gubernamental señalaron lo siguiente:

“Conforme a lo establecido en la Ley de Contabilidad Gubernamental el registro de las etapas del presupuesto se efectuará en las cuentas contables que para tal efecto establezca el Consejo Nacional de Armonización Contable, las cuales deberán realizarse a través de los momentos contables de ingresos y de egresos [...] Con el fin de cumplir dicha disposición el INVI adquirió un *software* el cual se encuentra en operación al 70.0%, debido a que en el ejercicio de 2014 y a la fecha de la presente minuta (diciembre de 2015) la plataforma informática contable, presupuestal y financiera operan de manera independiente, por lo que aún queda por implementar la vinculación de éstas entre sí.

“Algunas causas que impidieron que al finalizar el ejercicio de 2014 se tuviera al 100.0% la armonización contable como lo dispone la Ley de Contabilidad Gubernamental fue que

el proveedor no cumplió con las especificaciones concretas de los requerimientos del INVI en relación con las cuentas contables utilizadas, además hubieron cambios de administración en la empresa proveedora lo que originó que la asistencia técnica no fuera constante y se tradujo en rezagos que hasta la fecha continúan [...] No obstante lo anterior, el sistema ya permite emitir pólizas contables, estados financieros, balanzas de comprobación, etc.”

En la revisión, se constató que el ente auditado cuenta con pólizas en donde se registraron los momentos contables del ingreso, cuyos títulos fueron los siguientes: “Presupuesto de la Ley de Ingresos Autorizado”, “Presupuesto de Ingresos Devengado”, “Presupuesto de Ingresos Recaudado” y “Afección de Cierre de Presupuesto de Ingresos”, así como la Balanza de Comprobación, todos del ejercicio de 2014.

Asimismo, se seleccionaron como muestra de auditoría 45 pólizas de ingresos, por un importe de 1,000,773.6 miles de pesos, las cuales contaron con el comprobante del Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI), los oficios con los que la Gerencia de Administración y Finanzas del FIDERE III remitió a la Dirección de Finanzas del INVI el resumen de la integración de la cobranza, las facturas emitidas por el FIDERE III relativas a las comisiones (en su caso) y los documentos denominados “Cierre”, que contienen la firma de quien los elaboró y dio el visto bueno.

Además, se constató que el importe estuviera reflejado en los estados de cuenta bancarios respectivos y también se verificó que el número de cuenta contable registrado en las pólizas correspondiera con el referido en el Manual de Contabilidad autorizado para el ente auditado con número de registro 003/2013, y que las pólizas contables contaran con las firmas de quienes se encargaron de su elaboración, revisión y autorización.

Al respecto, se concluye que el INVI, al finalizar el ejercicio de 2014 aún no había implementado en la plataforma informática la vinculación entre las áreas contable, presupuestal y financiera, las cuales operaron de manera independiente, por lo que incumplió lo dispuesto en los artículos 17 y 19 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que disponen:

“Artículo 17. Cada ente público será responsable de su contabilidad, de la operación del sistema; así como del cumplimiento de lo dispuesto por esta Ley y las decisiones que emita el consejo.”

“Artículo 19. Los entes públicos deberán asegurarse que el sistema: I. Refleje la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el consejo [...] III. Integre en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado [...] VI. Genere, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas.”

Además, el INVI no se sujetó al apartado “1.9 Postulados Básicos del Contabilidad Gubernamental” del Manual de Contabilidad, que dispone: “Revelación Suficiente. Los estados y la información financiera deben mostrar amplia y claramente la situación financiera y los resultados del ente público”.

En la reunión de confronta, celebrada el 9 de mayo de 2016, con el oficio núm. DG/DEAF/0629/2016 de la misma fecha, el INVI informó lo siguiente:

“Durante el ejercicio de 2014 así como en los años subsecuentes el INVI ha venido trabajando en el desarrollo e interconectividad de las plataformas con objeto de dar cumplimiento a las disposiciones señaladas en la Ley General de Contabilidad Gubernamental [...] Los trabajos para la instrumentación de las mencionadas disposiciones ha recaído en la Dirección de Finanzas como área demandante y en la Coordinación de Planeación, Información y Evaluación como área responsable del diseño, operación y resguardo de las plataformas informáticas a cargo del INVI.

