



**INFORME Nro. DFOE-DL-IF-13-2012
28 DE SETIEMBRE, 2012**

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE SERVICIOS PARA EL DESARROLLO LOCAL

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

2012

CONTENIDO

Página No.

RESUMEN EJECUTIVO

1	INTRODUCCIÓN.....	1
	ORIGEN DEL ESTUDIO.....	1
	OBJETIVO DEL ESTUDIO.....	2
	NATURALEZA Y ALCANCE DEL ESTUDIO	2
	ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DEL ESTUDIO.....	3
	LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DEL ESTUDIO.....	3
	COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO	3
	GENERALIDADES ACERCA DEL ESTUDIO.....	3
	METODOLOGÍA APLICADA	4
2	RESULTADOS	4
	PROBLEMAS DE INTEGRIDAD EN LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN LAS BASES DE DATOS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN E INTEGRACIÓN MUNICIPAL (SIIM)	4
	REGISTROS DE PROPIEDADES CON INFORMACIÓN DESACTUALIZADA E INCONSISTENCIAS EN LA BASE IMPONIBLE DE BIENES INMUEBLES.....	8
	CONTRIBUYENTES FALLECIDOS EN CONDICIÓN MOROSA, DIFERENCIAS EN EL PENDIENTE DE COBRO Y RIESGO DE PRESCRIPCIÓN DE TRIBUTOS.....	11
	ACCIONES INFRUCTUOSAS PARA CONSOLIDAR LA MODERNIZACIÓN DE LOS SISTEMAS INFORMÁTICOS.....	12
3	CONCLUSIONES.....	14
4	DISPOSICIONES	15
	AL CONCEJO MUNICIPAL.....	15
	AL ALCALDE MUNICIPAL.....	15
	CONSIDERACIONES FINALES	16

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

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

¿Por qué es importante?

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

¿Qué encontramos?

Debilidades en la calidad de la información, referidas a problemas de integridad de los datos almacenados en el denominado Sistema de Información e Integración Municipal de la Municipalidad de Heredia, ante la ausencia de controles de validación que permitan detectar y corregir oportunamente errores u omisiones de digitación.

En relación con la entrada, procesamiento y almacenamiento de datos, se determinaron inconsistencias en la información personal de los contribuyentes, a saber: 6.445 casos exhiben cédulas de identidad errónea, 1.822 presentan diferencias en los datos del nombre y apellido y 7.458 registros omiten la dirección del contribuyente. Asimismo, se identificaron 2.313 contribuyentes fallecidos que registran cuentas por cobrar por la suma de ¢118.843.812,25.

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

En ese sentido, existen al menos 2.431 derechos que registran un número de identificación distinto a la cédula del propietario consignada en Registro Nacional de la Propiedad. También se presentan diferencias en la medida del valor de la finca, en al menos 6.397 propiedades respecto al valor registral indicado por el Registro Nacional.

Además, las bases de datos mantienen 20.327 propiedades valoradas en montos inferiores al millón de colones, 22.159 derechos registran bases imponibles no actualizadas desde el año 2006 y existen 831 inmuebles sin correspondencia alguna con las fincas inscritas en el Registro Nacional para ese cantón.

Adicionalmente, se estimó una suma cercana a los ¢66.000.000,00 dejada de percibir por año, producto de diferencias en el valor fiscal de los inmuebles, fincas no registradas en las bases de datos municipales y gravámenes hipotecarios vencidos.

Por último, el cúmulo de debilidades asociadas a la calidad de la información referidas en el presente informe, obedecen, en su gran mayoría, a la obsolescencia de los sistemas informáticos en operación de esa Municipalidad, dado que esa Administración no ha logrado consolidar exitosamente la implementación de proyectos que persiguen la modernización de sus sistemas informáticos en los últimos 12 años, a pesar de haber invertido una suma cercana a los ¢70.709.000,00 en ese tiempo.

En conclusión, las situaciones expuestas exigen de esa Administración Municipal esfuerzos y acciones decididas para abordar de una manera integral, sistémica y permanente la problemática evidenciada, a fin de corregir las debilidades existentes en la calidad de la información relevante, operada por sistemas de información automatizados y contenida en las bases de datos de ese ayuntamiento para el cobro de los tributos, las cuales de superarse, coadyuvarían para que ese gobierno local mejore su recaudación de ingresos, que al final de cuentas se traduzca en más y mejores servicios y obras para beneficio de la comunidad de ese cantón.

¿Qué sigue?

Las acciones de la Administración Municipal de Heredia para cumplir con las disposiciones giradas por esta Contraloría General. En ese sentido, se le dispone al Concejo, brindar el apoyo necesario a las acciones que proponga el Alcalde Municipal para el cumplimiento de las disposiciones giradas en este informe. Asimismo, al Alcalde, en su carácter de jerarca administrativo, se le dispone ejecutar un proceso de depuración y actualización de la información almacenada en las bases del Sistema de Información e Integración Municipal, a efecto de subsanar las debilidades identificadas en el estudio realizado. Además, de actualizar valores de bienes inmuebles; realizar gestiones de cobro y establecer normativa para el desarrollo de sistemas en esa Municipalidad.

Este órgano contralor suministrará al gobierno local de Heredia, un CD con un detalle con los resultados cuantitativos y cifras relacionadas con las principales debilidades consignadas en el presente informe, con la finalidad de coadyuvar con esa administración en la depuración y actualización de sus bases de datos.

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

1 INTRODUCCIÓN

Origen del estudio

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

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

Objetivo del estudio

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

Naturaleza y alcance del estudio

- 1.8 El estudio consideró la evaluación de la calidad de la información contenida en el Sistema de Información e Integración Municipal “SIIM”, implementado por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, relacionada con el cobro de tributos en la Municipalidad de Heredia, hasta el 31 de diciembre de 2011 inclusive, ampliándose en los casos que se estimó necesario, y se realizó de conformidad con el “Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público”, promulgado mediante la Resolución del Despacho de la Contralora General, Nro. R-CO-94-2006, publicada en La Gaceta Nro. 236 del 8 de diciembre de 2006.
- 1.9 Además, se observó, en lo pertinente, el marco vigente contenido en las “Normas para la gestión y control de las tecnologías de información¹” y las “Normas de control interno para el sector público²”.
- 1.10 Es preciso indicar que dada la especial complejidad de la materia tratada y la importancia de los resultados determinados en el estudio a que se refiere este informe, esta Contraloría General remitirá a esa Administración Municipal, en un documento aparte y como un insumo adicional, un CD con información relacionada con las principales debilidades determinadas en este estudio, producto de la aplicación de una herramienta de software para el análisis de datos con ayuda del computador, que permitió procesar grandes volúmenes de información, la extracción de muestras, la identificación de errores, la proyección de tendencias y la documentación de las pruebas informáticas, con el fin de coadyuvar con esa corporación municipal en el proceso de depuración y actualización de sus bases de datos.
- 1.11 Asimismo, resulta pertinente destacar que en vista de los resultados del estudio a que se refiere el presente informe, respecto del desarrollo del sistema informático en esa Municipalidad, este órgano contralor está realizando las acciones pertinentes para incoar el establecimiento de eventuales responsabilidades de los funcionarios municipales involucrados.

