



Ministerio  
**de Economía  
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

# **AGENCIA NACIONAL DE VIVIENDA (ANV)**

## **Informe de Auditoría**

Febrero 2024

## INFORME EJECUTIVO

### OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar los controles implementados en la gestión realizada para el recupero de los créditos a partir de un mes de atraso en el vencimiento de la cuota, de las cuentas individuales correspondientes a personas físicas que integran las carteras de crédito para vivienda del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) y Fideicomisos administrados por la Agencia.

El alcance de los trabajos abarcó el período comprendido entre el 1/7/2022 al 30/06/2023, sin perjuicio de que para algunos procedimientos se consideró un período más extenso. Se excluyó del análisis el Fideicomiso Cartera Social I por estar integrado únicamente por créditos a cooperativas de vivienda.

### CRITERIOS DE AUDITORIA Y METODOLOGIA 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

Los controles en las gestiones para el recupero de los créditos de las cuentas individuales de personas físicas administrados por la Agencia, presentan debilidades en su implementación, como ser: i) no se han implementado controles en Casa Central que permitan asegurar la eficacia de las gestiones realizadas por las distintas unidades en sus primeras etapas; ii) las gestiones realizadas en Sucursales no se registran oportunamente en el Sistema Informático de Gestión, lo que impide mantener actualizada la información de los deudores para la implementación de controles.

Asimismo, la demora en la tramitación de expedientes para la rescisión o ejecución del crédito y no contar con un registro del universo de los expedientes a gestionar que permita realizar un seguimiento, expone al organismo a riesgos como ser pérdidas económicas por prescripción de deudas, como también demora en la recuperación del inmueble para su reasignación.

Sumado a lo anterior, la existencia de una funcionalidad en el sistema informático que permite excluir deudores de la gestión, sin la adecuada autorización ni registro del motivo de dicha exclusión, impacta en la eficacia de las gestiones para el recupero de los créditos.

Todo lo expuesto evidencia la necesidad de evaluar una readecuación del proceso de recupero analizado.

## INFORME DETALLADO

### I. Generalidades

#### Marco de Referencia

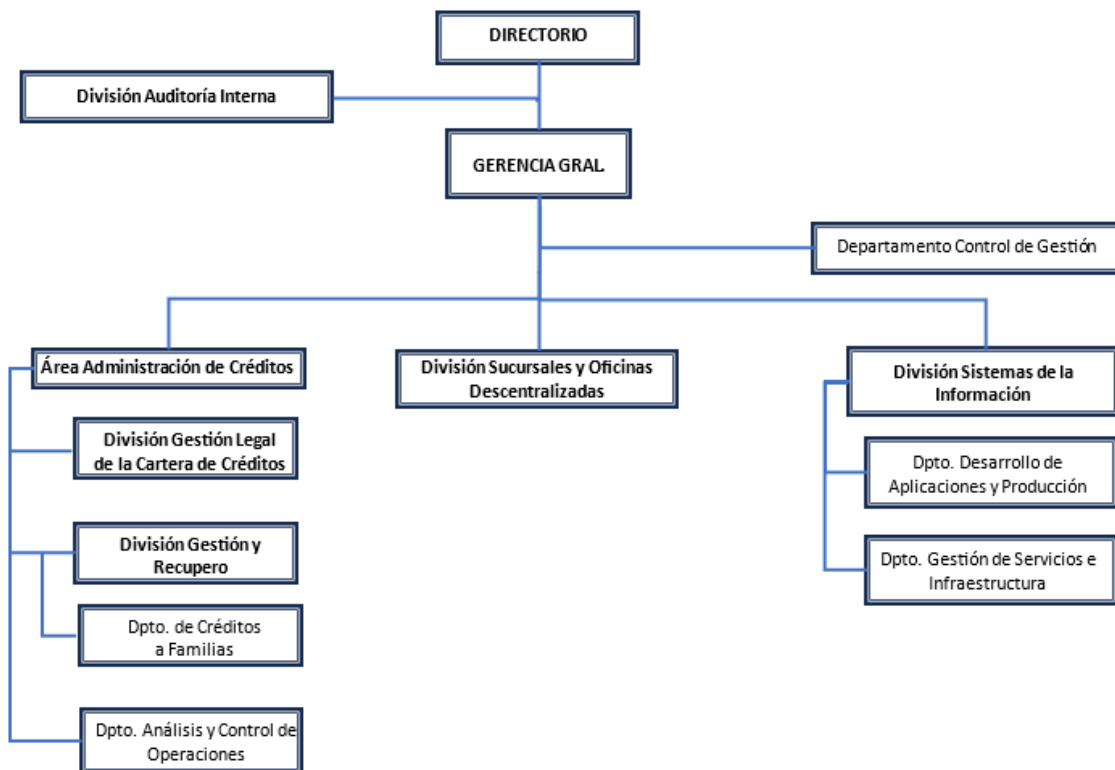
La Agencia Nacional de Vivienda (ANV) es un servicio descentralizado creado por la ley N° 18.125 del 27 de abril de 2007, cuya finalidad es la de promover y facilitar el acceso a la vivienda, así como contribuir a la elaboración e implementación de las políticas públicas en materia de hábitat urbano. Sus cometidos se enmarcan en la ejecución de las directrices emanadas del Plan Quinquenal de Vivienda, los Planes de Ordenamiento Territorial y las directivas del MVOT; la administración de activos provenientes de créditos para la vivienda en cumplimiento de las directivas del MVOT, y la administración del Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios.

