



**INFORME No. DFOE-SM-IF-21-2010**  
**15 noviembre, 2010**

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

**ÁREA DE SERVICIOS MUNICIPALES**

**INFORME SOBRE LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN  
RELEVANTE CONTENIDA EN LAS BASES DE DATOS PARA EL COBRO  
DE LOS TRIBUTOS EN LA MUNICIPALIDAD DE DESAMPARADOS**

**2010**

## CONTENIDO

### Página No.

<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>1</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 ORIGEN DEL ESTUDIO .....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 OBJETIVO DEL ESTUDIO .....</b>	<b>1</b>
<b>1.3 NATURALEZA Y ALCANCE DEL ESTUDIO.....</b>	<b>2</b>
<b>1.4 ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DEL ESTUDIO .....</b>	<b>2</b>
<b>1.5 LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DEL ESTUDIO .....</b>	<b>3</b>
<b>1.6 COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO .....</b>	<b>3</b>
<b>1.7 GENERALIDADES ACERCA DEL ESTUDIO.....</b>	<b>4</b>
<b>1.8 METODOLOGÍA APLICADA.....</b>	<b>4</b>
<b>2. RESULTADOS DEL ESTUDIO .....</b>	<b>4</b>
<b>2.1 PROBLEMAS DE INTEGRIDAD EN LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN LAS BASES DE DATOS DEL SISTEMA “ELISIAM” Y SU EFECTO EN EL PENDIENTE DE COBRO.....</b>	<b>4</b>
<b>2.2 BASES DE DATOS CON INFORMACIÓN DESACTUALIZADA, UN ALTO RIESGO DE PRESCRIPCIÓN DE TRIBUTOS E INCONSISTENCIAS EN EL REGISTRO DE LA BASE FISCAL DE BIENES INMUEBLES .....</b>	<b>9</b>
<b>2.3 OTRAS DEBILIDADES DE CONTROL INTERNO SUSCEPTIBLES DE MEJORA .....</b>	<b>14</b>
<b>3. CONCLUSIONES.....</b>	<b>18</b>
<b>4. DISPOSICIONES .....</b>	<b>19</b>
<b>4.1. AL CONCEJO MUNICIPAL .....</b>	<b>20</b>
<b>4.2 A LA ALCALDESA MUNICIPAL .....</b>	<b>20</b>

## RESUMEN EJECUTIVO

*La fiscalización efectuada por esta Contraloría General en el año 2009, permitió determinar la imperiosa necesidad de programar estudios sobre la calidad de la información relevante, contenida en las bases de datos de los sistemas de información automatizados de las municipalidades, la cual es fundamental para el cobro efectivo y oportuno de los tributos. Es así que, como parte del Plan de Trabajo del Área de Servicios Municipales de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, se incorporó una evaluación sobre este tema para el año 2010 en varias municipalidades, entre ellas, la de Desamparados.*

*El estudio permitió determinar que existen problemas de integridad de la información que afectan directamente el pendiente de cobro y la fiscalización tributaria, se carece de controles de validación y se presentan datos incompletos, erróneos, duplicados y omisos. Las bases de datos presentan información desactualizada, un alto riesgo de prescripción de tributos e inconsistencias respecto de la base fiscal de bienes inmuebles. Existe una morosidad superior a los ₡1.800 millones, de los cuales se han realizado acciones para la recuperación de únicamente ₡728 millones (39% de dicho monto); cuentas por cobrar a contribuyentes fallecidos por alrededor de ₡118.5 millones y un 41% de los valores fiscales de bienes inmuebles están desactualizados por períodos superiores a 5 años. Existe un monto de ₡253.6 millones sujeto a prescripción y una disminución a la base imponible de unos ₡39.1 millones, sin explicación aparente. También, se determinaron otras debilidades de control susceptibles de mejora relacionadas la existencia de información paralela a los sistemas de información y la no existencia de normativa interna para documentar las solicitudes y modificaciones a los sistemas y debilidades en la seguridad física y lógica, la custodia y salvaguarda de documentación relevante para la gestión tributaria y la necesidad de reactivar el Comité Gerencial de Informática.*

