



**INFORME Nro. DFOE-DL-IF-14-2012
28 DE SETIEMBRE, 2012**

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE SERVICIOS PARA EL DESARROLLO LOCAL

**INFORME ACERCA DE LAS DEBILIDADES EN LA CALIDAD DE LA
INFORMACIÓN RELEVANTE CONTENIDA EN LA BASE DE
DATOS PARA EL COBRO DE LOS TRIBUTOS EN LA
MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS**

2012

CONTENIDO

Página No.

RESUMEN EJECUTIVO

1	INTRODUCCIÓN.....	1
	ORIGEN DEL ESTUDIO.....	1
	OBJETIVO DEL ESTUDIO.....	2
	NATURALEZA Y ALCANCE DEL ESTUDIO	2
	ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DEL ESTUDIO.....	3
	LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DEL ESTUDIO.....	3
	COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO	3
	GENERALIDADES ACERCA DEL ESTUDIO.....	3
	METODOLOGÍA APLICADA	4
2	RESULTADOS.....	4
	PROBLEMAS DE INTEGRIDAD EN LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN LAS BASES DE DATOS DEL SISTEMA "SIM"	4
	REGISTROS DE PROPIEDADES CON INFORMACIÓN DESACTUALIZADA E INCONSISTENCIAS EN LA BASE IMPONIBLE DE BIENES INMUEBLES	8
	CONTRIBUYENTES FALLECIDOS EN CONDICIÓN MOROSA, DIFERENCIAS EN EL PENDIENTE DE COBRO Y RIESGO DE PRESCRIPCIÓN DE TRIBUTOS.....	11
	DEBILIDADES DE CONTROL INTERNO RELACIONADAS CON LOS ACCESOS AL SISTEMA DE INFORMACIÓN TRIBUTARIA.....	13
3	CONCLUSIONES.....	14
4	DISPOSICIONES.....	15
	AL CONCEJO MUNICIPAL.....	16
	AL ALCALDE MUNICIPAL.....	16
	CONSIDERACIONES FINALES	17

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

La calidad de la información relevante, operada por sistemas de información automatizados y contenida en las bases de datos utilizados para el registro, control y fiscalización de los tributos en la corporación municipal de San Carlos.

¿Por qué es importante?

Las tecnologías de información se han constituido en un elemento crítico y estratégico para el éxito en la gestión y la supervivencia de toda entidad. Las municipalidades no son la excepción, dado que estas herramientas necesarias para materializar uno de sus conceptos vitales como son los sistemas de información, los cuales deben contener información confiable, íntegra, oportuna, relevante y de calidad, para promover una gestión eficiente y coadyuvar al logro de los objetivos institucionales. Es así como, esta Contraloría General, ha venido programando, desde el año 2010, estudios sobre la calidad de la información relevante contenida en las bases de datos de los sistemas de información automatizados para el cobro efectivo y oportuno de los tributos.

¿Qué encontramos?

Debilidades en la calidad de la información referidas a problemas de integridad de los datos almacenados en el Sistema Integrado Municipal, producto de la ausencia de controles de validación que permitan detectar y corregir oportunamente errores u omisiones de digitación.

En relación con la entrada, procesamiento y almacenamiento de datos, se determinaron inconsistencias en la información personal de los contribuyentes, a saber: 5.184 casos exhiben cédulas de identidad errónea, 1.921 presentan diferencias en los datos del nombre y apellido y 5.632 registros omiten la dirección del contribuyente. Asimismo, se identificaron 1.019 contribuyentes fallecidos que registran cuentas por cobrar por la suma de ₡20.286.747,55.

Respecto de la información de bienes inmuebles se encontraron datos desactualizados y diferencias en las características y valores de las propiedades, que inciden directamente en la facturación, gestión de cobro y recaudación de dicho tributo.

En ese sentido, existen 512 derechos que registran valores originados en construcciones, aún cuando tienen valorado el terreno en cero colones y al menos 4.055 derechos registran un número de identificación distinto a la cédula del propietario consignada en Registro Nacional de la Propiedad. También, en al menos 3.562 propiedades, se presenten diferencias en la medida del valor de la finca respecto del valor registral indicado por el Registro Nacional.

Además, las bases de datos mantienen 18.277 propiedades valoradas en montos inferiores al millón de colones; 15.932 derechos registran bases imponibles no actualizadas desde el año 2006 y; existen 1.016 inmuebles sin correspondencia alguna con las fincas inscritas en el Registro Nacional para ese cantón. Al menos, 801 fincas no se incluyeron en la facturación del año 2011 y eventualmente, existe una suma cercana a los ₡31.000.000,00 que fue dejada de percibir producto de diferencias en el valor de los inmuebles.

En conclusión, la existencia de inmuebles con bases imponibles subvaloradas, valores desactualizados, propiedades no puestas al cobro, inexistencia de una asignación estandarizada de folio para fincas no inscritas, propiedades cerradas por Registro Nacional y eventuales montos dejados de percibir producto de diferencias en las bases imponibles, constituyen deficiencias que de superarse, coadyuvarían para que ese gobierno local mejore su recaudación de ingresos, que se traduzca en más y mejores servicios y obras para el beneficio de la colectividad de ese cantón.

¿Qué sigue?

Las acciones de la administración municipal de San Carlos para cumplir con las disposiciones giradas por esta Contraloría General. En ese sentido, se le dispone al Concejo, brindar el apoyo necesario a las acciones que proponga el Alcalde Municipal para el cumplimiento de las disposiciones giradas en este informe. Asimismo, al Alcalde, en su carácter de jerarca administrativo, se le dispone ejecutar un proceso de depuración y actualización de la información almacenada en las bases del Sistema "SIM", a efecto de subsanar las debilidades identificadas en el estudio realizado. Además, establecer las políticas de control interno respecto de todas las actividades relacionadas con la gestión tributaria de esa Municipalidad.

Con la remisión de este informe, este órgano contralor suministra al gobierno local de San Carlos, un CD con un detalle con los resultados cuantitativas relacionadas con las principales debilidades determinadas como parte de este estudio, con la finalidad de coadyuvar con esa administración en la depuración y actualización de sus bases de datos, asunto que es de su exclusiva responsabilidad.

**INFORME ACERCA DE LAS DEBILIDADES EN LA CALIDAD DE LA
INFORMACIÓN RELEVANTE CONTENIDA EN LA BASE DE
DATOS PARA EL COBRO DE LOS TRIBUTOS EN LA
MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS**

1 INTRODUCCIÓN

Origen del estudio

- 1.1 Las tecnologías de información se han constituido en las herramientas más poderosas para materializar uno de los conceptos vitales para cualquier organización, como lo son los sistemas de información, los cuales deben contener información relevante y de calidad que sirva de base a la Administración para la toma de decisiones y la rendición de cuentas. Es por ello, que la administración de la información y de las tecnologías de información para las organizaciones públicas o privadas, resulta hoy en día un tema estratégico, pues constituye un elemento crítico para el éxito en su gestión y su supervivencia.
- 1.2 Las tecnologías de información (TI) constituyen una de las principales herramientas que apoyan la gestión de las organizaciones públicas y privadas. Es así como a los gobiernos locales las TI les permite el manejo de grandes volúmenes de datos necesarios para la toma de decisiones y la implementación de soluciones para la prestación de servicios ágiles y de gran importancia para los ciudadanos.
- 1.3 Los avances en los últimos años en el uso de las TI, han implicado la dedicación de porciones importantes del presupuesto de las corporaciones municipales en la adquisición de soluciones informáticas y al impulso de iniciativas externas al sector tendientes a fortalecer los procesos de TI en los gobiernos locales, no obstante, en la mayoría de los casos ese esfuerzo no se ve materializado en sistemas de información confiables, los cuales permitan la obtención de información íntegra y oportuna que, entre otras cosas, permita ejecutar una adecuada gestión de cobro.
- 1.4 Aunado a lo anterior, y como producto de los resultados obtenidos en los estudios de fiscalización realizados por esta Contraloría General en el año 2010 en varias municipalidades, se determinó la existencia de problemas de seguridad para el acceso, procesamiento y salida de la información, aspecto que incide de manera directa en la captación de los recursos esenciales para el logro de las metas y objetivos municipales.
- 1.5 Dadas las considerables sumas invertidas en soluciones informáticas y el impacto de las debilidades en la calidad de la información, las TI y en particular, la administración de los datos, deben gestionarse dentro de un marco de control que procure el logro

de los objetivos que se pretende con ellas y que dichos objetivos estén debidamente alineados con la estrategia de la organización.

