



**UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020**

INFORME FINAL No.AI/ESTU-PA-03-2020 FECHA: 17-07- 2020

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL
REFERIDO A LA EVALUACIÓN DE LAS ACCIONES
INSTITUCIONALES LLEVADAS A CABO CON EL FIN DE
POTENCIAR Y FORTALECER LA GESTIÓN DE COBRO POR
LA MUNICIPALIDAD DE SAN MATEO**



**UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020**

Tabla de contenido

RESUMEN EJECUTIVO.....	2
1. INTRODUCCIÓN.....	5
1.1 Origen de la Auditoría.....	5
1.2 Objetivo de la Auditoría.....	5
1.2.1 Objetivos específicos.....	5
1.3 Naturaleza y alcance de la Auditoría.....	6
1.4 Generalidades acerca de la Auditoría.....	6
Metodología aplicada.....	9
Comunicación preliminar de los resultados obtenidos.....	9
RESULTADOS.....	10
El pendiente de cobro de algunas partidas supera el monto de lo percibido en el año.	10
Urge fortalecer el sistema de control interno respecto de la administración del IBI..	14
Necesidad de revisar los procesos de cobro administrativo, judicial y extrajudicial..	18
Se debe mejorar la implementación y cumplimiento de las normas de T.I. para la operación del SIM.....	22
Débil control sobre el registro de la información de los contribuyentes.....	25
Incongruencia en la determinación de lo valores imposables para el cálculo del IBI.	28
Existen contribuyentes que adeudan hasta 77 trimestres (más de 19 años).....	33
Se debe conciliar la información del pendiente de cobro registrado en la base de datos y las reportadas en las liquidaciones presupuestarias y estados financieros..	35
2. CONCLUSIONES.....	36
3. RECOMENDACIONES.....	37



**UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020**

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

Los mecanismos de control interno definidos e implementados por la Municipalidad de San Mateo, para un correcto desarrollo de las gestiones de cobro de los tributos municipales durante los años 2018 y 2019.

¿Por qué es importante?

Porque se pretende verificar e identificar la existencia de vulnerabilidades en los procedimientos de control para el registro y cobro de los tributos municipales. También para determinar si la gestión de cobro administrativo y judicial, de los tributos se ejecuta con apego a la normativa técnica y legal, para mejorar la recaudación de esos tributos, además, verificar los esfuerzos desarrollados por el gobierno local por aprovechar los avances tecnológicos en el proceso de la administración de la información relacionada con el cobro -entre otros- del impuesto de bienes inmuebles (IBI).

¿Qué encontramos?

El pendiente de cobro por el IBI y los Servicios de recolección de residuos y aseo de vías y parques superan el monto de lo que se percibe en el año. Para el año 2019 por IBI se recaudaron 202.2 millones, pero el pendiente de cobro reportado fue de 207.6 millones. Por recolección de basura se recaudaron 71.4 millones y se le adeuda a la Municipalidad 95.6 millones y por Aseo de vías y parques se percibieron 13.2 millones, pero la morosidad es de 28.5 millones.

No se registran en forma independiente las cuentas en arreglo de pago y cobro judicial. Urge fortalecer el sistema de control interno respecto de la administración del IBI, considerando que se trata de la principal fuente de ingresos propios municipales pero también es el que muestra la mayor morosidad de parte de los contribuyentes.

No se tiene conformada o por lo menos definida una estrategia referente a la Oficina de Valoraciones a cargo de un profesional en ingeniería, capacitado y con experiencia en materia de valoración de propiedades.

No se tiene evidencia de procedimientos escritos para mantener actualizadas las bases de datos, los procesos de coordinación para el ingreso, el seguimiento y fiscalización de las declaraciones de bienes inmuebles, principalmente cuando hay discrepancia entre los valores reportados por el propietario y cuando se deben declarar fincas de uso agropecuario, situaciones que necesariamente deben sustentarse en una fiscalización de campo, por parte de un profesional en ingeniería.



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

Tampoco hay evidencia de los procedimientos de coordinación y de fiscalización de los procesos de valoración de propiedades del cantón, de estimación y proyección de la cuantía de los ingresos por impuesto y recursos directamente recaudados para la formulación y programación del presupuesto institucional de apertura; acerca de los canales de coordinación y supervisión de los procesos de notificación de los avalúos realizados u otros relacionados con actividades de bienes inmuebles.

Es necesario revisar los procesos de cobro administrativo, judicial y extrajudicial. La Municipalidad presenta importantes limitaciones en los procesos de cobro administrativo, judicial y extrajudicial, que atentan, tal como se reitera en varias ocasiones en este informe, contra la efectiva recaudación de los tributos, de manera particular para los casos que muestran atrasos en sus pagos.

Se debe mejorar la implementación y cumplimiento de las normas de Tecnologías de información (T.I.) para la operación del Sistema Integrado Municipal (SIM), pues si bien el ayuntamiento ha cumplido con las normas generales de tecnologías de información en un 62.5% y en el cumplimiento de las normas técnicas de esa tecnologías en un 60.78%, existen áreas susceptibles de mejora.

La administración de los recursos informáticos está a cargo de una persona contratada por servicios profesionales, sin que estén definidas por escrito las actividades y responsabilidades, que debe asumir dicha persona, con respecto a la administración de esos recursos. No se obtuvo evidencia de que se cuente con un plan estratégico formal de T.I., o con políticas organizacionales en esta materia. No se cuenta con un sistema formal de valoración de riesgos institucional, para responder a las amenazas que puedan afectar la gestión de T.I. No fue posible identificar la cantidad de usuarios con sus roles y perfiles asociados, para el acceso al SIM.

Tampoco fue posible obtener un detalle de las modificaciones hechas a los registros durante un periodo determinado, en vista de que el sistema carece de bitácoras transaccionales, donde se puedan identificar los diferentes usuarios que interactúan con el sistema, así como los tipos de movimientos que están autorizados a realizar, tales como inserción, modificación y hasta borrado de datos.

Se determinaron debilidades de control sobre el registro de la información de los contribuyentes en el SIM. el cual no obstante contar con algunos controles de validación en campos trascendentales como el número de cédula o número de finca, que permiten detectar y corregir oportunamente errores de digitación con base en esos campos, no elimina el riesgo de que esos controles no estén vinculados con otros campos como el nombre del contribuyente o propietario de la finca, lo que posibilita la inclusión de registros con datos en blanco o caracteres no válidos en ubicaciones que



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

son trascendentales para identificar y ubicar al contribuyente, en el evento de que se tenga que recurrir a otras vías distintas al cobro normal de los tributos, para mejorar la recaudación de los mismos.

Se establecieron algunas debilidades en la determinación de los valores imposables para el cálculo del IBI, ya que existen inmuebles con importantes diferencias entre sus valores actuales e imposables. Se estableció que entre el 75% y el 85% del total de los inmuebles sujetos al cobro del IBI, muestran valores susceptibles de exoneración, lo cual debe revisarse para determinar si es que se trata de desactualización de los valores registrados. Igualmente sucede con la determinación de bajos valores registrados, actuales e imposables, que afectan la determinación del IBI.

Se determinó, según la base de datos, la existencia de contribuyentes que adeudan hasta 77 trimestres (más de 19 años), por lo que urge realizar conciliaciones de la información referente al pendiente de cobro que registra esa base y la reportada en las liquidaciones presupuestarias y estados financieros.

¿Qué sigue?

Con el fin de procurar subsanar las debilidades determinadas y fortalecer los registros y gestión de cobro, se están emitiendo una serie de recomendaciones al Concejo, al Alcalde Municipal y al encargado del Departamento de Administración Tributaria.



**UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020**

Estudio No.3 del Plan Anual 2020

Evaluar las acciones institucionales llevadas a cabo con el fin de potenciar y fortalecer la gestión de cobro por la Municipalidad de San Mateo, para los años 2018 y 2019.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen de la Auditoría

Esta Auditoría Interna ha realizado el presente estudio sobre la gestión respecto del cobro de los tributos municipales, con el fin de coadyuvar con el fortalecimiento de los procesos relacionados con la gestión de administración tributaria, que potencien la recaudación eficiente y eficaz de los impuestos, tasas y tarifas municipales, en pro del desarrollo local del Cantón de San Mateo.

Entre las debilidades determinadas están: el registro de un **elevado pendiente** de cobro, **ausencia o limitados** procedimientos de control que atentan contra la efectiva gestión de recuperar las sumas adeudadas por los contribuyentes; un **débil sistema** de información, que no permite contar con datos oportunos y confiables para la toma de decisiones y control de las cuentas por cobrar a los contribuyentes de los tributos municipales.

Esta auditoría de carácter especial se realizó con fundamento en las competencias que le confiere la Ley General de Control Interno a las Auditorías Internas en los artículos 35, 36 y 38 y en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la Auditoría Interna para el año 2020.

1.2 Objetivo de la Auditoría

Analizar los mecanismos de control interno definidos e implementados por la Municipalidad de San Mateo, en cuanto a las gestiones de cobro de los tributos municipales en los años 2018 y 2019.

1.2.1 Objetivos específicos

- a) Establecer la existencia de eventuales vulnerabilidades en los procedimientos de



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

control para el registro y cobro de los tributos municipales.

- b) Determinar si la gestión de cobro administrativo y judicial de los tributos municipales, se ejecuta con apego a la normativa técnica y legal, que coadyuve a mejorar la recaudación de esos tributos.
- c) Verificar los esfuerzos del gobierno local por aprovechar los avances tecnológicos en el proceso de la administración de la información relacionada con el cobro de los tributos municipales.

1.3 Naturaleza y alcance de la Auditoría

Esta auditoría de carácter especial, comprende la fiscalización de las actividades y procedimientos de control establecidos por la Municipalidad de San Mateo, para la gestión del control y cobro de las cuentas por cobrar por concepto de tributos municipales, para el período comprendido entre el 1° de enero de 2018 y 31 de diciembre de 2019, ampliándose cuando se consideró necesario.

Para el desarrollo de este estudio se contrató la asesoría y apoyo profesional, del Lic. Gerardo Marín Tijerino, Contador Público Autorizado con más de 34 años de experiencia en estudios de fiscalización, en el sector municipal.

El presente estudio se desarrolló de conformidad con lo dispuesto en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-064-2014) y las Normas Generales para el Ejercicio de la Auditoría Interna (R-DC-119-2009).

1.4 Generalidades acerca de la Auditoría

El Código Municipal establece, en su Título IV: Hacienda Municipal, capítulo II, que las municipalidades acordarán y propondrán sus tributos a la Asamblea Legislativa y fijarán las tasas y precios de los servicios municipales y están autorizadas previa ley que así lo permita, dictar las exoneraciones de los tributos señalados (artículo 77).

El numeral 78 de ese código dice que los tributos municipales deben ser pagados por períodos vencidos y las patentes municipales se cancelarán por adelantado. Señala esa norma que, el atraso en los pagos de tributos generará multas e intereses moratorios, que se calcularán según el Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

El artículo 79 del mismo código indica que las deudas por tributos municipales constituirán hipoteca legal preferente sobre los respectivos inmuebles y el artículo 82 señala que los tributos municipales prescribirán en cinco años y los funcionarios que los dejen prescribir responderán por su pago personalmente.



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

Es necesario agregar que como parte de los ingresos municipales se encuentra el impuesto sobre bienes inmuebles, creado por la Ley 7509 y sus reformas. Este impuesto, prescribe en 3 años. De acuerdo con el artículo 1 de ese marco normativo se establece, en favor de las municipalidades, un impuesto sobre los bienes inmuebles, que se registrará por las disposiciones de esa Ley.