*En conclusión, ese ayuntamiento carece de un sistema de información tributario que garantice que la información contenga las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente; así como el control y fiscalización de la información relacionada con el cobro de sus tributos, en detrimento de la calidad en la prestación y atención de los servicios que se deben proporcionar al contribuyente. De ahí, que la administración municipal tiene la obligación ineludible de realizar esfuerzos integrados y oportunos, con la participación activa de las unidades administrativas y funcionarios clave y en coordinación con sus jerarcas, para solventar de manera integral, sistemática y permanente, las debilidades que inciden negativamente en la calidad de la información relevante, operada por sistemas de información automatizados y contenida en las bases de datos de ese ayuntamiento para el cobro de los tributos.*

*En consecuencia, se giran las disposiciones pertinentes al Concejo y Alcaldesa municipales, a efecto de que diseñen un plan de acción que permita corregir las deficiencias relacionadas con la calidad de la información de sus sistemas; los problemas de gestión de cobro; evitar la prescripción de cuentas por cobrar y solucionar otros problemas de control interno susceptibles de mejora.*

## INFORME SOBRE LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN RELEVANTE CONTENIDA EN LAS BASES DE DATOS PARA EL COBRO DE LOS TRIBUTOS EN LA MUNICIPALIDAD DE DESAMPARADOS

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1 Origen del estudio

Las tecnologías de información se han constituido en las herramientas más poderosas para materializar uno de los conceptos más vitales y necesarios para cualquier organización, como lo son los sistemas de información, los cuales deben contener información relevante y de calidad, que sirvan de base a la Administración para la toma de decisiones y la rendición de cuentas. Es por ello, que la administración de la información y de las tecnologías de información para las organizaciones públicas o privadas, resulta hoy en día un tema estratégico, pues constituye un elemento crítico para el éxito en su gestión y su supervivencia.

En ese sentido, el sector municipal viene realizando inversiones importantes en el campo de las tecnologías de información, sin embargo, en la mayoría de los casos, ese esfuerzo no se ve reflejado en sistemas de información confiables que ayuden a la administración en la oportuna toma de decisiones y en el cumplimiento de sus metas y objetivos; así como en los procesos de evaluación de resultados y rendición de cuentas.

Además, respecto del uso eficiente de las referidas tecnologías informáticas, se debe señalar que un gran número de municipios carecen de sistemas de información confiables, los cuales permitan la obtención de información íntegra y oportuna que, entre otras cosas, les permita ejecutar una buena gestión de cobro.

En este sentido, como resultado de la fiscalización efectuada por esta Contraloría General en el año 2009, se determinó la imperiosa necesidad de programar estudios sobre la calidad de la información relevante, contenida en las bases de datos de los sistemas de información automatizados de las municipalidades, la cual es fundamental para el cobro efectivo y oportuno de tributos. Además, se determinó la existencia de problemas de seguridad para el acceso, procesamiento y salida de la información, aspecto que repercute directamente sobre la captación de los recursos, esenciales para el logro de las metas y objetivos municipales.

Es así que, como parte del Plan de Trabajo del Área de Servicios Municipales para el año 2010, se incorporó una evaluación sobre este tema en varias municipalidades, entre ellas, la de Desamparados.

#### 1.2 Objetivo del estudio

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

### 1.3 Naturaleza y alcance del estudio

Esta Contraloría General evaluó la calidad de la información relevante contenida en las bases de datos del Sistema “Elisiam” relacionadas con el cobro de tributos en la Municipalidad de Desamparados, hasta el 31 de diciembre de 2009, ampliándose a otros períodos cuando se consideró necesario, y se realizó de conformidad con el “*Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público*”, promulgado mediante la Resolución del Despacho de la Contralora General, No. R-CO-94-2006, publicada en La Gaceta No. 236 del 8 de diciembre de 2006.

Además, se observaron, en lo pertinente, como criterios de evaluación, el marco vigente contenido en las “*Normas para la gestión y control de las tecnologías de información*”<sup>1</sup> y las “*Normas de control interno para el sector público*”<sup>2</sup>.

Es preciso indicar que dada la especial complejidad de la materia tratada y la importancia de los resultados determinados en el estudio a que se refiere este informe, esta Contraloría General remitirá a esa administración municipal, en un documento aparte, información relacionada con las principales debilidades determinadas como parte de este informe, a efecto de que proceda a evaluar y determinar la posible existencia de responsabilidades por las situaciones expuestas y de corresponder, iniciar los procedimientos administrativos conforme lo establece la normativa vigente.