- 1.6 Con el propósito de continuar coadyuvando con ese marco de control y procurar una mejor gestión de la plataforma tecnológica por parte de las organizaciones municipales, se incorporó en el Plan de Trabajo del Área de Servicios para el Desarrollo Local para el año 2012, una evaluación sobre la calidad de la información contenida en las bases de datos de los sistemas informáticos en dos municipalidades, entre ellas, la de San Carlos.

Objetivo del estudio

- 1.7 Evaluar la calidad de la información relevante, operada por sistemas de información automatizados y contenida en las bases de datos de la Municipalidad de San Carlos para el cobro de los tributos.

Naturaleza y alcance del estudio

- 1.8 El estudio consideró la evaluación de la calidad de la información contenida en las bases de datos del Sistema Integrado Municipal "SIM", implementado por el Departamento de Tecnologías de Información, relacionadas con el cobro de tributos en la Municipalidad de San Carlos, hasta el 31 de diciembre de 2011 inclusive, ampliándose en los casos que se estimó necesario, y se realizó de conformidad con el "Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público", promulgado mediante la Resolución del Despacho de la Contralora General, No. R-CO-94-2006, publicada en La Gaceta No. 236 del 8 de diciembre de 2006.
- 1.9 Además, se observó, en lo pertinente, como criterios de evaluación, el marco vigente contenido en las "Normas para la gestión y control de las tecnologías de información"¹ y las "Normas de control interno para el sector público"².
- 1.10 Es preciso indicar que dada la especial complejidad de la materia tratada y la importancia de los resultados determinados en el estudio a que se refiere este informe, esta Contraloría General remitirá a esa administración municipal, en un documento aparte y como un insumo adicional, un CD con información relacionada con las principales debilidades determinadas en este estudio, producto de la aplicación de una herramienta de software para el análisis de datos con ayuda del computador, que permitió procesar grandes volúmenes de información, la extracción de muestras, la identificación de errores, la proyección de tendencias y la documentación de las pruebas informáticas, con el fin de coadyuvar con esa corporación municipal en el proceso de depuración y actualización de sus bases de datos.

¹ Resolución Nro. R-CO-26-2007 del 7 de junio, 2007, publicada en La Gaceta Nro. 119 del 21 de junio de 2007.

² Resolución Nro. R-CO-9-2009 del 26 de enero, 2009, publicada en La Gaceta Nro. 26 del 6 de febrero de 2009.

Aspectos positivos que favorecieron la ejecución del estudio

- 1.11 La colaboración de la administración de la Municipalidad de San Carlos para la obtención de la información requerida para la ejecución del estudio a que hace referencia el presente informe; además, del interés mostrado por los funcionarios involucrados en depurar las bases de datos que propicien una mejor recaudación.

Limitaciones que afectaron la ejecución del estudio

- 1.12 La heterogeneidad de las bases de datos consultadas (Municipalidad de San Carlos, Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Nacional), por su estructura disímil y por la disparidad en cuanto a contenido y clasificación de la información.

Comunicación preliminar de los resultados del estudio

- 1.13 La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones producto del estudio a que alude el presente informe, convocada mediante oficio DFOE-DL-0895 del 17 de septiembre de 2012, se efectuó el 18 de setiembre del mismo año en el salón de sesiones del Concejo Municipal del gobierno local de San Carlos, con la presencia de los siguientes funcionarios municipales: Lic. Alfredo Córdoba Soro, Alcalde Municipal; Carlos Villalobos Vargas, Presidente Concejo Municipal; Leonidas Vásquez Arias, Jefe Departamento de Administración Tributaria; Bernor Kopper Cordero, Director de Hacienda; Tracy Delgado Zamora, Asistente de Auditoría; Mauricio Clarke Bolaños, Jefe Sección Valoraciones; Carlos Rodríguez Rodríguez, Jefe Sección Catastro y Censos; Wilberth Rojas Cordero, Director General; Diego Madrigal Cruz, Jefe Departamento de Contabilidad y Maikel Quirós González, Coordinador de Departamento de Tecnologías de Información.
- 1.14 El borrador del presente informe se entregó el 18 de septiembre del presente año, en papel y en versión digital al Lic. Alfredo Córdoba Soro, Alcalde Municipal, mediante oficio DFOE-DL-0901 de esa misma fecha, con el propósito de que en un plazo no mayor a cinco días hábiles, formulara y remitiera a la Gerencia del Área de Desarrollo Local, las observaciones que se consideren pertinente sobre su contenido.
- 1.15 Al respecto, por medio del oficio Nro. AT-231-2012, del 26 de septiembre de 2012, el Alcalde Municipal de San Carlos, remitió las observaciones que consideró pertinentes.
- 1.16 El detalle de las observaciones y su valoración por parte del Área de Desarrollo local se encuentran en el anexo Nro. 2 del presente informe. Tales observaciones, en los casos que se determinó procedente, se incorporaron en este informe.

Generalidades acerca del estudio

- 1.17 El sistema de información que se utiliza en la Municipalidad de San Carlos para la administración tributaria, denominado Sistema Integrado Municipal "SIM" (en adelante el sistema o SIM), procesa la facturación y recaudación de los ingresos tributarios que percibe ese gobierno local, referido principalmente al manejo de las

cuentas de los contribuyentes y la respectiva asociación de impuestos y tasas, facturación-caja y cobro administrativo y judicial.

- 1.18 Para el desarrollo del SIM, la Municipalidad de San Carlos promovió en octubre de 1999, la licitación por registro Nro. 3-99 con el objeto de adquirir un sistema de cómputo a la medida, sin embargo, producto del incumplimiento contractual por parte del proveedor, el Departamento de Cómputo de ese ayuntamiento asumió la implementación y la puesta en marcha del SIM.
- 1.19 Durante los últimos diez años, la Unidad de Tecnologías de Información de ese ayuntamiento ha consolidado los procesos de análisis, programación, soporte técnico, bases de datos, seguridad y comunicación. Cabe señalar que la versión inicial del SIM se ajustaba a las funcionalidades provistas por el desarrollador en la programación original, no obstante, el Departamento de Informática en atención a requerimientos y a necesidades específicas de la municipalidad, ha efectuado mejoras y actualizaciones, con tal grado de personalización que el referido sistema es considerado un desarrollo informático interno.

Metodología aplicada

- 1.20 Para el examen de la información contenida en la base de datos municipal, se utilizó una herramienta de software para el análisis de datos con ayuda del computador, permitiendo procesar grandes volúmenes de información, la extracción de muestras, la identificación de errores, la proyección de tendencias y la documentación de las pruebas realizadas. Dichos análisis fueron complementados con entrevistas y encuestas. Estas herramientas facilitaron la coordinación y la obtención de información directamente de los funcionarios involucrados en el proceso de gestión tributaria de la Municipalidad de San Carlos, la Auditoría Interna y la administración superior de ese ayuntamiento.

2 RESULTADOS

Problemas de integridad en la información contenida en las bases de datos del Sistema Integrado Municipal (SIM)

- 2.1 El estudio efectuado en la Municipalidad de San Carlos evidenció la existencia de inconsistencias en lo que respecta a la calidad de los datos tributarios, producto de la ausencia de controles de validación en campos trascendentales que permitan detectar y corregir oportunamente errores de digitación u omisiones como los relacionados con el número de cédula, nombre y dirección de los contribuyentes. Aunado a la existencia de otras debilidades asociadas con el hecho de que la base de datos contiene información desactualizada e inconsistencias en el registro de la información catastral y literal de bienes inmuebles, según se expone en este aparte.
 - a) En relación con la entrada, procesamiento y almacenamiento de datos, se determinaron inconsistencias referidas a datos incompletos, erróneos, duplicados y omisos en la tabla de contribuyentes.

- I. La estructura de la tabla de contribuyentes establece una diferenciación del contribuyente bajo un tipo de identificación determinado, entre ellos: cédula de identidad, cédula jurídica, carné de pensionado, pasaporte, carné de refugiado, carné de seguro social o licencia de conducir.

En ese sentido, se determinó que no se encuentra estandarizado un formato de entrada para el número de identificación del contribuyente y, más bien, este valor puede asumir, indistintamente, cualquier combinación numérica o de caracteres de hasta 20 dígitos.

