

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

**ÁREA DE SERVICIOS MUNICIPALES**

**INFORME SOBRE LA GESTIÓN TRIBUTARIA DE  
LA MUNICIPALIDAD DE ALAJUELITA**

## CONTENIDO

Nro. de página

### RESUMEN EJECUTIVO

<b>1. INTRODUCCIÓN.</b>	<b>1</b>
1.1. Origen del estudio.	1
1.2. Objetivo del estudio.	1
1.3. Naturaleza y alcance del estudio.	1
1.4. Aspectos positivos que favorecieron la ejecución del estudio.	1
1.5. Limitaciones en la ejecución del estudio.	1
1.6. Comunicación preliminar de los resultados del estudio.	2
1.7. Generalidades acerca del estudio.	2
<b>2. RESULTADOS.</b>	<b>3</b>
2.1. Elevados niveles de morosidad de los tributos municipales y del servicio de recolección de basura.	3
2.2. Impuesto sobre Construcciones.	9
2.2.1. Falta de información en las solicitudes de permisos de construcción.	9
2.2.2. Inadecuado control sobre el registro de permisos de construcción.	10
2.2.3. Débil control sobre el desarrollo de proyectos urbanísticos.	10
2.2.4. Débil proceso de inspección del desarrollo constructivo en el cantón.	11
2.3. Impuesto sobre Patentes Municipales.	12
2.3.1. Falta de presentación de las declaraciones juradas de ingresos y del Impuesto sobre la Renta.	12
2.3.2. Deficiencias en el cálculo del Impuesto sobre Patentes.	13
2.4. Impuesto sobre Bienes Inmuebles.	14
2.4.1. Limitada presentación de declaraciones de bienes inmuebles.	14

2.4.2.	Registro desactualizado de los valores de propiedades.	15
2.4.3.	Fallas en el registro y control de las modificaciones de la base imponible, por la constitución de cédulas hipotecarias.	17
2.5.	Ausencia de manuales de procedimientos y de reglamentos.	18
3.	CONCLUSIONES.	19
4.	DISPOSICIONES.	20
4.1	Al Concejo Municipal.	20
4.2	Al Alcalde Municipal.	20

## INFORME Nro. DFOE-SM-3-2009

### RESUMEN EJECUTIVO

*El estudio sobre la gestión tributaria de la Municipalidad de Alajuelita se realizó con el fin de promover una mayor captación de los tributos municipales de bienes inmuebles, construcciones y patentes. El estudio abarcó el período comprendido entre el 1° de julio y el 31 de diciembre de 2007, el cual se amplió cuando se consideró necesario.*

*El análisis reveló que los sistemas para la administración y control de las principales actividades relacionadas con los impuestos mencionados presentan serias debilidades, no hay una unidad que asuma el desarrollo de funciones estratégicas respecto del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Los trámites relacionados con el otorgamiento de patentes y el cálculo del respectivo impuesto muestran importantes deficiencias, se presenta una inaplicabilidad de las multas por la falta de presentación de las declaraciones correspondientes. Asimismo, se observaron deficiencias en cuanto al trámite y registro de las distintas actividades de la gestión tributaria, así como en las labores de inspección. También se determinó la ausencia de reglamentos y de manuales de procedimientos para las actividades de la administración tributaria y una ineficiente gestión de cobro, tanto administrativo como judicial.*

*Entre las acciones que se requieren para subsanar las debilidades determinadas están el fortalecimiento de la Unidad de Valoraciones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, dictar lineamientos generales para las distintas actividades de la gestión tributaria, revisar los procedimientos para la actividad de patentes municipales, programar las labores de inspección, elaborar un cronograma de acciones y actividades en procura de lograr una eficiente recuperación de los impuestos municipales y elaborar los reglamentos y manuales de procedimientos para las actividades de la gestión tributaria.*

*En conclusión, si bien la Municipalidad de Alajuelita viene realizando importantes esfuerzos, se evidencia la necesidad de fortalecer los procesos y las unidades responsables de la gestión tributaria, por lo que se giraron disposiciones al Alcalde para que diseñe un plan de acciones para fortalecer la gestión de cobro, emitir una directriz que mejore la recepción de información relativa a las construcciones y urbanizaciones que se propongan ejecutar en el Cantón, mejorar los esquemas del registro de las solicitudes de permisos de construcción, establecer las políticas y procedimientos necesarios para realizar de manera técnica, ordenada y eficiente las funciones relativas a la inspección municipal, diseñar planes de acciones para fortalecer la gestión de los impuestos sobre patentes y bienes inmuebles y establecer los procedimientos escritos para las actividades estratégicas de la gestión tributaria que no cuentan con esos instrumentos.*

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

**ÁREA DE SERVICIOS MUNICIPALES**

**INFORME SOBRE LA GESTIÓN TRIBUTARIA DE  
LA MUNICIPALIDAD DE ALAJUELITA**

**1. INTRODUCCIÓN.**

**1.1. Origen del estudio.**

Estudios realizados por la Contraloría General de la República sobre la gestión tributaria en varias municipalidades del país, han evidenciado debilidades que afectan la recaudación de los ingresos provenientes del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, sobre construcciones y sobre las actividades lucrativas que se ejercen en sus cantones (patentes), por lo que como parte del Plan de Trabajo del Área de Servicios Municipales se seleccionó un grupo de municipalidades, entre las cuales se encuentra la Municipalidad de Alajuelita, para seguir realizando evaluaciones sobre dicha materia.

**1.2. Objetivo del estudio.**

Promover una mejor gestión tributaria, con apego al bloque de legalidad vigente, que permita al Gobierno Local de Alajuelita, la captación oportuna y eficiente de los tributos municipales.

**1.3. Naturaleza y alcance del estudio.**

En el estudio se consideró el análisis de la gestión de los tributos sobre los bienes inmuebles, las construcciones y las licencias concedidas sobre las actividades lucrativas que se desarrollan en el Cantón de Alajuelita.

El estudio se efectuó de conformidad con el Manual de Normas de Auditoría para el Sector Público, y abarcó el período comprendido entre el 1° de julio y el 31 de diciembre de 2007, el cual fue ampliado cuando se estimó necesario.

**1.4 Aspectos positivos que favorecieron la ejecución del estudio.**

Se deja constancia de la colaboración y atención brindada por los funcionarios de la Municipalidad de Alajuelita para el desarrollo del presente estudio, así como el apoyo recibido de la Unidad de Auditoría Interna de esa institución.

**1.5. Limitaciones en la ejecución del estudio.**

Las principales limitaciones para realizar el estudio fueron las debilidades imperantes en el sistema de información automatizado de la Municipalidad de Alajuelita, lo que imposibilitó obtener alguna información, situación que se comenta en el capítulo de resultados de este informe.

### 1.6. Comunicación preliminar de los resultados del estudio.

La comunicación verbal de los resultados del estudio y la entrega del borrador del informe se llevó a cabo en el salón de sesiones de la Municipalidad de Alajuelita, en reunión efectuada a las 14 horas del 12 de marzo de 2009, con la presencia de la Doctora Annie Badilla Calderón, Presidenta Municipal, señor Tomás Poblador Soto, Alcalde Municipal, señora Maribel Sandí Montero, Alcaldesa Suplente, Lic. Jorge Argüello Villalobos, Auditor Interno, Lic. Edwin Alemán Villalobos, Administrador Tributario, Ing. Oscar Chang Estrada, Ingeniero Municipal e Ing. Alexander Mora Piedra, Topógrafo Municipal. Lo anterior con el propósito de conocer sus opiniones y puntos de vista sobre el particular.

El borrador del presente informe se entregó en esa misma fecha al Alcalde Municipal, por medio del oficio Nro. 02820 del 11 de marzo de 2009, con el propósito de que formulara y remitiera a la Gerencia del Área de Servicios Municipales, las observaciones que considerara pertinentes sobre su contenido.

Al respecto, se recibió el oficio Nro. AM-sm-Of. 93-09 del 30 de marzo de 2009, mediante el cual el Alcalde Municipal realiza una serie de observaciones que fueron analizadas y consideradas por esta Contraloría General, en los casos en que procedían. Se debe tener presente que varias de las observaciones realizadas, se refieren a hechos con fechas posteriores al alcance y finalización de nuestro estudio y más bien estas acciones se reconocen como parte de los esfuerzos realizados por la actual Administración para mejorar la gestión institucional.

### 1.7. Generalidades acerca del estudio.

La base jurídica relativa a la gestión tributaria de los gobiernos locales está contenida, fundamentalmente, en el Código Municipal<sup>1</sup>, Código de Normas y Procedimientos Tributarios<sup>2</sup>, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos<sup>3</sup> y su Reglamento<sup>4</sup>, Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles No. 7509 sus reformas y su reglamento, Ley de Construcciones No. 833 del año 1994, Ley de Planificación Urbana No. 4240, Ley General de Control Interno No. 8292 del 18 de julio de 2002, en la Ley de Impuestos Municipales del Cantón de Alajuelita<sup>5</sup> y su Reglamento<sup>6</sup>, y en el Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización en lo sucesivo, Manual de normas generales de control interno<sup>7</sup>.