A tales efectos, cuenta con varias atribuciones, entre ellas se encuentran las siguientes:

- ✓ Gestionar carteras de créditos provenientes de operaciones financieras destinadas a la vivienda, tanto propias como de terceros en virtud de acuerdos que celebre.
- ✓ Crear y gestionar sistemas de seguro de crédito hipotecario, fondos de garantía, así como otros fondos e instrumentos financieros destinados al cumplimiento de sus fines.
- ✓ Constituir fideicomisos, y cumplir cualesquiera de las funciones referidas a fideicomisos generales, financieros o de otro tipo.
- ✓ Prestar servicios de administración y valuación de inmuebles, así como realizar todo tipo de negocios sobre inmuebles para el cumplimiento de sus cometidos.

#### Estructura organizativa

En el siguiente esquema se describen las principales unidades que intervienen en el proceso auditado:



- **Área Administración de créditos:** Gestionar las carteras de créditos provenientes de operaciones financieras destinadas a la vivienda, de acuerdo con las políticas definidas para cada una de ellas por el Organismo competente.
- **División Gestión y recupero:** Optimizar la gestión y el recupero de la cartera de créditos otorgados a personas físicas o jurídicas, garantizando que los Departamentos a su cargo cuenten con información suficiente y oportuna, tanto para brindar el servicio adecuado al cliente como para ejecutar eficientemente las políticas aprobadas para cada cartera.
- **Departamento Créditos a familias:** Gestionar las cuentas individuales de las personas físicas que forman parte de las carteras de crédito de Casa Central (Montevideo y Zona Metropolitana), durante todo su ciclo de vida, desde el otorgamiento hasta su recupero. Para esto, implementa las acciones previstas para la gestión de morosidad temprana y negocia fórmulas de pago con los usuarios, así como solicita y coordina el estudio socioeconómico de un núcleo familiar, según corresponda, e implementa campañas u otras herramientas para la gestión del recupero, entre otras acciones.
- **Departamento de Análisis y Control de Operaciones (DACO):** Responsable del aseguramiento de la calidad de la información que figure en el sistema en cuanto a los créditos administrados. Genera la información mensual de los deudores de

Casa Central, con 1 a 4 meses de atraso, a partir de los datos disponibles en el Sistema Informático de Gestión Bancaria (SIGB), y envía al Departamento Créditos a Familias para su gestión.

- **División Sucursales y Oficinas Descentralizadas:** Encargada de coordinar, supervisar y planificar la actividad de las Sucursales y las Oficinas Descentralizadas, así como canalizar el flujo de información de estas hacia y desde la institución. Como nexo entre la División y cada Sucursal se encuentran 2 Coordinadores Regionales, quienes además participan en distintos niveles de aprobación dentro de su competencia, según las siguientes regiones:
  - Regional I: Artigas, Salto, Paysandú, Rivera, Tacuarembó, Paso de los Toros, Río negro, Mercedes, Colonia, Nueva Helvecia, Trinidad
  - Regional II: Durazno, Florida, San José, Canelones, Pando, Minas, Treinta y Tres, Melo, Rocha, Maldonado

Cada Sucursal gestiona las cuentas individuales de las personas físicas que forman parte de las carteras de crédito correspondientes a su Sucursal, emitiendo los reportes del sistema SIGB y gestionando mensualmente las etapas previstas en los Reglamentos para el recupero de los créditos.