### 1.4 Aspectos positivos que favorecieron la ejecución del estudio

Se debe destacar la colaboración de la administración de la Municipalidad de Desamparados para la obtención de la información necesaria para la ejecución del estudio a que se refiere el presente informe; así como el interés de los funcionarios involucrados en depurar las bases de datos, a fin de propiciar una mejor recaudación de los tributos.

Asimismo, es pertinente resaltar la disponibilidad en ese municipio de dos documentos que le ayudarán a disponer de criterios complementarios a los externados en este informe, específicamente sobre las situaciones susceptibles de mejora, a saber: un estudio promovido por el Proyecto FOMUDE en el año 2008 intitulado “*Informe final del diagnóstico sobre el cableado estructurado de las municipalidades, federaciones y UNGL*” orientado a la problemática de seguridad física y el documento “*Plan de Implementación Sistema Integral de Información Tributaria Municipal*”, elaborado en el año 2010 por el Centro de Investigaciones en Computación del Instituto Tecnológico de Costa Rica, enfocado a atender la problemática de procesamiento de la información tributaria.

---

<sup>1</sup>Resolución No. R-CO-26-2007 del 7 de junio, 2007, publicada en La Gaceta No. 119 del 21 de junio de 2007.

<sup>2</sup>Resolución No. R-CO-9-2009 del 26 de enero, 2009, publicada en La Gaceta No. 26 del 6 de febrero de 2009.

## 1.5 Limitaciones que afectaron la ejecución del estudio

Como limitaciones en la ejecución del estudio se puede señalar, entre otros aspectos, la heterogeneidad de las bases de datos consultadas (Municipalidad de Desamparados, Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Nacional), tanto por su estructura disímil como por la disparidad en cuanto a contenido y clasificación de la información.

## 1.6 Comunicación preliminar de los resultados del estudio

La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y disposiciones producto del estudio a que alude el presente informe, se llevó a cabo en la oficina de la Alcaldesa Municipal de Desamparados, en reunión efectuada a las 13 horas del 1 de noviembre de 2010, con la presencia de la Licda. Maureen Fallas Fallas, Alcaldesa Municipal, señor Iván Wong Reyes, Administrador Tributario, Alex Núñez Cambroner, Coordinador Proceso Informática e Israel Barrantes Sánchez, Auditor Interno, actividad a la que se convocó mediante oficio Nro. 10571 (DFOE-SM-1330).

El borrador del presente informe se entregó en esa misma fecha, en papel y en versión digital, a la Alcaldesa Municipal, mediante el oficio Nro. DFOE-SM-1261, con el propósito de que en un plazo no mayor de cinco días hábiles a partir de la fecha de dicho oficio, formulara y remitiera a esta Área de Fiscalización las observaciones que considerara pertinentes sobre su contenido.

Posteriormente, por medio del oficio Nro. A.M. 765-10 del 10 de noviembre del año en curso, la señora Maureen Fallas Fallas, Alcaldesa Municipal, remitió observaciones al referido borrador, relacionadas con los acápite 2.1 y 2.2; destacando que las bitácoras del sistema registran el login, la fecha, hora, tipo de movimiento y número de documento físico que respalda cada modificación a las bases de datos de bienes inmuebles. Al respecto, se debe señalar que una vez verificada esa información en la bitácora, se determinó en al menos 10.027 modificaciones, inconsistencias en la información referente al documento físico que respalda las transacciones.

Además, se refiere a la existencia de un número único para cada contribuyente, lo cual esta Contraloría General reconoce que se utiliza en esa Municipalidad; sin embargo, lo que es susceptible de mejora es la rigidez del sistema, el cual por su estructura no permite acceder en una forma ágil e integrada mediante una llave común (número único, número de cédula u otro), la información asociada a un contribuyente, contenida en el Maestro de Fincas, Derechos, Patentes y Servicios, entre otra.

Por otra parte, en el documento remitido por la Licda. Fallas Fallas, se efectúan algunas observaciones respecto del proceso de análisis, procesamiento y aprobación de datos y acerca de los privilegios que facultan a usuarios a manipular la base de datos de bienes inmuebles. Tales observaciones permitieron realizar modificaciones al resultado consignado en el borrador del informe, en procura de avanzar en la solución de las deficiencias identificadas en el estudio efectuado en ese municipio.

Finalmente, en lo relativo a las cuentas por cobrar, punto Nro. 2.2, inciso c) del informe, se incorpora la aclaración solicitada por la administración, en cuanto a las acciones realizadas para disminuir el pendiente de cobro, referidas a arreglos de pago, cobro administrativo y judicial; con la salvedad de que las cifras aportadas rondan aproximadamente el 39% de las cuentas por cobrar. Al respecto, se señala que tales acciones no fueron objeto de revisión en este estudio, por lo cual no se emite criterio sobre su efectividad.

