

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE SERVICIOS MUNICIPALES

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

CONTENIDO

No. de página

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN.	1
1.1. Origen del estudio.	1
1.2. Objetivo del estudio.	1
1.3. Alcance del estudio.	1
1.4. Consideraciones generales acerca del estudio.	1
1.5. Comunicación verbal de los resultados.	2
1.6. Limitaciones en la ejecución de estudio.	3
1.7. Colaboración brindada por los funcionarios municipales.	3
2. RESULTADOS.	3
2.1. IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES.	3
2.1.1. Presentación de las declaraciones.	3
2.1.2. Valoraciones de propiedades.	5
2.1.3. Modificación de la base imponible del impuesto por la constitución de cédulas hipotecarias.	7
2.2. IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES.	8
2.2.1. Trámite de solicitudes y registro de la información.	8
2.2.2. Labores de inspección.	9
2.3. IMPUESTO SOBRE PATENTES MUNICIPALES.	10
2.3.1. Impuesto determinado de oficio.	10
2.3.2. Suspensión de licencias y cobro de lo adeudado.	11

	No. de página
2.4. PENDIENTE DE COBRO.	12
2.4.1. Niveles de morosidad.	13
2.4.2. Gestión de cobro.	17
2.4.3. Sistema informático usado en la gestión de control de los tributos municipales.	19
2.5. OTROS ASPECTOS DE CONTROL.	19
2.5.1. Plan regulador y reglamentos de desarrollo urbano.	19
2.5.2. Manuales de procedimientos y reglamentos.	20
3. CONCLUSIONES.	21
4. DISPOSICIONES.	22

INFORME Nro. DFOE-SM-5-2008

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio sobre la gestión tributaria de la Municipalidad de Puntarenas se realizó con el fin de promover el fortalecimiento de la gestión de ese Ayuntamiento, en procura de lograr una mayor captación de los tributos municipales, con apego al bloque de legalidad vigente y los objetivos y metas de largo y corto plazo planteados por el Gobierno Local. Para los efectos, se consideró el análisis de la gestión de los tributos sobre los bienes inmuebles, las construcciones y las licencias concedidas por la Municipalidad de Puntarenas sobre las actividades lucrativas que se desarrollan en el cantón (patentes), en el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2007, el cual fue ampliado cuando se estimó necesario.

Dicho estudio reveló que los sistemas con que cuenta la organización para la administración y control de las principales actividades relacionadas con esos impuestos, resultan poco funcionales, lo cual le resta capacidad de respuesta tanto a lo interno como a lo externo, afecta la atención de las demandas de la comunidad y consecuentemente limita el cumplimiento de sus obligaciones para generar el desarrollo local.

Esa entidad presenta serias debilidades relacionadas principalmente con la carencia de una unidad que asuma las funciones de revisión de las declaraciones del impuesto sobre bienes inmuebles, así como los procesos para modificar la base imponible por hipotecas o avalúos de las propiedades. Otras debilidades se refieren al trámite, otorgamiento y cálculo del monto imponible para establecer el monto a cobrar por concepto de patentes comerciales y deficiencias en cuanto al trámite, registro (sistemas de información) y labores de inspección para las distintas actividades de la gestión tributaria. También se determinó la ausencia de reglamentos y de manuales de procedimientos para las actividades de la administración tributaria y finalmente una ineficiente gestión de cobro, tanto administrativo como judicial.

La evaluación dejó al descubierto distintos aspectos susceptibles de mejorar, como el fortalecimiento de la unidad de valoraciones, con profesionales en la materia que asuman el rol de tan importante actividad; dictar lineamientos generales para las distintas actividades de la gestión tributaria; revisión de los procedimientos para la actividad de patentes municipales; diseñar una programación para las labores de inspección; elaborar un cronograma de acciones y actividades en procura de lograr una eficiente recuperación de los impuestos municipales; y la elaboración de reglamentos y manuales de procedimientos para las actividades de la gestión tributaria.

Con el propósito de fortalecer la gestión de la municipalidad se emitieron las correspondientes disposiciones tendentes a lograr un mejor control y recuperación de los impuestos y una sana administración financiera que genere capacidad económica para atender en forma oportuna y eficiente las necesidades comunales y las exigencias cada vez mayores producto del crecimiento y desarrollo del municipio.

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE SERVICIOS MUNICIPALES

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

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 ingresos tributarios provenientes del impuesto sobre bienes inmuebles, de los impuestos 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 para el periodo 2008 se seleccionó otro grupo de municipalidades, entre las cuales se encuentra la Municipalidad de Puntarenas, para seguir realizando evaluaciones sobre dicha gestión tributaria.

1.2. OBJETIVO DEL ESTUDIO

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

1.3. 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 por la Municipalidad de Puntarenas sobre las actividades lucrativas que se desarrollan en el cantón (patentes).

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 enero y el 31 de diciembre de 2007, el cual fue ampliado cuando se estimó necesario.

1.4. Consideraciones generales acerca del estudio

La normativa vigente señala que la administración tributaria institucional estará conformada por el conjunto de normas, principios y procedimientos, así como por las unidades administrativas participantes en el proceso de planificación, obtención, asignación, utilización, registro, control y evaluación de sus recursos financieros.

La base jurídica relativa a la gestión tributaria de los gobiernos locales está contenida fundamentalmente en el Código Municipal¹, en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios², en la Ley de la Administración Financiera de la República

¹ Ley N° 7794 del 30 de abril de 1998.

² Ley N° 4755 del 3 de mayo de 1961.

y Presupuestos Públicos³ y su Reglamento⁴, en la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles Nro. 7509, sus reformas y su reglamento; Ley de Construcciones Nro. 833 del año 1994; Ley de Planificación Urbana Nro. 4240; en la Ley General de Control Interno Nro. 8292, del 18 de julio de 2002, en la Ley de Impuestos Municipales del Cantón de Puntarenas⁵ 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.

El objeto del impuesto sobre bienes inmuebles, establecido en la Ley Nro. 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 al artículo 4 de esa Ley, para lo cual las entidades municipales, 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 poder efectuar obras de construcción dentro de una determinada localidad, por la cual esa entidad 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, estableciendo 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.

1.5. COMUNICACIÓN VERBAL DE LOS RESULTADOS

La comunicación verbal de los resultados del estudio y la entrega del borrador del informe a la Administración, se llevó a cabo en el salón de sesiones de la Municipalidad de Puntarenas, en reunión efectuada a las 9 horas del 10 de julio de 2008, con la presencia de la Licda. Karla Prendas Matarrita, Presidenta del Concejo Municipal, Licda. Agnes Gómez Franceschi, Alcaldesa Municipal, Lic. Luis Alberto Gamboa Cabezas, Director de Auditoría Interna a. i., Licda. Marny Chan Sibaja, Directora de Hacienda; Lic. Álvaro Alvarado Ocampo, Administrador Tributario, Ing. Mauricio Gutiérrez Villafuerte, Director de Desarrollo y Control Urbano, Arq. Arturo Moreira Pereira, Coordinador de Planificación Urbana y Bach. Heiner Fallas Romero, Coordinador de Inspectores. Lo anterior con el propósito de conocer sus opiniones y puntos de vista sobre el particular.