Sobre el particular, el sistema no despliega una “máscara”³ de entrada correspondiente a las categorías de contribuyentes descritas, en su lugar, los controles de validación existentes únicamente limitan la inclusión de un nuevo contribuyente cuyo número de identificación se encuentre previamente registrado en el sistema.

- II. Existen 5.184 registros de contribuyentes que no poseen números de identificación correspondientes⁴ con las bases de datos del Tribunal Supremo de Elecciones, del Sistema de Identificación de Contribuyentes del Ministerio de Hacienda y de la Dirección General de Migración y Extranjería. De esos 5.184 registros, se determinó que 733 contribuyentes poseen un número de cédula inferior a 9 nueve dígitos, en contraposición con los 9 dígitos establecidos por el TSE para registrar un número de cédula física nacional.
- III. Se identificaron 2.486 casos que poseen un número de identificación superior a 9 dígitos (entre los 10 y los 20 dígitos), los cuales no se ajustan al formato de 10 dígitos definido por el Registro Nacional para personas jurídicas, o bien, a la nomenclatura de 12 dígitos establecida por la Dirección General de Migración Extranjería para extranjeros en condición de residentes en el país. Como referencia se identificaron 1.917 casos cuyo código de nacionalidad definido por Migración y Extranjería correspondía a contribuyentes de nacionalidad nicaragüense y que a la fecha del presente estudio los registros no han sido actualizados por el gobierno local al formato del nuevo documento de Identidad Migratorio para Extranjeros (DIMEX).
- IV. Existen 101 casos que presentan duplicidades en el número de identificación correspondiente a cada contribuyente. Asimismo, se presentan 1.159 registros que consignan un número identificación que

³ Formato obligatorio que debe respetarse al ingresar información en determinado campo, por ejemplo al ingresar un número de cédula de identidad nacional sólo se deben y pueden ingresar 9 dígitos, no se aceptan letras ni menor o mayor cantidad de dígitos.

⁴ La numeración de una cédula de identidad emitida por el Tribunal Supremo de Elecciones se compone de 9 cifras, correspondientes a la provincia de nacimiento (primer dígito), el tomo (del segundo al quinto dígito) y folio (del sexto al noveno dígito); por su parte, el número de cédula de una persona jurídica está conformado por al menos diez dígitos que refieren a la clase y tipo de persona jurídica, además del consecutivo asignado por el Registro Nacional.

contiene datos alfanuméricos (números y letras), mientras que la cédula de identidad de 3 contribuyentes asume un valor cero o equivalente (por ejemplo: 0000, 000000, y 0000000000).

- V. Se comprobó que 1.921 registros de personas físicas reflejan inconsistencias entre el número de cédula de identidad y los datos del nombre y apellidos del contribuyente registrados en el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Por su parte, 1.535 de esos 1.921 registros presentan inconsistencias en la totalidad de los campos "nombre" y "apellidos". Además, 1.796 registros presentan diferencias en el "primer apellido", 1.692 en el "segundo apellido" y 1.670 en el "nombre". Por ende, la información del número de cédula de dichos contribuyentes en las bases de datos de esa Municipalidad puede catalogarse como errónea, situación que incide negativamente en una gestión de cobro efectiva.
 - VI. En cuanto a personas jurídicas se determinó la existencia de 171 casos que presentan diferencias entre el número de cédula de persona jurídica y su respectiva razón social, según el Sistema de Identificación de Contribuyentes del Ministerio de Hacienda. Además, para 2.644 casos no se consigna el número de identificación, dirección o teléfono del representante legal y en aquellos casos en los cuales se incluye la información del representante legal, se presentan omisiones e imprecisiones en los datos de la dirección (856), datos telefónicos (2.015) e inclusive, en el número de identificación del representante legal (252).
 - VII. De igual manera, en cuanto a personas jurídicas, se tiene que respecto del campo "Nombre" se identificaron 2.869 registros duplicados, de los cuales, 228 no consignan el nombre del contribuyente, en su lugar, el registro contiene diversas leyendas, entre ellas, "DESOCUPADO", "CEDULA MALA O INCORRECTA", "SIN NOMBRE", o bien, una secuencia duplicada de caracteres, a saber: "SSSS", "AAAAA" y "NNNN", entre otros.
 - VIII. También, se tiene la omisión en los datos de "Dirección" en 5.632 registros. Asimismo, en al menos 3.376 casos, en los que se incluye la información sobre la dirección de los contribuyentes, esta es imprecisa o incompleta, en razón de que se identificaron 1.042 registros donde solamente se hace mención al distrito y en 463 casos se indica: "NO HAY INFORMACION EN DATUM", "SIN DOMICILIO". Adicionalmente, se determinó que 23.667 contribuyentes no tienen asociado un número telefónico.
- b) Respecto de la información de bienes inmuebles se detectaron debilidades en los datos de copropietarios, omisión de direcciones, diferencias en el área del inmueble, entre otros.

- I. Se evidenció la existencia de 12 registros duplicados, por cuanto se encuentran incluidos en la base de datos de esa entidad con una enumeración repetida de número de folio real y derechos⁵.
 - II. Para el caso de propiedades en las que figuran más de dos propietarios, se identificaron 1.073 números de finca en los que la sumatoria del porcentaje de posesión no totaliza un 100%. En el 94% de los casos, la sumatoria proporcional de derechos supera la cifra anterior, alcanzado un 250%, 300% e inclusive, hasta un 800%.
 - III. En 8.287 casos no se incluye la dirección del bien inmueble. Además, existen 512 derechos que registran valores originados por construcciones, no obstante, tienen consignado el monto del terreno en cero colones.
 - IV. Existen al menos 4.055 derechos que exhiben un cambio o traslado en la titularidad del propietario, producto de un acto de compra-venta, donación, proceso sucesorio, entre otros, según la información del Registro Nacional de la Propiedad.
 - V. Diferencias en la medida del valor de la finca, en al menos 3.562 propiedades respecto al valor registral indicado por el Registro Nacional. En el 48% de esos casos, las diferencias superan los 1.000 metros cuadrados, incluso en unos casos hasta los 5.000 metros cuadrados.
- 2.2 En resumen, las debilidades expuestas en este acápite, no permiten garantizar que la información ingresada, procesada y almacenada en el referido sistema sea en su totalidad completa, exacta, consistente, oportuna, confiable y relevante, en detrimento directo de una apropiada gestión tributaria y de cobro. Además, va en perjuicio del cumplimiento eficaz y eficiente de los objetivos y metas de la corporación municipal. En este sentido, las Normas de control interno para el Sector Público y las Normas técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información, establecen que las organizaciones deben asegurarse que los datos procesados mediante tecnologías de información corresponden a transacciones válidas y debidamente autorizadas, y que esos datos son procesados en forma completa, exacta y oportuna, y transmitidos, almacenados y desechados en forma íntegra y segura.
- 2.3 Además, dicha normativa señala que la información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente. De igual forma, la Administración debe asegurarse razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional que permita controlar, almacenar y recuperar la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.

⁵ Derecho: identificación de codueños de una finca según el Registro Nacional.

Registros de propiedades con información desactualizada e inconsistencias en la base imponible de bienes inmuebles

- 2.4 Fueron determinadas inconsistencias que inciden directamente en la calidad de los datos asociados con el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) y por consiguiente, en la facturación, gestión de cobro y recaudación de dicho tributo.
- 2.5 El estudio evidenció la existencia de inmuebles con bases imponibles subvaloradas, valores desactualizados, propiedades no puestas al cobro, inexistencia de una asignación estandarizada de folio para fincas no inscritas, propiedades cerradas por Registro Nacional y eventuales montos dejados de percibir producto de diferencias en las bases imponibles, según se detalla a continuación:
- a) Se comprobó la existencia de valores imponibles subvaluados que inciden negativamente en la captación de los ingresos por concepto del IBI. Así, tal como se puede visualizar en el Cuadro No. 1, en la revisión de las bases de datos de esa Municipalidad se identificaron 18.277 inmuebles (24,6% de los inmuebles registrados) cuyos valores fiscales reflejan una base imponible inferior al millón de colones, tal como se muestra en el Cuadro Nro. 1, estratos del 1 al 5. También es oportuno señalar que las referidas 18.277 propiedades representan el 26,34% del área total registrada para el cantón de San Carlos.