- **División Gestión Legal de la cartera:** Dentro de sus funciones se encuentran: advertir los problemas jurídicos y notariales de las distintas carteras de crédito derivando a las Divisiones correspondientes para su resolución; gestionar los procesos tendientes a la recuperación de inmuebles derivados de rescisiones administrativas, ocupaciones irregulares y ejecuciones extrajudiciales de hipotecas; coordinar los procesos de ejecuciones que correspondan a inmuebles gestionados por Sucursales y Oficinas Descentralizadas; entre otras tareas.

### Sistemas informáticos

Los sistemas informáticos vinculados al proceso analizado son los siguientes:

- **Sistema Integral de Gestión Bancaria (SIGB):** a través del cual se registra la información de las carteras de créditos, durante todo su ciclo de vida. Mediante el módulo cobranza, se registran las acciones predefinidas que implementará la ANV ante un determinado nivel de atraso y las efectivamente realizadas para la gestión de la morosidad. Dichos datos se ven reflejados en los reportes de “Información ampliada” correspondientes a cada crédito, además de la información relativa a los pagos y a las marcas de los inmuebles, estas últimas condicionan la participación de cada cliente en los procesos de gestión de la morosidad.

- **Apia Documentum:** Sistema utilizado para la creación y gestión de expedientes electrónicos referidos a ejecuciones de garantías, documentos y flujos de trabajo.

### Situación de los Créditos Fideicomisos

En el siguiente cuadro se expone la situación de los créditos pertenecientes a Fideicomisos III al XIII, a Julio 2023:

Situación	Cantidad Casa Central	Cantidad Sucursales	Porcentaje sobre el total
0 meses – al día	7886	5614	72 %
1 a 3 meses de atraso	1817	1543	18 %
4 a 6 meses de atraso	137	164	2 %
7 a 12 meses de atraso	163	82	1 %
Más de 12 meses de atraso	873	415	7 %

\*\* Informe remitido por el Dpto. Análisis y Control de Operaciones\*\*

### Procedimiento para el recupero de los créditos

De acuerdo con lo establecido en el Reglamento de recupero para la gestión de Cartera de Créditos Hipotecarios, y la Política y Reglamento de recupero para la gestión de Cartera Social Promesas, ambos del año 2016, el procedimiento para el recupero de los créditos se puede resumir en las siguientes 4 etapas:

- **Primera etapa - Contacto telefónico** (1 mes de atraso): A los 10 días de verificada la primera cuota mensual impaga se procederá a llamar al deudor informándolo de su atraso y solicitándole que pase a regularizar la situación.
- **Segunda etapa – Notificación** (2 meses de atraso): Verificada la segunda cuota mensual impaga, se emitirá y enviará por correo o por medio similar, un segundo aviso de vencimiento citando al deudor a pasar por las oficinas de la ANV en los próximos diez días corridos.
- **Tercera etapa – Inclusión en Clearing de Informes** (3 meses de atraso): En caso de no concurrir dentro del plazo de los 10 días corridos otorgados de acuerdo con la etapa anterior, se procederá automáticamente a incluir al titular, codeudores y fiadores en el registro de operaciones incumplidas Clearing de Informes, luego de que se hubiera verificado que no haya habido impedimentos en la recepción de los avisos de vencimiento.
- **Cuarta etapa – Ejecución o Rescisión** (4 meses de atraso): No habiéndose regularizado la deuda de acuerdo con las etapas anteriores, se procederá a realizar una última comunicación al deudor de intimación de pago. De no cumplirse la intimación, se forma expediente Apia con resolución, sea de ejecución o rescisión según corresponda, dándose vista de ello al deudor, y se continúa su trámite en el área correspondiente, debiéndose registrar lo actuado en dicho expediente. El expediente referente a ejecuciones se remite a la División Gestión Legal de la Cartera a efectos de iniciar, en un plazo no mayor a 90 días, la ejecución legal que

corresponda. Cabe señalar que la rescisión del contrato corresponde en los casos de promesas de compraventa, al tiempo que la ejecución (sea judicial o extrajudicial) del inmueble objeto de la garantía, procede cuando se refiere a contratos de créditos hipotecarios.