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

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

Aspectos positivos que favorecieron la ejecución del estudio

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

Limitaciones que afectaron la ejecución del estudio

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

Comunicación preliminar de los resultados del estudio

- 1.14 La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones producto del estudio a que alude el presente informe, convocada mediante oficio DFOE-DL-0899 del 17 de setiembre de 2012, se efectuó el 19 de setiembre del mismo año en el salón de sesiones del Concejo Municipal de Heredia, con la presencia de los siguientes funcionarios municipales: Ing. Marco Ruiz Mora, en calidad de Vicealcalde; Lic. Marco Chacón Rojas; Jefe del Departamento de Cómputo y la Licda. Ana Virginia Arce León, Auditora Interna.
- 1.15 El borrador del presente informe se entregó el 19 de setiembre del presente año, en papel y en versión digital al Máster José Manuel Ulate Avendaño, Alcalde Municipal de Heredia, mediante oficio DFOE-DL-0902 de esa misma fecha, con el propósito de que en un plazo no mayor a cinco días hábiles, formulara y remitiera a la Gerencia del Área de Servicios para el Desarrollo Local, las observaciones que se consideren pertinente sobre su contenido.
- 1.16 Al respecto, por medio del memorial Nro. AMH-1240-2012, del 26 de setiembre de 2012, el Alcalde Municipal de Heredia, remitió las apreciaciones y observaciones que consideró pertinentes.

El detalle de las observaciones y su valoración por parte del Área de Servicios para el Desarrollo local se encuentran en el Anexo Único del presente informe, y fueron incorporadas en el contenido del informe, cuando se estimó necesario.

Generalidades acerca del estudio

- 1.17 El sistema de información que se utiliza en la Municipalidad de Heredia para la administración tributaria, denominado Sistema de Información e Integración Municipal "SIIM" (en adelante el sistema o SIIM), procesa la facturación y recaudación de los ingresos tributarios que percibe ese gobierno local, referido principalmente al manejo de las cuentas de los contribuyentes y la respectiva asociación de impuestos y tasas, facturación—caja y cobro administrativo y judicial.

- 1.18 El SIIM es una solución informática facilitada de forma gratuita por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y es actualmente la herramienta empleada por la mayoría de las corporaciones municipales del país para la gestión de sus procesos de facturación y cobro.
- 1.19 Con más de dieciocho años de funcionamiento en la Municipalidad de Heredia, el SIIM utiliza una plataforma obsoleta que se encuentra superada tecnológicamente en cuanto a su diseño, estructura, análisis y programación por las soluciones y desarrollos informáticos actuales. El sistema es inseguro, poco confiable y presenta debilidades en el control de accesos y en la integridad de los datos.
- 1.20 Producto de lo anterior, esa Administración Municipal promovió en octubre del 2008, la adquisición de un sistema informático que integrará en una única plataforma, la administración de los ingresos tributarios y la gestión financiero- contable, entre otras funciones.
- 1.21 Cabe señalar que la fecha del presente estudio existen módulos que todavía se mantienen en fase de pruebas e impiden el eficiente funcionamiento del nuevo sistema e inclusive, originan que al día de hoy, se utilice el Sistema de Información e Integración Municipal (SIIM) desarrollado por el IFAM para el registro de las transacciones tributarias de la Municipalidad.

Metodología aplicada

- 1.22 Para el examen de la información contenida en la base de datos municipal, se utilizó una herramienta de software para el análisis de datos con ayuda del computador, permitiendo procesar grandes volúmenes de información, la extracción de muestras, la identificación de errores, la proyección de tendencias y la documentación de las pruebas realizadas.

Dichos análisis fueron complementados con entrevistas y encuestas. Estas herramientas facilitaron la coordinación y la obtención de información directamente de los funcionarios involucrados en el proceso de gestión tributaria, la Auditoría Interna y la administración superior de ese ayuntamiento.

2 RESULTADOS

Problemas de integridad en la información contenida en las bases de datos del Sistema de Información e Integración Municipal (SIIM)

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

- a) En relación con la entrada, procesamiento y almacenamiento de datos, se determinaron inconsistencias referidas a datos incompletos, erróneos, duplicados y omisos en la tabla de contribuyentes.
- I. La estructura de la tabla de propietarios establece una diferenciación del contribuyente bajo un tipo de identificación determinado, entre ellos, cédula de persona física, jurídica, residencia, seguro social, licencia, pasaporte, pensionado, refugiado, menor nacional u otro.
 - II. Sobre el particular, el sistema no despliega una “máscara”³ de entrada correspondiente a las categorías de contribuyentes descritas. En su lugar, los controles de validación existentes únicamente limitan la inclusión de un nuevo contribuyente en el caso de que el número de identificación se encuentre previamente registrado en el sistema, sea inferior a diez dígitos, o bien que la identificación inicie con un dígito diferente a 0, o un 3 o 4, en el caso de personas físicas y jurídicas, respectivamente.
 - III. En ese sentido, se determinó que no se encuentra estandarizado un formato de entrada para el número de identificación del contribuyente y, a excepción de lo comentado, este valor puede asumir, indistintamente, cualquier combinación numérica o de caracteres de hasta 20 dígitos.
 - IV. Existen 6.445 registros de contribuyentes que no poseen los números de identificación correspondientes⁴ con las bases de datos del Tribunal Supremo de Elecciones, del Sistema de Identificación de Contribuyentes del Ministerio de Hacienda y de la Dirección General de Migración y Extranjería. De esos 6.445 registros, se determinó que 2.409 contribuyentes poseen un número de cédula inferior a 9 nueve dígitos, en contraposición con los 9 dígitos establecidos por el TSE para registrar un número de cédula de una persona física nacional.
 - V. Se identificaron 2.941 casos que poseen un número de identificación superior a 9 dígitos (entre los 10 y los 20 dígitos), los cuales no se ajustan al formato de 10 dígitos definido por el Registro Nacional para personas jurídicas, o bien, a la nomenclatura de 12 dígitos establecida por la Dirección General de Migración y Extranjería para extranjeros en condición de residentes en el país. Como referencia se identificaron 603 casos cuyo código de nacionalidad definido por Migración y Extranjería correspondía a contribuyentes de nacionalidad nicaragüense y que a la fecha del presente estudio los registros no han sido actualizados por el

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

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

gobierno local al formato del nuevo Documento de Identidad Migratorio para Extranjeros (DIMEX).

- VI. Existen 238 casos que presentan duplicidades en el número de identificación correspondiente a cada contribuyente. Asimismo, se presentan 663 registros que consignan un número identificación que contiene datos alfanuméricos (números y letras), mientras que la cédula de identidad de 3 contribuyentes asume un valor cero o equivalente (Por ejemplo /, 000.000.000, y 0000000000).
 - VII. Se comprobó que 1.822 registros de personas físicas reflejan inconsistencias entre el número de cédula de identidad y los datos del nombre y apellidos del contribuyente registrados en el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Por su parte, 1.300 de esos 1.822 registros presentan inconsistencias en la totalidad de los campos "nombre" y "apellidos". Además, 1.617 registros presentan diferencias en el "primer apellido", 1.538 en el "segundo apellido" y 1.492 en el "nombre". Por ende, la información del número de cédula de dichos contribuyentes en las bases de datos de esa Municipalidad puede catalogarse como errónea, situación que incide negativamente en una gestión de cobro efectiva.
 - VIII. En cuanto a personas jurídicas se determinó la existencia de 244 casos que presentan diferencias entre el número de cédula de persona jurídica y su respectiva razón social, según el Sistema de Identificación de Contribuyentes del Ministerio de Hacienda. Además, para 956 contribuyentes jurídicos no se consigna el nombre del representante legal, 1.019 registros no incluyen la dirección y en 1.172 casos se omite el número telefónico.
 - IX. De igual manera, en cuanto a personas jurídicas, se tiene que respecto del campo "Nombre", se identificaron 1.808 registros duplicados. Asimismo, 27 casos no consignan el nombre del contribuyente, en su lugar, el campo contiene una secuencia duplicada de caracteres y números, a saber: "JJJJ", "FFFF", y "F123", entre otros.
 - X. También, se tiene la omisión en los datos de "Dirección" en 7.458 registros. Asimismo, en al menos 767 casos, en los que se incluye la información sobre la dirección de los contribuyentes, esta es imprecisa o incompleta, en razón de que solamente se hace mención al distrito y en 162 casos se indica como dirección: "centro". Adicionalmente, se determinó que 22.240 contribuyentes no tienen asociado un número telefónico.
- b) Respecto de la información de bienes inmuebles, se detectaron debilidades en los datos de copropietarios, omisión de direcciones, diferencias en el área del inmueble, entre otros.
- I. Se evidenció la existencia de 44 registros duplicados, por cuanto se encuentran incluidos en la base de datos de ese ayuntamiento con una

numeración repetida de número de finca, duplicado, horizontal y derechos⁵.