### **1.7 Generalidades acerca del estudio**

El sistema de información empleado por la Municipalidad de Desamparados para la administración tributaria se denomina “Elisiam” (en adelante el sistema), comúnmente conocido como “Jorco”. Dicho sistema está desarrollado bajo el lenguaje de programación Visual Pro5 y fue implementado en junio de 1999. Este sistema procesa la facturación y recaudación de los ingresos tributarios percibidos por ese gobierno local.

La contratación de dicho sistema correspondió a un desarrollo de software a la medida, en atención a las particularidades de esa Municipalidad. Actualmente, el sistema con ligeras variantes también opera en las municipalidades de Tibás, Montes de Oca, Belén y Liberia.

### **1.8 Metodología aplicada**

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

El citado análisis se complementó con visitas a la Corporación Municipal, realización de entrevistas y encuestas a funcionarios de ese ayuntamiento, así como la utilización del correo electrónico para complementar la información obtenida. Estas herramientas facilitaron la coordinación y la obtención de información directamente de los funcionarios involucrados en el proceso de gestión tributaria, la Auditoría Interna y la administración superior de ese Ayuntamiento.

## **2. RESULTADOS DEL ESTUDIO**

### **2.1 Problemas de integridad en la información contenida en las bases de datos del Sistema “Elisiam” y su efecto en el pendiente de cobro**

Es claro que la información manejada en un sistema de información automatizado resulta fundamental para la adecuada gestión en toda dependencia. Es por ello, que esa información debe tener altos índices de calidad a efecto de garantizar que la toma de decisiones se respalda en datos correctos. De acuerdo con la información contenida en la base de datos tributaria denominada “Elisiam”, al 31 de diciembre del 2009, esa Municipalidad acumulaba un pendiente de cobro de ₡1.891.607.574,50, en los rubros de bienes inmuebles, servicios urbanos, patentes y cementerios, representando un 37% del monto total de ₡5.042.853.439,44 puesto al cobro durante el 2009; reportando mayor morosidad los rubros correspondientes a bienes inmuebles y servicios urbanos, con un total entre ambos tributos de ₡1.626.137.116,90, es decir, un 85% del referido pendiente.

No obstante, en la revisión realizada por esta Contraloría General se determinó la existencia de una importante cantidad de inconsistencias y deficiencias en cuanto a calidad del monto registrado como pendiente de cobro, lo que plantea una tarea, al Departamento de Cobro Administrativo tendiente a verificar y depurar la veracidad de dicha información, en especial antes de iniciar cualquier proceso de cobro, situación que obviamente incide directa y negativamente en la gestión de cobro de los tributos municipales. Así por ejemplo, existen sumas pendientes de cobro asociadas a personas fallecidas, a personas que ya no son propietarias de un inmueble por haberlo vendido y no haberse actualizado dicha venta en los registros municipales, y por licencias lucrativas que siguen generando morosidad a pesar de que la actividad comercial se dejó de explotar.

En este sentido, en esa Municipalidad se carece de mecanismos de control efectivos que procuren minimizar la ocurrencia de errores en las etapas de entrada, procesamiento y salida de la información; así como de procesos de depuración y corrección de datos inconsistentes, con el fin de procurar información exacta, oportuna y confiable.

Además, de acuerdo con los resultados del estudio, las deficiencias que muestra el sistema en operación, en lo que respecta a la calidad de los datos tributarios son producto de la ausencia de controles de validación en campos trascendentales que permitan detectar y corregir oportunamente errores de digitación u omisiones, como los relacionados con el número de localización, número de cuenta, número de cédula, nombre y dirección de los contribuyentes, así como debilidades en la definición de las características de algunos campos, como lo son la longitud y el formato del campo.