“Como resultado de los trabajos mencionados, durante este ejercicio estamos trabajando y contamos con avances significativos para que ambos sistemas cuenten con la interoperabilidad (habilidad de dos o más sistemas o componentes para intercambiar información) que vinculen el ejercicio presupuestario con la operación contable...”

Por lo expuesto, el ente auditado confirmó la observación del presente resultado.

Recomendación

ASCM-96-14-1-INVI

Es necesario que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal establezca mecanismos para la implementación de su sistema gubernamental armonizado, en cumplimiento de la Ley

General de Contabilidad Gubernamental y del Postulado Básico de Contabilidad Gubernamental de Revelación Suficiente.

Estimación para Cuentas Incobrables

2. Resultado

En el estado de situación financiera del INVI, publicado en la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal correspondiente al ejercicio de 2014, el saldo del rubro "Derechos a recibir Efectivo o Equivalentes a Largo Plazo" ascendió a 5,896,273.9 miles de pesos, cuya integración se muestra a continuación:

(Miles de pesos)

Concepto	2014
Cartera vigente	10,918,681.5
Cartera vencida	4,549,549.2
Otras cuentas por cobrar	8,690.5
Suma	15,476,921.2
Menos	
Estimaciones	9,580,647.3
Neto	5,896,273.9

Al respecto, el auditor independiente emitió una salvedad, en virtud de que "los créditos vencidos se incrementan anualmente, por lo que no fue posible asegurarnos de la razonabilidad de esta reserva y debido a la naturaleza de los registros contables, no fue posible aplicar otros procedimientos supletorios".

Con el fin de verificar que el ente auditado hubiera realizado en el ejercicio de 2014 estudios técnicos que le permitieran mostrar razonablemente el grado de cobrabilidad de las cuentas o documentos registrados en la "Estimación para Cuentas Incobrables" y poder emprender las acciones respectivas para darlas de baja en los registros contables, según consta en minuta de la reunión de trabajo celebrada el 8 de diciembre de 2015, se solicitó a los servidores públicos del INVI que informaran al respecto.

En respuesta, se informó que "el INVI nunca ha realizado estudios técnicos para determinar el importe de la 'Estimación para Cuentas Incobrables', no obstante, derivado de la auditoría

practicada en el ejercicio de 2013 por el despacho independiente, éste recomendó 'elaborar un análisis técnico especializado que permita evaluar la metodología utilizada para determinar la estimación para cuentas incobrables y en su caso proponer al Consejo Directivo los cambios que se estimen pertinentes, considerando el objeto para el que fue creado el Instituto y el Sector de la población al que van dirigidos los créditos'.

"Por lo expuesto, en el ejercicio de 2015 se realizó la contratación del servicio profesional actuarial especializado para el estudio técnico sugerido, con el fin de que determinen de manera definitiva el importe de la 'Estimación para Cuentas Incobrables' del INVI [...]"

"Cabe mencionar que aunque el Manual de Contabilidad con número de registro 003/2013 del INVI indica algunos puntos a considerar para efectuar la estimación de cuentas de difícil cobro o incobrables, no existe ninguna normatividad, procedimiento o metodología formal establecida en [el INVI] ni en ningún otro organismo del Gobierno del Distrito Federal para determinar las Estimaciones."

Además, los servidores públicos del INVI agregaron que "el importe de la 'Estimación para Cuentas Incobrables' [...] se determina de conformidad con la metodología autorizada por el Consejo Directivo que es en base a los saldos insolutos de los créditos otorgados cuya morosidad es mayor a 4 meses [...] el encargado de realizar las acciones de cobro en el ejercicio de 2014 y a la fecha es el FIDERE III [...] se puede decir que el INVI tiene determinado un importe para la 'Estimación para Cuentas Incobrables' el cual se incrementa año con año derivado de la coordinación de información que ha existido entre el INVI y el FIDERE III respecto a la cobranza realizada y la morosidad de los deudores de los créditos que administra [FIDERE III]; sin embargo, no se tienen una cifra definitiva que se pueda considerar para darla de baja en los registros contables ante su notoria imposibilidad de cobro, por ello el INVI contrató el servicio profesional actuarial especializado para el estudio técnico sugerido por el despacho de auditores externos [...]"