- II. Para el caso de propiedades en las que figuran más de dos propietarios, se identificaron 808 números de finca en los que la sumatoria del porcentaje de posesión no totaliza un 100%. Mientras que en el 54% de los casos, la sumatoria proporcional de derechos alcanza porcentajes entre 250% e inclusive, hasta 600%.
 - III. En 5.024 casos no se incluye la dirección del bien inmueble. Existen 788 propiedades que tienen valorado la propiedad en cero colones, para los cuales se tienen 8 casos con registros de montos originados por construcciones en el inmueble.
 - IV. Existen al menos 2.431 derechos que exhiben un número de identificación diferente a la cédula del propietario consignada en Registro Nacional de la Propiedad.
 - V. Diferencias en la medida del valor de la finca en al menos 6.397 propiedades, respecto al valor registral indicado por el Registro Nacional. En el 37% de esos casos, se presentan diferencias entre 100 y 10.000 metros cuadrados.
- 2.2 En resumen, las debilidades expuestas en este acápite, no permiten garantizar que la información ingresada, procesada y almacenada en el referido sistema sea, en su totalidad, completa, exacta, consistente, oportuna, confiable y relevante, en detrimento directo de una apropiada gestión tributaria y de cobro. Además, va en perjuicio del cumplimiento eficaz y eficiente de los objetivos y metas de la corporación municipal.

En este sentido, las Normas de control interno para el Sector Público y las Normas técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información, establecen que las organizaciones deben asegurarse que los datos procesados mediante tecnologías de información corresponden a transacciones válidas y debidamente autorizadas, y que esos datos son procesados en forma completa, exacta y oportuna, y transmitidos, almacenados y desechados en forma íntegra y segura.

- 2.3 Además, dicha normativa señala que la información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente. De igual forma, la administración debe asegurarse razonablemente que los sistemas de información propicien una gestión documental institucional que permita controlar, almacenar y recuperar la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.

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

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

- 2.4 Existen inconsistencias que inciden directamente en la calidad de los datos asociados con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) y por consiguiente, en la facturación, gestión de cobro y recaudación de dicho tributo.
- 2.5 El estudio evidenció la existencia de inmuebles con bases imponibles subvaloradas, valores fiscales desactualizados y eventuales montos dejados de percibir producto de diferencias en los valores fiscales, fincas no registradas en las bases de datos y gravámenes hipotecarios vencidos, según se detalla a continuación:
- a) Se comprobó la existencia de valores imponibles subvaluados que inciden negativamente en la captación de los ingresos por concepto del IBI. Así, tal como se puede visualizar en el Cuadro Nro. 1, estratos del 1 al 5, en la revisión de las bases de datos de esa Municipalidad se identificaron 20.327 inmuebles cuyos valores fiscales reflejan una base imponible inferior al millón de colones. También, es oportuno señalar que las propiedades referidas (20.327) representan el 11.50% del área total registrada para el Cantón de Heredia, y que en su gran mayoría (16.819 fincas), corresponden a lotes ubicados en el Camposanto La Piedad y Cementerio Jardines del Recuerdo. Sobre este último, esa Administración Municipal ha cuantificado que el avalúo de estas propiedades podría generar un ingreso anual de ₡67.886.000,00.

Cuadro Nro. 1
Municipalidad de Heredia
Estratificación de Propiedades por Valor y Área Total
Al 31 de diciembre del 2011

Estrato	Límite Inferior	Limite Superior	No. de Registros	Porcentaje de Registros	Área	Porcentaje de Área Real
1	0,00	100,00	837	1,48%	875.881,70	1,23%
2	100,00	1.000,00	394	0,70%	1.552.785,13	2,19%
3	1.000,00	10.000,00	3.115	5,50%	383.653,73	0,54%
4	10.000,00	100.000,00	5.423	9,57%	2.868.277,43	4,04%
5	100.000,00	1.000.000,00	10.558	18,64%	2.518.584,03	3,55%
6	1.000.000,00	10.000.000,00	7.749	13,68%	20.049.746,35	28,22%
7	10.000.000,00	100.000.000,00	27.331	48,24%	21.713.189,91	30,57%
8	100.000.000,00	1.000.000.000,00	1.143	2,02%	14.122.271,29	19,88%
9	1.000.000.000,00	10.000.000.000,00	95	0,17%	6.538.875,55	9,20%
10	10.000.000.000,00	100.000.000.000,00	6	0,01%	414.151,25	0,58%
Totales:			56.651	100,00%	71.037.416,37	100,00%

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

- b) La desactualización de las bases imponibles del IBI se refleja en al menos 22.159 derechos, que, de acuerdo con el sistema, registraron su última actualización del valor fiscal en el 2006. Sobre esta situación, la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Nro. 7509⁶, establece que los sujetos pasivos

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

que dispongan de bienes inmuebles deben declarar por lo menos cada cinco años el valor de sus bienes. Asimismo, la referida normativa faculta a la administración tributaria para efectuar de oficio, la valoración de los bienes inmuebles sin declarar. A pesar de lo anterior, no se localizó en la información del sistema que esa Administración Tributaria haya efectuado una tasación de oficio, a efectos de solventar el incumplimiento por parte de los contribuyentes, situación contraria a lo que dispone el artículo Nro. 17 de la Ley Nro. 7509⁷. Ver cuadro Nro. 2.

Cuadro Nro. 2

Municipalidad de Heredia

Antigüedad de los montos imponibles de IBI

Al 31 de diciembre del 2011

Año de la última actualización	Cantidad de Registros	Porcentaje de Registros
2011	14.752,00	21,23%
2010	8.375,00	12,05%
2009	7.376,00	10,61%
2008	8.224,00	11,83%
2007	8.614,00	12,39%
2006 y anteriores	22.159,00	31,88%
Total	69.500,00	100,00%

Fuente: Bases de datos de la Municipalidad de Heredia

- c) Se determinó la existencia de 831 inmuebles en la base de datos municipal que no exhiben correspondencia alguna con las fincas inscritas en el Registro Nacional para ese Cantón. En el caso específico de 193 predios, se encuentra desactualizada la información de la propiedad, los servicios urbanos asociados y el pendiente de cobro acumulado, dado que estos casos corresponden a fincas cerradas registralmente producto de reuniones o segregaciones que sufrieron los inmuebles respectivos.
- d) Se identificaron 392 propiedades que según Registro Nacional, se encuentran inscritas en otros cantones de la provincia de Heredia, a pesar de ello se puso al cobro el impuesto sobre bienes inmuebles por parte de la Municipalidad de Heredia. A manera de ejemplo, 103 lotes que pertenecen al cantón de San Pablo, 75 al de San Rafael, 51 al de Barva, 50 al de Santa Bárbara y 31 al cantón de Santo Domingo.
- e) Sobre el particular, el artículo 3 de la Ley Nro. 7509 establece que las municipalidades se encargarán de realizar valoraciones de bienes inmuebles, facturar, recaudar y tramitar los tributos que genere la citada Ley, en sus respectivos territorios.