³ Ley N° 8131, del 18 de setiembre de 2001.

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

⁵ Ley N° 7866 del 26 de enero de 2000.

En respuesta, mediante oficio Nro. AM-1686-08 del 21 de ese mismo mes y año, la Alcaldesa Municipal manifestó la conformidad y aceptación de los resultados del estudio e indicó además, que ya se están tomando algunas acciones para corregir las debilidades detectadas.

1.6. Limitaciones en la ejecución del estudio

Las principales limitaciones para realizar el estudio fueron las debilidades imperantes en el sistema de información automatizado que dispone la municipalidad, lo que imposibilitó obtener alguna información, deficiencia que se comentará en un punto del capítulo de resultados de este informe.

1.7 Colaboración brindada por los funcionarios municipales

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

2. RESULTADOS

2.1. Impuesto sobre bienes inmuebles

2.1.1. Presentación de las declaraciones

La normativa vigente señala que los sujetos pasivos están obligados a presentar, a la municipalidad del cantón 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 inmuebles⁶.

No obstante lo anterior, se determinó que el impuesto sobre bienes inmuebles es calculado con base en las declaraciones realizadas por los contribuyentes en 1995, sin que a la fecha se hayan actualizado tales valoraciones, con excepción de los casos relativos a las construcciones, adiciones o mejoras a las edificaciones.

Asimismo, no se localizó evidencia de que la Administración Tributaria de la municipalidad haya 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 instructivo⁷, 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.

Por otra parte, esa Municipalidad tampoco cuenta con un sistema de información que le permita determinar, entre otros aspectos, aquellos contribuyentes que no han presentado la respectiva declaración, ni de las

⁶ Artículos 16 de la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles N° 7509 y sus reformas, y artículo 27 de su Reglamento.

⁷ Artículo 3° de la Ley N° 7729, en concordancia con el artículo 25 del Reglamento a la Ley sobre el Impuesto de Bienes Inmuebles.

declaraciones próximas a vencer o de aquellas que deben someterse a un avalúo, así como de las exoneraciones recibidas y concedidas; lo que conlleva a que esa labor se tenga que realizar en forma manual, con lo cual se incrementa la posibilidad de errores y omisiones, no siendo la información disponible oportuna, ni la necesaria para la toma de decisiones acertadas.

Lo señalado en los párrafos precedentes, origina una cantidad importante de propiedades, en las que la base imponible sobre la cual se calcula el monto de ese impuesto se encuentra desactualizada o es cero, con la consecuente disminución de los ingresos municipales por este tributo; lo cual se puede visualizar con mayor claridad en el cuadro que se inserta a continuación, sobre una muestra de propiedades en estudio:

MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS

IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES VALORACIÓN DE PROPIEDADES

PROPIEDAD	BASE IMPONIBLE (a)	IMPUESTO APLICADO	AVALÚO (b)	IMPUESTO A COBRAR
Puntarenas, 1.738,83M ²	¢2.897.719,00	¢7.244,30	¢80.855.595,00	¢202.138,99
Puntarenas, 2.179,98M ²	¢350.000,00	¢875,00	¢19.755.918,00	¢49.389,80
Chacarita, 2.591,85M ²	¢4.500.000,00	¢11.250,00	¢36.545.085,00	¢91.362,71
Chacarita, 4.494,80M ²	¢14.788.626,00	¢36.971,57	¢26.249.632,00	¢65.624,08
Puntarenas, 871,51M ²	¢10.150.570,00	¢25.376,43	¢15.844.051,80	¢39.610,13
Puntarenas, 806,18M ²	¢1.500.000,00	¢3.750,00	¢44.742.990,00	¢111.857,48
Puntarenas, 829,49M ²	¢13.280.000,00	¢33.200,00	¢38.571.285,00	¢96.248,21
TOTALES	¢47.466.915,00	¢118.667,30	¢262.544.556,80	¢656.231,40

- (a) Base imponible del impuesto sobre bienes inmuebles, según datos del sistema automatizado de esa Municipalidad.
- (b) Valoraciones realizadas por el Encargado de Catastro Municipal, según oficio N° AT-CAT-035-06 del 11 de junio de 2008, con base en la "Plataforma de Valores Terreno por Zonas Homogéneas" del Ministerio de Hacienda, entregada a ese Municipio en el 2003.

Como puede apreciarse, en solamente los siete casos incluidos en el cuadro que antecede, la base imponible del impuesto sobre bienes inmuebles se incrementó en ¢215.077.641,80 (¢262.544.556,80 menos ¢47.466.915,00); y por ende, el tributo a cobrar por ese concepto también aumentaría en ¢537.564,10, (¢656.231,40 menos ¢118.667,30); aspecto que podría tener mayor impacto si se toma en cuenta la cantidad de contribuyentes que están en las condiciones explicadas en este punto.

Es importante citar que en los casos en que no exista declaración de bienes por parte del titular del inmueble, 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 gran plusvalía, por lo que son de interés tributario para la Municipalidad.

2.1.2. Valoraciones de propiedades

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 de la Dirección General de Tributación Directa del Ministerio de Hacienda. Al respecto, desde el 2003 en esa Corporación Municipal se cuenta con la “Plataforma de Valores de Terreno por Zonas Homogéneas”, elaborado en el 2001 por el Órgano de Normalización Técnica del Ministerio de Hacienda (ONT); herramienta que fue concebida precisamente para que los ayuntamientos calculen con mayor precisión los valores declarados por los propietarios de los bienes inmuebles, y que en la Municipalidad de Puntarenas no se ha utilizado.

En la actualidad como parte de un proyecto financiado con un empréstito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) denominado “Regularización del Catastro y Registro”⁸, se están actualizando las plataformas de valores de varias municipalidades, entre ellas la de Puntarenas, con el fin de que los valores de los terrenos en cada uno de los cantones beneficiarios de este proyecto, estén acorde 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.

En cuanto a esta función de valoración de propiedades que debe realizar la municipalidad, se comprobó que aunque en el Mapa Básico de Organización Municipal se incluye una Unidad de Valoración, en la práctica esa dependencia no está funcionando, razón por la cual no se realizan 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 del tributo, situación que afecta la percepción de los recursos provenientes del impuesto sobre bienes inmuebles y que se constituye en una limitación importante que atenta contra el accionar municipal y el desarrollo del cantón.