El objeto del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, establecido en la Ley No. 7509, corresponde a los terrenos, instalaciones o construcciones permanentes que se encuentren dentro de la circunscripción municipal, excepto aquellos bienes inmuebles no afectos, de acuerdo con el artículo 4 de esa Ley, para lo cual las entidades municipales,

<sup>1</sup> Ley N° 7794 del 30 de abril de 1998.

<sup>2</sup> Ley N° 4755 del 3 de mayo de 1961.

<sup>3</sup> Ley Nro. 8131, del 18 de setiembre de 2001.

<sup>4</sup> Decreto Ejecutivo N° 32988-H-MP-PLAN del 31 de enero de 2006.

<sup>5</sup> Ley Nro. 7547 del 6 de octubre de 1995.

<sup>6</sup> Reglamento aprobado por el Concejo Municipal en la sesión ordinaria Nro. 68 del 8 de junio de 1999.

<sup>7</sup> Fue derogado según Resolución R-CO-9-2009 del 26 de enero de 2009, publicada en La Gaceta No. 26 del 6 de febrero de 2009, mediante la cual se aprobaron y promulgaron las "Normas de control interno para el Sector Público" (N-2-2009-CO-DFOE). Sin embargo, el Transitorio I de dicha resolución señala que durante el período de ajuste para la implementación de las Normas, se mantendrán en aplicación el citado Manual de normas generales.

según lo establecido en el artículo 3, tienen el carácter de Administración Tributaria, con competencia para recaudar, controlar y fiscalizar el cobro de ese tributo.

En relación con el Impuesto sobre Construcciones, la normativa vigente le otorga a las corporaciones municipales la potestad de planificación regional y de control sobre las construcciones que se realicen en las diferentes poblaciones de la República; asimismo, establece la obligación de los particulares de solicitar a la municipalidad respectiva una licencia para efectuar obras de construcción dentro de una determinada localidad y para su concesión, el ayuntamiento tiene la potestad de cobrar un impuesto de hasta el 1% sobre el valor de las construcciones y urbanizaciones que previamente hayan autorizado mediante el otorgamiento de dicha licencia.

En cuanto al otorgamiento de las Patentes Municipales y la recaudación respectiva del impuesto, los artículos 79 y siguientes del Código Municipal contienen el sustento normativo, al disponer que corresponde a los gobiernos municipales cobrar un impuesto durante todo el tiempo en que se ejerza la actividad lucrativa o por el tiempo que se haya poseído la licencia, aunque la actividad no se haya realizado, como un medio de financiamiento para la realización de las actividades desplegadas por estas entidades en beneficio de la comunidad.

## **2. RESULTADOS.**

### **2.1. Elevados niveles de morosidad de los tributos municipales y del servicio de recolección de basura.**

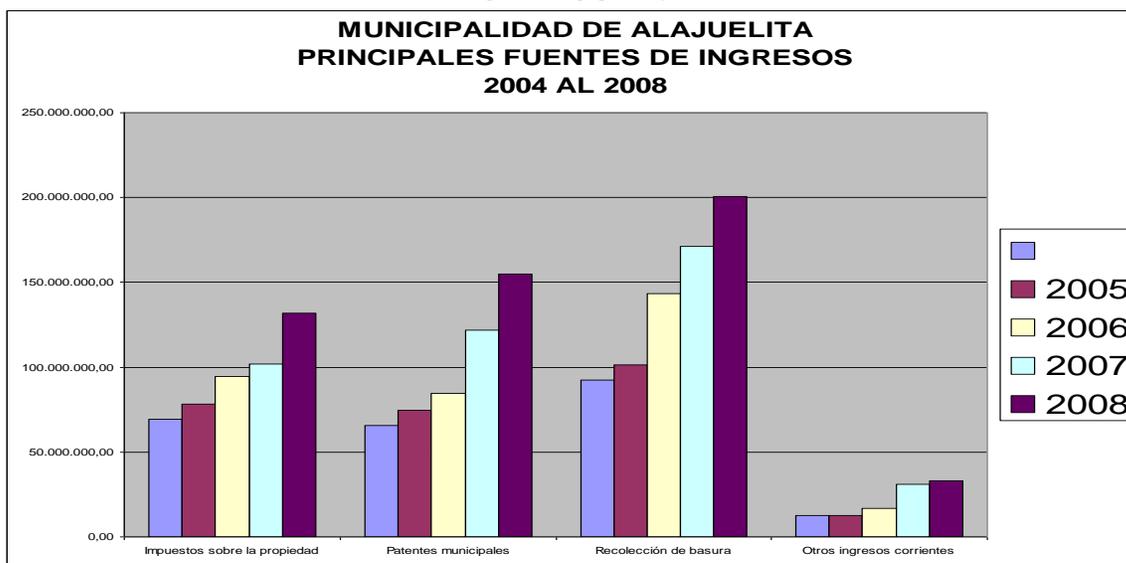
El Cantón de Alajuelita tiene alrededor de 100.000 habitantes<sup>8</sup>, quienes en grados distintos están relacionados con la generación de ingresos para ese Gobierno Local, a partir de tributos como los aplicados a bienes inmuebles, patentes, construcciones, así como tasas y precios por la prestación de servicios públicos y servicio de cementerio.

El principal ingreso de la Municipalidad de Alajuelita es por el cobro de la tasa por la prestación del Servicio de Recolección de Basura, seguido en orden de importancia, por el Impuesto sobre Patentes Municipales y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), los cuales han ido en aumento en los últimos cinco años, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

---

<sup>8</sup> Según el censo del año 2000 realizado por el INEC el Cantón de Alajuelita tenía a esa fecha 70297 habitantes. Informes más recientes sobre urbanizaciones de interés social de ese cantón, desarrollados de 1986 a la fecha, estiman una población que supera los 103.000 habitantes.

GRÁFICO Nro 1



Fuente: Liquidaciones presupuestarias al 31 de diciembre de 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.

No obstante la importancia que revisten esos ingresos para la consecución de los objetivos de ese Ayuntamiento, el presente estudio reveló debilidades en la administración tributaria que, además de impactar en la recaudación, evidenció que la gestión no venía respondiendo a las exigencias y dinámica del entorno económico de ese cantón, tal como se desprende de las situaciones que se comentan seguidamente:

a) El pendiente de cobro al 31 de diciembre de 2008 ascendió a  $\text{C}504.475.301,04$  y está conformado principalmente por sumas dejadas de ingresar a las arcas municipales, por los tres rubros apuntados líneas atrás, según se aprecia en el siguiente cuadro.

**CUADRO No. 1  
MUNICIPALIDAD DE ALAJUELITA  
PENDIENTE DE COBRO  
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2008**

CONCEPTO	PENDIENTE DE COBRO	
	ABSOLUTO (C)	RELATIVO (%)
Servicio de Recolección de Basura	249.190.571,95	49
Impuesto sobre Bienes Inmuebles	145.295.176,17	29
Impuesto sobre Patentes Municipales	80.294.715,47	16
Otros rubros	29.694.837,45	6
<b>Total pendiente de cobro</b>	<b>504.475.301,04</b>	<b>100</b>

Fuente: Liquidación Presupuestaria 2008.

b) En lo que se refiere al Servicio de Recolección de Basura, es importante destacar que aunque su recaudación ha venido en aumento, en promedio en los últimos tres años, solo se ha cobrado un 43% del monto total puesto al cobro, según se muestra en el siguiente cuadro. No obstante, es de reconocer el esfuerzo realizado por la actual Administración que se refleja en que el 45% de recaudación del periodo 2008 está constituido por un 95,6% de recuperación de lo puesto al cobro en ese periodo y a un 20,4% del pendiente de periodos anteriores.

**CUADRO No. 2**  
**MUNICIPALIDAD DE ALAJUELITA**  
**SERVICIO DE RECOLECCIÓN DE BASURA**  
**PENDIENTE DE COBRO**  
**PARA LOS AÑOS DEL 2004 AL 2008**

	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006	31/12/2007	31/12/2008
Puesto al cobro	216.161.688,38	353.660.758,05	329.608.263,70	411.274.023,05	449.871.979,30
Recaudado	92.292.750,85	101.570.102,05	143.334.240,65	171.402.043,75	200.681.407,65
Pendiente de cobro	123.868.937,53	252.090.656,00	186.274.023,05	239.871.979,30	249.190.571,90
% recaudado	43	29	43	42	45
% sin cobrar	57	71	57	58	55

Fuente: Liquidaciones presupuestarias 2004 al 2008.

c) En relación con el pendiente de cobro por concepto del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, si bien continúa siendo elevado, es importante destacar que en el año 2008 la Administración logró reducir el monto adeudado en relación con el reportado el año anterior, tal como se aprecia en el siguiente cuadro.