Una vez emitido el reporte del SIGB para gestionar cada una de las etapas, cambia el “estado” del deudor, lo cual se visualiza en “Información ampliada”, de acuerdo con el siguiente cuadro:

Meses de atraso	Estado en SIGB
1 (primera etapa)	Sin Estado
2 (segunda etapa)	Notificación
3 (tercera etapa)	2 <sup>a</sup> . Notificación / Clearing
4 (cuarta etapa)	Rescisión / Ejecución

Cabe agregar que, una vez cumplidas todas las etapas antes referidas se debe generar una “marca” manual del inmueble en el SIGB y en forma paralela crear el expediente en Apia anotando su número en la “Información ampliada” en SIGB, de forma de dar trazabilidad a la gestión. Dicha marca implica no incluir a estos deudores en los reportes mensuales emitidos del SIGB para la gestión correspondiente.

## II. Hallazgos de Auditoría

De los procedimientos de auditoría realizados surgen 4 hallazgos, en cada uno se indica su nivel de criticidad, así como la clasificación de los riesgos a los cuales se encuentra expuesto el organismo, conforme a los criterios adoptados por esta AIN y expuestos en los Anexos I y II del presente Informe.

	Extremo	Alto	Medio	Bajo
01 – Garantías excluidas de la gestión para el recupero de los créditos en el SIGB	X			
02 – Controles sobre la gestión de los créditos con 1 a 3 meses de atraso en Casa Central		X		
03 – Controles sobre la gestión para el recupero de créditos en Sucursales.		X		
04- Gestiones sobre deudores en etapa de rescisión o ejecución		X		

## Hallazgo No. 01

### Garantías excluidas de la gestión para el recupero de los créditos en el SIGB

El SIGB cuenta con una funcionalidad que permite excluir una garantía, lo que implica no realizar las gestiones para el recupero del crédito de acuerdo con lo establecido en la reglamentación. Se constató que, al 25/9/2023 existen 431 deudores que se encuentran excluidos de la gestión de Casa Central y Sucursales. De una muestra de 10 deudores, no surge en la información registrada en SIGB y/o Apia el motivo por el cual se excluyó dicho deudor.

Asimismo, se verificó que 148 funcionarios que desarrollan tareas en diferentes unidades administrativas cuentan con el permiso en el SIGB para excluir deudores de la gestión. De ellos, solamente 70 cuentan con nivel de acceso de supervisor o superior.

Cabe señalar que, en junio de 2022, se comenzó a utilizar un formulario con la finalidad de identificar el motivo de la exclusión, así como el responsable de esta, debiéndose crear un expediente Apia para su seguimiento. Del análisis de 14 deudores se constató que 2 de ellos fueron excluidos con posterioridad a la fecha señalada, no teniendo evidencia de que se haya utilizado dicho formulario, ni surge de la información ampliada registrada en SIGB: la fecha en la cual se excluyó, el número de expediente que debió ser creado, ni el funcionario responsable de dicha exclusión.

Asimismo, si bien el Departamento de Análisis y Control de Operaciones (DACO) comenzó en marzo 2023 a realizar un control sobre las garantías que se encuentran excluidas en SIGB, con la finalidad de verificar su pertinencia, el mismo es realizado únicamente para Casa Central.

### Detalle de riesgos

Descripción	Tipo de riesgo
• Colusión	Fraude
• Pérdidas económicas	Financiero
• Pérdida de imagen institucional	Reputacional
• Discrecionalidad en la gestión de los créditos	Operacional

### Criticidad del Hallazgo



Extremo

### Recomendaciones

1. Evaluar la pertinencia de mantener la posibilidad de excluir deudores del SIGB, considerando otras alternativas que permitan mantener la trazabilidad en la información registrada en SIGB.
2. En caso de mantenerla, verificar en el SIGB la correcta exclusión de la gestión de los



- deudores actuales, dejando registro de los motivos correspondientes.
3. Definir, aprobar y difundir un procedimiento donde se establezcan los criterios para las nuevas exclusiones, y responsables con los niveles de autorización correspondiente, e implementar controles para verificar su cumplimiento.
  4. Adecuar los permisos de usuario en el sistema SIGB a los niveles de responsabilidad definidos para excluir una garantía.