La administración municipal no ha tomado medidas para que dicha oficina funcione, no obstante que es precisamente a la que le compete calcular el impuesto sobre bienes inmuebles, fuente importante de ingresos significativos para el Ayuntamiento. 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.

La carencia de dichas valoraciones implica un perjuicio económico a ese Ayuntamiento, que alcanzaría montos considerables, según se pudo apreciar en el cuadro del punto anterior y en los casos que se describen a continuación:

⁸ La responsabilidad de la ejecución de este proyecto recae en una Unidad Ejecutora, que opera como un órgano adscrito al Ministerio de Hacienda.

a) De acuerdo con los registros del Sistema de Información Municipal, al 31 de diciembre de 2007, el impuesto sobre bienes inmuebles se aplica a 37.975 propiedades en el cantón, con un monto imponible total de ¢106.072.434.448,00; o sea, que en promedio, cada finca está tasada en ¢2.793.217,50.

Además, en dicho sistema también se encuentran registradas 6.401 "Fincas con imponible cero" (17% del total de propiedades aproximadamente); 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.

A manera de ejemplo, si se toma en cuenta el valor promedio apuntado para cada propiedad, se concluye que la Administración está dejando de considerar como parte de la base imponible del impuesto sobre bienes inmuebles, un total de ¢17.879.385.198,20; y en consecuencia, el tributo dejado de aplicar para las citadas "Fincas con imponible cero", podría ser de ¢44.698.469,31, anuales⁹.

b) El fraccionamiento de propiedades constituye una de las razones por las cuales la Municipalidad está facultada automáticamente para calcular, facturar y recaudar el impuesto de cita que resulte a cada uno de los lotes resultantes, según lo estipulado en el artículo 14. e) de la Ley que versa sobre la materia. En concordancia con lo anterior, en el artículo 21 del Reglamento a la Ley se indica que "...se considera fraccionamiento tanto la segregación como la división de una finca. En el fraccionamiento se aplicará la proporcionalidad del valor registrado de la finca madre, según el área segregada o dividida".

No obstante lo anterior, se determinó que en la práctica no se aprovechan esas oportunidades para actualizar el valor de los nuevos lotes, sino que más bien los terrenos han sido estimados en montos que resultan inferiores al que realmente les corresponde; e incluso, se observó que uno de los casos considerados en la muestra selectiva, ni tan siquiera está incluido en el sistema automatizado, conforme se puede ver en el siguiente cuadro:

⁹ 6.401 fincas con valor promedio de ¢2.793.217,50, = ¢17.879.385.198,20; multiplicado por 0.0025 correspondiente al tributo de bienes inmuebles = ¢44.698.469,31, anuales.

MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS

ESTIMACIÓN DEL VALOR DE LOTES FRACCIONADOS

PROPIEDAD	NUEVO LOTE		AVALÚO (b)
	M ²	VALOR ESTIMADO (a)	
Distrito Barranca, 88.105,56M ² , ¢252.099.000,00, a ¢2.861,33 C/M ²	1.038,74	¢1.380.540,00	¢3.521.328,60
	1.115,62	¢1.483,774,00	¢3.882.357,60
	1.209,82	SIN REGISTRAR	¢3.302.808,60

- (a) Base imponible del impuesto sobre bienes inmuebles, según datos del sistema automatizado de esa Municipalidad.
- (b) Valoraciones realizadas por el Encargado de Catastro Municipal, según oficio N° AT-CAT-035-06 del 11 de junio de 2008, con base en la "Plataforma de Valores Terreno por Zonas Homogéneas" del Ministerio de Hacienda, entregada a ese Municipio en el 2003.

2.1.3. Modificación de la base imponible del impuesto 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 36 hipotecas inscritas en el Registro Público entre el 2002 y 2003, se determinó que al menos 13 no han sido incluidas en el sistema automatizado para bienes inmuebles que impera en 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 ¢330.732.965,00, 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 ¢3.577.500,70.

Lo expuesto en este aparte denota que aunque la Administración 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, en la práctica no se procede 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 afecta negativamente los intereses locales, toda vez que la captación de mayores recursos permitiría 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.

2.2 Impuesto sobre construcciones

2.2.1. Trámite de solicitudes y registro de la información

El artículo 1° de la Ley de Construcciones, Nro. 833 del 2 de noviembre de 1949, 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”.

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.

En relación con dicho articulado, en el estudio se determinó que existe un inadecuado manejo y control de los permisos de construcción, ya que pese a la falta de información en varias de las solicitudes que hacen los propietarios, tal como las características generales, tipo de materiales a utilizar y acabados, entre otros datos; en la Municipalidad se aprobaron los respectivos permisos, situación que dificulta el cálculo del impuesto y la labor de inspección de las construcciones.

En efecto, de acuerdo con los resultados de las pruebas selectivas aplicadas, se observó que en la mayoría de las solicitudes de permiso de construcción, que por su magnitud fueron tramitadas con base en croquis, no se exigió a los interesados la información básica en referencia, misma que es necesaria para determinar el impuesto a cobrar y que además, facilita las verificaciones en el campo para corroborar si la construcción llevada a cabo efectivamente coincide con la venia otorgada por ese Ayuntamiento.

Adicionalmente, se comprobó que en el registro de permisos de construcción no se consigna el número de catastro, la cédula física o jurídica de quien tramita el permiso, el número de contrato del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, dirección y costo de la obra, ni la fecha de su conclusión; información necesaria para efectos de realizar las correspondientes verificaciones en el campo, así como verificar la información que mantienen otras entidades relacionadas con el otorgamiento de esos permisos.

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, a la fecha de este informe se encuentran pendientes de cobro; aspecto que se ampliará en el siguiente punto de este mismo documento.

La falla apuntada constituye inobservancia 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.

2.2.2. Labores de inspección

a) La Unidad de Inspección tiene entre sus principales funciones, la responsabilidad de ejercer estricta vigilancia sobre aspectos varios relacionados con construcciones, bienes inmuebles y patentes, así como dar apoyo en su campo a otras dependencias municipales que así lo demanden. Para tales efectos, esa dependencia está conformada por nueve funcionarios municipales, aunque de éstos, cuatro se dedican a labores de índole administrativo.

De la situación de marras, se colige que no todo el recurso humano contratado para efectuar inspecciones físicas en el cantón está asumiendo la ejecución de dichas tareas, sino que más bien sus esfuerzos se concentran en otras funciones, que aunque no dejan de ser importantes, podrían incidir en la poca efectividad que se espera de las citadas inspecciones, afectando eventualmente la recaudación de recursos que son imprescindibles para la satisfacción de las demandas de la comunidad.