En relación con lo señalado, se debe indicar que la estructura principal de la base de datos del sistema se encuentra conformada por 22 tablas<sup>3</sup>, las cuales contienen la información correspondiente a bienes inmuebles, servicios urbanos, patentes y cementerios, estando todas ellas asociadas al registro de contribuyentes<sup>4</sup>. Dicha información fue revisada mediante la utilización de una herramienta de software para el análisis de datos con ayuda del computador, determinándose inconsistencias referidas a datos incompletos, erróneos, duplicados y omisos, entre otras debilidades asociadas con la entrada, procesamiento y almacenamiento de datos, según se detalla a continuación:

a) El archivo de contribuyentes de la Municipalidad de Desamparados consta de 100.261<sup>5</sup> registros con información general de cada contribuyente referida a número de cédula, nombre y apellidos, dirección y teléfono, entre otra. De ese total, 82.836 registros corresponden a personas físicas, 4.506 a personas jurídicas y 12.919 registros (un 12% del total de contribuyentes), en los cuales el campo "cédula" no exhibe correspondencia alguna con la información contenida en las bases de datos de nacimientos del Tribunal Supremo de Elecciones o de las cédulas jurídicas del Registro Nacional. En ese sentido, se identificaron 877 contribuyentes con un número de cedula inferior a las nueve cifras, mientras que otros 10.673 se asocian a un número de

<sup>3</sup>Entiéndase por tabla un conjunto de campos con información

<sup>4</sup>Registro de contribuyentes es aquel archivo que contiene información general de los contribuyentes municipales (cédula, nombre, dirección, teléfono, etc.)

<sup>5</sup>Información suministrada por el staff de Informática y Estadística mediante oficio DCC-29-2010.

identificación de diez e inclusive hasta catorce dígitos. Por otra parte, aunque 1.369 registros se ajustan al formato de cédula de identidad de persona física, éstos no presentan coincidencia alguna con el universo de cédulas del padrón nacional de nacimientos.

En cuanto a los números de cédula de los contribuyentes, pese a que es un “campo obligatorio”, el sistema no establece una clara diferenciación entre personas físicas (sean estas nacionales o extranjeras) y personas jurídicas. Dada esta circunstancia, el número de identificación del contribuyente puede asumir cualquier valor o combinación numérica y/o de caracteres de hasta 14 dígitos, sin posibilidad alguna de estandarizar un valor de entrada consistente con el tipo de identificación. También se identificaron 17 casos de números de cédula de contribuyentes no válidos, por ejemplo “0”, “00”, “0-0” y “0 0”.

Existen 46.950 registros (un 46% del total de contribuyentes) con al menos una inconsistencia entre el número de cédula y los datos referidos al nombre y apellidos del contribuyente. Así, se tiene que 6.118 registros no coinciden en el campo “primer apellido”, 6.690 registros no tienen correspondencia en el campo “segundo apellido” y 31.980 registros reflejan inconsistencias en cuanto al campo “nombre”. Asimismo, 2.162 registros presentan inconsistencias en la totalidad de los campos referidos (nombre y apellidos), por lo tanto, la información del número de cédula de dichos contribuyentes en las bases de datos de esa Municipalidad es “errónea” al asociarse ésta a otra persona en los registros del Tribunal Supremo de Elecciones, consecuentemente, no se puede ejercer una gestión de cobro efectiva a los contribuyentes a los que realmente pertenecen las deudas asociadas con tales registros.

En cuanto a las personas jurídicas, que corresponden a 4.506 registros (un 4% del total de contribuyentes), existen 155 casos con inconsistencias de concordancia entre el número de la cédula jurídica registrada en la Municipalidad y la razón social asociada a dicha cédula en el Registro Nacional. Por otra parte, es pertinente indicar que el sistema tampoco tiene previsto un campo para incorporar la información general del representante legal, que podría resultar necesaria para gestionar cualquier proceso de índole administrativa y judicial.

b) En relación con el campo “nombre” en personas físicas, los datos pueden ser ingresados sin que se respete grado alguno de estandarización en particular, observándose datos erróneos, en blanco o incompletos. Tampoco existe un tratamiento específico para los datos que contienen caracteres referidos a tildes o eñes, ni para los casos en que se consignan iniciales o contribuyentes con más de dos nombres y la figura del “conocido como”. Al respecto se identificaron 7.741 registros en los que el nombre del contribuyente se repite más de una vez, contrario a lo que debería ser un “contribuyente único”, y 160 casos en los que se omite del todo el nombre del contribuyente.

c) Existe omisión de la información referida a los campos de dirección del contribuyente, de ellos 34.814 casos (un 34% del total de contribuyentes) corresponden a la información asociada con la “Dirección 1<sup>6a</sup>” y 50.253 casos (un 50% del total de contribuyentes) corresponden a la ausencia de la información asociada con la “Dirección 2<sup>7a</sup>”