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

- f) Existen 3.734 propiedades reportadas por el Registro Nacional, que no están registradas en la base de datos de la Municipalidad de Heredia, las cuales totalizan una base imponible acumulada de ₡4.161.644.912,35, para un eventual monto anual dejado de recaudar por concepto del IBI de ₡10.404.112,28 (₡4.161.644.912,35 x 0.25%⁸).

Destaca el caso de 1.007 inmuebles que consignan valores de estimación o precio inferiores a los reportados por el Registro Nacional y 1.002 propiedades donde su base imponible no se ha actualizado automáticamente, existiendo gravámenes hipotecarios o cédulas hipotecarias que lo justifican conforme lo establecido en el artículo 14 de la referida Ley Nro. 7509⁹, generando una diferencia en los registros municipales de ₡22.094.392.048,00. Lo anterior origina que ese ayuntamiento potencialmente estaría dejando de facturar anualmente al menos ₡55.235.980,12 (₡22.094.392.048,00 x 0.25%).

En relación con la modificación automática de las bases imponibles por la constitución de hipotecas, se identificaron al menos 83 inmuebles donde no se procedió con la actualización correspondiente, durante el plazo de vigencia del referido gravamen. Sobre estos casos, se estima que anualmente se ha dejado de percibir la suma de ₡1.032.994,22.

- 2.6 Los resultados expuestos revisten de importancia, dado que el IBI constituye la principal fuente de recaudación de ingresos tributarios percibidos por la Municipalidad de Heredia.
- 2.7 En consecuencia, entre otras situaciones, las debilidades referidas a 20.327 propiedades subvaloradas, valores fiscales desactualizados en 22.159 registros, 831 inmuebles sin correspondencia alguna con las fincas inscritas en el Registro Nacional para ese cantón, han provocado un estimado de ₡66.673.086,62 dejados de percibir por año, producto de diferencias en el valor fiscal de algunos inmuebles, e inciden de forma negativa en la efectiva percepción del IBI por parte de la Municipalidad de Heredia. Todo esto, a pesar de que las competencias dadas a las municipalidades en la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles disponen la elaboración de un registro de propiedades actualizado.

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

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

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

- 2.8 La base de datos del ayuntamiento de Heredia registraba 5.785 contribuyentes activos al 30 de septiembre de 2011, quienes, acuerdo con la información del Tribunal Supremo de Elecciones, a esa fecha habían fallecido. De esos casos, 3.742 (un 64%) registran su deceso desde hace más de siete años.
- 2.9 Además, de ese total (5.785), 2.313 contribuyentes (un 40%) registran cuentas por cobrar por la suma de ₡118.843.812,25, distribuidos conforme se detalla en el Cuadro Nro. 3.

CUADRO Nro. 3
Municipalidad de Heredia
Cuentas por cobrar de contribuyentes fallecidos
Al 30 de septiembre del 2011

Concepto	Monto Adeudado	Intereses	Total
Bienes Inmuebles	22.049.754,30	14.224.976,70	36.274.731,00
Patentes	20.949.692,90	18.974.457,50	39.924.150,40
Servicios Urbanos	28.225.919,15	13.764.503,15	41.990.422,30
Otros	619.937,55	34.571,00	654.508,55
Total	71.845.303,90	46.998.508,35	118.843.812,25

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

- 2.10 Por otra parte, al 30 de septiembre del 2011, se identificaron al menos 18.077 contribuyentes (un 81%) con deudas pendientes, sin que a esa fecha el sistema reflejara un indicador de cobro administrativo o judicial para esas cuentas. En total, esos contribuyentes adeudan ₡450.334.364,40, de los cuales fueron identificados ₡115.621.432,05 en cuentas morosas que superan los plazos de acción de la administración para exigir la obligación tributaria y por consiguiente, los referidos contribuyentes podrían alegar la prescripción¹⁰ de los saldos adeudados.
- 2.11 Sobre el manejo del pendiente de cobro, se deberá tener presente, que solo se puede calificar de irrecuperable una deuda en forma excepcional y únicamente cuando se demuestre que el deudor no tiene forma de ser ubicado o embargado. También deberá considerarse, que bajo ninguna circunstancia debe permitirse que por el simple dicho o la escasa importancia del monto, se declare incobrable una suma determinada, sin gestión alguna de parte de la Administración.
- 2.12 Aunado a las situaciones comentadas en este aparte, las inconsistencias presentes en los datos de dirección e información telefónica, constituyen limitaciones para localizar y notificar a los contribuyentes que mantienen cuentas desatendidas con ese ayuntamiento y limita la realización de una oportuna y eficiente gestión de cobro.

¹⁰ El artículo 73 del Código Municipal estipula que los tributos municipales prescribirán en cinco años y los funcionarios que los dejen prescribir responderán por su pago personalmente. En el caso del IBI, el tributo prescribe a los tres años según lo establece el artículo 8 la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Nro. 7509.

- 2.13 Lo expuesto en este aparte exige que esa Administración Municipal adopte acciones para corregir y evitar que se materialice un impacto negativo en la Hacienda Municipal, en detrimento de las obras y servicios que se podrían brindar a los contribuyentes de ese ayuntamiento.

Acciones infructuosas para consolidar la modernización de los sistemas informáticos

- 2.14 En los últimos 12 años, la Municipalidad de Heredia ha iniciado en tres oportunidades, procesos de contratación para sustituir y actualizar el Sistema de Información e Integración Municipal (SIIM) facilitado por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), sin que a la fecha del presente estudio, alguno de esos proyectos se encuentre exitosamente implementado.

CUADRO Nro. 4
Municipalidad de Heredia
Montos Invertidos en Sistemas informáticos
Al 31 de diciembre del 2011

Año de Contratación	Nombre del Sistema	Plazo original de Ejecución	Monto
1999	Sistema Integrado de Cobro Municipal	7 meses	10.509.000,00
2002	SICOMUNI	5 meses	5.400.000,00
2008	Sistema Integrado Informático Municipal	3 meses ¹¹	54.800.000,00
Total			70.709.000,00

Fuente Expedientes de contrataciones en Proveeduría y documentación de procesos ordinarios tramitados por la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Municipalidad de Heredia.

- 2.15 En ese orden de ideas, se determinó que la Alcaldía Municipal de Heredia suscribió contratos en el orden de €70.709.000,00 (Ver Cuadro Nro. 4) a efecto de adquirir una solución integrada para la administración de los ingresos tributarios y la gestión financiero – contable de ese gobierno local.
- 2.16 Respecto de las contrataciones del Sistema Integrado de Cobro Municipal y SICOMUNI, se dio la apertura, para ambos casos, de un proceso contencioso administrativo ante incumplimientos contractuales del desarrollador. Las demandas planteadas estimaban daños y perjuicios, por la suma de €32.770.297,80 producto de los montos desembolsados por la Administración Municipal a las empresas contratadas, además de otros costos incurridos, asociados a la implementación de las plataformas en cuestión.
- 2.17 Cabe señalar que el común denominador en los tres intentos de adquisición del nuevo sistema informático, fueron plazos de ejecución considerablemente reducidos (entre 3 y 7 meses) para la implementación de un proyecto de “software” a la

¹¹ El contrato suscrito estipulaba un plazo original de entrega de 90 días hábiles.

medida¹² y que, a consecuencia de la diversidad y complejidad de los procesos ejecutados por esa corporación municipal, motivaron múltiples adendas contractuales, con el propósito de ampliar los plazos de las contrataciones.