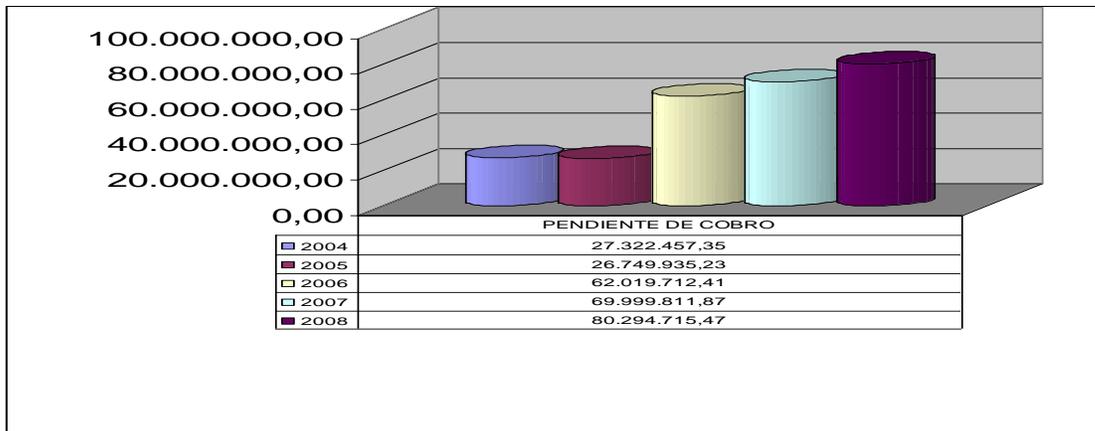
**CUADRO No.3**  
**MUNICIPALIDAD DE ALAJUELITA**  
**IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES**  
**PENDIENTE DE COBRO**  
**PARA LOS AÑOS DEL 2004 AL 2008**

PERÍODO	PENDIENTE DE COBRO (¢)	CAMBIO ABSOLUTO (¢)
31/12/2004	43.473.816,23	
31/12/2005	100.062.266,70	56.588.450,47
31/12/2006	132.215.628,02	32.153.361,32
31/12/2007	150.193.181,52	17.977.553,50
31/12/2008	145.295.176,17	-4.898.005,35
<b>Total Cambio Absoluto</b>		<b>101.821.359,93</b>

Fuente: Liquidaciones presupuestarias 2004 al 2008.

d) Respecto del pendiente por concepto del Impuesto de Patentes, las sumas dejadas de cobrar para los años del 2004 al 2008 fueron de ¢27.322.457,35, ¢26.749.935,23, ¢62.019.712,41, ¢69.999.811,87 y ¢80.294.715,47, respectivamente. Tal como se aprecia en el gráfico que se inserta a continuación, entre el 2005 y el 2006 se presenta el incremento más significativo; sin embargo, para los siguientes años no son tan impactantes los incrementos aunque si constituyen montos relevantes a los que se les debe poner atención.

**GRÁFICO Nro. 2  
MUNICIPALIDAD DE ALAJUELITA  
PENDIENTE DE COBRO POR IMPUESTO POR PATENTES  
PARA LOS AÑOS 2004 AL 2008**



**Fuente:** Liquidaciones presupuestarias del 2004 al 2008

En términos generales y si bien la Municipalidad ha mostrado una actitud proactiva en la recuperación de los tributos adeudados, principalmente en el IBI, la alta morosidad que presenta requiere tomar acciones para demandar y exigir el pago oportuno de los tributos por parte los contribuyentes y depurar las bases de datos correspondientes. Así por ejemplo, en el caso de las patentes, el artículo 81 bis del Código Municipal, es contundente al otorgar la facultad de clausurar los negocios o actividades que dejen de pagar la patente municipal por dos trimestres consecutivos. Por otra parte el artículo 73 de ese cuerpo normativo señala que el plazo de prescripción general para los restantes tributos municipales (impuestos, tasas y contribuciones especiales) es de cinco años y el artículo 8 de la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y el 51 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, establecen que el término de prescripción para cobrar las sumas por concepto de ese impuesto es de tres años; 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.

En torno a este tema y como parte de las acciones de fiscalización de esta Contraloría General, orientadas a impulsar a esta Municipalidad a reducir sus niveles de morosidad y déficit en sus servicios, en junio de 2007 la Administración propuso el documento denominado "Plan de Acción Déficit" para corregir esa problemática<sup>9</sup> que considera el desarrollo de gestiones de cobro a nivel administrativo y judicial, la utilización de facilidades informáticas, el monitoreo constante sobre la administración operativa y la debida implementación de los controles, así como la depuración de la base de datos correspondiente. El plan de cita fue concebido para ser aplicado en el segundo semestre de 2007, con los resultados apuntados.

<sup>9</sup> Oficio Nro. SM-OF-63-07 del 13 de junio de 2007, en respuesta a requerimiento de esta Contraloría General según oficio Nro. 04819 del 11 de mayo de ese mismo año.

La Administración logró algunos resultados positivos en el año 2008, por lo que debe continuar con los esfuerzos de impactar los factores o causas que potencian el crecimiento de las cuentas por cobrar.

Por otra parte, el estudio permitió determinar como una causa importante que se asocia al significativo pendiente de cobro, la ausencia de una unidad administrativa que se encargue de la recuperación de las cuentas vencidas, no obstante que en el artículo 4º del Reglamento para el Cobro Administrativo y Judicial de la Municipalidad de Alajuelita, se estipula la existencia de una Oficina de Facturación y Cobros, a la que se le asignan, entre otras labores: gestionar en sede administrativa la recuperación de las cuentas morosas, llevar el control de los saldos de los arreglos de pago y de las labores efectuadas en sede judicial, emitir certificaciones de saldos e informar lo pertinente al Alcalde Municipal.

La ausencia de la citada Unidad origina situaciones como las siguientes:

a) No se tiene la práctica de realizar gestiones de cobro masivas, ya sea mediante campañas, llamadas telefónicas, envío de estados de cuenta a domicilio, volantes, perifoneo u otras acciones.

b) Entre enero y agosto del 2007, se tramitó el cobro administrativo mediante notificación a 557 deudores, pero únicamente 328 contribuyentes (casi el 59%) se puso al día en sus cuentas. Respecto de los demás contribuyentes morosos, 48 suscribieron arreglos de pago y once casos fueron llevados a la vía judicial; pero a 170 deudores que no atendieron desde el principio la iniciativa municipal no se les realizaron nuevas gestiones de cobro.

c) Existen cuentas de contribuyentes morosos, con antigüedades que superan incluso los 20 años, algunas con saldos cercanos a ¢1.000.000,00, que nunca se sometieron a cobros administrativos o judiciales. Además, tampoco se gestiona la recuperación de dichas sumas mediante la intervención de abogados de la propia Municipalidad; o bien, de profesionales externos contratados expresamente para tales efectos.

Esa debilidad conlleva el riesgo de que los contribuyentes morosos aleguen ante la Municipalidad el derecho a la prescripción de sus deudas, razón por la cual la entidad dejaría de percibir recursos económicos que pueden utilizarse en proyectos para la comunidad o en el fortalecimiento de la gestión de la actividad que los originó.

Otra causa que activa el crecimiento del pendiente de cobro es la falta de seguimiento a los arreglos de pago que asumen los contribuyentes morosos. En la práctica se suscriben letras de cambio como arreglos de pago pero la mayoría de esos documentos carecen de las formalidades del caso, toda vez que en estos no se consigna la rúbrica de los deudores, requisito indispensable ya que constituye la aceptación de la deuda por parte del interesado, el concepto y el período dejado de cobrar, así como los términos y fecha límite en que honrará la deuda al Ayuntamiento.

Además, algunos arreglos de pago se pactaron de tal forma, que en el mejor de los casos, las cuentas vencidas se recuperan después de seis meses, tiempo máximo establecido para tales efectos, de conformidad con lo señalado en el artículo 20 del Reglamento para el Cobro Administrativo y Judicial de esa Municipalidad<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Promulgado en La Gaceta Nro. 183 del 25 de setiembre de 2000.

Las letras de cambio que garantizan los arreglos de pago de los contribuyentes morosos, se mantienen archivadas en la Unidad de Administración Tributaria, dependencia que es la que en la práctica también se encarga de formalizar esos compromisos, y en general de ejercer algunas acciones de cobro a nivel administrativo; debilidad de control interno que debe ser corregida de inmediato, por cuanto su custodia, registro y control compete a la Tesorería Municipal. La norma 4.6 del Manual de Normas Generales de Control Interno, se refiere a la conveniencia de efectuar la separación de funciones incompatibles, al señalar en lo que interesa que las diversas fases que integran un proceso, transacción u operación deben distribuirse adecuadamente, con base en su grado de incompatibilidad, entre los diversos funcionarios y unidades de la institución, de tal manera que el control por la totalidad de su desarrollo no se concentre en una única instancia.