"En resumen, se puede decir que no está definida de manera clara en el Gobierno del Distrito Federal los mecanismos ni las autoridades que tengan las facultades para hacerse responsables de la cancelación de la 'Estimación para Cuentas Incobrables' en la contabilidad, pues es conveniente recordar que una cuenta incobrable en términos contables y financieros

son tratadas como un gasto, lo que producirá un efecto importante al disminuir el valor del activo, por lo que las cuentas incobrables no son ningún beneficio para ningún ente y por ello nadie asume esa responsabilidad ya que implicaría el reconocimiento de pérdidas financieras del ente respectivo.

"Probablemente los entes públicos que intervendrían para poder autorizar dar de baja el importe determinado en los estudios técnicos realizados por los peritos en la materia serían los titulares del INVI; del FIDERE III; la Dirección General de Contabilidad, Normatividad y Cuenta Pública de la Secretaría de Finanzas; la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, así como la cabeza de sector del INVI [Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda]."

Cabe señalar, que el INVI formalizó el contrato núm. 14/OTE/098/INVIDF de fecha 1o. de septiembre de 2014, relativo a los servicios actuariales para "evaluar y determinar la metodología más adecuada de la estimación para cuentas incobrables de la cartera crediticia".

Al respecto, con la nota informativa núm. DEAF/DF/00003/2016 del 8 de febrero de 2016, el Director de Finanzas del INVI indicó lo siguiente:

"la metodología propuesta [por el actuario contratado] tiene su fundamento en principios financieros de rentabilidad y seguridad de cartera hipotecaria [...] lo cual implicaría la generación de un modelo más conservador que, en los hechos, tendría el efecto de incrementar el valor calculado de las reservas crediticias.

"En tal sentido, la determinación de la Estimación de Cuentas incobrables podría alcanzar incluso un costo mayor, trasladando ese impacto a una menor disponibilidad de recursos para créditos, en razón de que las probabilidades de no pagar los nuevos créditos tienden a incrementar la reserva, a la par de que el Instituto tendría que instrumentar medidas efectivas de recuperación crediticia [...] su aplicación [del modelo propuesto por el actuario] tendería a poner en riesgo las funciones derivadas del objeto de creación del Instituto, que consisten en proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos de la Ciudad de México, quienes no son sujetos de crédito bajo los esquemas derivados de la metodología que propone el prestador de servicio.

"Ante estas circunstancias, el Instituto está revisando con el Prestador del Servicio la necesidad de replantear los principios metodológicos considerando para ello un modelo basado en las características derivadas del objeto de creación del Instituto."

Debido a que el INVI, al finalizar el ejercicio de 2014, no contaba con la mecánica para determinar la "Estimación para Cuentas Incobrables", incumplió lo dispuesto en el Manual de Contabilidad con número de registro 003/2013 del INVI, que indica en el numeral IX.2.5 "Estimación para Cuentas Incobrables" lo siguiente:

"Es la afectación que un ente público hace a sus resultados con base en experiencias o estudios que permiten mostrar, razonablemente el grado de cobrabilidad de las cuentas o documentos, a través de su registro en una cuenta de mayor naturaleza acreedora.

"La cancelación de cuentas o documentos por cobrar irrecuperables será a través de la baja en registros contables de adeudos a cargo de terceros o a favor del ente público, ante su notoria imposibilidad de cobro, conforme a la legislación aplicable.

"El procedimiento para efectuar la estimación de cuentas de difícil cobro o incobrables es el siguiente:

- "a) El ente público, de acuerdo con estudios o conforme a su experiencia determinará la base más adecuada para realizar los incrementos mensuales a una cuenta complementaria de activo o de naturaleza acreedora, afectado a los resultados del ejercicio en que se generen.
- "b) El ente público cuando menos anualmente analizará las cuentas por cobrar y procederá a identificar y relacionar aquellas con características de incobrabilidad las cuales deberán ser aprobadas por la autoridad correspondiente."

Asimismo, el ente auditado no se sujetó al apartado "1.9 Postulados Básicos del Contabilidad Gubernamental" del Manual de Contabilidad, que dispone:

"Revelación Suficiente. Los estados y la información financiera deben mostrar amplia y claramente la situación financiera y los resultados del ente público."