A lo expuesto debe agregarse que esa dependencia carece de suficientes recursos materiales para desarrollar con absoluta normalidad las actividades que le han sido encomendadas, al contar únicamente con dos vehículos (uno de los cuales está destinado a la zona marítimo terrestre) y una motocicleta¹⁰.

b) En el artículo 87 de la referida Ley de Construcciones, se estipula que compete a las municipalidades ejercer una estricta vigilancia sobre las obras que se ejecuten en su jurisdicción y el uso que se les esté dando; y que los inspectores municipales son sus agentes, que tienen como misión vigilar la observancia de los preceptos de esta normativa.

Sobre ese mismo particular, es importante advertir que las labores de inspección posibilitan, entre otros asuntos, corroborar que efectivamente las construcciones que se realizan en el cantón efectivamente obedecen a las solicitudes aprobadas por esa Municipalidad, y que las obras se ejecutan en lugares aptos, por ejemplo, en zonas no propensas a inundaciones o deslizamientos. Además, esa tarea incide directamente en las finanzas municipales al asegurarse una adecuada y oportuna recaudación del impuesto sobre construcciones correspondiente, permite la actualización de la base imponible para el cobro del impuesto sobre bienes inmuebles, así como de la base de usuarios para los diversos servicios brindados por ese Gobierno Local; y afecta también el cobro del impuesto por patentes, en el tanto las construcciones sean de índole comercial.

No obstante lo explicado, en esa Municipalidad no se tiene la práctica de realizar varias inspecciones, en diferentes momentos, sobre una misma propiedad, por ejemplo al iniciar la construcción, cuando está en proceso y al concluirse ésta. Situación similar se presenta con las obras que han sido paralizadas, a efecto de verificar que se mantengan en ese estado hasta que hayan cumplido los requisitos¹¹.

¹⁰ Oficio N°AT-033-08 del 29 de mayo de 2008, del Administrador Tributario.

¹¹ Oficio N° DCV-119-2008 del 26 de marzo de 2008, del Director de Desarrollo y Control Urbano.

Esta revisión es indispensable para controlar variaciones significativas que podrían incrementar el costo originalmente estimado de la obra y el cumplimiento de otros requisitos o el ajuste en el monto del impuesto de construcción determinado originalmente.

Además, la falta de dichas fiscalizaciones propicia la existencia de numerosas solicitudes de permisos de construcción, cuyos interesados desistieron en continuar hasta su aprobación o rechazo final y que por ende, tampoco han sido objeto de tasación y cobro alguno del impuesto, en los casos en que proceda; sin que adicionalmente en la Municipalidad se apliquen labores de seguimiento tendientes a verificar si la construcción se llevó a cabo; o bien, si en definitiva la edificación no se ejecutó.

c) En la norma 4.9 del Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización, se establece que la dirección superior y los funcionarios que ocupan puestos de jefatura deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de los procesos, transacciones y operaciones de la institución, con el propósito de asegurar que las labores se realicen de conformidad con la normativa y las disposiciones internas y externas vigentes.

No obstante lo anterior, se determinó que en esa Municipalidad no se tiene la práctica de ejercer supervisiones de campo sobre las tareas que llevan a cabo los inspectores; actividad necesaria por cuanto esa labor de control permite adquirir, sobre la marcha, una seguridad razonable de que la gestión real es congruente con lo que se planeó hacer y mantener el control sobre cada paso de los procesos, transacciones y operaciones, desde el momento en que se proponen y hasta después de su materialización. Además, las supervisiones de las labores realizadas por los inspectores municipales, facilitarían la comunicación a los subalternos de las observaciones y recomendaciones pertinentes para mejorar la gestión, aplicar justamente la autoridad precisa para que aquéllas se implanten con eficiencia y puntualidad, y generar en el personal la motivación requerida para que colabore en la ejecución eficaz de los planes.

2.3 Impuesto sobre patentes municipales

2.3.1. Impuesto determinado de oficio

De conformidad con lo señalado en la Ley de Impuestos Municipales del cantón de Puntarenas, 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 del impuesto de patentes, y con esta información la Municipalidad calcula el tributo por pagar. En caso de que los contribuyentes no cumplan con la presentación de la declaración jurada de cita, esa entidad está facultada para tasar de oficio el impuesto de patente municipal¹².

¹² Ley Nro. 7866 del 26 de enero de 2000, artículos 1° y 8°.

No obstante la importancia de contar oportunamente con tales declaraciones juradas, por cuanto estas constituyen por excelencia una importante fuente de datos que permite a la Municipalidad de Puntarenas disponer de información actualizada sobre los factores determinantes de la imposición; sean la renta líquida gravable y los ingresos brutos anuales que perciban las personas físicas o jurídicas afectas al impuesto, durante el período fiscal anterior al año que se grava; el sistema automatizado en uso no permite generar información relativa a los contribuyentes que no han presentado dichas declaraciones juradas, para efectos de calcular de oficio el monto que les corresponde pagar en el año siguiente; labor que por consiguiente es ejecutada en forma manual.

Esta situación denota una débil gestión de parte de la administración municipal en materia de vigilancia de la normativa que regula el ejercicio de las actividades lucrativas; resta agilidad a la ejecución de esa tarea e incrementa la posibilidad de errores y omisiones; se favorece la posible evasión del pago de impuestos municipales por parte de contribuyentes omisos en la presentación de las declaraciones juradas de impuestos; y menoscaba la recaudación de mayores ingresos para el desarrollo local.

2.3.2. Suspensión de licencias y cobro de lo adeudado

En el artículo 79 del Código Municipal se establece literalmente que: “Para ejercer cualquier actividad lucrativa, los interesados deberán contar con la licencia municipal respectiva, la cual se obtendrá mediante el pago de un impuesto. **Dicho impuesto se pagará durante todo el tiempo en que se haya ejercido la actividad lucrativa o por el tiempo que se haya poseído la licencia, aunque la actividad no se haya realizado**”. (El resaltado no corresponde al original).

Si la Municipalidad comprueba fehacientemente que algunos negocios ya no existen o se encuentran cerrados, debe proceder a suspender de oficio la licencia, para lo cual una simple inspección municipal bastaría para constatar tales situaciones, cuya acta levantada al efecto se debe dejar en el expediente respectivo; y en ese mismo acto, debe llevar a cabo las acciones pertinentes a efecto de gestionar el cobro de los tributos adeudados hasta la fecha de la inspección. Posteriormente, debe velar para que no se siga incluyendo a los contribuyentes que ya no realizan actividades lucrativas, dentro de las sumas pendientes de cobro, sino que más bien debe excluirlos de tales listados. En circunstancias similares debe procederse con aquellos patentados que han abandonado la actividad y que sin embargo no gestionaron el respectivo retiro de la licencia.