Otro elemento que potencia el registro de un pendiente de cobro elevado, es la información que se administra en el sistema de facturación municipal por cuanto los esquemas de control sobre el almacenamiento de datos, la integridad de los mismos, así como el acceso a las bases presenta problemas importantes. No se han realizado análisis de las bases de datos, a efecto de identificar registros de contribuyentes inexistentes, cuentas que no corresponden, importes adeudados cuya recuperación se torna poco probable. La existencia de dichas cuentas en la base de datos es inconveniente, toda vez que al formar parte del pendiente de cobro, originan información que no es útil ni confiable para la toma de decisiones y la rendición de cuentas sobre ese mismo particular.

Además, el sistema informático usado para el control de las patentes municipales, no es aprovechado para emitir reportes sobre el control de la antigüedad de los saldos pendientes; sobre las patentes otorgadas en un período dado, así como datos que posibiliten medir el crecimiento porcentual por distrito, entre otros temas. Tampoco se generan estadísticas para conocer el comportamiento de una serie de eventos en esta materia, como por ejemplo el desarrollo comercial e industrial del cantón.

Situación similar se presenta con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, ya que se carece de reportes sobre la antigüedad de las cuentas pendientes de cobro; de las sumas dejadas de percibir, desglosadas por distritos; fincas sin declarar y de eventuales propiedades con registros duplicados.

La norma 4.5 del Manual de normas generales de control interno señala que “Los sistemas de información deberán contar con controles adecuados para garantizar la confiabilidad, la seguridad y una clara administración de los niveles de acceso a la información y datos sensibles”. A su vez, las normas 5.1 y 5.2 del citado Manual, establecen que los mecanismos y sistemas deben ser adecuados para obtener, generar y comunicar de manera eficaz, eficiente y económica, la información financiera requerida en el desarrollo de sus procesos y transacciones y asegurar la confiabilidad, calidad, suficiencia, pertinencia y oportunidad de la información.

En resumen, esa Corporación Municipal debe realizar una efectiva gestión de cobro para evitar situaciones como la administración de cuentas deficitarias o problemas de liquidez. Además, debe tenerse presente que realizar una adecuada gestión de cobro es fundamental a efecto de contar con los recursos necesarios para la ejecución de los distintos programas, servicios y proyectos; mientras que con una mala gestión de cobro también se perjudica al Cantón en cuanto a la asignación de las partidas

específicas, dado lo establecido en el artículo 5º de la Ley Nro. 7755/98<sup>11</sup>, y se puede incurrir en sanciones tal como lo establece el artículo 73 del Código Municipal, si se dejaran prescribir los tributos.

## **2.2. Impuesto sobre construcciones.**

En el período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2007, la Municipalidad de Alajuelita presupuestó ¢50.0 millones por concepto de Impuesto sobre Construcciones, pero únicamente recaudó poco más de ¢34.0 millones; o sea, aproximadamente el 70% de lo proyectado<sup>12</sup>. Adicionalmente, se perciben ingresos por concepto de multas por infracciones a la Ley de Construcciones, pagadas por contribuyentes que iniciaron sin permiso las obras, que aunque produjeron un ingreso adicional a lo recaudado por este impuesto, también es muestra de la inobservancia de la legislación vigente en esa materia por parte de los contribuyentes<sup>13</sup>.

Sobre esa materia, se determinaron las siguientes debilidades:

### **2.2.1. Falta de información en las solicitudes de permisos de construcción.**

Algunas construcciones de obras de importantes magnitudes fueron tramitadas con base en croquis y no se exigió a los interesados, la información relacionada con las características generales de la obra por edificarse, el tipo de materiales a utilizar y los acabados, entre otros datos.

Situación similar se presenta con las solicitudes de construcción en las urbanizaciones, ya que en algunos casos se desconoce el número de plano y las inscripciones en el Registro Público de la Propiedad y otra información que permita identificar el permiso otorgado con el lote en el que se va a construir.

Los datos en referencia son necesarios para determinar el impuesto a cobrar y además, facilitan las verificaciones en el campo para corroborar si la construcción llevada a cabo efectivamente coincide con el permiso otorgado por ese Ayuntamiento; y además, para detectar posibles variaciones significativas que podrían incrementar el costo originalmente estimado de las obras y el cumplimiento de otros requisitos, así como el ajuste en el monto del impuesto de construcción determinado originalmente.

La debilidad en comentario refleja un inadecuado manejo y control de los permisos de construcción, y es contraria a lo establecido en el artículo 1º de la Ley de Construcciones, Nro. 833 del 2 de noviembre de 1949, en el que se establece que “las Municipalidades son las encargadas de que las ciudades y demás poblaciones reúnan las condiciones necesarias de seguridad, salubridad, comodidad y belleza en sus vías públicas y en los edificios y construcciones que en terrenos de las mismas se levanten sin perjuicio de las facultades que las leyes conceden en estas materias a otros órganos administrativos”.

<sup>11</sup> Ley sobre el Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional, del 19 de marzo de 1998.

<sup>12</sup> Fuente: Liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2007.

<sup>13</sup> No obstante que en la liquidación presupuestaria de 2007 se incluyen ¢13.124.418,15, por intereses moratorios por atraso en el pago de impuestos y ¢2.897.023,83 por concepto de multas varias, no fue posible identificar la parte correspondiente a las multas por inobservancia a la Ley de Construcciones; aspecto que contablemente ya fue corregido para el ejercicio económico de 2008.

Asimismo, en el artículo 74 de la citada Ley, se indica que toda obra relacionada con la construcción, que se ejecute en las poblaciones de la República, sea de carácter permanente o provisional, deberá ejecutarse con licencia de la Municipalidad correspondiente.

### **2.2.2. Inadecuado control sobre el registro de permisos de construcción.**

La recepción y trámite de las solicitudes de permisos de construcción está a cargo del Departamento de Ingeniería, unidad a la que también compete su registro. Ese control se lleva en hojas electrónicas (excell), situación inconveniente en el tanto puede propiciar errores u omisiones e incrementar las debilidades de control interno.

Al respecto, se observó que ese registro carece de información relacionada con el número de plano de catastro, número de cédula del interesado y del contrato del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, el costo de la obra, número, fecha y monto del comprobante de ingreso mediante el cual se pagó el impuesto, la fecha de conclusión de la edificación y la ubicación que le permita a los funcionarios municipales disponer de suficiente información para verificar en el campo el estado de las construcciones, así como corroborar la información que mantienen otras entidades relacionadas con el otorgamiento de permisos, y en general, para ejercer un riguroso control en este importante campo de la gestión municipal.

Además, en el citado registro se incluyen únicamente los permisos que han sido pagados, omitiéndose información relacionada con las solicitudes que fueron rechazadas y de aquellas que aunque fueron oportunamente presentadas y aprobadas, se encuentran pendientes de cobro.

La ausencia de información importante en el referido registro es contrario a lo establecido en la norma 4.10 del ya citado Manual de normas generales de control interno, mediante la cual se pretende que los datos sobre transacciones realizadas por la organización y sobre hechos que la afecten, se clasifiquen y registren en forma adecuada y oportuna, para garantizar que continuamente se produzca y transmita a la dirección información fiable, útil y relevante para la emisión de los reportes que se requieran, para el control de operaciones y para la toma de decisiones.

### **2.2.3. Débil control sobre el desarrollo de proyectos urbanísticos.**

Las urbanizaciones están reguladas en la Ley Planificación Urbana, Nro. 4240 del 15 de noviembre de 1968, en la Ley de construcciones y otra normativa conexas, así como en el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones, aprobado por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo<sup>14</sup>.

Al respecto se determinaron las siguientes fallas:

a) En el Departamento de Ingeniería no se lleva un expediente para cada una de las urbanizaciones autorizadas en el que conste toda la información sobre la aprobación del anteproyecto y el proyecto por parte del Concejo, aprobación que debe darse de conformidad con lo establecido en el inciso o) del artículo 13 del Código Municipal y lo señalado por la Procuraduría General en el dictamen C-235-99 del 31 de diciembre de 1999 y si finalmente fue recibida de conformidad por la Municipalidad o si dicha recepción se encuentra pendiente. Además, hace falta información básica en la que conste que se

<sup>14</sup> Sesión Nro. 3391 del 13 de diciembre de 1982.

haya garantizado el importe de las obras de habilitación urbana del inmueble, que se hayan pagado los impuestos correspondientes y traspasado a la Municipalidad las áreas públicas que por ley el urbanizador debe ceder, así como los criterios técnicos del Ingeniero Municipal y de las comisiones municipales, además de la correspondencia recibida o enviada en relación con la misma.

b) Tampoco se lleva un registro de proyectos de urbanizaciones autorizadas en el Cantón, que permita contar con la siguiente información básica: nombre de la urbanización y del desarrollador del proyecto, distrito en que está ubicada, acta en que fue aprobado el anteproyecto y el proyecto por parte del Concejo, fecha en que fue recibida, traspaso de las áreas públicas y de los pagos efectuados por los desarrolladores del proyecto.