Cuadro Nro. 1
Municipalidad de San Carlos
Estratificación de Propiedades por Monto y Área Registral
Al 31 de diciembre del 2011

Estrato	Límite Inferior	Límite Superior	No. De Registros	Porcentaje de Registros	Área	Porcentaje de Área Real
1	0,00	100,00	11,020	14.81%	841,497,610.72	21.61%
2	100,00	1.000,00	22	0.03%	48,867.36	0.00%
3	1.000,00	10.000,00	67	0.09%	878,592.30	0.02%
4	10.000,00	100.000,00	1,122	1.51%	16,859,038.10	0.43%
5	100.000,00	1.000.000,00	6,046	8.12%	166,437,252.73	4.27%
6	1.000.000,00	10.000.000,00	34,312	46.11%	561,669,115.54	14.43%
7	10.000.000,00	100.000.000,00	20,436	27.46%	1,364,082,918.03	35.03%
8	100.000.000,00	1.000.000.000,00	1,340	1.80%	835,834,075.43	21.47%
9	1.000.000.000,00	10.000.000.000,00	50	0.07%	106,297,329.97	2.73%
Totales:			74,415	100,00	3,893,604,800.18	100.00%

Fuente: Bases de datos de la Municipalidad de San Carlos y Registro Nacional de la Propiedad.

- b) La desactualización de las bases imponibles del IBI se refleja en al menos 15.932 derechos (ver cuadro Nro. 2), que de acuerdo con el sistema, registraron su última actualización del valor fiscal en el 2006. Sobre esta

situación, la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Nro. 7509⁶, establece que los sujetos pasivos de bienes inmuebles deben declarar, por lo menos cada cinco años, el valor de sus bienes. Asimismo, la referida normativa faculta a la administración tributaria para efectuar, de oficio, la valoración de los bienes inmuebles sin declarar. Al respecto, la administración tributaria manifestó que realiza 4.000 tasaciones de oficio por año. A pesar de esa cifra, la cantidad de avalúos realizados por ese municipio no son suficientes para solventar el incumplimiento por parte de los contribuyentes a lo previsto en la Ley Nro. 7509⁷ citada.

Cuadro Nro. 2
Municipalidad de San Carlos
Antigüedad de los montos impositivos de IBI
Al 31 de diciembre del 2011

Año de la Última actualización	Cantidad de Registros	Porcentaje de Registros
2011	13.145	18,08%
2010	9.742	13,40%
2009	9.794	13,47%
2008	12.200	16,78%
2007	11.911	16,38%
2006 y anteriores	15.932	21,91%
Total	72.724	100,00%

Fuente: Bases de datos de la Municipalidad de San Carlos

- c) Al cierre del año fiscal 2011 la tabla de propiedades de bienes inmuebles de ese municipio contenía un total de 75.255 registros activos, de los cuales se identificaron 801 fincas que no fueron incluidas en la facturación del 2011 por indicar un número incorrecto de identificación del contribuyente.
- d) Existen 6.047 registros que corresponden a fincas registralmente “no inscritas”, para las cuales no se dispone de un formato estandarizado para la asignación del consecutivo de finca que permita una adecuada clasificación de las fincas en esta condición.
- e) Se determinó la existencia de 1.016 inmuebles en la base de datos municipal que no exhiben correspondencia alguna con las fincas inscritas en el Registro Nacional para ese cantón. En el caso específico de 763 predios, se encuentra desactualizada la información de la propiedad, los servicios urbanos asociados y el pendiente de cobro acumulado, dado a que estos casos corresponden a

⁶ Ley Nro.7509 vigente desde el 19 de junio de 1995 (reformada por la Ley Nro. 7729 publicada en la Gaceta Nro. 245 19 de diciembre de 1997).

⁷ “Artículo 17.- Inobservancia de la declaración de bienes Cuando no exista declaración de bienes por parte del titular del inmueble, conforme al artículo anterior, la Administración Tributaria estará facultada para efectuar, de oficio, la valoración de los bienes inmuebles sin declarar”.

fincas cerradas registralmente producto de reuniones o segregaciones que sufrieron los inmuebles respectivos.

- f) Se identificaron al menos 127 propiedades que según Registro Nacional, se encuentran inscritas en otros cantones de la provincia de Alajuela, a pesar de ello se puso al cobro el Impuesto sobre Bienes Inmuebles por parte de la Municipalidad de San Carlos. A manera de ejemplo, 30 lotes que pertenecen al cantón de Alajuela, 28 al de San Ramón, 20 al de los Chiles y 15 al cantón de Guatuso.

Sobre el particular, el artículo 3 de la Ley de IBI establece que las municipalidades se encargarán de realizar valoraciones de bienes inmuebles, facturar, recaudar y tramitar los tributos que genere la citada ley, en sus respectivos territorios.

- g) Existen 934 propiedades reportadas por el Registro Nacional, que no están registradas en la base de datos de la Municipalidad de San Carlos, las cuales totalizan una base imponible acumulada de ₡241.527.411,44, para un eventual monto anual dejado de recaudar por concepto del IBI de ₡603.818,52 (₡241.527.411,44 x 0.25%⁸).

Destaca el caso de 249 inmuebles que consignan valores de estimación o precio inferiores a los reportados por el Registro Nacional y 454 propiedades donde su base imponible no se ha actualizado automáticamente, existiendo gravámenes hipotecarios o cédulas hipotecarias que lo justifican conforme lo establecido en el artículo 14⁹, generando una diferencia en los registros municipales de ₡11.935.332.763,00 en las bases imponibles. Lo anterior origina que ese ayuntamiento potencialmente estaría dejando de facturar anualmente al menos ₡29.838.331,91 (₡11.935.332.763,00 x 0.25%).

En relación con la modificación automática de las bases imponibles por la constitución de hipotecas, se identificaron al menos 12 inmuebles donde no se procedió con la actualización correspondiente, durante el plazo de vigencia del referido gravamen. Sobre estos casos se estima un monto dejado de percibir de unos ₡756.818,69, considerando para ello el tiempo transcurrido desde la constitución de los gravámenes hipotecarios.

⁸ ARTÍCULO 23 de la Ley No 7509. – Porcentaje del impuesto. En todo el país, el porcentaje del impuesto será de un cuarto por ciento (0.25%) y se aplicará sobre el valor del inmueble registrado por la Administración Tributaria.

⁹ “ARTÍCULO 14 de la Ley No 7509.- Modificación automática de la base imponible de un inmueble. La base imponible de un inmueble será modificada en forma automática por: a) El mayor valor consignado en instrumento público con motivo de un traslado de dominio. b) La constitución de un gravamen hipotecario o de cédulas hipotecarias. En este caso, la nueva base imponible será el monto por el que responda el inmueble, si fuere mayor que el valor registrado. En caso de varias hipotecas, el valor de la suma de sus distintos grados constituirá la base imponible, de manera que el monto por el cual responden todas las hipotecas no canceladas en forma conjunta será la nueva base imponible, siempre que sea una suma mayor que el valor registrado...”

- 2.6 Los resultados expuestos revisten de importancia dado que el Impuesto sobre la propiedad de Bienes Inmuebles (IBI), constituye la principal fuente de recaudación de ingresos tributarios percibidos por la Municipalidad de San Carlos. En los últimos cinco años, la referida partida ha experimentado el mayor índice de crecimiento, desplazando el ingreso por concepto de patentes a un segundo lugar.
- 2.7 En función de lo anterior, entre otras situaciones, las debilidades referidas a 18.277 propiedades subvaloradas, valores desactualizados en 15.935 registros, 801 fincas no contempladas en la facturación del año 2011 y eventualmente una suma de unos ¢31.198.969,12 (¢603.818,52 + ¢29.838.331,91 + ¢756.818,69) dejados de percibir producto de diferencias en las bases imponibles de algunos inmuebles, inciden de forma negativa en la efectiva percepción del IBI por parte de la Municipalidad de San Carlos. Cabe señalar que las competencias dadas a las municipalidades en la Ley de Bienes Inmuebles disponen la elaboración de un registro de propiedades actualizado.