No obstante lo explicado, en esa Corporación Municipal no se tiene la práctica de suspender de oficio las licencias por concepto de patentes, ni tampoco se ejercen acciones para lograr la recuperación de las cuentas sin cobrar¹³. Además, tampoco se han realizado las acciones necesarias para depurar los registros, en razón de que no se han hecho los estudios y análisis respectivos para identificar casos como los apuntados y realizar las modificaciones pertinentes. En consecuencia, la base de datos no solamente muestra información errónea, sino que trimestralmente se sigue generando el cobro correspondiente, lo que genera un incremento ficticio del pendiente de cobro, situación que va en detrimento de los procesos de toma de decisiones, evaluación de resultados y rendición de cuentas.

2.4 Pendiente de cobro

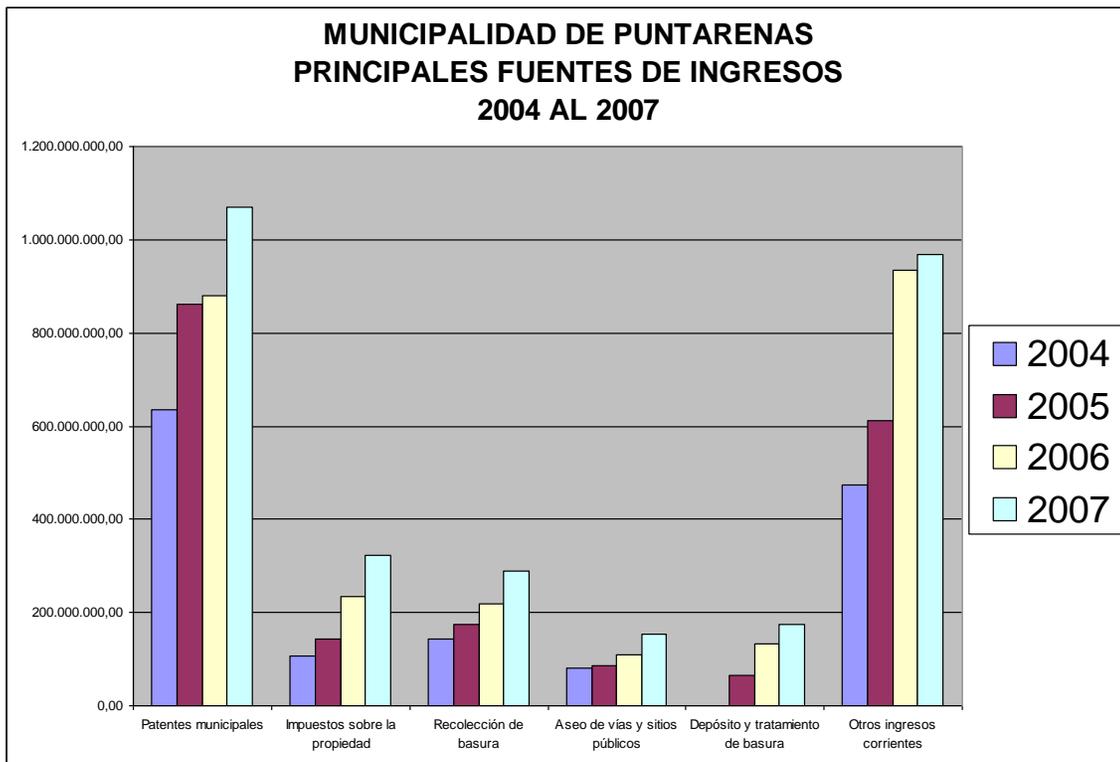
Antes de entrar en materia, nuevamente se advierte sobre las limitaciones existentes para llevar a cabo un análisis efectivo de la composición del pendiente de cobro, considerando que el sistema de información utilizado no permite evaluar la conformación de ese pendiente y aspectos como la antigüedad de saldos, distritos con el mayor pendiente o categorías de contribuyentes, entre otras clasificaciones, y por ende se constituye en una limitación para dirigir estrategias específicas para su seguimiento y recuperación.

El cantón de Puntarenas reporta 80.049 habitantes¹⁴ 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 de tasas y precios por la prestación de servicios públicos. Para el periodo 2007 los ingresos por los conceptos citados constituyeron aproximadamente el 72% (¢2.137.926.002,07) del total de recursos percibidos por concepto de ingresos corrientes (¢2.976.396.512,47).

El principal ingreso de la Municipalidad de Puntarenas es por concepto de impuesto de patentes, seguido en orden de importancia, por el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) y por el cobro de la tasa por la prestación del servicio de recolección de basura, los cuales han ido en aumento en los últimos cuatro años, tal y como se muestra en el siguiente gráfico:

¹³ Oficio N° DCV-119-2008 del 26 de marzo de 2008, del Director de Desarrollo y Control Urbano.

¹⁴ Censo del año 2000 realizado por el INEC a nivel nacional: cantón central de Puntarenas 102.504 habitantes, menos 22.455 habitantes de Cóbano, Lepanto, Monteverde y Paquera.



Fuente: Liquidaciones presupuestarias del 2004 al 2007.

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

2.4.1. Niveles de morosidad

El pendiente de cobro al 31 de diciembre de 2007 de esa Corporación Municipal, ascendió a $\text{¢}2.304.510.062,04$, el cual está conformado principalmente por sumas dejadas de ingresar a las arcas municipales, por los tres rubros apuntados líneas atrás y que son los que generan, en términos absolutos y porcentuales, la mayor cantidad de ingresos. Sobre ese particular, obsérvese el siguiente cuadro:

**MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS
PENDIENTE DE COBRO
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2007**