La ausencia de expedientes y de registros sobre cada urbanización no permite conocer en forma rápida y oportuna la situación actual en que se encuentra cada proyecto, así como ejercer su control, con el fin de evitar entre otras cosas, la apropiación o invasión de áreas comunales por parte de particulares. Tal información también es imprescindible para efectos de proceder a su inclusión en los registros de catastro y contables que se llevan en ese Ayuntamiento, a efectos de proceder al cobro de los servicios e impuestos municipales correspondientes.

Las situaciones en comentario impidieron a esta Contraloría General comprobar si los proyectos fueron aprobados por las entidades pertinentes cumpliendo la normativa vigente. Tampoco se pudo verificar si las obras se erigieron respetando los diseños de sitio y arquitectónicos, áreas comunes y retiros, entre otros, autorizados por los órganos competentes.

Es importante indicar que como medio efectivo de control, es necesario que todas las operaciones de la entidad se respalden adecuadamente mediante la documentación necesaria, la cual debe estar disponible para su verificación, por lo que la administración debe disponer y aplicar políticas y procedimientos de archivo apropiados, para la preservación de los documentos y de la información que deba conservar en virtud de su utilidad o por requerimiento técnico o jurídico.

#### **2.2.4. Débil proceso de inspección del desarrollo constructivo en el Cantón.**

El artículo 87 de la Ley de construcciones establece que las municipalidades ejercerán vigilancia sobre las obras que se ejecuten en su jurisdicción y el uso que se les esté dando y sus inspectores son agentes, que tienen como misión vigilar la observancia de los preceptos de esta normativa.

Las inspecciones en el campo son indispensables para controlar variaciones significativas que podrían incrementar el costo originalmente estimado de las obras y el cumplimiento de otros requisitos o el ajuste en el monto del impuesto de construcción determinado originalmente.

No obstante lo anterior, en el registro de permisos de construcción se hace referencia a diversas solicitudes cuyos interesados desistieron en su proyecto, así como de algunas iniciativas que resultaron inconclusas por la falta de cumplimiento de algún requisito, casos en los cuales no se les da el debido seguimiento a fin de verificar que efectivamente la edificación no se llevó a cabo; y por ende, tampoco han sido objeto de tasación y cobro alguno del impuesto, en los casos en que proceda. Situación similar se

presenta con algunas solicitudes que fueron rechazadas y de las obras que en determinado momento fueron paralizadas, a efecto de corroborar que se mantengan en ese estado hasta que hayan completado los requisitos, situación que podría estar propiciando una fuga de ingresos por construcciones sin el respectivo permiso.

La falta de vigilancia en esa materia podría propiciar la realización de construcciones sin la verificación y aprobación previa de los lineamientos técnicos por parte de la Municipalidad y las entidades que regulan la materia constructiva y habitacional; además de que facilita la construcción en lugares no aptos, por ejemplo zonas propensas a inundaciones o deslizamientos, así como a modificaciones parciales o inclusive totales a los proyectos aprobados. Además, incide directamente en las finanzas municipales por la falta de cobro del Impuesto sobre Construcciones correspondiente, impide la actualización de la base imponible para el cobro del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, no permite la modificación de la base de usuarios para el servicio de recolección, disposición y tratamiento final de los desechos sólidos y puede afectar también el cobro del impuesto por patentes en el tanto las construcciones sean de índole comercial.

### **2.3. Impuesto sobre Patentes Municipales.**

La base legal para el cobro del Impuesto de Patentes está contenida en la Ley Nro. 7547 del 6 de octubre de 1995, según la cual el quantum de la obligación tributaria está determinado por los ingresos brutos anuales que perciban las personas físicas o jurídicas afectas al impuesto, durante el período fiscal anterior al año que se grava.

En el 2007 el cobro del impuesto por el ejercicio de actividades lucrativas en el Cantón, generó ingresos para ese Ayuntamiento por ¢122.019.900,54, suma que casi alcanza el 20% del total de ingresos corrientes percibidos en ese año. Destaca además el hecho de que en ese mismo ejercicio económico se presupuestaron ingresos por dicho impuesto por ¢130.000.000,00, lo que implica que la cifra recaudada ronda el 94% del total proyectado<sup>15</sup>.

Al respecto, se determinaron las siguientes debilidades:

#### **2.3.1. Falta de presentación de las declaraciones juradas de ingresos y del Impuesto sobre la Renta.**

De conformidad con lo señalado en el artículo 1º de la Ley de Impuestos Municipales del cantón de Alajuelita Nro. 7547 y en el artículo 6º de su Reglamento, en concordancia con lo estipulado en el artículo 79 del Código Municipal, las personas físicas o jurídicas que se dediquen al ejercicio de actividades lícitas y lucrativas, están sujetas a la licencia municipal que cancelarán mediante el pago del impuesto de patentes correspondiente.

Para tales efectos, los contribuyentes están en la obligación de presentar a la Municipalidad, cada año, una declaración jurada de ingresos brutos, y con esta información la Municipalidad calcula el impuesto a cobrar, según se desprende de lo estipulado en el artículo 5º de la referida Ley, que en lo que interesa expresamente indica: "Cada año, a más tardar el 31 de diciembre, las personas a quienes se refiere el artículo 1 de esta ley, presentarán a la Municipalidad una declaración jurada de sus ingresos brutos. Con base en esta información, la Municipalidad calculará el impuesto por

<sup>15</sup> Fuente: Liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2007.

pagar. Para tales efectos, la Municipalidad deberá poner a disposición de los contribuyentes los respectivos formularios, a más tardar un mes antes de la fecha establecida...”.

Asimismo, el artículo 6º de la referida Ley Nro. 7547/95 indica que los patentados declarantes del Impuesto sobre la Renta deberán presentar a la Municipalidad una copia de esa declaración, sellada por la Dirección General de la Tributación Directa.

No obstante la importancia de contar oportunamente con tales documentos, de una muestra de 37 contribuyentes que ejercen actividades lucrativas en el Cantón, únicamente tres presentaron la citada declaración de los ingresos brutos; mientras que del resto no se obtuvo información sobre la presentación de ese documento. Además, en ninguno de los casos consta la presentación de la copia de la declaración del Impuesto sobre la Renta, aspecto incluso que es generalizado para el resto de los patentados, o sea, la Municipalidad no está exigiendo este requisito indispensable para constatar la veracidad de la información contenida en la declaración jurada del impuesto de patentes; o bien, para obtener datos sobre los ingresos de los contribuyentes omisos, situación que podría estar generando una fuga de ingresos.

De los 34 patentados que no presentaron ningún documento, la Municipalidad calculó el impuesto sin disponer del respaldo documental necesario, cuando lo correcto, según lo establecido la ley de patentes de la municipalidad, era determinar el monto del tributo con base en las mencionadas declaraciones de ingresos y renta, según procediera.

Aunado a lo anterior, se conoció que la Municipalidad de Alajuelita no está solicitando a los patentados declarantes del Impuesto sobre la Renta, la presentación de las copias de las declaraciones del citado impuesto nacional selladas por la Dirección General de Tributación Directa, lo cual limita las fuentes de información que puede utilizar para corroborar datos elementales para cálculo del impuesto municipal, verificar la exactitud de la información suministrada por los contribuyentes en las declaraciones juradas de ingreso, que sirve de respaldo adicional para el cálculo del impuesto a cobrar por concepto de patentes municipales, y en última instancia, permite a ese Gobierno Local recalificar los montos declarados o bien, estimar de oficio el impuesto de marras

### **2.3.2. Deficiencias en el cálculo del Impuesto sobre Patentes.**

En el inciso b) del artículo 9º de dicha Ley se establece que ese Gobierno Local tiene la potestad para determinar, de oficio, el Impuesto de Patentes que debe pagar el contribuyente o responsable, cuando no se haya presentado la declaración jurada municipal; recalificación que obligatoriamente debe ser notificada al contribuyente por medio del Ejecutivo Municipal (actualmente Alcalde Municipal), con las observaciones o los cargos que se le formulen y las infracciones que se estime ha cometido.

Sobre ese asunto, se comprobó que ante la ausencia de declaraciones de los patentados, la estimación del impuesto sobre patentes por cobrar, se hace mediante la aplicación de un aumento del 10% sobre el monto del impuesto cobrado en el año precedente; recalificaciones que se efectúan sin que medie ningún estudio técnico que sustente dicho incremento.

Al respecto, el Administrador Tributario de la Municipalidad explicó que efectivamente, desde hace algunos años la falta de dichas declaraciones juradas no ha constituido obstáculo alguno para establecer de oficio el monto del Impuesto sobre Actividades Lucrativas por cobrar, toda vez que esa situación se subsanó aplicando en forma general un 10% de incremento calculado sobre el monto tributado el año anterior, en atención a lo regulado en el artículo 12 de la Ley de Patentes de ese Cantón<sup>16</sup>. De la lectura de ese artículo se desprende que a aquellos contribuyentes que no presenten la declaración jurada municipal, dentro del término establecido en el artículo 5º (al 31 de diciembre de cada año), se les debe sancionar con una multa del diez por ciento (10%) del impuesto de patentes correspondiente a todo el año anterior.