El cantón de San Mateo tiene un área de 125.9 Km² y a junio del 2017 contaba con 7.600 habitantes, quienes en distintos grados están relacionados con la generación de ingresos para el Gobierno Local a partir del pago de tributos como los aplicados a bienes inmuebles, patentes y construcciones, así como de tasas por la prestación de servicios públicos.

Para el periodo 2019, los ingresos totales de la municipalidad fueron (¢2.026.3 millones)¹, correspondiendo el 95.7%, a ingresos específicos (¢1.938.6 millones)², y de ellos, aproximadamente el 15.53%, a los conceptos antes citados (¢301.4 millones). Sin embargo, llama la atención que el pendiente de cobro reportado a la Contraloría General de la República en ese periodo (2019), sobrepasa las sumas recaudadas por los conceptos antedichos (¢337.3 millones)³.

Los ingresos externos que percibe la municipalidad son: las transferencias corrientes y de capital, destacándose dentro de éstas últimas, por su monto, la originada en los recursos de la ley 8114.

Así, por ejemplo, para el 2019, esa transferencia significó un 32,3% del presupuesto total de ingresos -¢655 de ¢2.026, millones-. Otro ingreso revelador, lo constituye el superávit específico del periodo anterior; para el 2018, ese superávit, rondó el 30% del total de ingresos; y para el 2019, el determinado en la liquidación 2018, alcanzó un 32%.

Las fuentes de ingresos de los gobiernos locales se pueden clasificar en internas y externas (propias o no). A partir de ello, según la información contenida en las liquidaciones del periodo 2017-2019, los principales ingresos internos o propios, producto de la gestión tributaria, en razón de la potestad de imperio de que goza la administración pública, se puede afirmar se originaron en los rubros de:

¹Datos tomados de liquidación presupuestaria del año 2019.

²Datos tomados de liquidación presupuestaria del año 2019.

³Datos tomados de liquidación presupuestaria del año 2019.



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

Impuesto sobre bienes inmuebles	Servicios comunitarios
Patentes.	-Impuesto construcciones.
Multas	Timbres
Alquileres	Intereses por mora
Ingresos externos	

Para el cobro de sus tributos, la Municipalidad cuenta con el Departamento de Administración Tributaria, al cual, de acuerdo con el Mapa básico de organización Municipal de San Mateo por procesos, le corresponden las actividades de catastro, valoración, inspección, patentes y gestión de cobro.

En la actualidad la Municipalidad cuenta y tiene en funcionamiento el SIM, donado por el IFAM, sistema que controla todo lo relacionado con la recaudación de los tributos municipales, tales como impuesto sobre construcciones, patentes, impuesto sobre bienes inmuebles, las tasas por la prestación de servicios, así como los intereses y multas por incumplimiento en el pago de esos tributos.

Para la sostenibilidad eficiente y eficaz de las actividades a desarrollar por el gobierno local, es fundamental la recuperación oportuna de los recursos provenientes de los tributos municipales, mayormente considerando el actual entorno a raíz de la pandemia del COVID 19 que enfrenta el país y que demanda de las instituciones realizar esfuerzos importantes, como lo es en materia de Administración Tributaria.

En ese sentido la Contraloría General de la República en una nota emitida y denominada “Retos de la Administración Tributaria en tiempos recesivos y de alta incertidumbre”⁴, entre otros aspectos relevantes señala que:

*“Ante una inminente caída en los ingresos tributarios en un entorno inédito de alta incertidumbre y complejidad, es necesario contar con análisis de escenarios fiscales oportunos, flexibles; transparentes, vinculados con los escenarios epidemiológicos. Lo anterior, es fundamental para enfrentar los retos futuros asociados con la hacienda pública, en particular aquellos **asociados con la continuidad del servicio tributario, la gestión efectiva de la recaudación de los ingresos tributarios y el financiamiento de los mayores gastos necesarios para atender la emergencia.**”* (el destacado no es del original)

⁴Tomado de la página oficial de la Contraloría General de la República.



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

Metodología aplicada

- 1.5 El desarrollo de la presente auditoría se fundamentó en el análisis de la normativa que en materia de gestión de cobro de los tributos municipales y de control interno, se encuentran vigentes. Para ello, se realizaron solicitudes de información al Departamento de Administración Tributaria, al profesional que brinda servicios en la temática de los sistemas de información, al Departamento de Contabilidad, a la Secretaría Municipal y a Recursos Humanos. También se consultó la información remitida por la Municipalidad a la Contraloría General, relativa a las liquidaciones presupuestarias de los años 2017, 2018 y 2019.
- 1.6 A partir de la aplicación de esas herramientas y de los resultados obtenidos, se realizaron pruebas de cumplimiento como la revisión de expedientes físicos y expedientes digitales, relacionados con las gestiones de cobro administrativo y judicial, también se analizó la información contenida en la base de datos institucional.

Comunicación preliminar de los resultados obtenidos

- 1.7 El borrador del presente informe se entregó mediante oficio N.º AI/MSM-04/07-2020 del 10 de julio de 2020, con el propósito de que, en un plazo no mayor a cinco días hábiles, se formularan y remitieran a esta Auditoría Interna, las observaciones que se consideren pertinentes sobre su contenido.
- 1.8 Este ente fiscalizador procederá a convocar al Administrador Tributario, al Alcalde y al Concejo Municipal, mediante oficio de manera individual, para la presentación del Informe Final.



**UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020**

RESULTADOS

El pendiente de cobro de algunas partidas supera el monto de lo percibido en el año.

- 2.1 Para el periodo 2019 los ingresos totales municipales fueron ₡2.026.3 millones⁵, de los que el 95.7% corresponden a ingresos específicos ((₡1.938.6 millones)⁶, y de ellos, cerca del 15.53% se relacionan con ingresos por concepto de IBI, servicios de recolección de residuos, aseo de vías y patentes como los ingresos más significativos (₡301.4 millones). En la tabla Nro. 1 se aprecia que los ingresos municipales entre los años 2017 y 2019, giraron entre ₡1.800 y ₡2.000 millones.

Tabla N° 1

DETALLE DEL INGRESO REAL MUNICIPALIDAD DE SAN MATEO PERIODO 2017-2019 MILLONES DE COLONES			
AÑO	2017	2018	2019
PO TOTAL	1.828,8	1.742,8	2.026,3

Fuente: creación propia con datos de liquidaciones e información suministrada por la administración.

- 2.2 Los ingresos externos que percibe la municipalidad, según el monto, son: las transferencias corrientes y de capital, destacándose dentro de éstas últimas, la originada en los recursos de la ley 8114, la cual para el 2019 significó un 32,3% del presupuesto total de ingresos (₡655 millones). Otro ingreso revelador, lo constituye el superávit específico del periodo anterior; para el 2018 rondó el 30% del total de ingresos; y para el 2019, el determinado en la liquidación 2018, alcanzó un 32%.
- 2.3 En la tabla siguiente y para el periodo 2017-2019, se muestra el comportamiento por rubro de ingresos, así como el porcentaje, respecto al presupuesto real total, al 31 de diciembre de cada año.

⁵Datos tomados de liquidación presupuestaria del año 2019.

⁶Datos tomados de liquidación presupuestaria del año 2019.



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

Tabla No. 2

IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS PRINCIPALES INGRESOS RESPECTO DEL PRESUPUESTO TOTAL MUNICIPALIDAD DE SAN MATEO PERIODO 2017-2019 MILLONES DE COLONES						
AÑO	2017		2018		2019	
PO TOTAL	1.828,8		1.742,8		2.026,3	
Ingreso	Recaudación	%	Recaudación	%	Recaudación	%
IBI	154,4	8,44	195,2	11,2	202,2	10
Patentes	63,1	3,45	66,1	3,8	107,1	5,3
Construcciones	25,8	1,4	31,2	1,8	25,9	1,3
Alquileres	7,9	0,4	6,76	0,39	7,1	0,35
Multas construcciones	3,9	0,21	3,1	0,18	4,2	0,2
Intereses por mora	19,6	1,0	23,2	1,33	15,3	0,75
Timbres	15,9	0,86	17,9	1,0	16,0	0,79
Servicios públicos	77,6	4,24	92,5	5,3	99,2	4,9
Transferencias corrientes	57,3	3,13	59,1	3,4	60,3	3,0
Transferencias de capital	570,3	31,2	795,9	45,6	844,7	41,7
Otros	581,5	31,8	69,8	4,0	78,6	3,9
Superávit específico	433,0	23,6	512,6	29,4	650,0	32,0

Fuente: creación propia con datos de liquidaciones e información suministrada por la administración.

De acuerdo con la tabla inserta, el mayor ingreso es por transferencia de capital (un 41.7% del total de los ingresos en el 2019). Luego el superávit específico (el 32.0%), luego el ingreso por IBI (10%), Patentes (5.3%) y Servicios públicos (4.9%).

- 2.4 No obstante ser las principales fuentes de ingresos municipales, también el IBI y los Servicios de recolección de residuos y aseo de vías son los de mayor morosidad, esto según se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla No.3

COMPORTAMIENTO DE LOS PRINCIPALES INGRESOS PERIODO 2017-2019 MUNICIPALIDAD DE SAN MATEO Millones de colones						
Ingreso	2017		2018		2019	
	Recaudación	Morosidad	Recaudación	Morosidad	Recaudación	Morosidad
IBI	154,4	-6,6	195,2	200,6	202,2	207,6
Patentes	63,1 ¹	72,3	66,1	28,4	107,1	0,15
Recolección residuos	51,5	41,9	61,0	93,3	71,4	95,6
Aseo Vías	15,6	20	19,0	12,9	14,2	20,6
Parques	5,7	5,3	7,0	5,2	7,8	7,9
Cementerio	4,9	11,4	5,5	4,5	5,4	5,4
Total	295,2	150,9	353,8	344,9	408,1	337,25

1- En el anexo 2-morosidad del modelo electrónico de liquidación 2017, se informa de una recaudación por \$54,4 millones. Eso da una diferencia de \$8,7 millones, con el dato suministrado por Contabilidad, según correo del 14 de mayo del 2020. Según el anexo antes citado de la liquidación 2017, el monto acumulado al 31 de diciembre de ese año alcanzó \$151,0. No obstante en el anexo 2 del modelo de liquidación 2018, en la columna correspondiente al total de morosidad del año anterior (2017) se señalan \$293,3 millones. Nótese la gran diferencia, \$142,3.

Fuente: creación propia con datos de liquidaciones e información aportada por la administración.

De la tabla 2 se puede observar que los montos de morosidad acumulada al 31 de



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

diciembre de 2019, sobrepasan o casi igualan, los montos reportados como recaudación total, a la misma fecha. Sobresaliendo los casos de los ingresos IBI (a excepción del 2017), recolección de residuos, aseo de vías y parques y obras de ornato tal como se aprecia en la tabla 4.

Tabla No. 4

MOROSIDAD PORCENTUAL DE CADA INGRESO MUNICIPALIDAD DE SAN MATEO PERIODO 2017-2019									
Renglón	2017			2018			2019		
	Ingreso	Morosidad	%	Ingreso	Morosidad	%	Ingreso	Morosidad	%
IBI	154,4	-6,6	-4,2	195,2	200,6	102,7	202,2	207,6	102,6
Patentes	63,1 ¹	72,3	114,6	66,1	28,4	43,0	107,1	0,15	0,14
Recolección residuos	51,5	41,9	81,3	61,0	93,3	152,95	71,4	95,6	133,9
Aseo Vías	15,6	20	128,2	19,0	12,9	68	14,2	20,6	145
Parques	5,7	5,3	93,0	7,0	5,2	74,2	7,8	7,9	101,2
Cementerio	4,9	11,4		5,5	4,5	81,8	5,8	5,4	93

Fuente: creación propia con datos de liquidaciones e información aportada por la administración.