- 2.18 El contrato del proceso licitatorio iniciado en octubre del año 2008, estipulaba un plazo original de entrega de 90 días hábiles, sin embargo, durante la ejecución contractual se presentaron atrasos originados por la adquisición de licencias para el motor de búsqueda de la base de datos, el proceso de depuración de inconsistencias de la información del SIIM. Además, de la atención de nuevos requerimientos no contenidos en el cartel y el desconocimiento de procesos internos desarrollados por el sistema informático del IFAM¹³ En función de estas situaciones, se otorgaron tres prórrogas respecto del plazo original, que ocasionaron un desfase de al menos 307 días hábiles en relación con el cronograma de implementación inicial.
- 2.19 Entre otras debilidades, se determinó el incumplimiento a la metodología del ciclo de vida para el desarrollo de los sistemas¹⁴, esto por cuanto existieron etapas de tal metodología que no fueron contempladas o bien, se realizaron parcialmente. A manera de ejemplo, se omitieron los estudios preliminares y de factibilidad, dando como resultado el surgimiento de inconvenientes no considerados respecto del SIIM hasta en etapas posteriores de la implementación del sistema.
- 2.20 Por otra parte, el análisis y determinación de requerimientos no consideró la visión de un sistema de información integrado. En su defecto, se basó en el sistema de información existente en la Municipalidad y en necesidades particularizadas de los usuarios y que producto de cambios y movimientos del personal, originaron el ajuste, e inclusive, la definición requerimientos no contemplados originalmente en el cartel elaborado para estos propósitos.
- 2.21 A la fecha del presente estudio, persisten diversos problemas en el cumplimiento de requerimientos que impiden el eficiente funcionamiento del nuevo sistema. A criterio de los funcionarios de las unidades involucradas, la implementación del sistema no ha cumplido con sus expectativas. Más bien, el proceso ha resultado lento, poco fiable y sin resultados favorables en el quehacer diario de las diferentes unidades usuarias del sistema.
- 2.22 Respecto de las situaciones expuestas en este aparte, este órgano contralor se plantea la interrogante de por qué han transcurrido más de 12 años sin que esa Administración Municipal haya logrado materializar la implementación de un sistema informático para la administración de los ingresos tributarios y la gestión financiero - contable. Asimismo, ante esta situación es factible cuestionar las razones por las cuales las referidas contrataciones exhiban debilidades en común, sin que se hayan

¹² El software hecho a la medida es aquel producido específicamente contra pedido y para las necesidades concretas de usuario o usuarios, que por cualquier motivo no encuentran en el software estándar la solución a sus necesidades particulares.

¹³ Referidos al cálculo de los cobros, intereses y saldos pendientes de cobro, entre otros.

¹⁴ El ciclo de vida para el desarrollo de sistemas constituye el conjunto de etapas que los usuarios, analistas, diseñadores de sistemas y otros funcionarios involucrados, realizan para desarrollar e implantar un sistema de información computadorizado.

materializado acciones efectivas para subsanarlas o prevenirlas en las contrataciones posteriores.

- 2.23 La ausencia de un proceso de retroalimentación y de gestión de riesgos en el desarrollo de sistemas de información ocasiona que ese ayuntamiento, cabecera de provincia y con un presupuesto superior a los 10 mil millones de colones, continúe utilizando en sus actividades de facturación y cobro, herramientas superadas tecnológicamente, situación contraria a los objetivos¹⁵ que perseguía esa corporación municipal con la adquisición del nuevo Sistema Integrado Municipal.

3 CONCLUSIONES

- 3.1 La Municipalidad de Heredia presenta problemas de confiabilidad, oportunidad y utilidad en lo que respecta a la calidad de la información contenida en el sistema de información tributario, el cual no garantiza que la información contenga las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, en detrimento de la calidad en la prestación y atención de los servicios que se deben proporcionar al contribuyente y en la efectiva percepción de los tributos por parte de ese ayuntamiento.
- 3.2 Las debilidades en el sistema de control interno asociado con las bases de datos para el cobro de los tributos, se evidencia en 20.327 propiedades subvaloradas, valores fiscales desactualizados en 22.159 casos, 831 inmuebles sin correspondencia alguna con las fincas inscritas en el Registro Nacional para ese cantón y un estimado de €66 millones dejados de percibir durante el ejercicio económico 2012, producto de diferencias en el valor fiscal de los inmuebles.
- 3.3 Asimismo, la existencia de un pendiente de cobro asociado con 2.313 contribuyentes fallecidos, a los cuales se les asocia un adeudo por alrededor de €118 millones y, recursos en riesgo de prescripción cercanos a los €115 millones.
- 3.4 Estas situaciones exigen de esa Administración Municipal esfuerzos y acciones decididas, para abordar de una manera integral, sistémica y permanente la problemática evidenciada en este informe, a fin de corregir las debilidades existentes en la calidad de la información relevante, operada por sistemas de información automatizados y contenida en las bases de datos de ese ayuntamiento para el cobro de los tributos, las cuales de superarse, coadyuvarían para que ese gobierno local mejore su recaudación de ingresos, y que al final de cuentas se traduzcan en obras para el beneficio de la colectividad de ese cantón.
- 3.5 Por último, es claro que el cúmulo de debilidades asociadas a la calidad de la información referidas en el presente informe, obedecen, en su gran mayoría, a la obsolescencia de los sistemas informáticos en operación de la Municipalidad de

¹⁵ Objetivo General: Dotar de una herramienta relacional y con funcionalidad a futuro que realice la migración de la información de las tablas y sistemas actuales a un sistema de base de datos relacional definido por la Municipalidad de Heredia, donde todos los procesos sean automatizados y con la debida seguridad e integración de los datos para que sus procesos sean eficientes y ágiles.

Heredia. Sobre esta situación esa Administración no ha logrado articular exitosamente la ejecución de proyectos que persiguen la modernización de los sistemas informáticos de la Municipalidad.

- 3.6 Con respecto a la adquisición del nuevo Sistema Integrado Municipal, no se evidenció una fiscalización oportuna por parte de la Administración Municipal que permitiera determinar desviaciones o incumplimientos de los términos del contrato, lo que ha propiciado que después de 3 años y 8 meses de haberse suscrito el convenio, el sistema no cumpla con la totalidad de requerimientos necesarios para su eficiente funcionamiento.

4 DISPOSICIONES

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

Al Concejo Municipal

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

Al Alcalde Municipal

- 4.5 Proceder a la depuración y actualización de la información almacenada en las bases del Sistema "SIIM", a efecto de subsanar de manera integral, oportuna, efectiva y permanente, las situaciones señaladas en este informe; relacionadas con problemas de integridad en la información, datos desactualizados e inconsistencias en la base imponible de bienes inmuebles. Para tales efectos, deberán remitir, al término del plazo otorgado para el cumplimiento de esta disposición, un informe con un detalle de las acciones ejecutadas y de los resultados alcanzados producto de las actividades de depuración y actualización. Para el cumplimiento de esta disposición se otorga un

plazo de doce meses, contado a partir de la recepción de este informe. Ver puntos 2.1 a 2.7 de este informe.