De lo expuesto, se colige que esa Corporación Municipal aplica, como criterio para la fijación de oficio del impuesto de patentes, lo señalado por el artículo 12 de su Ley de Patentes, que se refiere al establecimiento de la multa por la no presentación de la declaración jurada municipal.

Las debilidades en la aplicación de la normativa, expuestas anteriormente, incrementan la posibilidad de errores y omisiones, favorecen la evasión del pago de impuestos municipales por parte de contribuyentes omisos en la presentación de las declaraciones juradas de impuestos, así como de las respectivas multas y se menoscaba la recaudación de mayores ingresos para el desarrollo local.

#### **2.4. Impuesto sobre Bienes Inmuebles.**

En el período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2007, la Municipalidad de Alajuelita presupuestó ¢120.0 millones por concepto de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y recaudó poco más de ¢102.0 millones, lo cual representa casi el 85% del total proyectado<sup>17</sup>. La importancia que revisten los ingresos por dicho concepto, radica en que estos constituyen aproximadamente el 16,5% del total de ingresos corrientes percibidos en el año de cita.

Las pruebas relacionadas con dicho impuesto permitieron determinar lo siguiente:

##### **2.4.1. Limitada presentación de declaraciones de bienes inmuebles.**

El artículo 16 de la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles No. 7509 y sus reformas, y el artículo 27 de su Reglamento, señalan que los sujetos pasivos están obligados a presentar a la municipalidad donde se localicen sus bienes inmuebles, una declaración sobre su valor estimado por lo menos cada cinco años, valor que se tomará como base para el cobro del denominado Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).

Al respecto, se tiene que desde el año 2004 hasta setiembre de 2008, sólo se habían recibido 3.382 declaraciones de bienes inmuebles, que representan cerca del 13% del total de propiedades en ese Cantón, que actualmente suman 26.282. En el siguiente cuadro se resumen las declaraciones recibidas por año:

<sup>16</sup> Oficio Nro. Ad-Trib. 230-2008 del 18 de noviembre de 2008.

<sup>17</sup> Fuente: Liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2007.

**CUADRO No. 4**  
**MUNICIPALIDAD DE ALAJUELITA**  
**DECLARACIONES SOBRE BIENES INMUEBLES RECIBIDAS**  
**PARA LOS AÑOS 2004 AL 2008**

PERÍODO	DECLARACIONES RECIBIDAS
2004	716
2005	761
2006	872
2007	779
AL 30/09/08	254
<b>TOTAL</b>	<b>3382</b>

**FUENTE:** Nota del 30 de setiembre de 2008, del Topógrafo Municipal.

No obstante, la Administración Tributaria no ha emprendido acciones efectivas para incentivar a los contribuyentes a cumplir con su obligación de declarar los bienes sujetos a dicho tributo; tanto es así que a la fecha de este informe esa Municipalidad no ha puesto a disposición de los contribuyentes del cantón un formulario de declaración de bienes inmuebles y su instructivo<sup>18</sup>, a efecto de establecer el impuesto, ni se han publicado resoluciones en el Diario Oficial estableciendo el período para la distribución y recepción de las declaraciones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

De acuerdo con la información suministrada a esta Contraloría General, actualmente el IBI se aplica a 26.282 propiedades<sup>19</sup>, con una base imponible total de ¢82.360.482.513,00; sin embargo, no se cuenta con las respectivas declaraciones de bienes inmuebles debidamente actualizadas para cerca de 22.000 contribuyentes, aproximadamente el 83%. La base imponible de los contribuyentes que no han cumplido con la responsabilidad de actualizar el valor real de sus propiedades, asciende a ¢64.165.456.326,00, cifra que representa casi el 78% de la base imponible aplicada a todos los bienes inmuebles del Cantón.

#### **2.4.2. Registro desactualizado de los valores de propiedades.**

a) De conformidad con lo dispuesto en los artículos 10 bis y 15 de la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Nro. 7509, y sus reformas, todo bien inmueble debe ser valorado para efectos tributarios; monto que puede ser modificado por las mismas municipalidades mediante avalúos de oficio o a solicitud del interesado, mediante la aplicación de los criterios establecidos por el Órgano de Normalización Técnica (ONT) de la Dirección General de Tributación Directa del Ministerio de Hacienda.

Al respecto, desde el 2002, en esa Corporación Municipal se cuenta con la "Plataforma de Valores de Terreno por Zonas Homogéneas", elaborada por el citado ONT, exclusivamente para los distritos 1 y 2 (Alajuelita y San Josecito); mientras que para el resto del cantón se utiliza la metodología, criterios y disposiciones generales establecidos desde el año 1997.

<sup>18</sup> Artículo 3º de la Ley N° 7729, en concordancia con el artículo 25 del Reglamento a la Ley sobre el Impuesto de Bienes Inmuebles.

<sup>19</sup> Nota del 30 de setiembre de 2008, del Topógrafo Municipal.

En la actualidad, como parte de un proyecto financiado con un empréstito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), denominado "Regularización del Catastro y Registro"<sup>20</sup>, se están actualizando las plataformas de valores de varias municipalidades, entre ellas la de Alajuelita, con el fin de que los valores de los terrenos en cada uno de los cantones beneficiarios de este proyecto, estén acordes con los valores de mercado, situación que debe ser aprovechada por esa Municipalidad para sus propósitos en esta materia máxime si se considera que nuevos avalúos sobre esas mismas propiedades se podrán realizar después de cinco años.

b) En la práctica, el IBI es calculado con base en las declaraciones presentadas por los contribuyentes entre los años 1995 y 2002, sin que a la fecha se hayan actualizado tales valoraciones, con excepción de los casos relativos a las nuevas construcciones, adiciones o mejoras a las edificaciones. De hecho, fue en el año 2002 cuando se practicaron 2609 avalúos, sin que a la fecha de este informe se hayan efectuado nuevos cálculos de los valores de las propiedades en el cantón<sup>21</sup>.

c) En el artículo 28 del Reglamento a la Ley de marras se establece que la Administración Tributaria verificará los valores de todos los bienes declarados y, en virtud de ello, tendrá la facultad de aceptarlos u objetarlos dentro del período fiscal siguiente al de su presentación.

Además, en los casos en que no exista declaración de bienes por parte del titular del inmueble, tal y como se comentó en el punto 2.4.1. anterior, la Administración Tributaria también está facultada para efectuar, de oficio, la valoración de los bienes inmuebles sin declarar; potestad conferida según lo regulado en el artículo 17 de la Ley de cita, en concordancia con el artículo 31 de su Reglamento. Ese proceso consiste en seleccionar el grupo de propietarios que no han presentado declaración o que la declaración ya no está vigente, así como aquellos que tengan registrados valores bajos, los que poseen propiedades y construcciones grandes, o que por su ubicación son de mayor plusvalía, por lo que son de interés tributario para la Municipalidad.

No obstante lo comentado, la Municipalidad no tiene la práctica de realizar avalúos de aquellos bienes inmuebles en que existen dudas sobre el valor consignado en la declaración respectiva, así como de los casos en que los propietarios no cumplen con ese requisito; en consecuencia, tampoco se afecta la base imponible, situación que afecta la percepción de los recursos provenientes del IBI y que se constituye en una limitación importante que atenta contra el accionar municipal y el desarrollo del cantón.

Las fallas apuntadas obedecen a que la administración municipal no ha tomado medidas para el funcionamiento de una Unidad de Valoraciones, no obstante que es precisamente a la que le compete calcular el IBI. En el artículo 19 de la Ley del Impuesto de Bienes Inmuebles, se señala que en todas las municipalidades se establecerá una oficina de valoraciones que deberá estar a cargo de un profesional capacitado en esta materia e incorporado al colegio respectivo.

<sup>20</sup> La responsabilidad de la ejecución de este proyecto recae en una Unidad Ejecutora, que opera como un órgano adscrito al Ministerio de Hacienda.

<sup>21</sup> Nota del 30 de setiembre de 2008, del Topógrafo Municipal.

La falta de valoraciones actualizadas de los bienes inmuebles del Cantón menoscaba las finanzas municipales, según se ejemplifica seguidamente:

i. De los 26.282 derechos en el cantón, únicamente 1395 fincas (aproximadamente el 5%) están valoradas en montos que sobrepasan los ¢10.000.000,00.

ii. Tres propiedades ubicadas en el distrito de Alajuelita, cuyos valores según el Registro Nacional ascienden a ¢3.000.000,00, ¢3.250.000,00 y ¢3.500.000,00; están tasadas en el Sistema de información Municipal (SIM), en apenas ¢1.000.000,00, ¢300.000,00 y ¢200.000,00, respectivamente.

iii. De acuerdo con los registros del SIM, al 31 de diciembre de 2007, el IBI se aplica a 15.977 propiedades en el cantón que corresponden a 26.282 derechos, con un monto imponible total de ¢82.360.482.513,00; o sea, que en promedio, cada derecho está tasado en ¢3.133.722,03.