En la reunión de confronta, celebrada el 9 de mayo de 2016, con el oficio núm. DG/DEAF/0629/2016 de la misma fecha, el INVI informó lo siguiente:

"La determinación de la Estimación de Cuentas incobrables se realiza en apego al Acuerdo INVI550RD22356 [del 7 de septiembre de 2012] del Consejo Directivo que a la letra señala:

"El H. Consejo Directivo [...] toma conocimiento de la política aplicada para el registro contable de la Estimación de Cuentas Incobrables aprobadas en los Estados Financieros [...] sobre el saldo insoluto del crédito a partir de la cuarta mensualidad consecutiva vencida, asimismo se presentarán las nuevas políticas a aplicar [del cual se proporcionó copia].

"La recomendación del Despacho de Auditores independientes consistió en elaborar un análisis técnico especializado que permitiese evaluar la metodología utilizada para determinar la Estimación de Cuentas incobrables y, en su caso, proponer al Consejo Directivo los cambios que se estimen pertinentes, considerando el objeto de creación del Instituto y el Sector de la población al que van dirigidos los créditos [...] la Dirección de Finanzas del INVI trabajaba con el prestador de servicio contratado para evaluar la metodología para la Estimación de Cuentas Incobrables a fin de que se replantearan los principios metodológicos considerando para ello un modelo basado en las características del objeto de creación del Instituto [...]

"El 21 de abril de 2016, como resultado de la revisión de la metodología del estudio realizado por el especialista, éste último concluyó lo siguiente:

"En mi opinión la metodología utilizada para el cálculo de la reserva de cuentas incobrables que actualmente se opera, es razonablemente adecuada la cual afecta al saldo insoluto del crédito a partir de la cuarta mensualidad consecutiva vencida."

Al respecto, el INVI proporcionó copia simple de un escrito de fecha 21 de abril de 2016 que carece logotipo, dirección, núm. de cédula profesional u otro dato que identifique que éste fue emitido por el prestador de servicio contratado, sólo se identificó la firma de una persona.

Cabe mencionar, que el documento referido no fue proporcionado durante la auditoría, y en el cuerpo de éste se agrega lo siguiente:

"Asimismo, se recomienda la revisión de los procesos aplicados en la Valuación Actuarial particularmente en lo referente a:

"a) Otorgamiento de Créditos

"b) Metodología, sobre este aspecto se destaca lo siguiente:

"I. Actualmente se está expandiendo la aplicación de modelos estocásticos en la elaboración de valuaciones actuariales, Estados Unidos y Canadá ya aplican estos modelos. Se estima pertinente que el Instituto pueda valorar las ventajas y desventajas de utilizarlos en el futuro.

"II. Que el modelo de cálculo considere una apertura sobre la población que mantiene pagos atrasados, pero que continúa amortizando crédito, con la finalidad de determinar un impacto favorable en la disminución de la reserva de cuentas incobrables."

Por lo expuesto, y de acuerdo con los documentos presentados en la reunión de confronta por el ente auditado, se concluye que el INVI realiza la determinación de la Estimación de Cuentas incobrables en cumplimiento del acuerdo núm. INVI550RD22356 del 7 de septiembre de 2012 del Consejo Directivo sobre el saldo insoluto del crédito a partir de la cuarta mensualidad consecutiva vencida; sin embargo, en el acuerdo referido se indicó que se presentarían "las nuevas políticas a aplicar" y en el escrito de fecha 21 de abril de 2016 se recomienda la revisión de los procesos aplicados en la valuación actuarial, particularmente en lo referente a otorgamiento de créditos y a la metodología empleada.

Derivado del análisis, la observación del presente resultado persiste; sin embargo, no se genera recomendación debido a que no depende del INVI el definir políticas para establecer los mecanismos para la determinación y la cancelación de la estimación para cuentas incobrables de las carteras de los créditos otorgados a personas de bajos recursos o en estado de vulnerabilidad económica.