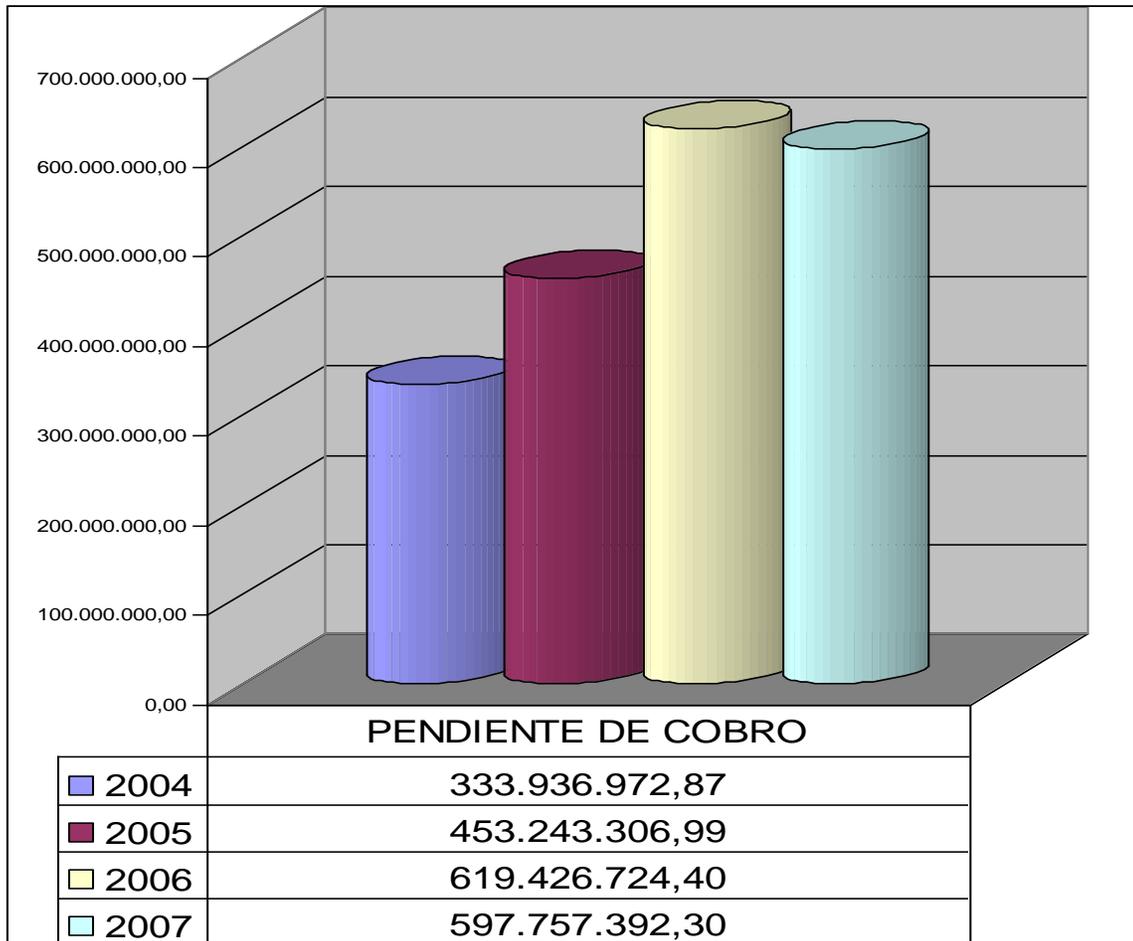
CONCEPTO	PENDIENTE DE COBRO	
	ABSOLUTO (¢)	RELATIVO (%)
Patentes municipales	597.757.392,30	26
Recolección de basura	530.193.039,95	23
Impuesto sobre bienes inmuebles	416.448.862,68	18
Otros rubros	760.110.767,11	33
Total pendiente de cobro	2.304.510.062,04	100

Fuente: Liquidación presupuestaria 2007.

El cobro ha mostrado problemas relativos a la alta morosidad en tales rubros, situación que evidencia la necesidad de acciones efectivas para fortalecer la gestión tributaria, según se comenta seguidamente:

a) Aunque los ingresos reportados por concepto del impuesto sobre patentes han venido en aumento, en los últimos cuatro ejercicios económicos, también el saldo del pendiente de cobro reportado por ese impuesto muestra cifras importantes. Efectivamente, las sumas dejadas de cobrar para los años del 2004 al 2007 fueron de ¢333.936.972,87, ¢453.243.306,99, ¢619.426.724,40 y ¢597.757.392,30, respectivamente. Aunque se nota una mejoría en el último año, tal como se aprecia en el gráfico que se inserta a continuación, es necesario continuar mejorando la gestión de cobro:

**MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS
IMPUESTO POR PATENTES
PENDIENTE DE COBRO
2004 AL 2007**



Fuente: Liquidaciones presupuestarias del 2004 al 2007.

La existencia de pendiente de cobro en este rubro resulta inaceptable, si se considera que el artículo 81 bis del Código Municipal, otorga facultades a las municipalidades para clausurar los negocios o actividades que dejen de pagar la patente municipal por dos trimestres consecutivos.

b) En lo que se refiere al servicio de recolección de basura, es importante destacar que aunque los ingresos han venido en aumento en los últimos cuatro años; los porcentajes de las sumas recuperadas por ese concepto en el período de cita, reflejan que aún dista mucho para calificar como razonablemente aceptables los esfuerzos realizados por la Administración en ese sentido. Como corolario, se tiene que el pendiente de cobro también se ha visto incrementado entre los años 2004 al 2007, según se muestra en el siguiente cuadro:

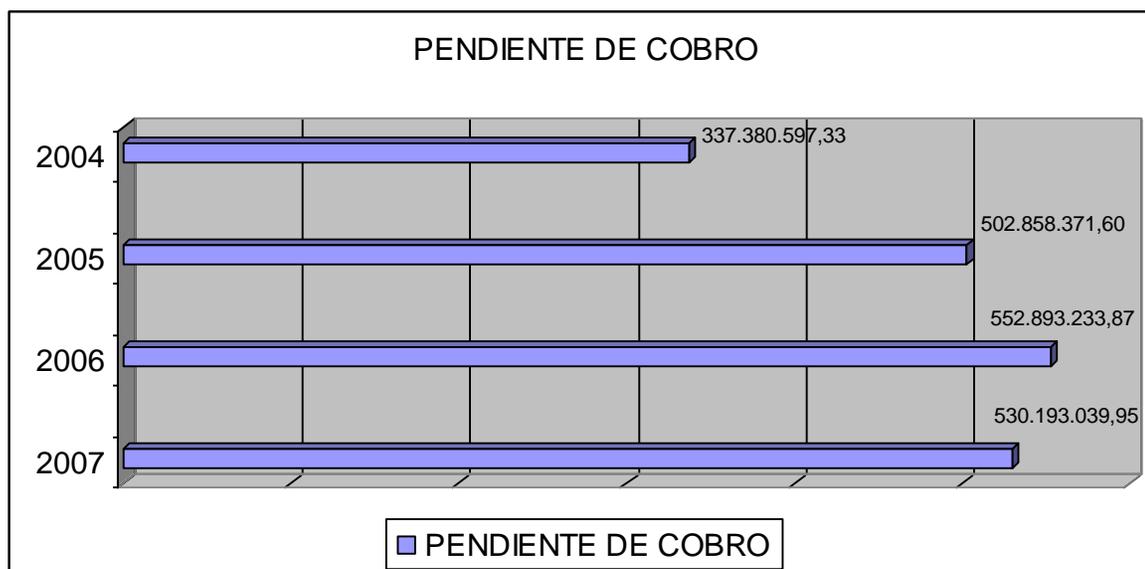
**MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS
RECOLECCIÓN DE BASURA
PENDIENTE DE COBRO
2004 AL 2007**

	2004	2005	2006	2007
	¢	¢	¢	¢
Puesto al cobro	481.247.412,50	677.219.872,25	771.835.897,22	818.913.941,95
Recaudado	143.866.815,17	174.361.500,65	218.942.663,35	288.720.902,00
Pendiente al 31 dic.	337.380.597,33	502.858.371,60	552.893.233,87	530.193.039,95
% recaudado	30	26	29	35
% sin cobrar	70	74	71	65

Fuente: Liquidaciones presupuestarias del 2004 al 2007.