Del total de derechos, al menos el 23% (6.145 propiedades) corresponden a las denominadas "Fincas con imponible cero"; esto es, bienes inmuebles cuyo valor es insignificante o que no están debidamente acreditadas en el Registro de la Propiedad; y por ende, tampoco están afectas al pago del impuesto sobre la propiedad; sin que a la fecha el municipio haya realizado acciones para determinar los valores actuales de esas propiedades, lo que provoca que se estén dejando de percibir sumas importantes en la recaudación de este tributo.

#### **2.4.3. Fallas en el registro y control de las modificaciones de la base imponible, por la constitución de cédulas hipotecarias.**

En el artículo 14 de la Ley Nro. 7509 y 21 de su Reglamento, se estipula que la base imponible de un inmueble puede ser modificada en forma automática, sin necesidad de notificación al interesado, entre otros motivos, por "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**". (El resaltado es nuestro).

Empero, de una muestra de 54 hipotecas inscritas en el Registro Público entre el 2006 y 2007, se determinó que al menos 27 no han sido incluidas en el sistema automatizado para bienes inmuebles de ese Ayuntamiento. En virtud de lo explicado, a la fecha de este estudio se estableció una diferencia en la base imponible del tributo de marras, que asciende a ¢484.527.101,17, lo que permite colegir que al 31 de diciembre de 2007, no se pusieron al cobro cuentas por concepto del impuesto sobre propiedades que ascienden a ¢1.211.317,75.

Lo expuesto en este aparte denota que la Administración, a pesar de que está legalmente habilitada para realizar de oficio las revaloraciones a los bienes inmuebles del cantón en las cuales medie la constitución de un gravamen hipotecario o de cédulas hipotecarias, no en todos los casos está procediendo de oficio con dicha labor, de forma tal que se actualice el valor de las propiedades conforme se produzcan eventos de esa naturaleza; y de paso, se incremente la base imponible del impuesto y por ende, el monto del tributo a cobrar.

La debilidad en comentario es contraproducente a los intereses locales, toda vez que la captación de mayores recursos permite el desarrollo, al menos en parte, de algún proyecto de obra urbanística, vías de comunicación u otras obras tendentes a mejorar la calidad de vida de los habitantes del cantón.

## **2.5. Ausencia de manuales de procedimientos y de reglamentos.**

La norma 4.5 del Manual de normas generales de control interno establece que las instrucciones de alcance general deben darse por escrito y mantenerse en un compendio ordenado, actualizado y de fácil acceso que sea de conocimiento de todos y cada uno de los funcionarios de la institución.

Por ende, los instructivos o manuales con los procedimientos para llevar a cabo las tareas en una organización, permiten estandarizar y normar las principales actividades, operaciones y trámites internos y constituyen un elemento importante para la definición de responsabilidades y para la inducción y guía de quienes desempeñan esas labores. Toda esa metodología debe ser divulgada por medios idóneos, para que los funcionarios involucrados en cada proceso conozcan con claridad sus funciones y responsabilidades y evitar interpretaciones erróneas, aspectos importantes para una gestión uniforme, eficiente y de mayor control en procura de la satisfacción de los objetivos institucionales y de una apropiada tutela de los fondos públicos.

No obstante lo anterior, se comprobó que en esa Corporación Municipal no se dispone de manuales o instructivos que definan los procedimientos para la ejecución de las principales tareas que se realizan, así como las actividades de control necesarias y los niveles de responsabilidad de los distintos funcionarios que desarrollan las operaciones relacionadas con bienes inmuebles, permisos de construcción, patentes municipales e inspecciones; según se detalla a continuación:

a) No se dispone de procedimientos escritos para los pasos a seguir sobre declaraciones de impuesto de bienes inmuebles, así como los trámites pertinentes en caso de no presentar el citado documento.

b) Faltan procedimientos escritos para el trámite de los permisos de construcciones, que incluya normas sobre los requisitos según el tipo de obra a realizar; el trámite para la revisión de requisitos, aprobación y registro de los permisos otorgados y para la emisión de comprobantes y cobro del impuesto; así como, procedimientos relacionados con los trámites en caso de infracciones y tramitación de denuncias ante incumplimientos de los contribuyentes.

c) Se carece de instructivos oficiales en los cuales se establezcan las políticas y procedimientos para la ejecución de las operaciones relacionadas con el otorgamiento de licencias por la realización de las actividades lucrativas, que incluya, entre otros asuntos, normas sobre los requisitos necesarios según el tipo de actividad, definición del impuesto según las modalidades establecidas (tasación de oficio o con base en la declaración) y los procedimientos de control.

d) Mediante acuerdo dictado por el Concejo Municipal en la sesión ordinaria Nro. 68 del 8 de junio de 1999, se aprobó un reglamento de patentes, el cual, por tratar asuntos que afectan directamente a los munícipes de ese Cantón, requiere obligatoriamente la consulta pública de terceros -con carácter no vinculante-, mediante su publicación en el Diario Oficial, por un plazo mínimo de diez días hábiles, luego del cual

ese órgano deliberativo se pronunciará en definitiva y el documento final debe ser publicado nuevamente en La Gaceta, con indicación de su momento de vigencia<sup>22</sup>.

El reglamento de marras no ha sido sometido a conocimiento de terceros, de ahí que exista la posibilidad de que sea objetado, en el tanto que los contribuyentes consideren lesionados sus derechos.

e) También se carece de manuales o instructivos que puntualicen las tareas específicas que deben desarrollar los inspectores, así como los procedimientos para la programación de rutas de inspección, los roles de visita por zonas y la rotación periódica de las rutas entre los inspectores; los procedimientos para elaborar y tramitar las notificaciones y clausuras, para preparar los expedientes de las denuncias ante los tribunales y para elaborar los informes sobre los resultados de estas tareas.

### 3. CONCLUSIONES.

La gestión tributaria de la Municipalidad de Alajuelita presenta serias debilidades relacionadas con la administración, control, determinación y recaudación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre Construcciones, Impuesto sobre Patentes Municipales y tasas por el Servicio de Recolección de Basura, por lo que es necesario que en ese gobierno local se tomen las acciones para mejorar el control previo y posterior de las actividades involucradas y lograr una eficiente recuperación de esos tributos y tasas, para contar oportunamente con los recursos para el cumplimiento de sus fines en beneficio de las comunidades. Resulta pertinente destacar que en el año 2008, esa Municipalidad logró mejorar, la recuperación de los recursos provenientes del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y los niveles de crecimiento de la morosidad en patentes y recolección de basura experimentaron un crecimiento menor en relación con el año anterior.

Por lo tanto, la administración municipal debe continuar promoviendo que todos los procedimientos en torno a la gestión de los referidos tributos estén apegados al bloque de legalidad vigente, medida con la cual se pretende el fortalecimiento de las finanzas municipales dado que se evitarán situaciones como las comentadas en el presente informe, que eventualmente han representado pérdidas económicas por prescripción o por debilidades importantes de control, así como significativos saldos pendientes de cobro, por los conceptos apuntados, esto como una derivación de su débil esquema de control interno que limita el establecimiento claro de las responsabilidades que se pueden señalar a los funcionarios que han propiciado estas situaciones.

En virtud de ello, es necesario que se preste mayor atención a la definición de políticas y estrategias para mejorar la recaudación de esos tributos, a la urgencia de disponer de sistemas de información idóneos para el fortalecimiento de la gestión tributaria, mejores procesos de valuación, control y registro de las propiedades sujetas al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, así como fortalecer la gestión tanto de los impuestos sobre las patentes municipales otorgadas como del servicio de recolección de desechos sólidos, todo lo cual evidentemente redundará en una mayor captación, lo que representa para ese municipio mayores posibilidades de cumplir con efectividad su razón de ser.

Adicionalmente, es necesario asignar la administración y control del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en una unidad que cuente con profesionales en la materia y el fortalecimiento de las unidades de inspección y cobros; máxime si se consideran las exigencias cada vez mayores propias del crecimiento y desarrollo del sector municipal en

<sup>22</sup> Artículo 43 del Código Municipal.

los últimos años y por la necesidad de disponer de los controles necesarios en procura de lograr una mejor recuperación de los impuestos, lo que favorece y permite contar con una sana administración financiera que genere capacidad económica para atender en forma oportuna y eficiente las necesidades comunales.

#### **4. DISPOSICIONES.**

Con fundamento en lo expuesto, así como en las potestades conferidas 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 al Alcalde Municipal, las cuales son de acatamiento obligatorio y deben ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

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.

##### **4.1. Al Concejo Municipal.**

Apoyar, en la medida y forma que le corresponde a ese órgano colegiado, las iniciativas o planes de acción que proponga la Administración para el efectivo y oportuno cumplimiento de las disposiciones giradas por la Contraloría General en el aparte 4.2 del presente informe, de forma que se dote de los recursos necesarios (financieros, humanos, tecnológicos y logísticos), así como del apoyo requerido, que permitan la fluidez en la implementación de las acciones propuestas, para fortalecer la gestión tributaria de ese gobierno local.