Integración de la Estimación para Cuentas Incobrables

3. Resultado

Con el oficio núm. DG/DEAF/2747/2015 del 27 de agosto de 2015, la Dirección Ejecutiva de Administración y Finanzas del INVI proporcionó a la ASCM las bases de datos denominadas: "Base de datos al 31 de diciembre de 2014" y "Estimación para cuentas incobrables", las cuales contienen la información relativa a la cartera de los créditos que integraron el rubro "Derechos a recibir Efectivo o Equivalentes a Largo Plazo". En el análisis de la información referida, se identificó el importe de 9,580,647.3 miles de pesos, relativo a la "Estimación para Cuentas Incobrables", como se muestra en seguida:

(Miles de pesos)

Año	Programa "Mejoramiento de Vivienda"		Programa "Vivienda en Conjunto"		Total	
	Créditos	Importe	Créditos	Importe	Créditos	Importe
1999	42	1,411.1	304	15,009.2	346	16,420.3
2000	717	28,919.8	1,174	136,139.1	1,891	165,058.9
2001	1,152	45,870.9	504	35,059.7	1,656	80,930.6
2002	7,280	392,166.4	1,262	130,439.9	8,542	522,606.3
2003	10,685	566,597.6	2,421	354,000.7	13,106	920,598.3
2004	6,281	333,796.6	3,642	617,213.8	9,923	951,010.4
2005	11,311	557,749.9	3,324	635,539.9	14,635	1,193,289.8
2006	4,052	196,309.3	2,415	467,108.5	6,467	663,417.8
2007	5,082	255,569.6	1,634	327,437.5	6,716	583,007.1
2008	6,113	310,752.4	1,427	333,872.6	7,540	644,625.0
2009	7,256	440,868.1	2,419	590,270.1	9,675	1,031,138.2
2010	2,056	141,009.0	1,606	397,892.1	3,662	538,901.1
2011	4,733	340,950.5	1,580	386,478.2	6,313	727,428.7
2012	2,206	159,630.9	1,225	346,306.1	3,431	505,937.0
2013	866	64,986.3	716	199,937.3	1,582	264,923.6
2014	899	66,348.2	621	144,249.9	1,520	210,598.1
Suma	70,731	3,902,936.6	26,274	5,116,954.6	97,005	9,019,891.2
FICAPRO						
Sin dato	652	69,453.0			652	69,453.0
Suma	652	69,453.0			652	69,453.0
FIVIDESU						
Sin dato	5,132	491,303.1			5,132	491,303.1
Suma	5,132	491,303.1			5,132	491,303.1
Total					102,789	9,580,647.3

FICAPRO: Fideicomiso de Casa Propia.

FIVIDESU: Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano.

Con el fin de conocer el motivo de las variaciones que presentó el importe de la "Estimación para Cuentas Incobrables" en el ejercicio de 2014, se solicitó a los servidores públicos del INVI que informaran al respecto.

En respuesta, se indicó lo siguiente:

"Anualmente el INVI ha buscado incrementar de manera importante los créditos de vivienda otorgados a la población, principalmente enfocándolos a personas en estado de vulnerabilidad económica, los cuales al carecer de recursos incurrir en morosidad en la mayoría de los casos, misma que repercute de manera directa en el aumento continuo de las cuentas incobrables, lo anterior, se ve agravado debido a que los financiamientos que se otorgan en el INVI son a largo plazo [...] además, en buena medida los montos de distribución de los créditos hipotecarios que realiza el INVI es a través de organizaciones sociales, mediante la modalidad de vivienda en conjunto [...]"

"Por último, la estimación de cuentas incobrables se incrementa debido a que en los créditos otorgados por el INVI la unidad de medida del financiamiento es el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, por ello al incrementarse este salario de manera anual por los ajustes propios de la canasta básica, se incrementa también en consecuencia el importe de las cuentas incobrables..."

Al respecto, en la revisión de los documentos denominados "Contrato de Apertura de Crédito y Otorgamiento de Ayuda de Beneficio Social", formalizados con 49 acreditados seleccionados como muestra de auditoría (24 del Programa de Vivienda en Conjunto y 25 del Programa Mejoramiento de Vivienda), se identificó que siempre el importe se estipuló en veces de salarios mínimos (vsm) y los plazos de pago en el Programa de Vivienda en Conjunto oscilaron entre 249 y 360 mensualidades, con créditos de 2,017.9 vsm a 8,190.6 vsm; respecto al Programa de Mejoramiento de Vivienda, los plazos contratados variaron de 36 a 156 mensualidades, con importes de 772.1 vsm a 1,894 vsm.