Contribuyentes fallecidos en condición morosa, diferencias en el pendiente de cobro y riesgo de prescripción de tributos

- 2.8 La base de datos del ayuntamiento de San Carlos registraba 4.267 contribuyentes activos al 31 de diciembre de 2011, los cuales a esa fecha habían fallecido de acuerdo con la información del Tribunal Supremo de Elecciones. De esos casos 1.966 (un 46%) de esas personas habían muerto desde hace más de siete años.
- 2.9 Además, de ese total (4.267), 1.019 contribuyentes registran cuentas por cobrar por la suma de ¢20.286.747,55, distribuidos conforme se detalla en el Cuadro Nro. 3. También, existen 133 dueños de propiedades que de acuerdo al Registro Nacional, la titularidad del bien inmueble corresponde a un nuevo propietario.

CUADRO Nro. 3
Municipalidad de San Carlos
Cuentas por cobrar de contribuyentes fallecidos
Al 31 de diciembre del 2011

Concepto	Monto
Bienes Inmuebles	14.115.046,44
Patentes	1.198.406,64
Servicios Urbanos	4.942.330,47
Otros	30.964,00
Total	20.286.747,55

Fuente Bases de datos de la Municipalidad de San Carlos y el Padrón Nacional de Defunciones del Tribunal Supremo de Elecciones.

- 2.10 Se identificaron 270 contribuyentes que acumulan ¢47.786.902,20 en cuentas incobrables a esa fecha. De esa cifra, el 25% (¢12.160.295,64) corresponde a deudas facturadas en el transcurso del año 2011 y declaradas incobrables en el mismo período. Específicamente, se determinó que esa administración municipal paso por

incobrable una cifra cercana a los €21.000.000, 00, correspondientes a deudas de 13 contribuyentes amparados en la figura del Convenio Preventivo¹⁰.

- 2.11 Sobre el particular, este órgano contralor ha señalado¹¹ que toda institución puede declarar deudas como incobrables, siempre que previamente se hayan agotado los mecanismos de cobro y se pueda demostrar de manera fehaciente que el costo-beneficio de proseguir con el proceso en las instancias judiciales sería perjudicial para las finanzas municipales.
- 2.12 En ese orden de ideas, no es factible la clasificatoria de incobrabilidad de aquellos contribuyentes en Convenio Preventivo, más bien, deben desarrollarse métodos que le permitan a esa administración municipal, darle seguimiento a los deudores para determinar si su situación económica ha cambiado y, por consiguiente, determinar si existen posibilidades de recuperar las sumas adeudadas.
- 2.13 Producto de esta situación, se determinó que en la liquidación presupuestaria al 31 de diciembre del 2011, la Municipalidad de San Carlos acumulaba un pendiente de cobro de €614.748.704,56, no obstante, según el sistema de información municipal, el pendiente a esa misma fecha es de €648.888.935,03. Es decir, existe una diferencia por la suma de €34.140.230,47 entre el pendiente de cobro reportado en la liquidación presupuestaria y el reflejado en dicho sistema. Esta diferencia se detallada en el Anexo Nro. 1 de este informe.
- 2.14 En otros temas, al 31 de diciembre del 2011, se identificaron al menos 11.383 contribuyentes (un 62%) con deudas pendientes, sin que a esa fecha existiera una notificación de aviso de cobro por parte de la administración municipal. En total, esos contribuyentes adeudan unos €212.751.292,25, de los cuales fueron identificados €30.442.655,07 en cuentas morosas que superan los plazos de acción de la administración para determinar la obligación tributaria y por consiguiente, los referidos contribuyentes podrían alegar la prescripción¹² de los saldos adeudados.
- 2.15 Lo expuesto en este aparte exige a esa administración municipal de San Carlos a adoptar acciones para corregir y evitar que se materialice un impacto negativo en la Hacienda Municipal, en detrimento de las obras y servicios que se podrían brindar a los contribuyentes de ese ayuntamiento.

¹⁰ La figura del Convenio Preventivo establecida en el Código Procesal Civil tiene como finalidad evitar la liquidación de una empresa financieramente recuperable, para lo cual los acreedores aceptan un acuerdo propuesto por el deudor para cumplir con sus obligaciones.

¹¹ Oficios números 1756-DAJ-95 de fecha 28 de junio de 1995; 2643 del 21 de noviembre de la Dirección de Asuntos Jurídicos, FOE-GU-234 de fecha 18 de junio de 2003.

¹² El artículo 73 del Código Municipal estipula que los tributos municipales prescribirán en cinco años y los funcionarios que los dejen prescribir responderán por su pago personalmente. En el caso del IBI, el tributo prescribe a los tres años según lo establece el artículo 8 la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Nro. 7509.

Debilidades de control interno relacionadas con los accesos al sistema de información tributaria

- 2.16 De acuerdo con las bitácoras del SIM, existe una cantidad importante de usuarios con privilegios¹³ que los faculta a manipular la información acerca de las propiedades, copropietarios, declaraciones y valoraciones de bienes inmuebles, sea para la inserción, modificación e inclusive el borrado de datos.
- 2.17 En punto a lo señalado, en las referidas bitácoras constan 108.801 modificaciones efectuadas durante el año 2011 que vinculan a 50 usuarios que tuvieron privilegios para acceder y modificar dicha información. En relación con este tema, se determinó la existencia de 14 tipos de movimientos, referidos a: la inclusión de cambios de valor, modificaciones de propiedades o ajustes en copropietarios realizados indistintamente por funcionarios de los Departamentos de Administración Tributaria, Cobros, Plataforma de Servicios, Información, Catastro, Valoraciones e Ingeniería. A manera de ejemplo, 23 funcionarios de los departamentos señalados registran la exclusión de propiedades, o bien, consignan movimientos producto en el cambio del valor del derecho.
- 2.18 Sobre el particular se debe señalar que la Sección de Plataforma y Servicios canaliza, en su gran mayoría, los trámites correspondientes al Área Tributaria a excepción de los procesos gestionados propiamente por el Departamento de Desarrollo Urbano (Ingeniería). Así las cosas, es procedente la existencia de movimientos de una naturaleza similar efectuados en conjunto por la Plataforma de Servicios y la unidad responsable del trámite.

No obstante, las bitácoras analizadas revelan la existencia de movimientos, que si bien es cierto, son efectuados por unidades afines a la administración tributaria no son precisamente las responsables directas del proceso. Asimismo, se identificaron, en menor cantidad, modificaciones en la información de bienes inmuebles generados por otras dependencias, a saber: Desarrollo Social, Cementerio, Planificación, Tesorería, Recursos Humanos, Proveeduría, Contabilidad y Enlace Comunal.

- 2.19 Esta situación reviste relevancia, dado que se podrían aumentar o disminuir los montos adeudados en detrimento o a favor de los contribuyentes de manera errónea o con intereses distintos a los institucionales, sin que sean detectados de manera oportuna por las autoridades con potestad de corregirlos.

En ese sentido, 40 usuarios de ese ayuntamiento efectuaron movimientos que tuvieron un efecto en la disminución del pendiente de cobro, los cuales no fueron producto de la aplicación de pagos, créditos o arreglos de pago. Por el contrario, este tipo de movimientos corresponden a la exclusión de pendiente de impuestos y tasas generados por ajustes o errores en la facturación, modificaciones por traspasos de propiedades, aplicación de exoneraciones de bienes inmuebles o incluso, por la declaratoria de cuentas incobrables.

¹³ Privilegios: Rol de usuario que permite realizar determinadas acciones en la base de datos.

- 2.20 A manera de ejemplo, la bitácora de la tabla del pendiente de cobro revela la existencia de funcionarios de los departamentos de Administración Tributaria, Catastro, Cobros, Plataforma, Valoraciones, que han efectuado movimientos de: exclusiones de pendiente (en bienes inmuebles, servicios urbanos y “otros cobros”), exclusiones por exoneración y modificaciones por traspasos de propiedades. También se presentan rebajos en el pendiente de cobro por los usuarios de las dependencias de Cementerio, Desarrollo Social, Tesorería y Unidad Técnica de Gestión Vial.
- 2.21 Por otra parte, es pertinente llamar la atención sobre la existencia de 84.995 registros modificados por funcionarios del Departamento de Tecnologías de Información que ingresaron al ambiente de producción¹⁴ y manipularon los datos. Esta situación resulta contraria a sanas prácticas administrativas y normas de control interno, dado que su nivel de conocimiento y experticia sobre la estructura de la base de datos y del funcionamiento del SIM, los ubica en una posición ventajosa para manipular los datos, aunado a que los movimientos efectuados son exclusiva responsabilidad de las unidades que constituyen la Administración Tributaria de esa Municipalidad.
- 2.22 Sobre este proceder, debe indicarse que el Departamento de Tecnologías de información realiza una función adjetiva, cuya finalidad es la prestación de servicios a las unidades que soportan los procesos sustantivos de la municipalidad. En función de lo anterior, debe restringirse y limitarse la manipulación de datos del SIM a funcionarios de informática, a casos estrictamente excepcionales y debidamente justificados.
- 2.23 Lo expuesto, denota debilidades significativas en el control interno institucional vinculado a la autorización y aprobación de transacciones y operaciones gestionadas en el sistema de información en esa Municipalidad. Las Normas de Control Interno para el Sector Público, establecen que la ejecución de los procesos, operaciones y transacciones institucionales debe contar con la autorización y la aprobación respectivas.