##### **4.2 Al Alcalde Municipal.**

a) Diseñar, en el término de cuatro meses, un plan de acción para fortalecer la gestión de cobro, en el que se incluyan como mínimo, las actividades específicas a realizar, los funcionarios responsables de su ejecución, el plazo máximo para su cumplimiento (que no puede sobrepasar de doce meses), los recursos necesarios y el seguimiento que va a realizar esa Administración. Dicho plan deberá contemplar, al menos, las siguientes acciones:

i. Definición de la unidad administrativa responsable y la asignación de los recursos necesarios para la recuperación del pendiente de cobro conforme lo establece el artículo 4° del Reglamento para el Cobro Administrativo y Judicial de esa Municipalidad. Ver punto 2.1.1.

ii. Diseño e implantación de una estrategia y las herramientas que procuren mayor efectividad en el seguimiento de la recuperación de las cuentas morosas mediante acciones como avisos de cobro, volantes, notificación de las deudas, con el propósito de que no pierdan efecto y si procede, poder llevar los casos, en forma oportuna, a cobro judicial para evitar prescripciones. Dicha estrategia debe considerar, además, lo establecido en el Reglamento de Cobro Administrativo y Judicial de esa Municipalidad y considerar las acciones propuestas en el "Plan de Acción Déficit" de junio

de 2007, para lograr una eficiente recaudación y disminuir el pendiente de cobro. Ver punto 2.1.1.

iii. Definición de un procedimiento para ubicar los casos con mayor antigüedad de morosidad y aplicación de una estrategia con el fin tomar las acciones administrativas sobre estos casos. Ver puntos 2.1.1.

iv. Establecimiento de un proceso de seguimiento de los arreglos de pago que se suscriben con los contribuyentes por deudas atrasadas, con el fin de que los casos en los que no se cumpla con la cancelación de las cuotas convenidas, sean remitidos en forma oportuna a cobro judicial, de conformidad con lo establecido en el Reglamento para el Cobro Administrativo y Judicial de esa Municipalidad. Asimismo, revisar los arreglos de pago que fueron constituidos desde los años 1997 al 2007 para proceder si corresponde su envío a cobro judicial. Ver punto 2.1.1.

v. Definición de los lineamientos necesarios que garanticen que los arreglos de pago que se formalicen con los contribuyentes, se ajusten a condiciones de forma y fondo que atiendan los requerimientos de información para su eventual trámite por la vía judicial y proceder a archivar estos documentos valores bajo la custodia de la Tesorería Municipal. Ver punto 2.1.1.

vi. Depuración y actualización de la información contenida en el sistema de facturación municipal, con el fin de contar con información confiable respecto de los montos adeudados por los contribuyentes. Ver punto 2.1.1.

b) Diseñar, en el término de cuatro meses, un plan de acción para fortalecer la gestión de cobro del Impuesto sobre Construcciones, en el que se incluyan como mínimo, las actividades específicas a realizar, los funcionarios responsables de su ejecución, el plazo máximo para su cumplimiento (que no puede sobrepasar de doce meses), los recursos necesarios y el seguimiento que va a realizar esa Administración. Dicho plan deberá contemplar, al menos, las siguientes acciones:

i. Emitir una directriz al personal municipal, responsable de recibir las solicitudes de permisos de construcción, para que en todos los casos se constate y exija a los interesados, consignar toda la información relativa a las construcciones y urbanizaciones que se plantea en el formulario, así como aportar los planos constructivos, inscripciones en el Registro Público de la Propiedad, número de identificación de planos, consignación de los datos de los propietarios y ubicación de la obra. Ver punto 2.2.1. de este informe.

ii. Proponer mejoras al esquema del registro de las solicitudes de permisos de construcción, de modo que se consigne información estratégica como número de plano constructivo, número de cédula del interesado, número del contrato del Colegio de Ingenieros y Arquitectos, costo de la obra, número, fecha y monto del comprobante de pago del Impuesto sobre Construcciones. Asimismo se debe llevar control de las solicitudes rechazadas y de las aprobadas pero que sus propietarios no han cancelado el impuesto. Ver punto 2.2.2. de este informe.

iii. Proponer un sistema de registro y archivo de las solicitudes de permisos de construcción de urbanizaciones, de modo que se lleve un expediente por cada una de los proyectos autorizados, con toda la información necesaria para su ubicación y la de sus propietarios, planos constructivos, recibos de pago y demás requisitos que por ley deben cumplir y que son necesarios para la inclusión en los registros de catastro y

contable y el traspaso de áreas públicas a la Municipalidad. Ver punto 2.2.3 de este informe.

iv. Establecer las políticas y procedimientos necesarios para realizar de manera técnica, ordenada y eficiente las funciones relativas a la inspección municipal, que comprenda, entre otras actividades, la programación de rutas de inspección para cubrir en forma periódica y sistemática todo el cantón, estableciendo roles de visita por zonas y rotación periódica de las rutas entre los inspectores, la generación de informes periódicos sobre los resultados de las inspecciones realizadas y de la supervisión por parte de la jefatura responsable. Ver punto 2.2.4. de este informe.

c) Diseñar, en un plazo de cuatro meses a partir de la fecha de este informe, un plan de acciones con su respectivo cronograma, que incluya la fecha de inicio y conclusión de las acciones -cuyo plazo no podrá ser mayor a doce meses-, y los responsables de su cumplimiento, para fortalecer la gestión del impuesto sobre patentes, que al menos contemple:

i. Mejora del sistema de información automatizado en uso, que permita identificar en forma oportuna, aquellos patentados que no presentan ante la Municipalidad de Alajuelita la declaración anual jurada de sus ingresos y copia de las declaraciones sobre la renta selladas por la Dirección General de Tributación Directa, factores determinantes de la imposición del tributo. Ver punto 2.3.1. de este informe.

ii. Definición de directrices claras para fortalecer el seguimiento sobre la presentación oportuna de las declaraciones de los ingresos brutos percibidos por lo patentados, con el fin de promover dicha presentación, así como para la realización de recalificaciones de oficio. Ver punto 2.3.1. de este informe.

iii. Revisión de la práctica de fijar el cobro del Impuesto sobre Patentes, en las condiciones explicadas en el punto 2.3.2 de este informe; y dictar las directrices pertinentes para que el cálculo de oficio de ese tributo, conjuntamente con las multas que procedan, se realicen con estricto apego a lo dispuesto en la Ley Nro. 7547/95.

d) Elaborar, en un plazo de cuatro meses a partir de la fecha de este informe, un plan de acciones con su respectivo cronograma, que incluya la fecha de inicio y conclusión de las acciones -cuyo plazo no podrá ser mayor a doce meses-, y los responsables de su cumplimiento, para mejorar la gestión y cobro del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Como parte de las acciones de dicho plan al menos deberán:

i. Identificación de las personas físicas y jurídicas que no han presentado la declaración de bienes inmuebles (omisos), dar seguimiento a los contribuyentes que no presenten la declaración y tomar las medidas que en derecho procedan. Ver punto 2.4.1. de este informe.

ii. Actualización de la tabla de valores de terrenos del cantón y proceder a implementarla para el cálculo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de los distritos que conforman ese Cantón. Ver punto 2.4.2. de este informe.

iii. Establecimiento de una oficina de valoraciones a cargo de un profesional capacitado en esta materia e incorporado al colegio respectivo. Ver punto 2.4.2. de este informe.

iv. Definición e implantación de directrices para que la inclusión de hipotecas sobre las propiedades se realice en forma permanente y oportuna en las bases de datos, con el fin de actualizar el valor de las propiedades. Ver punto 2.4.3. de este informe.

e) Establecer, en un plazo de doce meses, los procedimientos escritos que están pendientes sobre la gestión tributaria, relativos a los lineamientos a seguir respecto de la recepción, registro, y archivo de las declaraciones del Impuesto sobre Bienes inmuebles, el trámite de los permisos de construcciones, que incluya los requisitos según el tipo de obra a realizar; la revisión de requisitos, aprobación y registro de los permisos otorgados y para la emisión de comprobantes y cobro del impuesto. Así como los procedimientos relacionados con los trámites en caso de infracciones y tramitación de denuncias ante incumplimientos de los contribuyentes, la ejecución de las operaciones relacionadas con el otorgamiento de licencias por la realización de las actividades lucrativas, que incluya, entre otros asuntos, normas sobre los requisitos necesarios según el tipo de actividad, definición del impuesto según las modalidades establecidas y los procedimientos de control. Tales procedimientos deben contener las actividades a realizar y los niveles de responsabilidad de los distintos funcionarios que participan en los procesos involucrados en las referidas gestiones, los cuales deben ser sometidos a la aprobación correspondiente. Ver punto 2.5 de este informe.

Finalmente, 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.