En el caso del **IBI**, lo adeudado por los contribuyentes empezó a superar el 100% las cifras que ingresan en el año a partir del 2018. Por otro lado, los ingresos por recolección de residuos han venido mostrando un crecimiento constante de la morosidad, al igual que aseo de vías y parques.

En el caso de patentes, si bien se reporta una disminución significativa, más adelante se expone la situación del pendiente que se registra a nivel del SIM.

2.5 También se determinó que el monto de la morosidad reportado a la CGR difiere del consignado en los estados financieros al 31 de diciembre 2019.

Según se pudo comprobar, la morosidad reportada como parte de la información que se suministra a la CGR en la liquidación presupuestaria del 2019, difiere del monto que la Municipalidad registra en su Estado de Situación Financiera al 31 de diciembre de 2019.

En efecto mientras que en el modelo electrónico se indica un pendiente de cobro de \$337.25 millones, en el estado de situación financiera se indica que es de \$316.7 millones, determinándose una diferencia de más de \$21.0 millones.

2.6 El Código Municipal, según se citó anteriormente, en su artículo 78 señala que los tributos municipales serán pagados por períodos vencidos, podrán ser puestos al cobro en un solo recibo. Las patentes municipales se cancelarán por adelantado. A



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

juicio del Concejo, dicho cobro podrá ser fraccionado.

Indica ese artículo que el atraso en los pagos de tributos generará multas e intereses moratorios, que se calcularán según el Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

El artículo 82 de ese Código señala que los tributos municipales prescribirán en cinco años y los funcionarios que los dejen prescribir responderán por su pago personalmente. y según la Ley 7509 y sus reformas, el IBI prescribe en 3 años.

Cabe advertir que el artículo 75 del Código Municipal establece que, conforme al régimen interno, se determinará la responsabilidad pecuniaria en que incurran los funcionarios municipales, por acciones u omisiones en perjuicio de la municipalidad, con motivo de la custodia o administración de los fondos y bienes municipales.

- 2.7 Acerca de la gestión de cobro de los tributos municipales, según se determinó, se deben a limitaciones que presentan el área respectiva para desarrollar una efectiva gestión de cobro, que venga a disminuir la significativa morosidad, asunto que ha sido puesto de conocimiento a las autoridades en diferentes notas y correos electrónicos.

Así por ejemplo en marzo del 2020 se informó de la existencia de **2132 contribuyentes del IBI en condición morosa** y según información remitida a esta Auditoría, al 21 de mayo de 2020, existen **3193** contribuyentes de IBI. Esto da como resultado que, un 67%, están morosos, adeudando a marzo 2020, la suma de \$187,1 millones.

Otro aspecto paralelo a esto de la morosidad, es la poca o nula información que se tiene sobre la antigüedad de las cuentas pendientes; no se tienen las herramientas tecnológicas para hacer el control efectivo necesario. No se controla el vencimiento de las cuotas por arreglos de pago, para notificar oportunamente a los omisos.

No se registran en forma independiente las cuentas en arreglo de pago y cobro judicial, para que estas se identifiquen por separado de las cuentas ordinarias del contribuyente, ya que se genera un solo reporte el cual hay que separar manualmente lo que está en cobro judicial y las ordinarias y los reportes de cuentas en arreglos de pago no generan.

En la unidad administrativa en la que se centralizan las operaciones relacionadas con las gestiones de cobro administrativo y judicial si bien se hacen análisis de antigüedad de saldos con base en los reportes periódicos de morosidad sobre las cuentas por cobrar, no se genera un reporte donde quede constancia de que se



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

realiza esa medición.

- 2.8 En general, la situación expuesta potencia el riesgo de que los contribuyentes morosos soliciten la prescripción de sus deudas para con la Municipalidad, con la consecuente pérdida de recursos y el impacto negativo en el desarrollo de las actividades y proyectos municipales.

Urge fortalecer el sistema de control interno respecto de la administración del IBI

- 2.9 La principal fuente de ingresos propios municipales es por concepto de IBI (₡202.2 millones), los cuales representan el 10% de los ingresos totales del ayuntamiento, pero también es el que muestra la mayor morosidad de parte de los contribuyentes (₡207.6 millones), siendo su monto incluso, superior a la recaudación anual.
- 2.10 Si bien se han realizado esfuerzos importantes por contar con una serie de instrumentos de control y gestión para potenciar y fortalecer el cobro de los tributos municipales, se advierten debilidades que atentan contra el logro efectivo de esos propósitos que se relacionan con la estructura organizacional, en este caso para la administración del IBI.
- 2.11 Según el Órgano de Normalización Técnica del Ministerio de Hacienda⁷ las municipalidades deben conformar una Oficina de Valoraciones, a cargo de un profesional capacitado y con experiencia en materia de valoración e incorporado al Colegio de Ingenieros Agrónomos o al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA), quien firmará y se responsabilizará por los avalúos⁸.

Deberá mantener actualizadas las bases de datos de bienes inmuebles, contar con procesos de coordinación para el Ingreso, el seguimiento y fiscalización de las declaraciones de Bienes Inmuebles por período de vigencia, principalmente cuando hay discrepancia entre los valores reportados por el propietario y el establecido por la Municipalidad de acuerdo con los criterios técnicos aplicables y cuando se debe aplicar el beneficio para fincas declaradas para uso agropecuarios, donde es necesario realizar una fiscalización de campo por parte del profesional en ingeniería.

Deberá contar con procedimientos de coordinación y de fiscalización de los procesos de valoración de los bienes inmuebles del cantón. Con procesos de estimación y proyección de la cuantía de los ingresos por impuesto y recursos

⁷Directriz ONT-004-2014 del 17 de diciembre de 2014

⁸ Según dictamen de la PGR N° C-144-99 del 4-06-1999, los avalúos pueden ser realizados por profesionales colegiados al CFIA o al Colegio de Ingenieros Agrónomos



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

directamente recaudados para la formulación y programación del presupuesto institucional de apertura.

También crear los canales de coordinación y supervisión de los procesos de notificación de los avalúos realizados u otros relacionados con actividades de bienes inmuebles, tales como, actualización de propiedades y propietarios, implementación de políticas de orientación al contribuyente para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y no tributarias, del proceso de instrucción y capacitación al personal del departamento, sobre los alcances, directrices, normativas y decretos y otras referentes a la aplicación de la Ley 7509, emitidas por el ONT y otros entes reguladores.

Contar con los instrumentos para organizar y supervisar las acciones de divulgación y orientación de los derechos y obligaciones tributarias de los administrados. Además, se debe disponer de los procedimientos para el control y supervisión del manejo y archivo de los documentos, clasificación y seguridad. Así como el envío de la documentación por fecha de vencimiento al archivo municipal.

2.12 Según el Manual descriptivo de puestos de la Municipalidad, vigente desde el año 2002, al Coordinador del Departamento de Administración Tributaria -quien debe ser profesional en el área de las ciencias económicas- le corresponde entre otras funciones relevantes:

Atender reclamos presentados por los contribuyentes, revisar la información suministrada por el Catastro Nacional y velar por el buen estado de la documentación entre otras actividades con el fin de coadyuvar en la creación y actualización de la base de datos confiable que permita respaldar la gestión de hacienda.

Cabe señalar que respecto de estas funciones no se obtuvo evidencia de los procedimientos de control que orienten y delimiten el proceso de revisión de la información suministrada por el Catastro Nacional, que coadyuve en la creación y actualización de las bases de datos de los contribuyentes del cantón.

Debe mantener actualizado el registro de propietarios y propiedades del cantón, así como el mapa de valores y coordinar las labores de inspección municipal, a partir de la información que se recibe por ventas, segregaciones, traspaso, planos y solicitudes de permisos de diversa índole y también por la información emitida por el Ministerio de Hacienda.

Debe recepcionar y actualizar la información de la base de datos de bienes inmuebles, producto de las declaraciones de bienes inmuebles, avalúos y diversos



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

procesos constructivos, con el fin de contribuir al proceso de catastro municipal.

Le corresponde desarrollar la gestión de cobro en las etapas de monitoreo del estado de pago por contribuyente, notificación, gestión de cobro administrativo e iniciación del cobro judicial a partir del estricto control de la situación actual de los contribuyentes con respecto a las fechas de pago, la comunicación oportuna a los contribuyentes sobre sus obligaciones, el seguimiento de contribuyentes morosos y el arreglo extrajudicial, con el fin de garantizar una apropiada gestión de recuperación de los recursos municipales.

En relación con estas actividades, se debe indicar que la Municipalidad no cuenta con un profesional en ingeniería o con una estrategia definida que le permita dar soporte, tal como establece la normativa aplicable al cobro del IBI, lo cual se convierte en un aspecto de riesgo para la Municipalidad de que se presente revocatorias o apelaciones a actos administrativos que deben estar sustentados en el criterio de un profesional en ingeniería.

En igual sentido a lo comentado anteriormente, para el desarrollo de estas funciones no se cuenta con los procedimientos de control que considere la participación de un profesional en ingeniería tal como lo establece la normativa aplicable al cobro del IBI.

- 2.13 También el Manual de Puestos considera el cargo de Oficinista de bienes inmuebles, a este funcionario en general según ese manual, le corresponde mantener el inventario de expedientes del IBI, actualizar y mantener la base de datos del IBI y confrontarla con la del Registro Nacional.

Incluir fincas nuevas, reuniones y segregaciones, incluir hipotecas y hacer traspasos de un contribuyente a otro. Colaborar con el contribuyente en las declaraciones de IBI, incluirlas al sistema y mantener un registro de las mismas. Custodiar los archivos de expedientes y mantenerlos actualizados. Inclusión al sistema y mantener el registro actualizado, de los permisos de construcción y archivarlos al expediente del contribuyente.

Además le corresponde coordinar el proceso de avalúos que se generan, recibir exoneraciones del contribuyente y mantener un registro de las mismas, recibir las declaraciones juradas de finca de uso agropecuario y coordinar la inspección con el ingeniero, así como el control de los contribuyentes omisos.

- 2.14 En general, el hecho de que no se estén cumpliendo o no se tengan definidos procedimientos de control para la atención efectiva de actividades fundamentales establecidas en la normativa técnica emitida por la ONT no permiten garantizar la



**UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020**

atención del marco normativo y técnico, tal como lo demanda la Ley General de Control Interno N°. 8292.

2.15 La mencionada Ley 8292 señala en su artículo 13 (Ambiente de Control) en sus incisos b), c) y d) lo siguiente:

“b) Desarrollar y mantener una filosofía y un estilo de gestión que permitan **administrar un nivel de riesgo determinado, orientados al logro de resultados y a la medición del desempeño, y que promuevan una actitud abierta hacia mecanismos y procesos que mejoren el sistema de control interno.**

c) **Evaluar el funcionamiento de la estructura organizativa de la institución y tomar las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.**

d) Establecer claramente las relaciones de jerarquía, asignar la autoridad y responsabilidad de los funcionarios y **proporcionar los canales adecuados de comunicación, para que los procesos se lleven a cabo; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.**” (el destacado no es del original)

2.16 También se inobserva lo indicado en el numeral 4.6 de las Normas de Control Interno para el sector público, el cual señala que se deben establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes.