En el siguiente gráfico se reflejan las sumas sin cobrar en el período de marras, donde se observa que aunque la recaudación mejoró levemente en el último año, la Administración debe redoblar esfuerzos para disminuir el pendiente de cobro por ese concepto:

**MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS
RECOLECCIÓN DE BASURA
PENDIENTE DE COBRO
2004 AL 2007**



c) A pesar de los esfuerzos realizados por la administración municipal para recuperar la facturación puesta al cobro por concepto del impuesto sobre bienes inmuebles, no se han obtenido los resultados esperados, ya que una comparación que se hace de la gestión de recuperación de este impuesto, entre los periodos del 2004 al 2007, demuestra que el pendiente de cobro creció en ¢147.103.714,18, como se ilustra en el cuadro siguiente:

**MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS
IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES
PENDIENTE DE COBRO
2004 AL 2007**

PERÍODO	PENDIENTE DE COBRO (¢)	CAMBIO ABSOLUTO (¢)
2004	269.345.148,50	
2005	300.312.753,50	30.967.605,00
2006	372.933.439,78	72.620.686,28
2007	416.448.862,68	43.515.422,90
Total Cambio Absoluto		147.103.714,18

Fuente: Liquidaciones presupuestarias 2004 al 2007.

Sobre el particular, lo puesto al cobro del año 2007 fue de ¢593.251.717,58, y se cobraron ¢176.802.854,90, es decir cerca del 30%; dejándose de percibir, según los controles municipales, ¢416.448.862,68, reflejándose una serie de problemas en cuanto a la administración efectiva de este impuesto y es un indicativo de una débil gestión de cobro o serias deficiencias de la información que se dispone en los sistemas de control de contribuyentes.

En general, lo señalado en los literales anteriores evidencian situaciones que se han mantenido por varios años y que debilitan las finanzas municipales, hechos a los que no se les ha prestado la debida atención y que además, no son consecuentes con los criterios y normas de control interno establecidos en la Ley General de Control Interno y el Manual General sobre Normas de Control Interno. Lo anterior, considerando que, conforme con los registros municipales, se están dejando de percibir, solo en los tributos de patentes, bienes inmuebles y servicio de recolección de basura, un total de ¢1.544.399.294,93, cifra que equivale aproximadamente al 29% de su presupuesto para el 2007; o bien, que incluso aumenta hasta el 48% si se toman en cuenta solamente los ingresos corrientes estimados para ese mismo ejercicio económico¹⁵.

2.4.2. Gestión de cobro

Asociado con los elevados niveles de morosidad, la gestión de cobro y recuperación de deudas por tributos municipales es deficiente, a tal punto que de acuerdo con una muestra selectiva de cuentas de contribuyentes morosos, existen deudas que obedecen a impuestos o tasas dejados de cobrar, con antigüedades que superan incluso los 20 años, algunas con saldos cercanos a los ¢2.000.000,00; y que nunca se sometieron a cobros administrativos o en vía judicial. Además, en el período de estudio tampoco se formalizaron arreglos de pago con los deudores, sino que en la práctica se opta por recibir una parte del monto dejado de cobrar y el resto se gestiona en pagos parciales; sin embargo, en tales casos no media la suscripción de algún documento que comprometa al contribuyente moroso a cancelar las deudas en un plazo perentorio. Aunado a lo anterior, tampoco se realizan gestiones de cobro masivas, ya

¹⁵ El presupuesto del 2007 fue de ¢5.413.827.886,41, de los cuales ¢2.497.815.070,19, corresponden a ingresos corrientes.

sea mediante campañas, llamadas telefónicas, envío de estados de cuenta a domicilio u otras acciones.

Lo anterior obedece a que en la estructura municipal no se cuenta con una unidad administrativa, en la que se centralicen las operaciones relacionadas con las gestiones de cobro administrativo y judicial. 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. A lo explicado debe agregarse la falta de manuales de procedimientos para la ejecución de las principales tareas que se realizan relacionadas con las gestiones de cobro administrativo y judicial, así como de reglamentos para normar los diferentes aspectos que intervienen en dichas operaciones.

Asimismo, son claras las limitaciones que tiene la Municipalidad para llevar a cabo un análisis efectivo del pendiente de cobro, conforme se explicará con mayor detalle en el punto 2.5.2. del presente informe, toda vez que el sistema de información utilizado no permite evaluar la conformación de ese pendiente y aspectos como la antigüedad de saldos, distritos con el mayor pendiente o categorías de contribuyentes, entre otras clasificaciones; y por ende se constituye en una limitación para dirigir estrategias específicas para su seguimiento y recuperación.

Esa debilidad conlleva el riesgo de que los contribuyentes morosos aleguen ante la Municipalidad el derecho a la prescripción de sus deudas, beneficio que debe serles reconocido, 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.

Sobre ese mismo particular, 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 transcurrido dicho período, la Municipalidad no realiza alguna gestión que interrumpa la prescripción, tal como una notificación¹⁶, o bien un arreglo de pago, el contribuyente puede acogerse al beneficio de la prescripción del monto adeudado.

Por otra parte, el plazo de prescripción general para los restantes tributos municipales (impuestos, tasas y contribuciones especiales) es de cinco años, de conformidad con lo señalado en el artículo 73 del Código Municipal. Se enfatiza sobre la responsabilidad pecuniaria personal si los funcionarios dejan de cobrarlos, en virtud de lo cual el funcionario deberá probar que ha hecho las gestiones normales de cobro, incluidas las necesarias para que se pueda recurrir a juicio.

¹⁶ Inciso b) del Reglamento de Prescripción publicado en La Gaceta No. 213 del miércoles 5 de noviembre.

2.4.3. Sistema informático usado en la gestión de control de los tributos municipales

Se determinó que en esa Municipalidad 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 y similares. 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, oportuna, adecuada 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; ni 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 de 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 para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización, 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”. Tampoco se están atendiendo las normas 5.1 y 5.2 del citado Manual, por cuanto los mecanismos y sistemas no son adecuados para obtener, generar y comunicar de manera eficaz, eficiente y económica, la información financiera requerida en el desarrollo de sus procesos y transacciones, ni se permite asegurar la confiabilidad, calidad, suficiencia, pertinencia y oportunidad de la información.