## Hallazgo No. 02

### Controles sobre la gestión de los créditos con 1 a 3 meses de atraso en Casa Central

El Área Administración de Créditos no ha implementado controles que permitan asegurar la eficacia de las gestiones realizadas por las distintas unidades para el recupero de los créditos en sus primeras etapas de gestión, así como implementar acciones de manera oportuna, de acuerdo con lo establecido en la reglamentación. Se constató que:

- Cuentan con un centro de atención telefónica tercerizado que gestiona mensualmente un promedio de 1000 créditos con un mes de atraso en el vencimiento de la cuota, registrando la información resultante en una planilla Excel. No existen controles mensuales ni se utiliza el resultado de la gestión telefónica como insumo para la implementación de acciones oportunas. A modo de ejemplo: cambio en el titular de la deuda, actualización de números telefónicos, regularización de ocupantes, actualización de la situación de los titulares de los créditos, entre otros.

Cabe destacar que, según lo informado, desde octubre 2023 las gestiones telefónicas de los deudores con un mes de atraso se comenzarían a realizar directamente por el Dpto. de Créditos a Familias.

- El DACO envía al Correo Uruguayo mensualmente el listado con los deudores que tienen 2 y 3 meses de atraso en el vencimiento de la cuota, con el fin de notificarlos de cada situación. El Dpto. de Créditos a familias no realiza controles que permitan asegurar que la notificación fue entregada en forma oportuna, ni se utiliza la información proporcionada por el Correo Uruguayo para actualizar los datos de los deudores.
- La actualización del estado del deudor en el SIGB en función de los meses de atraso que presenta dicho crédito es realizada por el DACO. Asimismo, gestiona ante el Clearing de Informes el alta o baja del deudor por operaciones incumplidas. No existen controles por parte del Dpto. de Créditos a familias que permitan asegurar la eficacia de la gestión realizada, ni se verifica por dicho Departamento el cumplimiento de las etapas anteriores previo a la inclusión en el Clearing, tal como lo establece la reglamentación.

Cabe señalar que, el Dpto. de Créditos a familias, desde marzo 2023 comenzó a implementar determinadas acciones puntuales, como ser la gestión telefónica de los

deudores que se encuentran en forma permanente con 3 meses de atraso, a efectos de evitar el inicio del expediente.

### Detalle de riesgos

Descripción	Tipo de riesgo
• Pérdidas económicas	Financiero
• No contar con información para la toma de decisiones oportuna	Estratégico
• Ineficiencia en el uso de los recursos	Financiero
• Que se genere una cultura de pago con atraso	Operacional

### Criticidad del Hallazgo



Alto

### Recomendaciones

1. Definir la unidad responsable a realizar las gestiones telefónicas de los deudores con un mes de atraso, teniendo en cuenta el volumen de llamadas que se realizan mensualmente. Utilizar la información resultante de la gestión telefónica para mantener actualizada la información de cada deudor e implementar controles sobre la gestión de la unidad definida como responsable.
2. Implementar controles que permitan verificar la entrega oportuna de la notificación y mantener actualizada la información del deudor en el SIGB.
3. Implementar controles por parte del Dpto. de créditos a familias que permitan verificar la inclusión/exclusión en el registro de operaciones incumplidas del Clearing de Informes en forma correcta y oportuna.