Dice la norma que las actividades de control respectivas deben actuar como motivadoras del cumplimiento, prevenir la ocurrencia de eventuales desviaciones, y en caso de que éstas ocurran, emprender las medidas correspondientes. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas.

2.17 Además, las situaciones planteadas en este punto, no permiten cumplir a cabalidad y en lo que compete, la Directriz -ONT-04-20149 (Modificación integral de la directriz DONT-03-2000 “Procedimiento Técnico y Administrativo para la realización de un Proceso de Valoración de Bienes Inmuebles en las Municipalidades”).

2.18 En relación con estas funciones la Municipalidad advierte importantes debilidades principalmente en el cobro del IBI, y las tasas por los servicios de recolección de residuos sólidos, con limitaciones en el monitoreo del estado de pago de los

⁹Emitida por el Órgano Normalizador Técnico del Ministerio de Hacienda el 14 de diciembre de 2014



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

contribuyentes de estos tributos; debilidades en el proceso de notificación y consecuentemente en el cobro administrativo, debilidades relevantes en el cobro judicial, control sobre los arreglos de pago, falta de informes sobre la gestión de cobro administrativo, judicial y arreglos de pago.

Necesidad de revisar los procesos de cobro administrativo, judicial y extrajudicial.

2.19 Se determinó que la Municipalidad presenta importantes limitaciones en los procesos de cobro administrativo, judicial y extrajudicial, que atentan, tal como se ha reiterado en varias ocasiones en este informe, contra la efectiva recaudación de los tributos, de manera particular para los casos que muestran atrasos en sus pagos.

De hecho, se determinó que la unidad administrativa responsable de la gestión de cobro ha informado en reiteradas ocasiones sobre la necesidad de revisar aspectos relevantes relacionados con dicha actividad tal como se aprecia del siguiente cuadro:

RESUMEN DE COMUNICACIONES RELACIONADOS CON LA GESTIÓN DE COBRO DE TRIBUTOS MUNICIPALES		
DOCUMENTO	FECHA	CONTENIDO
MS-TRIB 033-2018	6/4/2018	Informa carencia de inspector (parece hace meses), pide informe quién asumirá ese rol.
MS-TRIB 052-2018	30/5/2018	Solicita eliminar caja municipal, para liberar funcionario y redoblar esfuerzos en cobro administrativo. Gestionar convenio de cobro con Banco Nacional.
MS-TRIB 059-2018	5/6/2018	Solicita información a Tesorería sobre contenido presupuestario para servicios jurídicos. Con TM-MSM-2019-29, del 5/6/2018, le informan que no hay contenido.
MS-TRIB 060-2018	7/6/2018	Como no hay contenido para contratar servicios jurídicos y el actual abogado externo renunció, solicita asignar contenido o contratar un abogado de planta, para el proceso de cobro judicial.
MS-TRIB 107-2018	1/10/2018	Recordando, según resultado del SEVRI de Administración Tributaria, se recomendó: contratar un profesional en derecho para el cobro judicial, un funcionario o firma de profesionales para realizar avalúos, adquirir un nuevo y más moderno sistema informático para la recaudación, que el notificador se dedique solo a notificar.
MS-TRIB 010-2019	30/1/2019	Señala que ingresos aumentaron un 283% respecto del 2009. No obstante, existe preocupación por la morosidad del 2018, que incrementó un 49,37%. Una vez más señala que necesita el notificador a tiempo completo en esa labor. Se requiere abogado para cobro judicial.
MS-TRIB 045-2019	16/5/2019	Informa sobre la gestión del notificador.
MS-TRIB 068-2019	26/7/2019	En la lista de requerimientos para el presupuesto de 2020, se incluyó perito valuador IBI, un notificador para cobros administrativos y judiciales.
MS-TRIB 067-2019	29/7/2019	Lo mencionado en MS-TRIB 045-2019 del 16/5/2019, se sigue dando. Señala que en lo que va del año, se han entregado unos 120 avisos, esto es 20 promedio mensual, 1 por día, lo cual es muy oneroso para la municipalidad, pide se tomen las medidas correctivas.



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

MS-TRIB 014-2020	9/3/2020	Solicita integrar una unidad de cobro, con 4 personas: 2 para gestión y control y dos motorizados (ver MS-TRIB 046-2014). Recuerda lo del sistema tributario. Preocupación por no contar con inspector (3 años sin inspector) (ver MS-TRIB 033-2018). No hay unidad de valoración (ver MS-TRIB 072-2018, 077-2018, 107-2018). Añade que existen 2229 contribuyentes en recolección de basura, 858 en cementerio y 2132 morosos en IBI.
------------------	----------	---

Fuente: creación propia con información aportada por la administración.

- 2.20 Por otro lado se determinó que en la unidad administrativa en la que se centralizan las operaciones relacionadas con las gestiones de cobro administrativo y judicial, por falta de un encargado de dichas actividades no se hacen reportes periódicos de morosidad. No se llevan expedientes debidamente ordenados en los cuales se mantenga la documentación relacionada con los trámites de cobro administrativo o judicial (notificaciones, documentos de solicitudes y documentos de compromiso de arreglos de pago y trámites de cobro judicial, avisos, notificaciones, actas de clausura y similares).
- 2.21 Tampoco se realizan análisis de la información contenida en las bases de datos a efecto de identificar registros de contribuyentes inexistentes, cuentas que no corresponden, importes adeudados imposibles de cobrar y similares. No se llevan registros para controlar las gestiones de cobro telefónico y notificaciones tramitadas, a fin de proceder al cobro judicial de quienes no atienden esas gestiones.
- 2.22 También se estableció que no en todos los casos se procede al trámite de cobro judicial sobre todas las cuentas que fueron notificadas y no fueron atendidas y no se dispone de controles del avance de los procesos administrativos, extrajudiciales y judiciales que lleva a cabo el abogado externo.

Cuantificación de la cantidad de expedientes enviados a Cobro Judicial.

- 2.23 Como parte de la información aportada y analizada respecto de las gestiones de cobro judicial y extrajudicial llevadas a cabo por la abogada externa, se aportó un archivo excell, denominado "Detalle de cuentas en cobro judicial 2019" con 69 casos trasladados para cobro judicial entre abril, mayo y octubre de 2019.
- 2.24 Indicar que el REGLAMENTO PARA EL PROCEDIMIENTO DEL COBRO ADMINISTRATIVO JUDICIAL de la Municipalidad señala artículo 16 que: " Todos los abogados nombrados por la Municipalidad deberán presentar informes de los casos asignados en la forma prevista por este Reglamento y dentro de los primeros cinco días hábiles de cada mes, los que serán entregados el Departamento de Rentas y Cobranzas. El incumplimiento de esta disposición facultará a la oficina a suspender la entrega de nuevos casos de cuentas morosas." (el destacado no es



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

original). Sobre el particular, se requirió el 18/5/2020 solicitar a la abogada externa un informe del avance, para los casos en su poder.

Con correo del 21 de mayo de 2020, la profesional en derecho informó, entre otros aspectos, que en ninguno de los casos trasladados cumplían con los requerimientos básicos para su presentación en sede judicial. Al respecto, llama la atención que los casos han estado en manos de la abogada externa, entre seis meses a un año lo que advierte la falta de acciones efectivas en cuanto a la supervisión de las gestiones de cobro judicial.

Sobre el particular conviene indicar que el Coordinador de la Administración Tributaria Municipal, hizo ver que no ha recibido notificación por escrito sobre las inconsistencias mencionadas en cada uno de los casos presentados.

Llama la atención de que en el archivo “cuentas por cobrar” de anterior cita, solo considera 69 los casos confrontado con otra información que dispone la Municipalidad 2193 contribuyentes del IBI se encuentran en estado moroso.

Acerca de los arreglos de pago

- 2.25 Se determinó que se autorizan arreglos de pago con los contribuyentes morosos. El reglamento de cobro, de anterior cita, entre otras cosas, instituye:

“Artículo 5º—Para el cumplimiento de sus objetivos, el Departamento de Rentas y Cobranzas se encargará de:

a) Realizar las gestiones de cobro administrativo de las cuentas atrasadas para lo cual deberán enviarse dos acciones de cobro. (el destacado no es original)[...]”

- 2.26 Según se informó, a la fecha de esta auditoría se habían firmado 67 arreglos de pago por la suma de ¢34.024.548,45. De estos arreglos, **38** estaban al día con sus compromisos adquiridos y los restantes **29** desatendieron el compromiso adquirido con la Municipalidad, adeudando a la fecha la suma de ¢9.585.090,60.

Cabe agregar que estos casos que desatendieron el arreglo de pago, no se han pasado a cobro judicial, ya que por las carencias del departamento y el problema de la pandemia del coronavirus, se llama a los contribuyentes para que cancelen el monto adeudado.

El monto de ¢34.024.548,45, puesto en arreglo de pago equivale al 10% del monto total por morosidad informado al 31 de diciembre de 2019 (¢337,2 millones).



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

Acerca de las notificaciones de cobro

2.27 Se tiene con respecto al cobro del IBI que existen 2193 morosos; sin embargo, se estableció que, a marzo 2020, según se puede observar en el cuadro siguiente, de 405 notificaciones preparadas en el 2018, solo fueron entregadas 91 (el 22%) y en el 2019 de 218 se entregaron 178 (el 82%) mejorando -aparentemente- el proceso de entrega, respecto del año anterior.

Mes	2018		2019	
	Entregadas al Notificador	Entregadas a Contribuyente	Entregadas a Notificador	Entregadas al Contribuyente
Enero		0	25	15
Febrero		21		34
Marzo		2		25
Abril		5	50	12
Mayo		0	33	21
Junio		0		3
Julio	75	33	15	30
Agosto	51	2	48	5
Setiembre	156	6	47	30
Octubre	96	10		3
Noviembre	27	12		0
Diciembre		0		0
TOTAL	405	91	218	178

2.28 Sobre el tema, el 22 de enero de 2019 se emitió la directriz ADM-TRIB 001-2019 en la que se establece que el notificador debe:

- Desarrollar la entrega de avisos, durante 5 horas de lunes a jueves (mañana y tarde), y 4,5 horas los viernes, igual mañana y tarde.
- Entregar diariamente, un mínimo de 10 avisos, salvo cambio de funciones diarias, debidamente autorizadas.
- Llenar diariamente una bitácora, y cada anotación deberá ser firmada por el notificador y le jefe inmediato.
- Los lunes, reunirse con el Administrador Tributario, para entregar informe de labores y recibir la asignación semanal.

2.29 A partir del contenido de la bitácora, se estableció: que se documenta el inicio del proceso de notificación el 19 de febrero de 2018, pero no se indica cuántos avisos se entregan por día. En la gran mayoría de anotaciones, sólo aparece una firma



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

(ilegible).

- 2.30 Se revisaron 109 anotaciones. De éstas se concluye que 20 días laborales (18,3% del tiempo) se dedicaron a entregar avisos y 89 a funciones diversas (la mayoría como chofer) (81,3%). Del 8 al 28 de abril de 2019 no hubo entrega por vacaciones del funcionario. Del 7 al 22 de mayo de 2019, no hubo entrega. Igual sucedió del 29 de mayo al 12 de junio.

El martes 18 de junio de 2019, se registra la última anotación. Reaparecen las anotaciones el 6 de enero de 2020, pero se interrumpen el 8 de enero de 2020, y no se presentan más.