Como se observa, el INVI otorgó a los acreditados del Programa de Vivienda en Conjunto importes y plazos de pagos mayores a los del Programa Mejoramiento de Vivienda; asimismo, se detectaron debilidades de control en cuanto a la norma aplicada en el otorgamiento de

los créditos, debido a que, de origen, se establece que éstos sean otorgados principalmente a personas en estado de vulnerabilidad económica.

En la reunión de confronta, celebrada el 9 de mayo de 2016, con el oficio núm. DG/DEAF/0629/2016 de la misma fecha, el INVI informó lo siguiente:

"Es cierto, pues los programas que opera el Instituto de Vivienda, identificados como Vivienda en Conjunto y Mejoramiento de Vivienda, tiene fines distintos uno de otro, motivo por el cual, la población objetivo de los mismos es diferenciada y por ende los montos de financiamiento y los plazos de recuperación son diferentes.

"Así pues [...] las reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera, señalan que el Programa de Vivienda en Conjunto, se aplica en predios [...] con vivienda precaria, en alto riesgo, así como también con vivienda en uso susceptible de ser rehabilitada.

"En tanto que, [...] el Programa de Mejoramiento de Vivienda, se aplica en inmuebles [...] que realizan las familias que no tienen otras fuentes de financiamiento y se encuentran en situación de pobreza. Los techos de financiamiento para cada uno de los citados programas se determinan en las propias Reglas de Operación [...]

"Lo anterior nos conduce a señalar que es acertado lo afirmado por el Auditor y que dicha diferencia se encuentra debidamente sustentada en las Reglas de Operación, pues la razón de ser de cada uno de los programas atiende diferentes necesidades de la Población objetivo del INVI, por un lado viviendas nuevas y por el otro mejoramiento de vivienda [...]

"Es importante precisar que tanto la Ley de Vivienda de la Ciudad de México, como las Reglas de Operación y Políticas de Administración y Financiera, señalan que los créditos se otorgarán a la población vulnerable de bajos recursos económicos o en situación de riesgo [...]

"Así pues, con fecha 11 de septiembre de 2013, se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el denominado 'Acuerdo por el que se aprueba el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018' [...] al referirse al tema de vivienda, se determinan los siguientes lineamientos: [...] Objetivo 1. Atender las necesidades de vivienda de la población

de bajos ingresos de la capital, brindando oportunidades económicas y sociales para su adquisición y haciendo énfasis en los atributos del derecho a una vivienda adecuada y digna.

"META 1. Construir vivienda de interés social con esquemas que permitan la sustentabilidad, la competitividad y la equidad.

"LÍNEAS DE ACCIÓN. Modernizar los proyectos y la normatividad para la construcción de vivienda social, que permitan generar edificaciones de mayor superficie, menor costo y en menor tiempo de ejecución; cercanas a las redes de transporte público y fuentes de empleo; con servicios urbanos y de comercio local; y que sean amigables con el medio ambiente.

"OBJETIVO 2. Impulsar la creación de un marco normativo que promueva y regule el desarrollo de vivienda en áreas con posibilidades de redensificación y reciclamiento [...]

"De lo anterior se advierte claramente que la política de vivienda del Gobierno de la Ciudad de México, tiene en el campo de vivienda la edificación de vivienda social en beneficio de las familias con bajos ingresos económicos.

"[...] Así pues, este Instituto, en cumplimiento a lo señalado en la Ley de Vivienda, opera los créditos de vivienda, siendo de resaltar que por concepto de servicio de amortizaciones e intereses, ningún crédito de vivienda otorgado por el INVI debe superar el veinte por ciento de los ingresos nominales mensuales de la familia beneficiaria.

"Consecuentemente, este Instituto, es responsable del otorgamiento crediticio para la población vulnerable de bajos recursos económicos o en situación de riesgo, los que serán considerados como sujetos de subsidio o de ayuda de beneficio social."