- 4.6 Elaborar las políticas y directrices necesarias para asumir, con carácter prioritario, el inicio y mantenimiento de un proceso permanente de depuración y actualización, así como el establecimiento y perfeccionamiento del sistema de control interno, respecto de todas las actividades relacionadas con la gestión tributaria de esa Municipalidad. Esta disposición debe ser cumplida en un plazo de seis meses, a partir del recibo de este informe, y ser sometida, cuando corresponda, a la aprobación del Concejo Municipal. Ver puntos 2.1 a 2.7 de este informe.
- 4.7 Establecer las políticas, procedimientos y mecanismos de coordinación que se requieran, para que se actualicen, permanentemente, las características y valores de los inmuebles. Con atención especial, en aquellas propiedades cuyos valores fiscales no han sido actualizados en los últimos cinco años y en aquellos en que se hayan constituido gravámenes hipotecarios. Se deberá remitir un reporte de las fincas actualizadas, señalando el origen e incremento en su base fiscal. Para el cumplimiento de esta disposición se otorga un plazo de seis meses, contado a partir de la recepción de este informe. Ver puntos 2.4 al 2.7 de este informe.
- 4.8 Realizar las acciones de cobro correspondientes para recuperar las sumas registradas en las cuentas pendientes de contribuyentes fallecidos, cuentas en riesgo de prescripción o en aquellas donde no se han iniciado las gestiones de cobro administrativo. Para esos efectos, deberán presentar en el término de cuatro meses a partir de la recepción de este informe, un cronograma con la estrategia definida para la efectiva recuperación de los tributos. Además, remitir en el plazo de diez meses contado a partir de la recepción de este documento, un informe de avance con un estado de las cuentas puestas al cobro y un detalle de las sumas recuperadas. Ver apartes 2.8 al 2.13 de este informe.
- 4.9 Oficializar e implementar, con fundamento en el bloque de legalidad, la normativa interna vigente, con el propósito de adoptar y aplicar una metodología mediante la cual se estandarice y regule el para el desarrollo de sistemas. Esto con el propósito de que se regule lo pertinente y en futuros procesos de implementación de sistemas informáticos no se repitan situaciones como las comentadas en los puntos 2.14 al 2.23 de este informe. Para ello, se otorga un plazo de doce meses, contado a partir de la recepción de este informe.
- 4.10 Implementar un sistema de información con los niveles de seguridad y demás requerimientos técnicos que garanticen razonablemente la confiabilidad, la integridad y la exactitud de los datos y operaciones. Esta disposición debe ser cumplida en un plazo de veinticuatro meses, a partir del recibo de este informe. Asimismo, se debe remitir semestralmente a esta Contraloría General, informes sobre el avance en la implementación de dicho sistema. Ver los puntos del 2.14 al 2.23 de este informe.

Consideraciones finales

- 4.11 La información que se solicita en este informe para acreditar el cumplimiento de las disposiciones anteriores, deberá remitirse, en los plazos antes fijados, al Área de

Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General de la República. La Administración debe designar y comunicar al Área de Seguimiento de Disposiciones, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, contado a partir de la sesión del órgano colegiado inmediata posterior al recibo de este informe, el nombre, número de teléfono y correo electrónico de la persona que fungirá como el contacto oficial con esa Área con autoridad para informar sobre el avance y cumplimiento de las disposiciones correspondientes.

- 4.12 De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, contra este informe caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán interponerse dentro del tercer día a partir de la fecha de la sesión del órgano colegiado inmediata posterior al recibo de la comunicación del informe, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación.
- 4.13 De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, esta Área de Fiscalización en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

Anexo Único

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

Nro. Párrafos	2.1 inciso a); IV, VII, 2.1 inciso b); I, II, III; IV; y 2.5 inciso f)		
Observaciones Administración	<p>Nos encontramos con la gran limitante al no contar con los datos extraídos por sus especialistas, lo cual nos hubiera permitido conocer con detalle cuáles son las inconsistencias concretas que se deben corregir. Una situación similar se presenta con la aseveración que se hace en el estudio sobre las presuntas inconsistencias en el nombre del propietario, en su primer apellido o en su segundo apellido.</p> <p>Además, se indica que existen 44 registros duplicados. Sobre el particular consideramos que no es clara la observación que formulan, por tal razón solicitamos que nos aclaren y amplíen los resultados del estudio sobre este tema para proceder a su corrección.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Posterior a la remisión del informe de fiscalización y a efectos de colaborar en la integridad de la información contenida en el sistema tributario de la Municipalidad de Heredia, este órgano contralor suministrará a ese gobierno local, un detalle con los resultados cuantitativos y cifras relacionadas con las principales debilidades consignadas en el presente informe. Dichos reportes y listados incluyen los registros inconsistentes con la finalidad, de que la administración municipal proceda a la depuración y actualización de sus bases de datos.</p> <p>Los 44 casos refieren a 21 derechos, para los cuales existe un registro adicional inscrito con el mismo número de finca, duplicado, horizontal y número de presentación. Esto será aclarado con la remisión del CD.</p>		

Nro. Párrafos	2.1 inciso a); IV, VI		
Observaciones Administración	<p>Con fundamento en la Ley del Impuesto Sobre Bienes Inmuebles, la cédula de un propietario tiene que mantener una correspondencia con su inscripción del Registro Nacional de la Propiedad. Sin embargo, existe gran cantidad de propiedades inscritas en el Registro que no tienen cédula o simplemente se indica cédula 1. Adicionalmente, existe otro grupo de fincas inscritas con números de residencia o número de pasaporte totalmente diferente al formato y también cédulas que están compuestas por letras y números.</p> <p>Así también, el sistema del IFAM, antes del año 2005, operaba con números de contribuyente y no con números de cédula, es por esto que muchos aún lo conservan. Existen otros casos, como se indicó antes -sobre todo en los derechos de Cementerio- que se encuentran a nombre de familias. Por otra parte, las actualizaciones y depuraciones que lleva a cabo el municipio se realizan con base en la información del Registro Nacional; sin embargo, de ahí nacen varias de las deficiencias encontradas.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Lleva razón esa administración al afirmar que existen inconsistencias en los números de identificación de propietarios de bienes inmuebles inscritos en el Registro Nacional. No obstante, los análisis efectuados toman en consideración la totalidad de contribuyentes registrados en las bases de datos municipales al 31 de diciembre del 2011, independientemente que sean dueños de propiedades, patentados o usuarios de servicios municipales. Por lo tanto, el origen de los números de identificación sin correspondencia no son exclusivamente producto de inconsistencias provenientes del Registro Nacional. En ese sentido, se determinaron 2.290 cédulas sin correspondencia</p>		

	en las bases de datos del Registro Nacional, contrario a los 6.645 casos identificados en el archivo maestro de contribuyentes municipales. Respecto de los números de identificación con caracteres alfanuméricos, el Registro Nacional consigna 227 casos, mientras que los registros municipales acumulan 663 contribuyentes.
--	--