Con ello, se previene que se lleven a cabo acciones o transacciones inconvenientes o contraproducentes para la organización, o bien, la comisión de actos irregulares en detrimento de los intereses de la colectividad o en perjuicio de la Hacienda Pública. A la vez, se obtiene una seguridad razonable de que lo realmente ejecutado se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas por los funcionarios con potestades para tales efectos.

3 CONCLUSIONES

- 3.1 La Municipalidad de San Carlos presenta problemas respecto de la confiabilidad, oportunidad y utilidad de la información contenida en el sistema de información tributario, el cual no garantiza que la información contenga las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, que se encuentre libre de errores, defectos,

¹⁴ Entorno activo de la base de datos donde se efectúan y registran las operaciones y transacciones de la entidad.

omisiones y modificaciones no autorizadas, en detrimento de la efectiva percepción de los tributos por parte de ese ayuntamiento calidad y de la prestación de los servicios y obras en beneficio de los contribuyentes.

- 3.2 Las debilidades en el sistema de control interno asociado con las bases de datos para el cobro de los tributos, se evidencia en la existencia de 18.277 propiedades subvaloradas, valores desactualizados en 15.935 casos, 801 fincas no contempladas en la facturación del año 2011 y un estimado de €31 millones dejados de percibir producto de diferencias en las bases imponibles de los inmuebles en ese año.
- 3.3 Asimismo, la existencia de una diferencia de unos €34 millones en el pendiente de cobro reportado en la liquidación presupuestaria y el consignado en el SIM; un pendiente de cobro asociado con 1.019 contribuyentes fallecidos, a los cuales se les asocia un adeudo por alrededor de €20 millones y, recursos en riesgo de prescripción cercanos a los €30 millones.
- 3.4 Estas situaciones exigen de esa administración municipal esfuerzos y acciones decididas, para abordar de una manera integral, sistémica y permanente la problemática evidenciada en este informe, a fin de corregir las debilidades existentes en la calidad de la información relevante, operada por sistemas de información automatizados y contenida en las bases de datos de ese ayuntamiento para el cobro de los tributos, las cuales de superarse, coadyuvarían para que ese gobierno local mejore su recaudación de ingresos, y que al final de cuentas se traduzcan en más y mejores servicios y obras para el beneficio de la colectividad de ese cantón.
- 3.5 Por último, es claro que el cúmulo de debilidades asociadas a los sistemas informáticos en operación en la Municipalidad de San Carlos, provocan que esas herramientas sean vulnerables, con el agravante de que en éstas se administra información sensible sobre la gestión tributaria de ese municipio, con lo cual se pone en riesgo su correcto manejo, con el eventual perjuicio a la Hacienda Municipal.

4 DISPOSICIONES

- 4.1 De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo y en el término conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2 Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

Al Concejo Municipal

- 4.3 En función de lo que establece el artículo 13 del Código Municipal, en el sentido de que son atribuciones del Concejo, aprobar los presupuestos, dictar los reglamentos de la corporación, organizar, mediante reglamento, la prestación de los servicios municipales, celebrar convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la municipalidad, excepto los gastos que son de competencia del Alcalde, se gira la siguiente disposición a ese órgano colegiado:
- 4.4 Apoyar, en la medida y forma que le corresponde a ese Concejo, las iniciativas que proponga la Administración para el efectivo y oportuno cumplimiento de las disposiciones giradas por la Contraloría General al Alcalde Municipal en el presente informe, de forma que se dote de los recursos necesarios (financieros, humanos, tecnológicos y logísticos), que permitan la implementación oportuna de las acciones propuestas, para con ello llegar a fortalecer la gestión tributaria de ese gobierno local.

Al Alcalde Municipal

- 4.5 Proceder a la depuración y actualización de la información almacenada en las bases del Sistema "SIM", a efecto de subsanar de manera integral, oportuna, efectiva y permanente, las situaciones señaladas en este informe; relacionadas con problemas de integridad en la información, datos desactualizados e inconsistencias en la base imponible de bienes inmuebles. Para tales efectos deberán remitir, al término del plazo otorgado para el cumplimiento de esta disposición, un informe con un detalle de las acciones ejecutadas y de los resultados alcanzados producto de las actividades de depuración y actualización. Para el cumplimiento de esta disposición se otorga un plazo de doce meses, contado a partir de la recepción de este informe. Ver puntos 2.1 a 2.5 de este informe.
- 4.6 Elaborar las políticas y directrices necesarias para asumir, con carácter prioritario, el inicio y mantenimiento de un proceso permanente de depuración y actualización, así como el establecimiento, y perfeccionamiento del sistema de control interno, respecto de todas las actividades relacionadas con la gestión tributaria de esa Municipalidad. Esta disposición debe ser cumplida en un plazo de tres meses, a partir del recibo de este informe, y ser sometida, cuando corresponda, a la aprobación del Concejo Municipal. Ver puntos 2.1 a 2.5 de este informe.
- 4.7 Establecer las políticas, procedimientos y mecanismos de coordinación que se requieran, para que se actualicen, permanentemente, las características y valores de los inmuebles. Con atención especial, en aquellas propiedades cuyos valores no han sido actualizados en los últimos cinco años y en aquellos en que se hayan constituido gravámenes hipotecarios. Se deberá remitir un reporte de las fincas actualizadas, señalando el origen e incremento en su base imponible. Para el cumplimiento de esta disposición se otorga un plazo de cinco meses, contado a partir de la recepción de este informe. Ver puntos 2.4 al 2.7 de este informe.

- 4.8 Limitar el acceso y modificaciones a información del Sistema Integrado Municipal, únicamente a los funcionarios que, en función de los procesos ejecutados en la unidad que se encuentren ubicados y el nivel de responsabilidad asignado, se encuentren debidamente autorizados para realizar estas actividades. Para estos efectos, cada jefatura usuaria del sistema deberá asignar, activar, controlar y desactivar los perfiles, acorde con los requerimientos de su unidad y los roles de los funcionarios a su cargo. Esta disposición debe ser cumplida en el término de cuatro meses, contado a partir de la recepción de este informe. Ver apartes 2.16 al 2.23 de este informe.
- 4.9 Iniciar las acciones de cobro correspondientes para recuperar las sumas registradas en las cuentas incobrables de contribuyentes bajo “Convenio Preventivo”, tributos de contribuyentes fallecidos, cuentas en riesgo de prescripción o en aquellas donde no se han iniciado las gestiones de cobro administrativo. Para esos efectos, deberán presentar en el término de dos meses a partir de la recepción de este informe, un cronograma con la estrategia definida para la efectiva recuperación de los tributos. Además, remitir en el plazo de diez meses contado a partir de la recepción de este documento, un informe de avance con un estado de las cuentas puestas al cobro y un detalle de las sumas recuperadas. Ver apartes 2.8 al 2.14 de este informe.