Por lo expuesto, se concluye que existen debilidades de control en la norma establecida y aplicada en el otorgamiento de los créditos, debido a que, si bien es cierto que el ente auditado es coadyuvante en atender la demanda de vivienda y de instrumentos para su mejora a la población de escasos recursos, también lo es que se debe establecer normativamente la recuperación de los créditos otorgados a ese sector, que impactaría de manera favorable en las finanzas del ente auditado.

Políticas Internas y Externas para el Otorgamiento de Créditos

5. Resultado

En el análisis de las “Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera” vigentes en 2014, se identificó que el INVI se creó por Decreto el 29 de septiembre de 1998, con el propósito de “diseñar, establecer, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda, en especial los enfocados a la atención prioritaria a grupos de escasos recursos económicos, vulnerables o que habiten en situación de riesgo, así como al apoyo a la producción social de vivienda”. Asimismo, unos de los propósitos de la política financiera establecidos en las Reglas referidas son: “Adecuar las condiciones de recuperación a la capacidad de pago de los beneficiarios para obtener, en reciprocidad, un compromiso de buen pago”; y “operar mecanismos de seguimiento, control y evaluación de la recuperación de créditos, a través del Fideicomiso de Recuperación Crediticia del Distrito Federal, procurando la eficiencia del organismo para garantizar el patrimonio y la disposición de recursos, con la perspectiva de consolidarlo como el instrumento del Gobierno del Distrito Federal para atender las demandas de vivienda de las familias en condiciones de pobreza en la entidad”.

Por lo anterior, con el fin de identificar el motivo de la morosidad en que incurren los deudores de los créditos otorgados por el INVI, en la reunión de trabajo celebrada el 8 de diciembre de 2015, se solicitó a los servidores públicos que informaran al respecto. En respuesta, indicaron lo siguiente:

“El otorgamiento de créditos a personas en estado de vulnerabilidad económica (las cuales de origen tiene problemas de solvencia económica) se amplía año con año, debido a que se otorgan cada vez más créditos y en consecuencia el impacto en términos monetarios que tiene en la ‘Cartera vencida’ y en la ‘Estimación para cuentas incobrables’ se ve incrementada en relación directa a la morosidad en que incurren los acreditados al no poder pagar las deudas contraídas con el INVI debido a que en algunas ocasiones se ha identificado que muchos de los deudores no tienen una cultura de pago.

"Asimismo, los créditos otorgados a estas personas no son factibles de financiar con cargo al Fondo de Ayuda Social debido a que este fondo resultaría insuficiente para abatir los créditos no recuperables y el diseño del otorgamiento de los créditos es en función a su capacidad de pago; es decir, la ayuda social sólo se otorga a personas cuya solvencia económica les impida financiar el crédito de vivienda otorgado por el INVI.

"Asimismo, cabe mencionar que se han identificado algunos motivos que han originado el incremento de la 'Cartera vencida' y la 'Estimación para cuentas incobrables' en el ejercicio de 2014 y actualmente, los cuales se enumeran a continuación:

- "a) La Contraloría identificó cerca de 500 créditos pendientes de vencer, por lo que ya se iniciaron en el ejercicio de 2015 acciones para su recuperación; es decir, existen debilidades en los mecanismos de control establecidos para el seguimiento del vencimiento de los créditos otorgados a los acreditados.
- "b) Los mecanismos establecidos para la cobranza tienen algunas deficiencias, debido a que se carecen de esquemas efectivos de reestructuración de deudas o pagos en parcialidades que contribuyan a que los deudores que no pueden liquidar en su totalidad sus pagos al vencimiento de los plazos establecidos pero que tienen interés en realizar aportaciones parciales lo puedan hacer, cabe mencionar que algunos de ellos han manifestado de manera directa que han acudido a las instalaciones de FIDERE III para pagar una parte de sus adeudos (debido a que por su situación económica no logran a veces juntar el total del importe a liquidar en esa parcialidad) pero que no se les recibe el pago por el importe que lograron juntar a cuenta de la parcialidad total; es decir se debe analizar un Plan de Pagos para que los acreditados interesados puedan abatir su morosidad; asimismo, que exista una efectiva difusión con el fin de que los acreditados conozcan las facilidades otorgadas para el pago de sus deudas contraídas con el INVI.
- "c) Existen pocos lugares en donde los deudores de los créditos pueden realizar su pagos ya que sólo los efectúan en las instalaciones del FIDERE III o en sus cajas (las cuales son pocas) y en algunas ocasiones los mismos acreditados se han acercado al INVI para manifestar de manera verbal su deseo de pagar pero no tienen lugares