- 2.31 Tal como se señaló en el aparte anterior de este informe, las situaciones expuestas inobservan lo establecido en el artículo 13 (Ambiente de Control) en sus incisos b), c) y d) de la Ley 8292 en el sentido de que no se han tomado medidas de control efectivas para desarrollar y mantener una filosofía y de gestión que permitan administrar un nivel de riesgo determinado, orientados al logro de resultados y a la medición del desempeño, y que promuevan una actitud abierta hacia mecanismos y procesos que mejoren el sistema de control interno.

No se está realizando una eficaz evaluación del funcionamiento de la estructura organizativa y toma de acciones para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales y proporcionar los canales adecuados de comunicación, para que los procesos se lleven a cabo; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.”

- 2.32 También se inobserva lo indicado en el numeral 4.6 de las Normas de Control Interno para el sector público, el cual señala que se deben establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes.
- 2.33 En general, la situación expuesta potencia el riesgo de que los contribuyentes morosos soliciten la prescripción de sus deudas para con la Municipalidad, con la consecuente pérdida de recursos y el impacto negativo en el desarrollo de las actividades y proyectos municipales.

Se debe mejorar la implementación y cumplimiento de las normas de T.I. para la operación del SIM

- 2.34 Se determinó que el ayuntamiento ha cumplido con las normas generales de tecnologías de información en un 62.5% y en el cumplimiento de las normas técnicas de T.I. en un 60.78%, donde este último porcentaje se cumple en un



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

62.5% en los que respecta a gestión de la calidad de T.I.; un 70% en la gestión de riesgo de T.I. y un 49.8% en lo que se refiere a gestión de la seguridad en T.I., tal como se aprecia en el siguiente cuadro N° 1:

Cuadro N° 1

INDICADOR 1.4.2 GRADO DE MADUREZ EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS TÉCNICAS DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN

Nro. Variable	VARIABLE	% A OBTENER	% OBTENIDO	GRADO DE MADUREZ DONDE SE UBICA
1.4.2.0	¿La municipalidad ha cumplido con las normas generales de tecnologías de información? <i>(Basarse en cuestionario de TI en formato Excel. Ver ficha técnica del indicador)</i>	100.0	62.5	Básico
	¿La municipalidad cumple con las siguientes normas técnicas sobre tecnologías de información? <i>(basarse en cuestionario de TI en formato Excel. Ver ficha técnica del indicador)</i>	100	60.78	Básico
1.4.2.1	GESTIÓN DE CALIDAD	100	62.5	Básico
1.4.2.2	GESTIÓN DE RIESGO	100	70	Básico
1.4.2.3	GESTIÓN DE SEGURIDAD	100	49.8	Inicial
NOTA FINAL DEL INDICADOR		100.00	61.47	

2.35 En relación con el grado de implementación y cumplimiento de la normativa de T.I. exigida por la Contraloría General de la República, es preciso señalar lo siguiente:

- a) No existe formalmente una unidad de cómputo. La administración de los recursos informáticos está a cargo de un funcionario contratado por servicios profesionales, sin que, además, estén definidas por escrito las actividades y responsabilidades que debe asumir con respecto a la administración de los recursos informáticos de la institución. Por otra parte, a pesar de que trata de atender oportunamente las inquietudes y necesidades que tienen los usuarios que operan los recursos informáticos con que se cuenta (hardware y software), no existe un programa de capacitación permanente para este funcionario ni los demás usuarios que utilizan estos recursos.
- b) No se obtuvo evidencia de que se cuente con un plan estratégico formal de tecnologías de información, con políticas organizacionales en esta materia. Es esencial en materia de informática, ante la complejidad de los sistemas de información computadorizados y ante su relevancia dentro de la organización.

Las políticas que se dicten deberán ser documentadas y divulgadas en los niveles pertinentes y objeto de actualización permanente. Deben estar orientadas entre otras cosas a la centralización o descentralización de los recursos informáticos, adquisición del hardware y software, la protección de



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

información confidencial, telecomunicaciones, compatibilidad de hardware y software, mantenimiento de equipo, el entrenamiento del personal.

- c) No se cuenta con un sistema formal de valoración de riesgos institucional para responder ante las amenazas que puedan afectar la gestión de TI, donde se visualice entre otras cosas, un manual de procedimientos sobre la gestión de seguridad de la información y el compromiso del personal con la seguridad de la información, controles de seguridad física y ambiental, como por ejemplo controles de acceso a áreas restringidas y roles y perfiles de acceso de acuerdo con las tareas que realizan los funcionarios en los sistemas de información; de la seguridad en las operaciones y comunicaciones; estrategias de respaldos de información, planes de contingencia entre otras medidas.
- d) No fue posible identificar la cantidad de usuarios con sus roles y perfiles asociados para su acceso al SIM. Tampoco fue posible obtener un detalle de las modificaciones hechas a los registros durante un periodo determinado, en vista de que el sistema carece de bitácoras transaccionales, donde se puede identificar los diferentes usuarios que interactúan con el sistema, y los tipos de movimientos que están autorizados a realizar, tales como la inserción, modificación y hasta borrado de datos.

2.36 Las Normas Técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información señala que se debe definir una estructura organizativa que apoye el logro de los objetivos institucionales, lo cual implica definir las actividades, procesos o transacciones, especificar las labores que deben completarse dentro de la organización, distribuir las entre los diferentes puestos, y asignarles a estos últimos no sólo la responsabilidad por su cumplimiento, sino también la autoridad necesaria para ejecutarlas a cabalidad¹⁰.

Dice la normativa que se debe contar con un marco estratégico formal de TI debidamente aprobado y que el mismo contenga políticas organizacionales en materia de riesgos y que se divulguen al personal de la institución, para identificar si los productos y servicios de TI a nivel institucional, se han desarrollado de conformidad con los riesgos que se determinen¹¹.

En cuanto a medidas de seguridad física y ambiental relacionadas con los aspectos tecnológicos, dice la normativa que se debe disponer de dispositivos de protección contra incendios estratégicamente ubicados. Además, disponer de fuentes alternas de energía eléctrica para dar continuidad a los servicios, en el

¹⁰ Normas. 2.4 del Manual de Normas Técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información (N 2-2007-CO-DFOE).

¹¹ Normas 1.1, 1.2 y 1.3 Normas Técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información (N2-2007-CO-DFOE)



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

evento de que se presenten contingencias por esa causa. Contar con pólizas de seguros para proteger los activos informáticos de cualquier eventualidad. Restringir el acceso a las áreas más críticas de la institución que pongan en riesgo los activos informáticos y la información que contienen para la toma de decisiones¹².

Es importante definir como política, que los roles y perfiles de acceso de los usuarios a los sistemas de información, deban asignarse bajo el principio de que los usuarios tengan acceso solamente a aquella información que resulte estrictamente imprescindible para la realización de su trabajo¹³.

2.37 Como causas de lo expuesto se establece la ausencia de un marco normativo formal institucional en tecnologías de información (TI). Las múltiples y diversas funciones que asumen los funcionarios municipales son indicios de una inadecuada segregación de funciones dentro de la organización, al existir labores, funciones, actividades y responsabilidades incompatibles entre sí que propician una descontrolada asignación de privilegios de acceso y modificación de los sistemas de información, con riesgos significativos de ajustes improcedentes y sin la autorización respectiva.

Débil control sobre el registro de la información de los contribuyentes

2.38 Para una efectiva gestión de cobro, es importante contar con datos confiables tanto de los contribuyentes, como de los tributos que pagan al ayuntamiento. Al respecto, se determinó que la información de los contribuyentes almacenada en el Sistema de Información Municipal (en adelante SIM) se encuentra dispersa en diferentes tablas (archivos).

2.39 Al respecto, se determinó lo siguiente:

- a) El SIM cuenta con algunos controles de validación en campos trascendentales como el número de cédula o número de finca, que permiten detectar y corregir oportunamente errores de digitación con base en esos campos, sin embargo, existe el riesgo de que esos controles no estén vinculados con otros campos como el nombre del contribuyente o propietario de la finca, lo que posibilita la inclusión de registros con datos en blanco o caracteres no válidos en ubicaciones que son trascendentales para identificar y ubicar al contribuyente, en el evento de que se tenga que recurrir a otras vías distintas al cobro normal de los tributos, para mejorar la recaudación de los mismos.

¹² Normas 1.4.1, 1.4.2, 1.4.3, 1.4.4, 1.4.5, 1.4.6, 1.4.7 y 4.3 del Manual de Normas Técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información (N2-2007-CO-DFOE).

¹³ Norma 1.4.5 (incisos a, d, e, f, k) del Manual de Normas Técnicas para la Gestión y el Control de las Tecnologías de Información



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

Al respecto, en el archivo “**FINCAS**” que forma parte de las bases de datos del SIM, se identificaron **7.098 derechos** de propiedad que pertenecen a **5.860 fincas**, de los cuales **13 propietarios** fueron ingresados más de una vez en ese archivo con un mismo número de cédula y número de finca, pero con diferente valor actual en algunos casos.

Sobre el particular, el Coordinador de la Administración Tributaria señaló que los propietarios fueron ingresados más de una vez ya que corresponden a derechos de un mismo propietario. En ese sentido, es importante que se revise el registro en el sistema de los diferentes derechos que puedan poseer los propietarios como si se tratarán de una misma finca cuando en realidad se refiere a la suma de derechos de varias propiedades.

- b) Se determinó el ingreso de 951 registros duplicados en el archivo “PROPIETA”, correspondiente a contribuyentes con un mismo nombre, pero con varios números de cédula muy similares.
- c) Al asociar la información contenida en los archivos (FINCAS + PROPIETA), se identificaron 1.364 registros cuya finca tenía la dirección en blanco (campo “DIRFINCA”), y de esa cantidad 324 tenían la dirección postal del inmueble en blanco (campo “SENAS1”). Asimismo, se identificaron 750 registros que, en forma generalizada, contienen direcciones postales genéricas que dificultan su ubicación.

De acuerdo al Coordinador de la Administración Tributaria, esta situación se presenta con casos de fincas nuevas enviadas por medio de la base de datos del Registro Nacional en donde al ingresarla al sistema no se cuenta con la dirección del propietario ni los datos del mismo, así mismo al no contar con un sistema de ubicación geográfica no se puede ubicar la propiedad para establecer la dirección física de la misma.

- d) Existen registros de contribuyentes que presentan errores en el número de cédula, ya que no guardan relación con los estándares establecidos a nivel nacional, tal como se aprecia en el cuadro N°. 2.



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

Cuadro N° 2

Municipalidad de San Mateo Contribuyentes clasificados por número de cédula		
Longitud	Cantidad	Referencia (1)
Cedulas a alfanuméricas	15	PT 06 resumen cedulas
Cedulas < 9 dígitos	5	PT 06 resumen cedulas
Cedulas 9 dígitos	4.255	PT 06 resumen cedulas
Cedulas 10 dígitos	1.516	PT 06 resumen cedulas
Cedulas 11 dígitos	6	PT 06 resumen cedulas
Cedulas 12 dígitos	62	PT 06 resumen cedulas
Cedulas > 12 dígitos	1	PT 06 resumen cedulas
Total	5.860	

Fuente: Archivo "PT 02 fincas depurado" del SIM
(1) : Esta referencia es el documento de trabajo (PT) de auditoría donde se detallan cada uno de los registros enlistados.

Según el anterior cuadro, 15 contribuyentes muestran números de cédula con caracteres alfanuméricos, 5 de ellos tienen menos dígitos en el número de cédula de los establecidos oficialmente para personas físicas nacionales y contrario a esto, hay 7 (6+1) con números de cédula de 11 dígitos o con más de 12 dígitos, lo cual no es concordante con los criterios definidos por las autoridades competentes.