Consideraciones finales

- 4.10 La información que se solicita en este informe para acreditar el cumplimiento de las disposiciones anteriores, deberá remitirse, en los plazos y términos señalados al Área de Seguimiento de las Disposiciones de la Contraloría General de la República.
- 4.11 De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, contra el informe caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán interponerse dentro del tercer día a partir de la fecha de la comunicación de este informe; correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación.
- 4.12 De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, esta Área de Fiscalización en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

Anexo Nro. 1

Municipalidad de San Carlos
*Pendiente de Cobro –en colones-
Al 31 de diciembre del 2011*

Cuenta	Monto Pendiente según liquidación	Monto Pendiente según sistema	Diferencia
Bienes Inmuebles	422.915.392,37	442.217.950,62	19.302.558,25
Otros Impuestos a la Propiedad	2.415,14	2.355,46	-59,68
Explotación de Recursos Naturales	-	571.494,05	571.494,05
Permisos de Construcción	-	3.426.770,88	3.426.770,88
Espectáculos Públicos	-	7.198.915,00	7.198.915,00
Licencias Profesionales Comerciales	94.152.753,64	116.911.190,53	22.758.436,89
Timbres	1.783.710,18	1.499.180,68	-284.529,50
Venta de Agua	13.416.830,80	5.370.664,78	-8.046.166,02
Alquiler Edificios	606.182,73	222.334,64	-383.848,09
Instalación y Derivación de Agua	-	383.016,71	383.016,71
Cementerio	1.772.794,90	2.398.865,90	626.071,00
Saneamiento Ambiental	67.135.508,30	46.104.883,00	-21.030.625,30
Venta de Otros Servicios	-	3.095.598,30	3.095.598,30
Derechos Administrativos	12.950.476,50	15.497.550,28	2.547.073,78
Otras Multas	12.640,00	370.925,00	358.285,00
Intereses sobre Impuestos	-	14.827,02	14.827,02
Venta de Patentes	-	3.506.436,18	3.506.436,18
Prestamos Sector Privado	-	29.964,00	29.964,00
Sin Definir	-	66.012,00	66.012,00
Total	614.748.704,56	648.888.935,03	34.140.230,47

Fuente: Bases de datos de la Municipalidad de San Carlos y Liquidación Presupuestaria 2011

Anexo Nro. 2

Observaciones al borrador del informe sobre acerca de las debilidades en la calidad de la información relevante contenida en la base de datos para el cobro de los tributos en la Municipalidad de San Carlos

Nro. Párrafos	2.1 inciso a); II y III		
Observaciones Administración	<p>El Registro Inmobiliario es la institución legalmente facultada para indicar quien es el propietario de un inmueble y particularmente cual es el número de identificación del propietario. Además, se indica que no existe un mecanismo establecido que permita la confrontación de la información de los propietarios contra los sistemas de Migración y Extranjería o el Tribunal Supremo de Elecciones. Asimismo, expone que muchos de los vicios señalados se originaron en información incorrecta que en algún momento fue publicada por medio del Registro Inmobiliario, documentos notariales u otra documentación oficial.</p> <p>Respecto de los resultados del informe, se indica que de los 733 casos mencionados, 267 corresponden a números de pasaporte o cédulas de residencia, los cuales tienen formatos que incluyen cadenas alfanuméricas de menos de nueve dígitos.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>El estudio realizado no pretende cuestionar las competencias conferidas al Registro Nacional, en calidad de institución garante de la seguridad de los derechos que en él se encuentran inscritos. Sin embargo, deberá considerarse que según lo establecido en el Decreto Nro. 15126-H-PLAN, el Registro Civil, el Ministerio de Gobernación y Policía y el Registro Nacional; son las instituciones generadoras de los números de identidad para personas físicas nacionales, extranjeros bajo algún tipo de condición migratoria y personas jurídicas, respectivamente. Por consiguiente, las referidas instituciones, son las responsables de identificar, conforme a derecho, plenamente al portador del número de identidad que ellas mismas emitan.</p> <p>De presentarse inconsistencias con la identificación del portador de un número de identidad determinado, ya sea, entre el Registro Civil y el Registro Nacional, las mismas podrán ser canalizadas mediante el Departamento de Reconstrucción de Bienes Inmobiliarios del Registro Nacional. Además, de otras consultas relacionadas por defectos que se consideren mal consignados, trámites de documentos o solicitudes por posibles errores de inscripción.</p> <p>Cabe también señalar que analizada la información del Registro Nacional, se identificaron 2.233 inconsistencias en los números de identificación de los propietarios de bienes inmuebles. Por lo tanto, no lleva razón esa administración al afirmar que la mayoría de los errores provienen del Registro Inmobiliario.</p> <p>En relación con los 733 casos a que se hace referencia, se debe señalar que corresponden a cédulas estrictamente numéricas, las cuales no se asocian a números de pasaporte o bien, cédulas de residencia.</p>		

Nro. Párrafos	2.1 inciso a); IV		
Observaciones Administración	<p>Los documentos de identificación Cédula de Residencia incluían un formato con cadenas alfanuméricas de más de 9 dígitos, como por ejemplo: 003RE000755001999, 03RE002260001999, 003RE012092001999.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Con la promulgación de la Ley de Migración y Extranjería, Nro. 8487, la Dirección de Migración y Extranjería, empezó a dotar a los extranjeros residentes legalmente establecidos en el país del Documento de Identidad Migratoria para Extranjeros</p>		

	(DIMEX), que consiste en una identificación de doce dígitos numéricos, en el cual se incluye la fotografía y la firma del portador. A la fecha del presente estudio, existen contribuyentes registrados en la base de datos que no han sido actualizados al formato del nuevo número de identificación.
--	---

Nro. Párrafos	2.1 inciso a); V y 2.1 inciso a); VI		
Observaciones Administración	No se ha considerado al TSE como una fuente de información válida para nuestros fines por encima del Registro Inmobiliario. Si se logra establecer que el Registro Inmobiliario ha tenido paridad con el TSE en esta materia sería aceptable la afirmación. No existe un mecanismo o procedimiento normado y claro, que facilite el intercambio de información con estas instituciones. Además, tampoco se ha logrado que no existan discrepancias en la información que ellas administran, dado que no existen los mecanismos formales para compartir estos datos con otras instituciones.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	De acuerdo con el artículo 93 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil, la cédula de identidad contendrá la información necesaria, a juicio del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), para identificar, conforme a derecho, plenamente a su portador. En ese sentido, no comparte esta Contraloría lo señalado respecto del uso de la información del TSE, por cuanto la citada normativa señala que la presentación de la cédula de identidad es indispensable para toda gestión administrativa, e inclusive se contemplan sanciones a los funcionarios municipales que no exijan la presentación del respectivo documento de identificación. Por otra parte, sin anteponer la información del TSE por encima del Registro Nacional, la mayoría de las inconsistencias identificadas, no son producto de disparidades entre ambas instituciones. Al respecto, se determinó que el Registro Nacional presenta solamente 319 inconsistencias respecto del portador del número de identificación según TSE, en contraste con los 1.796 casos identificados en las bases de datos municipales.		

Nro. Párrafos	2.1 inciso a); VIII y 2.1 inciso b); III		
Observaciones Administración	Las fuentes de información sobre direcciones de personas son muy limitadas. Esto imposibilita mantener un registro de personas completamente actual y exacto. Dado que ninguna institución podría decir contar un registro de esta naturaleza 100% actualizado ¿Cuál sería un índice de actualización aceptable? Asimismo, las propiedades sin dirección son producto del “vaciado de datos” del Registro Nacional, a las cuales se les debe incluir la dirección de manera manual, ya que el Registro no brinda esta información. Según exponen, esta situación se solventa de manera positiva en dos meses. Además, no se cuenta con normativa vigente que obligue a los contribuyentes a actualizar datos periódicamente, por lo que únicamente podemos actualizar el número telefónico de las personas que se presentan por cuenta propia.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	La calidad de la información almacenada en la base de datos municipal es de exclusiva responsabilidad de la administración y por consiguiente, no se puede atribuir a la insuficiencia de los datos suministrados por el Registro Nacional, la carencia de información referida a direcciones de los contribuyentes, sin que de previo se haya gestionado mediante otros mecanismos, la obtención de dicha información. Para ello, la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Nro. 7509, dispone la elaboración de registro de bienes actualizado. Por otra parte, los datos omisos o incompletos en el campo de dirección, constituyen una limitante para el envío de notificaciones a contribuyentes en condición morosa y,		

	por consiguiente, la realización de una efectiva gestión de cobro administrativo. Al respecto, es pertinente señalar, tal como se expone en este informe, que de las pruebas realizadas, se identificaron 1.307 contribuyentes con saldos pendientes al 31 de diciembre de 2011 en esta condición.
--	--