Nro. Párrafos	2.1 inciso a); X , 2.1 inciso b); II, IV, V , 2.5 inciso a); b), f) y 2.11 al 2.13
Observaciones Administración	<p>Para mayor abundamiento sobre el tema, de los 10.444 propietarios de derechos en el cementerio de Jardines del Recuerdo que no han presentado su declaración, ello genera varias situaciones a la vez, entre ellas: que no se tiene la dirección del propietario, no se cuenta con el número de teléfono y su valor es sumamente bajo y desactualizado, situación que evidentemente afecta la gestión tributaria municipal.</p> <p>Una de las acciones concretas a ejecutar para subsanar dicha irregularidad es realizar una publicación con el avalúo oficioso de estas fincas. Con ello buscaremos mejorar y disminuir el número de propietarios sin dirección y número de teléfono y poner al tanto de los administrados sobre los nuevos valores, los cuales van a pasar de ₡10.000 a ₡2,600.000 cada finca. Debe destacarse que ya se cuenta con el contenido presupuestario para esta acción.</p> <p>Entre otros temas, con el control que llevan a cabo nuestros compañeros de cómputo, procedimos inmediatamente a realizar los estudios de registro y al día de hoy hemos corregido todas las fincas cuya sumatoria del porcentaje de sus derechos es superior al 100%. Esto representa un total de 517 estudios de registro y 517 modificaciones realizadas.</p> <p>De las fincas cuya sumatoria de porcentajes es inferior al 100%, al día de hoy hemos realizado 696 estudios registrales y en el transcurso de estos días iniciaremos con las correcciones en la base, trabajo que -si Dios quiere- lo tendremos concluido el día jueves 27 de setiembre de 2012.</p> <p>Asimismo, en el trabajo cotidiano del Departamento de Catastro se realiza la actualización de los propietarios. En el transcurso de este año se han efectuado gran cantidad de traspasos, los cuales se detectaron con los estudios tramitados para las notificaciones para el cobro de los tributos municipales. La actualización también se realiza con la depuración de los titulares de derechos en Jardines del Recuerdo, con los estudios para realizar los avalúos que efectúan los peritos externos, los traspasos que solicitan los desarrolladores, los contribuyentes que necesitan realizar algún trámite de permiso, con las declaraciones recibidas y con los pocos ciudadanos responsables que informan al municipio del cambio del sujeto pasivo. También lo hacemos cuando se nos presentan los listados de hipotecas. La Ley establece que los notarios tienen la obligación de informar al municipio los cambios de dominio que realizan, pero no existe un solo notario que lo haga. El Registro Nacional de la Propiedad no informa de los cambios, lo que dificulta la labor de depuración.</p> <p>En torno a las diferencias en el área de 6.397 fincas, cabe agregar que en el transcurso de este año hemos actualizado 5.172 fincas en forma masiva, pero también hemos depurado otra cantidad de fincas con los otros procesos que a diario realizamos.</p> <p>También, en lo que va del año hemos recibido 4.786 declaraciones de bienes inmuebles y por tal razón con base a los datos indicados por ustedes nos faltarían por recibir 6.736 declaraciones. Con los peritos externos estamos valorando a los omisos del distrito 1º Heredia. El proceso de declaración lo iniciamos en el mes de julio y para hacerlo ordenado convocamos un mes a cada distrito.</p> <p>Sobre las 392 propiedades que, según el Registro Nacional, corresponden a otros cantones. Este tema ya lo hemos trabajado en lo que va del año y al día de hoy hemos eliminado 379.</p> <p>Además, hemos recibido 1.877 valores de hipotecas y hemos aplicado 402, las otras no aplican porque el valor nuestro es mayor que el de la hipoteca y nos faltan de incluir las correspondientes al mes de agosto y julio 2012.</p>

	Finalmente, sobre el pendiente de cobro se ha realizado un trabajo especial -desde antes del inicio de este estudio- en el cual se identificaron las patentes activas e inactivas y se conformaron los expedientes respectivos. Se están realizando las investigaciones correspondientes sobre la tenencia de bienes de los deudores para proceder con los cobros respectivos. Aunado a lo anterior, todas estas cuentas se están trasladando a cobro judicial. Se han tomado las medidas pertinentes sobre la forma de obtener más datos de nuestros contribuyentes. Gracias a una alianza estratégica con la Empresa de Servicios Públicos de Heredia tenemos la posibilidad de cruzar las bases de datos con la información de los contribuyentes. Un trabajo similar se está realizando con la Compañía Nacional de Fuerza y Luz y el Instituto Nacional de Seguros.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>La calidad de la información almacenada en la base de datos municipal es de exclusiva responsabilidad de la administración. En ese sentido, los datos omisos o incompletos en los campos de dirección y teléfono, refieren a una limitante para un adecuado y eficiente accionar de gestión tributaria. En función de esta situación, los comentarios vertidos por esa Administración Municipal coinciden con lo señalado por este órgano contralor respecto a la afectación que podría generar la omisión de estos datos a la gestión tributaria municipal.</p> <p>Respecto de la publicación del avalúo oficioso y demás correcciones y actualizaciones efectuadas en la información de bienes inmuebles y manejo del pendiente de cobro, deberá considerar esa Administración; que los resultados contenidos en el presente informe obedecen a situaciones que fueron identificadas dentro un horizonte de tiempo definido y para el caso en particular, corresponde al 31 de diciembre del 2011. En ese sentido, las acciones realizadas o por realizar, con posterioridad a esa fecha, se escapan del alcance de fiscalización sobre los temas tratados en el presente estudio, por lo cual no se emitirá comentario al respecto. (Ver aparte 1.8). En su lugar, corresponderá al Área de Seguimiento de Disposiciones validar el cumplimiento de las acciones que defina esa Administración a efecto de subsanar las situaciones expuestas en este informe.</p>		

Nro. Párrafos	2.1 inciso b); III y 2.5 inciso a)		
Observaciones Administración	<p>En este punto concreto, estaríamos en presencia de propiedades que por Ley están exoneradas y por lo tanto, el valor en la base de datos es CERO (al menos 622 fincas en esta condición).</p> <p>Por otro lado, existen varias fincas que corresponden a propietarios de los cementerios Jardines del Recuerdo y Camposanto La Piedad que no han sido declaradas. En total, Jardines del Recuerdo cuenta con 10.444 propiedades cuyo valor por finca en promedio es de €10.000, mientras que el Camposanto La Piedad tiene 7.340 fincas cuyo valor es de €302.955 cada propiedad.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Lleva razón esa Administración al indicar que la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles contempla la existencia de bienes no gravados por este impuesto. No obstante, los registros municipales almacenan indistintamente la información de inmuebles afectos y aquellos no lo están. Y sin motivos de obviar esta situación, más que de cuantificar el estado general de los valores de propiedades del Cantón, se tomó como referencia la totalidad de propiedades incorporadas en las bases de datos al 31 de diciembre del 2011. Deberá considerar ese gobierno local que los resultados consignados en el presente informe tienen la finalidad de identificar inconsistencias en la calidad de información que pudieran tener un efecto negativo para la recaudación de ingresos. A la luz de lo anterior, le corresponderá a esa Alcaldía analizar si las inconsistencias expuestas representan un riesgo a la gestión municipal y subsanar todas</p>		

	<p>a aquellas que sean contrarias a una eficiente administración tributaria.</p> <p>No obstante, en atención a las observaciones vertidas por ese gobierno local, se recalcularon los resultados de los apartes 2.1 inciso b); III y 2.5 inciso a), excluyendo dentro la aritmética de los cálculos, las propiedades exoneradas, según esa Administración y realizado los ajustes respectivos en el área total de los inmuebles.</p> <p>Respecto de las fincas correspondientes a Jardines del Recuerdo y Camposanto La Piedad, se procede hacer referencia de esta situación en el aparte 2.5, inciso a) de este informe.</p>
--	--

Nro. Párrafos	2.5 inciso b)		
Observaciones Administración	<p>Esta situación se debe básicamente a las deficiencias de la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles que “premia” a los contribuyentes que no presentan la declaración. Tal es el caso de los propietarios de Jardines del Recuerdo.</p> <p>No existen multas para quienes no declaren, el proceso para valorar una propiedad es complejo y resulta muy caro para el municipio. Tampoco existe norma jurídica que nos ampare a exigirles a los contribuyentes a presentar la declaración al momento de realizar cualquier gestión en la Municipalidad. Se presentan trámites importantes que tenemos que realizar, aún y cuando el contribuyente se encuentre atrasado en la presentación de su declaración.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Es preciso señalar que si bien el artículo 17 de la Ley Nro. 7509 no especificaba sanciones, sí daba la posibilidad de que la Municipalidad pudiera proceder de oficio a esa valoración, con lo cual se traslada la responsabilidad de ese cumplimiento también a una actuación municipal. Respecto de que el proceso de valoraciones es una función muy onerosa, no se informa el monto de esa onerosidad o bien una relación de costo / beneficio, para que se pudiera observar de manera apropiada la justificación por el no accionar municipal en el sentido de enmendar por actos propios la omisión de los contribuyentes.</p> <p>Finalmente, deberá tener en consideración esa Administración Municipal, que a partir de la publicación de la Ley Nro. 9069 del 10 de setiembre del 2012, "Ley de Fortalecimiento de la Gestión Tributaria", se establece una nueva herramienta para las municipalidades, y consiste en el cobro de una multa que corresponde a un monto igual a la diferencia dejada de pagar, y siempre faculta para la valoración de oficio de los bienes inmuebles pertenecientes a propietarios que incumplieron con esa obligación.</p> <p>Finalmente, respecto de la información del Cuadro Nro. 2 de este informe, se excluyeron dentro de los cálculos, las propiedades exoneradas, por lo cual se realizan los ajustes pertinentes en el cuerpo del informe.</p>		