## Hallazgo No. 03

### Controles sobre la gestión para el recupero de créditos en Sucursales.

Las gestiones realizadas en las Sucursales para el recupero de los créditos con 1 a 4 meses de atraso no se registran en el SIGB y/o Apia en forma oportuna lo que dificulta la implementación de controles que permitan asegurar el cumplimiento de cada etapa en los plazos establecidos en la reglamentación, así como mantener actualizada la información del deudor en dichos sistemas informáticos. Se constató que:

- De una muestra de 35 garantías que presentaban 6 meses o más de atraso a mayo 2023, en 10 de ellas no se registró oportunamente las gestiones realizadas en las primeras etapas de gestión. A modo de ejemplo: se registraron varias etapas en un mismo mes, omisión en el registro de algunas etapas, entre otras.
- Los coordinadores regionales realizan un único control mensual de los deudores que presentan 6 meses o más de atraso, para verificar que se haya marcado el inmueble en el SIGB, lo que implica la creación del expediente Apia para continuar el registro de las actuaciones. No obstante, se constató la creación de expedientes cuando el deudor

presentaba desde 11 y hasta 50 meses de atraso en el pago, incumpliendo los plazos definidos en la reglamentación. Asimismo, se verificó que, si bien se marcaron inmuebles, no surge de la “Información ampliada” en SIGB el número de expediente Apia creado, lo que dificulta la trazabilidad de la gestión.

#### Detalle de riesgos

Descripción	Tipo de riesgo
• No contar con información oportuna para la toma de decisiones	Estratégico
• Colusión	Fraude
• Que se genere una cultura de pago con atraso	Operacional

#### Criticidad del Hallazgo

 Alto

#### Recomendaciones

1. Registrar en forma oportuna las gestiones realizadas en cada etapa e implementar controles por parte de la División Sucursales junto con los coordinadores regionales que permitan verificar el cumplimiento de éstas en los plazos establecidos, así como mantener actualizada la información de cada cliente.
2. Evaluar la implementación de cambios en el SIGB que impliquen la obligación del ingreso del número de expediente Apia creado, al momento de marcar el inmueble, que permita realizar controles asegurando la trazabilidad de la gestión.

### Hallazgo No. 04

#### Gestiones sobre deudores en etapa de rescisión o ejecución.

Una vez creado el expediente de los deudores que cuentan con 4 o más meses de atraso, provenientes de Casa Central y Sucursales, se remite el mismo a la División Gestión Legal de la Cartera para proceder a la ejecución o recupero del inmueble según corresponda. Dicha División no cuenta con un registro del universo de expedientes a gestionar, que permita identificar fácilmente la situación de cada uno para darle seguimiento, debiendo buscar manualmente en Apia.

De una muestra de 10 expedientes se verificó que se encuentran a la espera de una definición desde hace varios años, habiéndose identificado un caso que se encuentra a la espera desde el año 2014. Igualmente, se constató que 3 expedientes presentan una demora de entre 1 a 5 años para darle continuidad al trámite administrativo.

#### Detalle de riesgos

Descripción	Tipo de riesgo
• Prescripción de deudas por no gestionar a tiempo	Financiero
• Pérdida de imagen institucional	Reputacional