Considerando que el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) tiene establecido como estándar, un formato de nueve dígitos para registrar un número de cédula de una persona física nacional; el Registro Nacional para personas jurídicas tiene establecido un formato de 10 dígitos y también se encuentra la nomenclatura de 12 dígitos establecida por la Dirección General de Migración y Extranjería para extranjeros en condición de residentes en el país; se determinaron pocas inconsistencias en lo que respecta a los números de cédula de los contribuyentes (27, un 0,46%).

Se debe aclarar que algunas de estas inconsistencias en el número de cédula, si bien se pueden clasificar como errores de digitación, otras pueden corresponder a números de pasaporte u otro tipo de identificación utilizado por extranjeros y registrados así en la base de datos, debido a la ausencia de una política municipal de estandarizar la identificación del contribuyente, de conformidad con la nacionalidad de las personas físicas, ya sea nacionales o extranjeros, o por no usar la nomenclatura del Registro Nacional o del Ministerio de Hacienda en lo que respecta a personas jurídicas.

2.40 Es preciso reiterar que a pesar de que el SIM cuenta con algunos controles de validación en campos trascendentales como el número de cédula o número de finca, que permiten detectar y corregir oportunamente errores de digitación con base en esos campos, esos controles no están vinculados con otros campos como el nombre del contribuyente o propietario de la finca, provocando inconsistencias



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

de diferente tipo.

2.41 Por lo anterior, corresponde a la administración diseñar y operar métodos y mecanismos para obtener y comunicar la información financiera, gerencial y de otro tipo necesaria para guiar sus actividades y para satisfacer los requerimientos de terceras partes externas que tienen alguna relación con la institución, ya sea por razones comerciales, de fiscalización o de otra naturaleza.

2.42 También es importante el mantenimiento de registros históricos sobre las operaciones organizacionales. Por lo demás, tales métodos y mecanismos deben resultar adecuados a la organización, considerando sus características particulares, los procesos que realiza, la disponibilidad de recursos, las habilidades de los funcionarios que habrán de operarlos, entre otros aspectos¹⁴.

2.43 Cómo efectos de las situaciones expuestas se tienen que:

- a) Limita la labor oportuna y eficiente de cobro de los tributos municipales.
- b) Se dificulta localizar y notificar fácilmente a cualquier contribuyente
- c) Favorece el aumento en la morosidad de los tributos municipales.
- d) La información errónea en las bases de datos, impactan la recaudación de los ingresos de los tributos y menoscaba la confiabilidad de la información reflejada en los estados financieros y no permite la correcta toma de decisiones, por parte de la Administración y del Concejo Municipal.

Incongruencia en la determinación de los valores imposables para el cálculo del IBI

Inmuebles con importantes diferencias entre sus valores actuales e imposables

2.44 A la fecha del estudio se identificaron 7.098 derechos de propiedad que corresponden a 5.860 inmuebles dentro del cantón. De acuerdo con la normativa aplicable para el cobro del IBI se toma como referencia (base imponible) el valor del inmueble (valor actual) para determinar el monto del impuesto.

Sobre el particular, el Coordinador de la Administración Tributaria señaló que cuando se presentan diferencias entre los valores “actual” e “imponible” obedece a que en ese último valor (el imponible) se considera la suma de los valores de otras propiedades.

En ese sentido es importante que se revise el proceso de registro en el sistema por

¹⁴ Norma 4.3 del Manual de Normas Técnicas para la Gestión y el Control de las Tecnologías de Información (N-2-2007-CO-DFOE) y 5.1 del Normas de control interno para el Sector Público” (N-2-2009-CO-DFOE).



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

cuanto se podría estar reflejando -a raíz de esa suma de valores de varias propiedades en una en particular- una valuación imponible que no responde a la realidad de la propiedad que se toma como referencia.

2.45 En ese sentido y conforme el análisis efectuado, se determinaron que 27 inmuebles que presentan “valores actuales” de “\$0,00” solo cinco reflejan también un valor “imponible” de \$0,00 pero, 11 muestran, en el campo de “imponible”, valores entre \$1,00 a \$1.200,00 y otros 11, un valor imponible de entre \$100,000,00 y \$77.2 millones, lo cual es improcedente si se considera que se tratan de datos que deben registrar congruencia.

En el cuadro N° 3 se refleja la situación comentada:

Cuadro N° 3

Municipalidad de San Mateo Fincas donde el valor actual no guarda relación con el valor imponible				
NUMEROFIN	CEDULA	VALORACTUA	IMPONIBLE	
30768	3007...	0.00	0.00	0.00
00IF0014	6011...	0.00	0.00	0.00
S00S0002	2024...	0.00	0.00	0.00
S00S0010	20185...	0.00	0.00	0.00
SI000001	1089...	0.00	0.00	0.00
00IDA021	3002...	0.00	0.00	1.00
SI000118	2000...	0.00	0.00	92.00
00IF0008	1085...	0.00	0.00	100.00
00IP0001	3014...	0.00	0.00	100.00
S00S0024	3002...	0.00	0.00	100.00
S00S0025	3002...	0.00	0.00	100.00
S00S0026	3002...	0.00	0.00	100.00
00IF0016	3014...	0.00	0.00	1.200.00
00IP0005	3014...	0.00	0.00	1.200.00
00IP0006	3014...	0.00	0.00	1.200.00
00IP0007	3014...	0.00	0.00	1.200.00
S00S0014	2026...	0.00	0.00	100.000.00
00IDA010	2037...	0.00	0.00	468.000.00
SI000022	2020...	0.00	0.00	719.916.00
00IF0009	2016...	0.00	0.00	1.795.050.00
00IP0012	3002...	0.00	0.00	2.000.000.00
272594	4000...	0.00	0.00	3.000.000.00
00IF0002	1026...	0.00	0.00	4.000.000.00
322560	4000...	0.00	0.00	53.791.564.00
363548	4000...	0.00	0.00	53.791.564.00
450513	4000...	0.00	0.00	53.791.564.00
547362	3110...	0.00	0.00	77.207.346.00

Fuente: Archivos "Fincas" y "Bienes"

Entre el 75% y el 85% del total de los inmuebles sujetos al cobro del IBI muestran valores susceptibles de exoneración.

2.46 De acuerdo con la información de la base de datos, existen 4.377 propiedades con “valores actuales” de propiedades entre “\$1” y “\$20.0” millones, 1.072 inmuebles con “valores actuales” entre “\$20,01” y “\$50,0” millones y 384 de ellos con un valor actual entre “\$50.01” millones y “\$717.6” millones. Ver cuadro N°4.

Cuadro N° 4

Municipalidad de San Mateo Estratos de fincas cuyo valor actual no guarda relación con el valor imponible	
Cantidad	VALORACTUA (Archivo Fincas)
4377	De 1 colon a 20 millones
1072	Mayor a 20.01 millones hasta 50 millones
384	Mayor a 50.01 millones hasta 717.6 millones

Fuente: Archivo "Fincas"



**UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020**

Es decir, aproximadamente el 75% de las propiedades registradas en la municipalidad (4.377 + 27) tienen un valor actual del inmueble por debajo de los 45 (cuarenta y cinco) salarios base que dice la ley para ser objeto de exoneraciones y que en el año 2018 se estimó ese salario en ₡431.000.00, lo que da un valor de ₡19.395.000.00. Ahora bien, si toma como referencia el valor imponible de esos inmuebles, ese porcentaje se incrementa aproximadamente a un 85%, tal como se observa en el siguiente cuadro N°5:

Cuadro N° 5

Municipalidad de San Mateo Estratos de fincas por valor imponible	
Cantidad	VALOR IMPONIBLE (Archivo Bienes)
4959 (85%)	De 0 colones a 20 millones
508	De 20.01 colones a 50 millones
393	De 50.01 colones a 1.000.6 millones
Fuente: Archivos "Fincas" y "Bienes"	

Respecto de lo indicado en este punto, el Coordinador de la Administración Tributaria señaló que los valores no se pueden cambiar debido a la inexistencia en el departamento de la oficina de valoraciones.

En relación con las propiedades con valores entre 1 y 20.0 millones de colones y en atención a una indicación del Coordinador de la Administración Tributaria, es claro que no necesariamente todas son susceptibles de aplicar la no afectación (exoneración del pago del IBI), pero por el alto porcentaje de propiedades que registra la base de datos, el asunto es que se determiné si no existen propiedades que en realidad deben reflejar un valor mayor por un asunto de actualización de los datos.

2.47 La falta de procesos de verificación y control de la integridad de los datos de manera sistemática genera incertidumbre sobre la calidad de esa información y de precisar si se tratan de bienes que cumplen con esa condición en cuanto a sus valores o bien, se trata de debilidades en el proceso de actualización de los datos.

Los bajos valores “actuales” e “imponibles” registrados afectan la determinación del IBI

2.48 Pese a que la información del área total de cada uno de los inmuebles es relevante para calcular el valor del terreno para establecer la base imponible del IBI, se evidenció que hay terrenos que muestran valores menores a ₡10 mil y tienen áreas de terreno que van desde los 1.025.49 a los 472.462 metros cuadrados, lo



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

cual no guarda relación con el impuesto que deben pagar; tal como se muestra en los siguientes ejemplos en el cuadro N° 6:

Cuadro N° 6

Municipalidad de San Mateo Estratos de fincas cuyo valor actual no guarda relación con el valor imponible				
NUMEROFIN	CEDULA	VALORACTUA	IMPONIBLE	AREATOT
336561	3101...	1.00	1.00	472,462.00
27528	3010...	50.00	1,200.00	10,483.44
563274	2042...	100.00	100.00	2,248.00
420694	9002...	500.00	500.00	3,328.85
129418	1006...	500.00	500.00	73,000.00
22172	2021...	1,000.00	1,000.00	16,353.23
572210	2031...	1,000.00	1,000.00	27,435.00
583060	2036...	1,000.00	5,000.00	5,000.00
73555	2011...	1,667.00	1,667.00	40,227.95
24180	2000...	2,000.00	2,000.00	94,550.96
40402	2023...	2,000.00	2,000.00	152,009.08
60422	1000...	2,900.00	2,900.00	421,344.00
565697	2037...	3,000.00	20,000.00	6,000.00
448811	2063...	10,000.00	10,000.00	1,025.49
434315	2048...	10,000.00	10,000.00	200,725.50

Fuente: Archivos "Fincas" y "Bienes"

Al respecto, el Coordinador de la Administración Tributaria señaló que se han hecho grandes esfuerzos y medidas para actualizar los valores de las propiedades, sin embargo, al contar con pocos recursos y ni una oficina de valoración no se puede actualizar el valor de todas las propiedades.