Nro. Párrafos	2.1 inciso b); II		
Observaciones Administración	<p>Los derechos cuyo valor de terreno es cero, obedecen a la inclusión de propiedades que pasan de un derecho a otro. Este únicamente se incluye y se deja pendiente la parte del traspaso para que se haga de forma manual. Que el derecho esté en cero no quiere decir que la propiedad está en cero.</p> <p>La problemática de sumatoria proporcional se da debido a que cuando se carga un nuevo derecho por medio del vaciado, el derecho a eliminar se debe procesar manualmente, por lo que cuando se realizaron estas sumatorias la Contraloría duplicó la información, dado que sumó la información de los nuevos derechos, así como la correspondiente a la de derechos en proceso de eliminación.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>El valor total de un bien inmueble corresponde al monto del terreno más el valor de las edificaciones u obras existentes en la propiedad. En razón de ello, la base imponible debería incorporar al menos el valor del terreno. Sin embargo, en los 512 casos identificados únicamente se incorpora el valor de las edificaciones.</p> <p>Respecto de lo afirmado, de que un derecho con valor cero no implica que la propiedad en su totalidad se encuentre valorada en ese mismo monto, no lleva razón esa administración, dado que se identificaron 11.013 propiedades con un valor registrado de cero colones. Sin embargo por economía narrativa se deja sin efecto el comentario de los 14.415 casos, por cuanto esta misma temática, se aborda en el aparte 2.5; a) de este informe.</p> <p>Finalmente, respecto de las sumas proporcionales de los derechos, la situación expuesta por la administración, reafirma las inconsistencias identificadas por esta Contraloría, en el sentido de que las bases de datos incluyen información producto de derechos que no debieran estar incorporadas en dichas bases. En función de lo anterior, se determina que en el análisis realizado este órgano contralor no duplicó la información antes referida.</p>		

Nro. Párrafos	2.1 inciso b); IV		
Observaciones Administración	En cuanto a los números de identificación, este problema proviene del Registro Nacional ya que muchas propiedades son inscritas ante el Registro con cédulas incorrectas y únicamente los abogados que hicieron las escrituras o el mismo registro las puede corregir, ya que tienen fe pública		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Los 4.055 casos que se indican en este punto, no refieren a cédulas incorrectas, más bien corresponden a 4.055 derechos que exhiben un cambio o traslado en la titularidad del propietario, producto de un acto de compra-venta, donación, proceso sucesorio, entre otros. Se procederá hacer los ajustes respectivos en el contenido del informe.		

Nro. Párrafos	2.5 inciso a)		
Observaciones Administración	La Municipalidad realiza 4000 tasaciones de oficio por año, a pesar de no contar con el personal suficiente para la inclusión de las mismas.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	La desactualización de las bases imponibles del IBI se refleja en al menos 15.932 derechos, que de acuerdo con el sistema, registraron su última actualización del valor fiscal en el 2006. Sobre esta situación, la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Nro. 7509, establece que los sujetos pasivos de bienes inmuebles deben declarar, por lo menos cada cinco años, el valor de sus bienes. Asimismo, la referida normativa faculta a la administración tributaria para efectuar, de oficio, la valoración de los bienes inmuebles sin declarar. Al respecto, la administración tributaria manifestó que realiza 4.000 tasaciones de oficio por año. A pesar de esa cifra, la cantidad de avalúos realizados por ese municipio, no son suficientes para solventar el incumplimiento por parte de los contribuyentes, contrario a lo que dispone el artículo Nro. 17 de la Ley Nro. 7509.		

Nro. Párrafos	2.5 inciso d)		
Observaciones Administración	La Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, en el capítulo III, Artículo 6: indica quienes son sujetos pasivos de este impuesto, los cuales pueden ser propietarios registrales y no registrales. Por tanto, la Municipalidad mediante el censo, levantó todas las fincas existentes y por ello se incluyeron números de fincas no congruentes con el Registro Nacional. Esta situación se presenta precisamente porque dichas fincas no están inscritas: posesiones, concesionarios, permisionarios, etc.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Concuerda esta Contraloría con lo señalado por esa administración, sin embargo, este resultado hace hincapié en la no estandarización para la clasificación de las fincas no inscritas en el Registro Nacional. Se procede hacer la siguiente corrección en el contenido del informe:</p> <p><i>“Existen 6.047 registros que corresponden a fincas registralmente “no inscritas”, para las cuales no se dispone de un formato estandarizado para la asignación del consecutivo de finca que permita una adecuada clasificación de las fincas en esta condición”.</i></p>		

Nro. Párrafos	2.5 inciso e) y f)		
Observaciones Administración	<p>Producto del vaciado de datos, se incluyen aproximadamente de 5.000 a 6.000 fincas nuevas en el Sistema Integrado Municipal (SIM) cada año. Estas fincas posiblemente corresponden al último vaciado realizado, y por tanto no se habían depurado.</p> <p>EL cantón de San Carlos tiene un área de 3.347 km²; más grande que la provincia de Cartago o que la provincia de Heredia. En sus límites existen muchas fincas que tienen porcentajes dentro de otros cantones. Por Ley debe cobrarse el porcentaje correspondiente al cantón de San Carlos, aunque según la información del Registro Nacional se encuentre ubicada en otro cantón. Además, existen muchos errores dentro de los datos del Registro Nacional que indican que la finca se ubica en otro cantón, cuando en realidad pertenecen a San Carlos. La Ley indica que debemos cobrar el impuesto dentro de territorio de San Carlos; y eso estamos haciendo al ubicar las fincas que existen en nuestro territorio por medio de los planos catastrados.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Es importante que esa administración uniforme la aplicación de criterios respecto de la interpretación de los datos provenientes del Registro Nacional. Manifiesta ese gobierno		

	<p>local que no pude modificar los números de identificación de los propietarios de inmuebles que presentan inconsistencias. No obstante, si se realizan ajustes respecto de la ubicación de varios bienes inmuebles que se encuentran registralmente inscritos en otros cantones. El presente documento pretende identificar diferencias que pudieran presentarse entre la base de datos municipal y la de entes oficiales, como en este caso en concreto, el Registro Nacional. En razón de ello, corresponderá a esa administración municipal definir las estrategias de depuración que correspondan para subsanar este tipo de inconsistencias.</p>
--	---

Nro. Párrafos	2.5 inciso g)		
Observaciones Administración	<p>El vaciado se realiza cada 6 meses por lo que estas propiedades son las generadas en ese lapso, pero los ingresos sí se van a percibir porque la puesta al cobro rige a partir del año siguiente a su inclusión.</p> <p>Es importante mencionar que existen directrices por parte de la ONT, en las cuales se establece que los valores fiscales del Registro Nacional de la Propiedad, no se pueden usar para el cobro del Impuesto de Bienes Inmuebles.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>El análisis efectuado tomó como referencia la información de todos los derechos registrados en el Cantón y su respectivo valor fiscal al 31 de diciembre de 2011. En ese sentido, las estimaciones realizadas sobre los montos potencialmente dejados de percibir obedecen a valores que debieron reflejarse en la base de datos a efecto de ser incluidos en la facturación del 2012. Por otra parte, es oportuno aclarar que el origen de montos cuantificados no consideró el valor fiscal registrado por el Registro Nacional, en su defecto, se empleó el monto de estimación o precio, o bien, los provenientes de la constitución de gravámenes hipotecarios vigentes.</p>		

Nro. Párrafos	2.8 y 2.9		
Observaciones Administración	<p>El fallecimiento de las personas no es una situación predecible que permita priorizar los procesos de cobranza con la finalidad de no “perder” estos dineros. Podrían establecerse convenios para dar una gestión más exhaustiva, pero no será nunca posible mantener una cartera de incobrables por defunción en cero.</p> <p>En el último vaciado de datos, existían 2.913 derechos que debían eliminarse, 425 derechos por incluir. Estos derechos que mencionan posiblemente eran parte del último vaciado realizado, muy cercano a este estudio, por tanto no se habían depurado.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>La finalidad de este comentario es proporcionar al Departamento de Gestión de Cobro de esa Municipalidad un insumo adicional que permita orientar los procesos de cobro administrativo y judicial. Al respecto, deberá considerarse que la defunción de un contribuyente, no es una causal en sí misma, para proceder a la declaratoria de incobrabilidad de los montos adeudados. En ese sentido, le corresponderá a la administración municipal, identificar cambios que pudieran presentarse en la titularidad de los bienes inmuebles y proceder con la gestión de cobro al nuevo propietario o iniciar los procesos sucesorios correspondientes a efectos de recuperar los saldos pendientes.</p>		