2.5 Otros aspectos de control

2.5.1 Plan regulador y reglamentos de desarrollo urbano

En esa Corporación Municipal se cuenta con un Plan regulador que data del año 2006¹⁷, el cual se aplica únicamente para el distrito central; o sea, que el resto del cantón no está debidamente regulado en esa materia; debilidad con la cual se incumple lo dispuesto en los artículos 15 y siguientes de la Ley de Planificación Urbana, que claramente indica que los gobiernos locales tienen la competencia y autoridad para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional.

¹⁷ Promulgado en La Gaceta N° 93 del 16 de mayo de 2006.

En atención a lo anterior, compete a los ayuntamientos implantar un plan regulador, así como los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deba regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores, en que priven razones calificadas para establecer un determinado régimen contralor.

La existencia de dicha normativa garantizaría, al menos razonablemente, la efectiva protección de los intereses de la salud, seguridad, comodidad y bienestar de la comunidad; ya que entre otros aspectos, en esta se ordena lo relacionado con la política de desarrollo del cantón, con enunciación de los principios y normas en que se fundamenta, y los objetivos que plantean las necesidades y el crecimiento del área a planificar; el uso de la tierra que muestra la situación y distribución de terrenos respecto a vivienda, comercio, industria, educación, recreación, fines públicos y cualquier otro destino pertinente; el estudio de la circulación, por medio del cual se señala, en forma general, la localización de las vías públicas principales y de las rutas y terminales del transporte; los servicios comunales, para indicar ubicación y tamaño de las áreas requeridas para escuelas, colegios, parques, campos de juego, unidades sanitarias, hospitales, bibliotecas, museos, mercados públicos y cualquier otro similar; los servicios públicos, con análisis y ubicación en forma general, de los sistemas e instalaciones principales de cañerías, alcantarillados sanitarios y pluviales, recolección, disposición de basuras, y cualquier otro de análoga importancia; y la vivienda y renovación urbana con exposición de las necesidades y objetivos en vivienda, y referencia a las áreas que deben ser sometidas a conservación, rehabilitación y remodelación.

2.5.2 Manuales de procedimientos y reglamentos

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 el trámite a seguir sobre declaraciones de impuesto de bienes inmuebles, así como los trámites a seguir en caso de no presentar el citado documento.

b) Adicionalmente, se determinó la ausencia de 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) Tampoco se cuenta con 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) 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.

e) No se cuenta con políticas definidas sobre las gestiones del cobro administrativo y cobro judicial, la forma en que se podrá llegar a un acuerdo de pago, los porcentajes que puede cobrar un abogado externo en la gestión del cobro judicial y cuándo puede cobrarlo, los controles que deben ejercerse sobre los citados trámites, etc. Sobre ese mismo asunto, en setiembre de 2004, el Concejo Municipal derogó el “Reglamento de cobro administrativo y judicial de la Municipalidad de Puntarenas”, normativa que había sido aprobada en 1998; y aunque se han realizado algunos esfuerzos por actualizar y aprobar nuevamente dicho reglamento, los resultados han sido infructuosos.

Es relevante destacar que 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.

En ese sentido, la norma 4.5 del Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización, 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.

3. CONCLUSIONES

La gestión tributaria de la Municipalidad de Puntarenas presenta serias debilidades relacionadas con la administración, control, recaudación y cobro 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 servicio, para contar oportunamente con los recursos para el cumplimiento de sus fines en beneficio de las comunidades.

Para tal efecto, la administración municipal debe promover en forma impostergable, 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.

También es necesario que se preste mayor atención a la definición de políticas y estrategias para mejorar la recaudación de esos tributos, a la urgencia municipal 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 con 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 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 a la Alcaldesa 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.

a) Remitir a esta Contraloría General, 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 actualizar y mantener actualizados los registros de las bases imponibles para el cálculo del impuesto sobre bienes inmuebles y poner al cobro los montos resultantes. Ver puntos 2.1.1, 2.1.2. y 2.1.3. de este informe. Como parte de las acciones de dicho plan al menos deberán:

i. Establecer una oficina de valoraciones a cargo de un profesional capacitado en esta materia e incorporado al colegio respectivo.

ii. Identificar, con exactitud y precisión, todas aquellas 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.

iii. Definir e implantar 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.

iv. Solicitar y aplicar la tabla de valores actualizada que suministre la Unidad Ejecutora del proyecto de "Regularización del Catastro y Registro".

b) Ordenar y velar para que a partir de la fecha de recibo de este informe, en el registro de permisos de construcción se consignen los datos señalados en el punto 2.2.1. de este informe, con el fin de que se cuente con información oportuna y completa sobre los procesos constructivos del cantón.

c) Preparar e implementar en un plazo de cuatro meses, un manual de procedimientos, para las funciones de inspección municipal, que incorpore entre otros aspectos, los responsables y el tipo de inspecciones que deben realizarse, la programación de rutas de inspección para cubrir periódica y sistemáticamente 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 la supervisión por parte de la jefatura responsable. Ver punto 2.2.2. de este informe.

d) Enviar a esta Contraloría General, 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. Mejorar el sistema de información automatizado en uso, que les permita identificar en forma oportuna, aquellos patentados que no presentan ante la Municipalidad de Puntarenas la declaración anual jurada sobre los factores determinantes de la imposición del tributo. Ver punto 2.3.1. de este informe.

ii. Depurar las bases de datos en uso. Ver los puntos 2.3.1., 2.3.2. y 2.3.3. de este informe.

iii. La definición de criterios y acciones concretas 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.

e) Remitir a esta Contraloría General, 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 disminuir el pendiente de cobro y los altos niveles de morosidad. Incorporando en dicho plan acciones para al

menos llevar un adecuado control sobre los saldos antiguos o en riesgo de prescripción y para el cobro administrativo y judicial. Ver puntos 2.4.1, 2.4.2. y 2.4.3. de este informe.

f) Preparar e implementar en un plazo de cuatro meses 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 dieciocho meses-, y los responsables de su cumplimiento, para que cuenten con un Plan Regulador para todo el Cantón que entre otros aspectos fortalezca la gestión tributaria municipal. Ver punto 2.5.1. de este informe.

g) Preparar y poner en ejecución en un plazo de seis meses los manuales de procedimientos y reglamentos a que se refiere el punto 2.5.2. de este informe, con excepción del manual señalado en la disposición c) y los que puedan ser parte de las acciones a incorporar en el plan de acciones solicitado en la disposición a) de este punto.

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.