- 2.49 Por otra parte, tampoco hay relación en algunos casos entre el valor actual de cada derecho de propiedad, su valor imponible y el impuesto que deben pagar los contribuyentes de esos derechos, ya que si bien, se determinó que el cálculo del IBI se realiza sobre el valor imponible, en algunos casos ese monto es mayor o menor al valor actual entre menos ₡1.000.2 millones y ₡657.3 millones, donde inclusive no se hace referencia al porcentaje de posesión que tiene cada contribuyente sobre el inmueble, lo que no permite verificar si el impuesto fue correctamente calculado, tal como se muestra en los siguientes ejemplos en el cuadro N° 7:



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

Cuadro N° 7

Municipalidad de San Mateo Ejemplos de cálculo de impuesto de bienes inmuebles							
NUMEROFIN	CEDULA	VALORACTUA	IMPONIBLE	DIFERENCIA	IMPUESTO	CANCELADO	PORPOSESI
559670	3101...	369,856	1,000,620,000.00	-1,000,250,144.00	2,501,550.00	2,501,550.00	0.00
559696	3101...	369,856	1,000,620,000.00	-1,000,250,144.00	2,501,550.00	2,501,550.00	0.00
559669	3101...	1,077,749	1,000,620,000.00	-999,542,251.00	2,501,550.00	2,501,550.00	0.00
559687	3101...	1,225,375	1,000,620,000.00	-999,394,625.00	2,501,550.00	2,501,550.00	0.00
564666	3101...	1,229,821	1,000,620,000.00	-999,390,179.00	2,501,550.00	2,501,550.00	0.00
196491	3101...	716,603,171	315,000,000.00	401,603,171.00	787,500.00	787,500.00	0.00
120729	3102...	684,712,808	188,589,926.00	496,122,882.00	471,474.80	471,474.80	0.00
445470	3102...	564,336,630	30,000,000.00	534,336,630.00	75,000.00	75,000.00	0.00
30490	3101...	564,000,000	6,402,619.00	557,597,381.00	16,006.55	16,006.55	0.00
500034	3102...	671,307,434	14,000,000.00	657,307,434.00	*17,500.00	*17,500.00	0.00

Fuente: Archivos "Fincas" y "Bienes"

• El impuesto esta calculado sobre un 50% de posesión del inmueble, pero el campo correspondiente a ese dato está en "cero"

Sobre el particular, el Coordinador de la Administración Tributaria señaló que el imponible en referencia es la suma de los montos de todas las fincas de un contribuyente, esa suma multiplicado por el factor es el monto anual del impuesto que se cobra y el valor actual es el monto por el cual está registrada una finca, por ello la diferencia.

En relación con este aspecto ya se indicó que se debe revisar este proceso de registro por cuanto la suma de los valores de varias propiedades que da la base imponible, está quedando registrado en una sola finca.

2.50 Se establece como causas de las situaciones expuestas:

- a) Falta depuración de la base de datos del SIM, ya que a pesar de que brinda información errónea, constituye el insumo para cuantificar el número de fincas que tiene el cantón para calcular el IBI.
- b) Falta de integridad referencial entre los archivos de la base de datos que permita ejercer una trazabilidad entre los diferentes movimientos que presenta determinado registro.

2.51 Sobre el particular la normativa aplicable indica:

- a) El artículo 19 de la Ley 7509 dice las municipalidades establecerán una oficina de valoraciones para que como parte de sus tareas proceda a identificar aquellas propiedades cuyos valores están desactualizados y aplicando los criterios técnicos y legales que correspondan, proceda a gestionar su actualización.



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

- b) La normativa vigente¹⁵, en el caso de que el propietario de un bien inmueble no presente la declaración de bienes en el plazo establecido, la Administración Tributaria está facultada para efectuar, de oficio, una valoración general de los bienes no declarados y efectuar la debida tasación.
- c) El artículo 4 de la Ley Nro. 7509, detalla los tipos de inmuebles que no están afectos al pago del IBI.
- d) Por otra parte, en relación con la necesidad de contar con procesos institucionales que coadyuven al mejor desarrollo de las actividades, el artículo 16, inciso a) de la Ley General de Control Interno señala que es deber de los jefes y de los titulares subordinados, contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna; asimismo, que la información sea comunicada a la administración activa que la necesite, en la forma y dentro del plazo requeridos para el cumplimiento adecuado de sus responsabilidades.

2.52 Como efectos de las situaciones comentadas se:

- a) Limita la labor oportuna y eficiente de cobro de los tributos municipales.
- b) Existe una potencial afectación al IBI que se debe cobrar, debido a valores de propiedades desactualizados. Aumento de la morosidad del IBI año con año.
- c) Las informaciones erróneas en las bases de datos tienen un impacto negativo en la recaudación de los ingresos por IBI y menoscaba la confiabilidad de la información final que se refleja en los estados financieros.
- d) Se puede causar un perjuicio para las arcas municipales, al estar dejando de percibir ingresos importantes relacionados con ese impuesto para utilizarlos en el bienestar de la comunidad.

Existen contribuyentes que adeudan hasta 77 trimestres (más de 19 años).

2.53 Se determinó que existen contribuyentes que muestran atrasos que van desde 1 hasta 77 trimestres en el pago de servicios como aseo de vías y sitios públicos, patentes, recolección de basura y mantenimiento de parque y que representa un pendiente de cobro por ₡88.196.381.77, tal como se aprecia en los siguientes cuadros números 8 y 9 insertos:

¹⁵Artículos 10 y 17 de la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles Nro. 7509 y sus reformas, y artículo 31 de su Reglamento.



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

Cuadro N° 8

Municipalidad de San Mateo Rangos de trimestres de atraso	
Rangos de trimestres de atraso	Cantidad de registros
De 1 a 12 trimestres	2,576
De 13 a 28 trimestres	563
De 29 a 48 trimestres	99
De 49 a 77 trimestres	14
Total	3,252

Fuente: PT 03_03 Pend cobro x trimestre ser-imp

Cuadro N° 9

Municipalidad de San Mateo Pendiente de cobro de servicios e impuestos Al 31 de diciembre del 2019	
Concepto	Monto en colones
Aseo de vías y sitios públicos	2,808,324.48
Patentes de licores y varias	3,315,032.00
Recolección de basura	70,317,334.20
Servicio mantenimiento de parques	11,755,691.09
Total	88,196,381.77

Fuente: Archivo "Factu"

De 8.753 registros de contribuyentes contenidos en el archivo "FACTU" de la base de datos institucional, hay 2576 que muestran en su mayoría entre 1 a doce trimestres (tres años de morosidad). Otros 563 contribuyentes muestran una morosidad entre tres años (trece trimestres) a siete años (28 trimestres) de atrasos en el pago de sus obligaciones con la Municipalidad.

Otros 99 contribuyentes tienen entre ocho y doce años de atrasos (48 trimestres) y 14 contribuyentes tienen hasta de 19 años de atrasos.

- 2.54 Entre las causas que generan estas situaciones están, la falta depuración de la base de datos del SIM y las debilidades de la gestión de cobro administrativo y judicial
- 2.55 En relación con el cobro oportuno y eficiente, el Código Municipal en el artículo 69 y siguientes, señala la obligación del pago oportuno de los tributos y facultan a las municipalidades a aplicar multas e intereses moratorios por el atraso en el pago de ellos y a cancelar la patente por atrasos de dos o más trimestres. También indica que la prescripción de los tributos, por lo cual, los funcionarios que los dejen prescribir responderán por su pago personalmente.

El artículo 8 de la Ley 7509 y el 51 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, establecen que el término de prescripción para cobrar las sumas por concepto del IBI; si transcurridos dichos períodos, la Municipalidad no realiza alguna gestión que interrumpa la prescripción, tal como una notificación, o bien un arreglo de pago, el contribuyente puede acogerse al beneficio de la prescripción del monto adeudado.

- 2.56 Por otra parte, la normativa de control interno establece la responsabilidad de las entidades públicas de diseñar y adoptar las medidas y las prácticas de control interno que mejor se adapten a los procesos organizacionales, a los recursos disponibles, a las estrategias definidas para el enfrentamiento de los riesgos relevantes y a las características, y que coadyuven de mejor manera al logro de los



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

objetivos y misión institucionales¹⁶.

2.57 Además, la referida normativa¹⁷, dispone que es responsabilidad de los jefes y titulares subordinados valorar y revisar la efectividad de los puntos específicos de los procesos vigentes, que permitan detectar y corregir oportunamente cualquier desviación con respecto a lo planeado.

2.58 Por la sensibilidad que representa el SIM en la gestión tributaria, la información errónea en las bases de datos tiene un impacto negativo en la recaudación de los ingresos y menoscaba la confiabilidad de la información final que se refleja en los estados financieros y no permite disponer de información correcta para la toma de decisiones por parte de la Administración y del Concejo Municipal.

En general, se está causando un potencial perjuicio para las arcas municipales, al estar dejando de percibir ingresos importantes relacionados con los tributos municipales para utilizarlos en el bienestar de la comunidad.

Se debe conciliar la información del pendiente de cobro registrado en la base de datos y las reportadas en las liquidaciones presupuestarias y estados financieros

2.59 El monto total de morosidad reportado en la liquidación presupuestaria al 31 de diciembre del 2019, no es consecuente con la información contenida en el SIM, específicamente en el archivo "MOROSIDA". Se determinó la existencia de un pendiente de cobro por tributos municipales al 31 de diciembre del 2019 que alcanza la suma de \$413.726.026.05, donde aproximadamente un 92.19% de las deudas morosas (\$381.406.546.95) se concentran en lo que es IBI (54.53%), servicio de recolección de basura (20.31%) y patentes (13.20%) y aseso de vías y sitios públicos (4.15%), tal como se detalle en el cuadro N° 10:

Cuadro N° 10

Municipalidad de San Mateo Pendiente de cobro por concepto Al 31 de diciembre del 2019		
NOMBRE	TOTALPENDI	%
Bienes inmuebles	225,599,200.07	54.53%
Recolección basura domiciliaria y comercial	84,046,595.49	20.31%
Patentes varias más patentes de licores	54,607,031.26	13.20%
Aseso de vías y sitios públicos	17,153,720.13	4.15%
Sub total	381,406,546.95	92.19%
Pago perito	12,365,751.75	2.99%
Servicio mantenimiento parque	6,840,194.10	1.65%
Servicios de cementerio	5,735,894.48	1.39%
Alquiler	3,584,000.00	0.87%
Otras multas	3,793,638.77	0.92%
Sub total	32,319,479.10	7.81%
Total general	413,726,026.05	100.00%

Fuente: Tabla "Morosida"

¹⁶ Numeral 4.1 y 4.5 de las Normas generales de control interno para el sector público.

¹⁷ Numeral 4.1 de las Normas generales de control interno para el sector público



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

- 2.60 Entre las causas que generan estas situaciones está la falta de depuración de la base de datos del SIM.
- 2.61 La organización debe asegurarse de que los datos que son procesados mediante TI corresponden a transacciones válidas y debidamente autorizadas, que son procesados en forma completa, exacta y oportuna, y transmitidos, almacenados y desechados en forma íntegra y segura. Asimismo, el jerarca debe establecer y mantener el sistema de control interno asociado con la gestión de las TI, evaluar su efectividad y cumplimiento y mantener un registro de las excepciones que se presenten y de las medidas correctivas implementadas.¹⁸
- 2.62 Potencialmente se afecta las arcas municipales, al estar dejando de percibir ingresos importantes relacionados con los tributos municipales para utilizarlos en el bienestar de la comunidad.

2. CONCLUSIONES

El presente estudio revela que la Municipalidad presenta importantes debilidades en los mecanismos de control interno definidos e implementados para la gestión de cobro de sus tributos municipales que pueden generar vulnerabilidades en los procesos de registro y cobro administrativo y judicial e inobservancias a la normativa técnica y legal que inciden en la recaudación de los tributos.

Las principales fuentes de ingresos propios son por concepto de IBI, servicios de recolección de residuos, aseo de vías y patentes, sin embargo, en el caso de los tres primeros ingresos citados, son también los más significativos en la morosidad a tal punto de que su nivel es similar o superior a lo puesto al cobro con el consecuente efecto a las finanzas municipales y el cumplimiento efectivo de los objetivos institucionales.