cercanos para hacerlo, así que por diversos motivos dejan pasar el tiempo e incurren en morosidad, por lo que una buena medida sería analizar la posibilidad de ampliar la red de centros de pago en donde los acreditados pudieran efectuarlos y de ésta manera generar una mayor captación de recursos.

"d) El FIDERE III entrega a los acreditados las 'Credenciales de Pago' de manera extemporánea por lo que no es posible que éstos puedan acudir a realizar su pagos al vencimiento de éstos, debido a que la credencial es un requisito indispensable que se les pide en las cajas; es decir, se deben analizar alternativas efectivas para la entrega de las 'Credenciales de Pago' y una opción que se está considerando por el propio FIDERE III es el uso del Servicio Postal Mexicano.

"e) Es conveniente mencionar que una buena medida implementada por el propio FIDERE III fue el incorporar a los morosos en el Círculo de Crédito, que depende del Buró de Crédito y los da de baja en el momento en que liquidan sus adeudos.

"En resumen, se puede decir que no tenemos conocimiento de que en el ejercicio de 2014 y a la fecha de la presente minuta de trabajo (diciembre de 2015) existan en el Gobierno del Distrito Federal lo siguiente:

"1. Reglas o políticas que impliquen el análisis riguroso de las personas que solicitan los créditos que ofrece el Gobierno del Distrito Federal en sus diferentes modalidades, para poder llegar a una decisión de otorgamiento que brinde una razonable certeza de que los créditos concedidos puedan considerarse cobrados al finalizar los plazos establecidos para ello.

"Lo anterior, basado en una investigación completa y un análisis competente que proporcione la información para determinar la voluntad y habilidad del solicitante del crédito para pagar su deuda.

"Por lo que antes de otorgarse un crédito debe de identificarse lo siguiente:

"1. Quién es el solicitante del crédito, por qué eligió dicho crédito, qué plan solicita, cómo resolverá el pago de éste, de dónde provendrán los recursos para el pago, cuál es

la información financiera de que dispone el que otorgará el crédito y tener plena certeza de que el solicitante del crédito pueda pagar éste; además de medir la aptitud o ineptitud natural del solicitante para liquidar sus deudas dentro de los plazos pactados.

- "2. [Se] carece de un banco de información general que permita a los fideicomisos, entidades, etc. consultar los registros que contengan la información relativa a los solicitantes de los créditos, a los que se les otorgaron éstos, a los morosos, etc. así como cualquier información actualizada de los solicitantes de los créditos para que pudieran ser investigados con profundidad antes de otorgárseles éstos en cualquiera de sus modalidades por los diferentes entes del GDF.
- "3. Reglas estrictas y definidas de manera precisa que obliguen a garantizar los créditos otorgados.
- "4. Plataforma informática que permita a los deudores de los créditos otorgados por el Gobierno del Distrito Federal a través de los diversos fideicomisos, entes, etc. consultar sus saldos de manera personalizada, con el fin de que en caso de tener alguna aclaración acudan de inmediato a realizarla.
- "5. Reglas o políticas claras y diseñadas especialmente a la medida para el otorgamiento de créditos a personas en estado de vulnerabilidad económica..."

Por lo expuesto, se concluye que, no obstante que el INVI cuenta con las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera vigentes en 2014, es evidente que éstas no operan de forma satisfactoria, por lo que es necesaria su corrección o actualización, con el fin de fortalecer de manera integral los procesos y ajustarlo a las necesidades actuales; lo anterior, debido a que el INVI ha identificado diversos aspectos por considerar. Por lo expuesto, el ente auditado incumplió lo dispuesto en el Manual Administrativo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal que dispone como función de su titular el "promover el establecimiento de normas, políticas y lineamientos relacionados con el desarrollo de los Programas de Vivienda, la agilización y simplificación de actividades, trámites y procesos operativos del Instituto".