Nro. Párrafos	2.5 inciso d)		
Observaciones Administración	<p>Existen un buen número de derechos que por error registral se encuentran inscritas en otros cantones pero por su ubicación geográfica y con base en los mapas catastrales, sí pertenecen al Cantón de Heredia. Esto se da especialmente con San Pablo, en la Urbanización María Auxiliadora, con Belén y con San Rafael en propiedades ubicadas en Barrio Corazón de Jesús y Jardines Universitarios.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Es importante que esa Administración uniforme la aplicación de criterios respecto de la interpretación de los datos provenientes del Registro Nacional. Manifiesta ese gobierno local que no pudo modificar los números de identificación de los propietarios de inmuebles que presentan inconsistencias. No obstante, sí realiza ajustes respecto de la ubicación de varios bienes inmuebles que se encuentran registralmente inscritos en</p>		

	<p>otros cantones. El presente documento pretende identificar diferencias que pudieran presentarse entre la base de datos municipal y la de entes oficiales, como en este caso en concreto, el Registro Nacional. En virtud de ello, corresponderá a esa Administración Municipal definir las estrategias de depuración que correspondan para subsanar este tipo de inconsistencias.</p>
--	--

Nro. Párrafos	2.5 inciso e)		
Observaciones Administración	<p>Se consigna en el informe que existen 4.576 propiedades reportadas en el Registro Nacional que no están en la base de datos de la Municipalidad. De igual manera, al no contar con la información que detectó la Contraloría General, presumimos que esta gran cantidad de propiedades corresponden a las fincas de Camposanto La Piedad que se originaron en el 2011. El total de estas fincas no es de 4.576 es de 7.</p> <p>Con respecto a los 1.007 inmuebles con estimación o precio inferior al reportado por el Registro Nacional, necesitamos ver la fuente, ya que es una cantidad muy grande para poder referirnos a la totalidad.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Como se indicó anteriormente, con posterioridad a la remisión de este informe de fiscalización, se suministrará, un detalle con los resultados cuantitativos y cifras relacionadas con las principales debilidades consignadas en el presente informe, en donde se incluyen los reportes y listados con los registros inconsistentes. Cabe señalar que se realizó un ajuste en la cantidad de propiedades no que se encuentran incluidas en las bases de datos, en función, de las observaciones vertidas por la administración, excluyendo fincas exoneradas, según el detalle suministrado por esa Municipalidad.</p>		

Nro. Párrafos	1.22, 2.19, 2.21 y 3.6		
Observaciones Administración	<p>No existen módulos que se encuentran en etapa de pruebas, sino que se están realizando mejoras y nuevos cambios solicitados por los funcionarios o porque se está actualizando la información de los contribuyentes.</p> <p>También es oportuno aclarar que no se omitieron los estudios preliminares, para tal caso, las jefaturas aportaron en los términos de referencia las necesidades propias de cada departamento.</p> <p>Siempre en todos los procesos existen usuarios resistentes al cambio, por tanto ningún usuario garantizará el funcionamiento total de un sistema, dado los diferentes criterios que la Contraloría ha señalado, aun así, se adjuntan en el disco compacto información sobre algunos criterios de funcionarios referentes a la aceptación del sistema.</p> <p>Sí se logra evidenciar una fiscalización oportuna por parte de la administración municipal, así se determina en los documentos, minutas, reuniones y correos electrónicos que se adjuntan en el disco compacto.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>No lleva razón esa administración al considerar que los estudios preliminares son equivalentes a los términos de referencia. Según la metodología del ciclo de vida del desarrollo de los sistemas de información, los estudios preliminares refieren al análisis de factibilidad técnica y económica, previa a la implementación de una solución de software. Durante la ejecución contractual, el cronograma original de implementación sufrió atrasos y reprogramaciones, entre otras cosas, por aspectos, exclusivamente técnicos respecto del funcionamiento y estructura de datos del sistema de información SIIM.</p> <p>Por otra parte, los criterios emitidos por esa Alcaldía, sobre el funcionamiento del sistema, difieren de las opiniones señaladas por los principales departamentos de la Dirección de Servicios y Gestión de Ingresos. Cabe señalar, que la administración debe</p>		

	<p>implementar el software que satisfaga los requerimientos de los usuarios y que además soporte efectivamente sus procesos. No obstante, esta situación no se evidencia en las actividades sustantivas del quehacer municipal, que realizan los departamentos de Tributación, Catastro, Valoración y Rentas y Cobranzas. Según el criterio de estas unidades, falta de concluir la implementación del sistema y ponerlo en producción, dado que se presentan inconsistencias que no lo hacen funcional.</p> <p>En relación con el seguimiento y fiscalización por parte de la administración municipal, la existencia de la documentación a la que hace referencia, no ha prevenido ni ha subsanado que al día de hoy persistan diversos problemas que impidan que el sistema cumpla con la totalidad de requerimientos necesarios para su eficiente funcionamiento. En ese orden de ideas, no es factible considerar que esa Administración ha efectuado una fiscalización oportuna, a sabiendas, que ese mismo municipio, recientemente ha manifestado el inicio gestiones legales correspondientes para la imposición de sanciones y el cobro de daños y perjuicios acaecidos de no finiquitarse con lo contratado por la empresa desarrolladora del sistema, aproximadamente dos después de haber recibido dicho sistema.</p>
--	--

Nro. Párrafos	4.5 al 4.9		
Observaciones Administración	<p>Para ejecutar la depuración y actualización de la información almacenada en las bases de datos del sistema SIM, solicito que se conceda un plazo de doce meses, dado el volumen de trabajo que se debe realizar en este tema específico.</p> <p>En cuanto a la elaboración de las políticas y directrices que se deben emitir, solicito que se otorgue un plazo de seis meses, plazo que estimamos prudencial para atender esta meta.</p> <p>Para la elaboración de las políticas y mecanismos de coordinación que se requieren para que se actualicen las características y valores de los inmuebles, solicito se conceda un plazo de seis meses, con el propósito de atender lo dispuesto por ese órgano contralor, Aclarando que la actualización de la base de datos es de forma permanente.</p> <p>Para atender las acciones cobratorias de contribuyentes fallecidos, cuentas en riesgo de prescripción o de las que no han iniciado el cobro administrativo, se solicita conceder un plazo de cuatro meses para elaborar el cronograma con la estrategia que nos permita realizar una efectiva recuperación; de igual manera solicito una audiencia con la Asesoría Jurídica de la Contraloría a efectos de analizar de manera conjunta las acciones que se pueden ejecutar en aquellos casos en los que el pendiente de cobro de un contribuyente fallecido es muy bajo y el proceso sucesorio podría resultar más oneroso para el municipio.</p> <p>Se solicita modificar el plazo a 12 meses, debido a que se debe alinear con los planes operativos la necesidad de contratar algún recurso externo para dicha labor.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Con fundamento en las justificaciones expuestas, y dado que existe una voluntad manifiesta de la administración municipal en depurar la información contenida en las bases de datos de cobros de tributos, se modifican los plazos para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este informe, a fin de que se disponga del tiempo suficiente para subsanar los aspectos de mejora identificados en el desarrollo del estudio.</p>		