Así por ejemplo según información remitida a esta Auditoría al 21 de mayo de 2020, el número de morosos por concepto de IBI se incrementó a 3193 contribuyentes de IBI. Esto da como resultado que, un 67% del total de contribuyentes de ese impuesto están morosos. También en el caso de la administración del IBI se advierten importantes debilidades pues no se están atendiendo algunos criterios técnicos y de gestión sugeridos por el Organismo Normalizador Técnico del Ministerio de Hacienda en su condición de ente asesor en el fortalecimiento de las funciones de administración tributaria.

Se determinó una limitada información que se tiene sobre la antigüedad de las

¹⁸ Normas 4.3 y 5.2 de las Normas técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de información (N-2-2007-CO-DFOE)



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

cuentas pendientes; no se cuenta con herramientas tecnológicas para hacer el control efectivo necesario. No se controla el vencimiento de las cuotas por arreglos de pago, para notificar oportunamente a los omisos. No se registran en forma independiente las cuentas en arreglo de pago y cobro judicial, para que éstas se identifiquen por separado de las cuentas ordinarias del contribuyente.

Por lo tanto, en virtud de lo expuesto y retomando lo señalado por la Contraloría General en una nota emitida denominada “Retos de la Administración Tributaria en tiempos recesivos y de alta incertidumbre”, es necesario que nuestro ayuntamiento cuente con los análisis de escenarios tributarios oportunos, flexibles, transparentes, vinculado con la situación real de país, direccionando la gestión de cobro de los tributos hacia una efectiva recaudación para poder mantener la continuidad del servicio tributario y el financiamiento de los mayores gastos necesarios para atender la emergencia.

3. RECOMENDACIONES

- 3.1 De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, N.º 8292, se emiten las siguientes recomendaciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 3.2 Este Órgano Fiscalizador se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las recomendaciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de las mismas.

A la Jefatura del Departamento de Administración Tributaria

- 3.3 Efectuar, en el plazo de seis meses contados a partir de la fecha de recibo del presente informe, un análisis de antigüedad de saldos de las cuentas morosas para llevar un adecuado control sobre los saldos antiguos o en riesgo de prescripción con el fin de priorizar el cobro administrativo o judicial y proponer acciones para la recuperación de las sumas adeudadas por los contribuyentes morosos (ver puntos 2.1 al 2.8 de este informe).

Esta recomendación se dará por atendida con la remisión a esta Auditoría Interna de copia del informe sobre los resultados del análisis efectuado.



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

- 3.4 Diseñar e implantar, en el plazo de seis meses contados a partir de la fecha de recibo del presente informe, una estrategia y las herramientas que procuren mayor efectividad en el seguimiento de los plazos otorgados en las notificaciones emitidas a contribuyentes morosos, con el fin de evitar prescripciones y para lograr una eficiente recaudación y disminuir el pendiente de cobro (ver puntos del 2.19 al 2.33 de este informe).

Esta recomendación se dará por atendida con la remisión a esta Auditoría Interna de copia de la estrategia y las herramientas formuladas.

- 3.5 Elaborar y poner en práctica, en el plazo de tres meses contados a partir de la fecha de recibo del presente informe las medidas de control y gestión para revisar el proceso de cobro judicial y extrajudicial mediante la generación de informes de seguimiento de los casos trasladados, estadísticas y solicitando la rendición de cuentas de los casos atendidos por los profesionales en derecho contratados, tal como lo exige la normativa interna (ver puntos del 2.23 al 2.24 del informe).

Esta recomendación se dará por atendida con la remisión a esta Auditoría Interna de copia de la estrategia y las herramientas formuladas.

- 3.6 Emitir y poner en vigencia, en el plazo de seis meses contados a partir de la fecha de recibo del presente informe, las medidas de control y gestión para revisar el proceso de arreglos de pago de modo que estos arreglos se constituyan en una fuente efectiva de recuperación de sumas adeudadas por contribuyentes morosos (ver puntos del 2.25 al 2.26 del informe).

Esta recomendación se dará por atendida con la remisión a esta Auditoría Interna de copia de los procedimientos de control formulados.

- 3.7 Diseñar e implementar, en el plazo de seis meses contados a partir de la fecha de recibo del presente informe, una estrategia y las herramientas que procuren mayor efectividad para mantener actualizadas las bases de datos de bienes inmuebles, de contar con procesos de coordinación para el ingreso, el seguimiento y fiscalización de las declaraciones de Bienes Inmuebles, principalmente cuando hay discrepancia entre los valores reportados por el propietario y el establecido por la Municipalidad (ver puntos del 2.9 al 2.18 de este informe).

Esta recomendación se dará por atendida con la remisión a esta Auditoría Interna de copia de la estrategia y las herramientas formuladas.



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

- 3.8 Diseñar e implementar, en el plazo de seis meses contados a partir de la fecha de recibo del presente informe, los procedimientos que se deben aplicar para el otorgamiento del beneficio para fincas declaradas para uso agropecuarios, donde es necesario realizar una fiscalización de campo por parte del profesional en ingeniería (ver puntos del 2.9 al 2.18 de este informe).

Esta recomendación se dará por atendida con la remisión a esta auditoría interna de copia de los procedimientos formulados.

- 3.9 Diseñar e implementar, en el plazo de seis meses contados a partir de la fecha de recibo del presente informe, de los procedimientos de coordinación y de fiscalización de los procesos de valoración de los bienes inmuebles del cantón (ver puntos del 2.9 al 2.18 de este informe).

Esta recomendación se dará por atendida con la remisión a esta auditoría interna de copia de los procedimientos formulados.

- 3.10 Diseñar e implementar, en el plazo de seis meses contados a partir de la fecha de recibo del presente informe. de los procedimientos de coordinación y supervisión de los procesos de ejecución y notificación de avalúos u otros relacionados con actividades de bienes inmuebles, tales como, actualización de propiedades y propietarios, implementación de políticas de orientación al contribuyente para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y no tributarias, acerca del proceso de instrucción y capacitación al personal del departamento (Ver puntos del 2.9 al 2.18 de este informe).

Esta recomendación se dará por atendida con la remisión a esta auditoría interna de copia de los procedimientos formulados.

Al Lic. Jairo Emilio Guzmán Soto en su calidad de alcalde municipal.

- 3.11 Implementar, en el plazo de tres meses contado a partir de la fecha de recibo del presente informe, las medidas de control y gestión para fortalecer el proceso de notificación de avisos y cobro e inspecciones relacionadas con la gestión tributaria, de modo que contribuyan a generar el fortalecimiento de la recuperación de los tributos municipales por medio de la medición de los resultados en la disminución de la morosidad y que se cumpla con los criterios definidos por la Municipalidad para el proceso de notificación.



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

En ese sentido se debe valorar en:

- La inversión en equipo para dotar al notificador del equipo de cómputo y de comunicación (telefónico) de manera que facilite el seguimiento en el campo y la actualización de las direcciones de los contribuyentes.
- Implementar como requisito para el notificador, que cuente con licencia para conducir motocicleta, con lo que pretende, generar mayor agilidad en los desplazamientos y generar economía a la Municipalidad (ver puntos del 2.27 al 2.33 del informe).

Esta recomendación se dará por atendida con la remisión a esta auditoría interna de un informe que detalle las medidas adoptadas.

- 3.12 Realizar, en el plazo de tres mes contado a partir de la fecha de recibo de este informe, una revisión integral de la gestión que lleva a cabo la Administración Tributaria en relación con la administración y cobro del IBI, con el fin de que se tomen las acciones correctivas que permiten ajustar la administración y cobro de este tributo conforme lo estable el marco técnico establecido por la ONT y también se revise los procesos de notificación e inspección (ver puntos del 2.9 al 2.18).

En ese sentido se debe valorar en:

- Capacitar al Encargado de Bienes Inmuebles en la materia que le corresponde.
- Valorar que se aproveche el topógrafo a medido tiempo por servicios especiales para que colabore con la Administración Tributaria con la valoración de propiedades.

Esta recomendación se dará por atendida con el envío a esta Auditoría Interna, de copia del informe referido al análisis realizado y las medidas adoptadas por la Alcaldía en coordinación con las unidades competentes.

- 3.13 Elaborar, con las instancias administrativas competentes en el plazo de seis meses contado a partir del recibo del presente informe, un estudio detallado de las normas técnicas de TI contenidas en el Manual de Normas técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información (N-2-2007-CO-DFOE), con el fin de identificar las que apliquen a la Municipalidad de conformidad con su realidad tecnológica y con base en ello establecer un plan con prioridades respecto de su implementación de acuerdo con los riesgos que se identifiquen. (ver puntos del 2.34 al 2.37 de este informe).

Esta recomendación se dará por atendida con el envío a esta Auditoría Interna, de copia del informe del referido estudio y las medidas adoptadas por la Alcaldía.



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020

3.14 Diseñar con las instancias administrativas competentes, en el término de tres meses contados a partir de la fecha de recibo del presente informe, la estrategia para depurar la información de los contribuyentes, de tal forma se garantice:

- Información que permita su fácil identificación y ubicación, como es la dirección, número de teléfono, número de cédula, entre otros datos que se consideren importantes, para efectos de control, seguimiento y notificaciones, u otras necesidades de la Municipalidad.

-Establecer un único registro de contribuyentes con las medidas de control y de seguridad pertinentes, que debe mantenerse actualizado.

- Actualizar la base imponible de los bienes inmuebles cuyos valores fiscales no han sido actualizados en los últimos cinco años y en aquellos en que se hayan constituido gravámenes hipotecarios.

- Revisar de forma integral de los montos del pendiente de cobro que se reporta en el SIM y el reportado en los estados financieros municipales (anexos a la liquidación presupuestaria y estado de situación financiera), con el fin de establecer razonablemente la cuantía de las cuentas por cobrar o pendiente de cobro.

- Valorar la posibilidad de cambiar el sistema de información a corto plazo, considerando la serie de debilidades que presenta

Para tales efectos deberán remitir a esta auditoría interna, 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 (ver puntos de 2.38 al 2.53 de este informe).

AL CONCEJO MUNICIPAL.

3.15 Brindar, en la forma y condiciones que le corresponden conforme a su competencia el apoyo necesario a las acciones que proponga la Administración para el cumplimiento de las acciones giradas por esta Auditoría Interna, en los puntos del 4.3 al 4.14 de este informe, con el fin de potenciar las oportunidades de mejora en la gestión administrativa municipal, a efecto de contar con información de mayor calidad para la toma de decisiones de los Jerarcas y Titulares subordinados, y transparencia de la gestión.

Comunicar a esta Auditoría de conformidad al artículo 37 de la Ley General de Control Interno No. 8292 en los próximos 30 días hábiles, contados a partir de la



**UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL
AI/ESTU-PA-03-2020**

fecha de recibo de este informe, los acuerdos tomados en relación con esta recomendación.

- 3.16 Que una vez haya cumplido el Alcalde con las Disposiciones solicitadas, considerar en la aprobación del Manual descriptivo de puestos de esta Municipalidad que se encuentra en valoración y ajuste a la realidad institucional, que la estructura organizacional que se proponga contribuya al fortalecimiento de la Administración Tributaria (gestión de cobro administrativo y judicial, arreglos de pago, la administración del IBI, del impuesto de patentes, y el cobro efectivo de las tasas por los servicios comunitarios que se prestan), de modo que los puestos que se propongan, efectivamente estén vinculados con esas actividades y no que vengan a imponer la necesidad de crear más procedimientos de control de otras funciones que no se relacionen con las actividades de ese Departamento.

Se extiende el presente informe a los 17 días del mes de julio de 2020.

Licda. Ana Lucrecia Montero Jiménez
Auditoría Interna

Lic. Gerardo Marín Tijerino, CPA 1467
Profesional contratado para brindar asesoría apoyo