- Demoras en el recupero y reasignación de inmuebles Financiero

### Criticidad del Hallazgo

 Alto

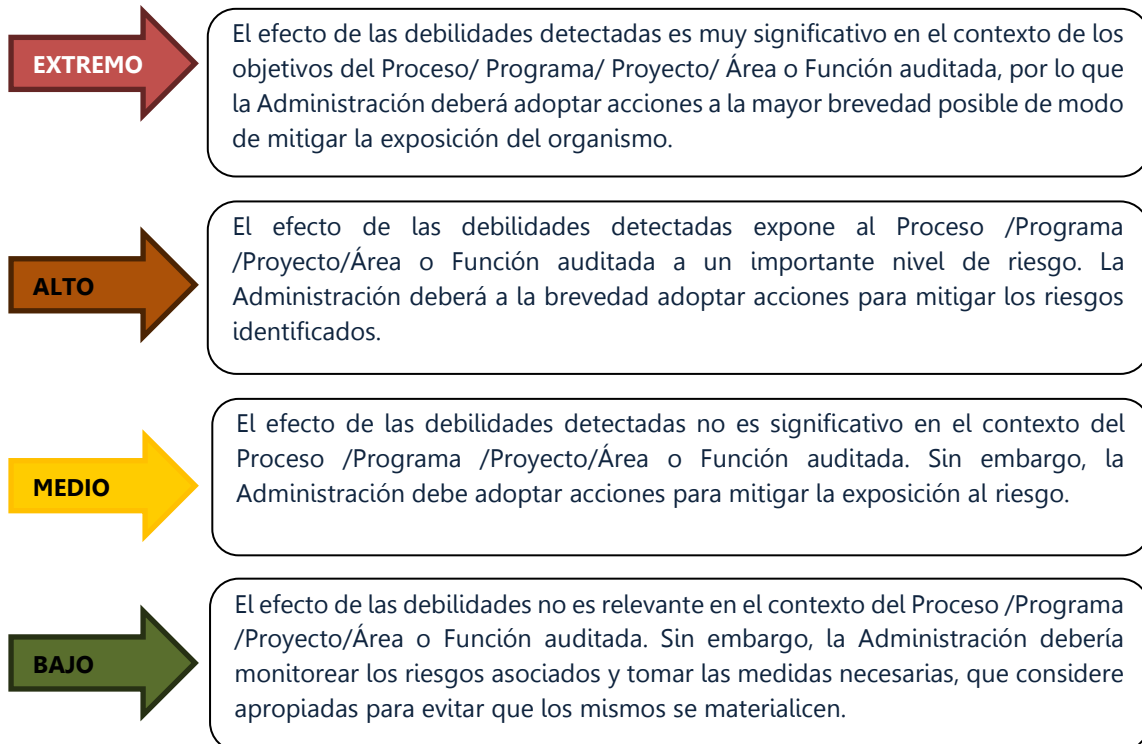
### Recomendaciones

1. Implementar un registro que contenga los datos de la totalidad de los expedientes que gestiona dicha División, que permita realizar un análisis integral de los créditos para la toma de decisiones de manera oportuna, así como realizar un seguimiento sobre las gestiones ejecutadas.

### Otras constataciones

- **Respecto a los créditos administrados por la ANV cuyo titular es el MVOT:** luego de realizadas las gestiones correspondientes a las etapas iniciales para el recupero de los créditos, la Agencia envía Oficio al MVOT informando de la situación del deudor. Se constató que existen expedientes oficiados al MVOT desde el año 2015, encontrándose a la espera de una definición por parte de dicho Ministerio para resolver su situación. Para revertir esta situación de atraso y reducir los tiempos en las definiciones de estos casos, sería conveniente implementar acciones coordinadas entre la ANV y el MVOT, así como contar con un registro centralizado de los oficios enviados que permita realizarles un seguimiento.
- **Uso de Google drive para registros de llamadas en el centro de atención telefónica:** Se constató el uso de planillas electrónicas digitales para el registro interno del resultado del contacto con clientes, en función de la gestión de la morosidad, por parte de la empresa tercerizada. Tratándose de información personal de los clientes, y cuyo tratamiento digital debe ser acorde a la relevancia de ésta, se recomienda su gestión en los repositorios propios de la Agencia, con las medidas y controles que garanticen la protección de los datos y el cumplimiento de la normativa vigente aplicable.
- **Transferencia de conocimientos:** Se constató una debilidad en la transferencia de conocimiento ante los egresos de personal proveniente del BHU, que por su conocimiento del negocio y de la evolución de casos particulares de las garantías, de los productos, de lo normativo y reglamentario, resultan en una baja sensible. Es recomendable tomar medidas en cuanto a la documentación de la información crítica para el negocio, así como fomentar una cultura de transmisión de conocimiento.

## ANEXO I - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS



## ANEXO II

Riesgo	Definición
<b>Estratégicos</b>	Se asocia a los asuntos relacionados con la misión y el cumplimiento de los objetivos estratégicos
<b>Reputacionales</b>	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.
<b>Operacionales</b>	Este rubro considera los riesgos relacionados con fallas en los procesos, en los sistemas o en la estructura de la institución.
<b>Financiero</b>	Se relaciona con los recursos económicos de la institución, principalmente de la eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos.
<b>Legales y contractuales</b>	Afecta la capacidad de la entidad para dar cumplimiento a la legislación y obligaciones contractuales.
<b>Tecnológico</b>	Se relaciona con la capacidad de la institución para que las herramientas tecnológicas soporten el logro de los objetivos estratégicos.
<b>Fraude</b>	Se relaciona con la evasión de los controles internos o explotación de las debilidades de dichos controles, el robo de activos, y la colusión.
<b>Sostenibilidad</b>	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.