Es importante señalar que en los casos en que se incluye información sobre la dirección del contribuyente, ésta suele ser imprecisa o incompleta, así por ejemplo, en múltiples registros solamente se hace mención al distrito y/o al barrio del contribuyente. Por otra parte, las direcciones se establecen a partir de puntos de referencia “temporales” (pulperías, bazares, restaurantes), cuando lo recomendable serían puntos “permanentes” como calles y avenidas, escuelas, parques, iglesias u otros similares. Lo anterior dificulta localizar y notificar fácilmente a los contribuyentes, situación que evidentemente limita al Departamento de Cobro Administrativo para efectuar una oportuna y eficiente gestión de cobro.

Además, 36.099 registros no tienen asociado número telefónico alguno y 33.254 contribuyentes a pesar de que si registran ese dato, éste corresponde a una secuencia numérica de siete dígitos, descontinuada en nuestro país. Es decir, para un 69% de los contribuyentes de la Municipalidad de Desamparados, no se cuenta con información confiable sobre su número telefónico, con lo cual se carece de un dato importante para contactar de una forma fácil y ágil al contribuyente, en especial, ante una gestión de cobro administrativo o judicial.

d) El sistema no permite realizar traslados de información referida a impuesto de bienes inmuebles (IBI) y a servicios municipales asociados a una finca, de manera automática, así en el caso en que un contribuyente solicite la unión o segregación de propiedades, el cálculo de los tributos asociados con esos inmuebles deben ser realizados fuera de dicho sistema.

Posteriormente, se eliminan en forma individual los rubros y períodos afectados y se incluye la información para cada uno de los contribuyentes, de la misma forma —por rubro y período de cobro—, lo que provoca atrasos en la actualización de los datos, ya que hay trámites en los que se puede tardar hasta una semana analizando la información, excluyendo los datos que se van a afectar e incluyendo la nueva información, con lo cual se retrasa el cobro de los tributos, y se incrementa la probabilidad de incurrir en errores al digitar nuevamente la información, situación que incide directamente en la calidad de la atención que se le brinda a los contribuyentes.

e) La información de un contribuyente está disgregada en diversos módulos (facturación, patentes, bienes inmuebles y servicios urbanos), lo que impide visualizar fácilmente en forma íntegra la información tributaria asociada con cada contribuyente. Esto obliga al funcionario municipal a ingresar a cada uno de esos módulos para registrar, modificar, consultar o eliminar información conforme el trámite requerido, con el agravante de que no existen criterios de consulta estandarizados y que contemplan al mismo tiempo el número de finca, el número de cédula o el número de cuenta.

---

<sup>6</sup>Dirección principal del contribuyente.

<sup>7</sup>Dirección opcional del contribuyente.

Otra circunstancia que presenta el sistema es que no obstante la existencia de un número de cuenta único por contribuyente, el sistema existente es rígido, situación que incide negativamente en el manejo de la información de cada contribuyente, dado que no permite acceder en una forma ágil e integrada la información relativa a un contribuyente, de ahí que la atención de consultas y los trámites sean más lentos, al tener el funcionario municipal que acceder varias pantallas referidas a cada tasa y tributo, contenidas en el Maestro de Fincas, Derechos, Patentes y Servicios, y así poder finalizar una transacción.

Asimismo, existen pantallas para la captura de datos en las cuales el usuario debe ingresar la información del contribuyente en más de una ocasión, tal es el caso de las opciones del menú del sistema correspondientes al Mantenimiento Maestro de Propietarios, Mantenimiento Maestro de Patentados y Mantenimiento Maestro General de Contribuyentes, en los que se debe digitar en cada uno de ellos, entre otros, los datos correspondientes a localización, dirección y número de teléfono, con el consecuente riesgo de errores u omisiones o la duplicación de información en la base de datos del sistema.

f) La longitud de los campos correspondientes a la dirección del contribuyente y número de teléfono, es limitada, ya que en el caso del primero no resulta suficiente para registrar con exactitud la ubicación de la propiedad y en cuanto al número telefónico, como se mencionó antes, dicho campo es de siete posiciones, contrario al estándar actual de los números telefónicos que corresponde a ocho dígitos. Esta situación dificulta la localización del contribuyente por parte del municipio y la efectividad de una eventual gestión de cobro administrativo y judicial, situación que incide en los niveles de morosidad del ayuntamiento.

g) Los documentos de origen<sup>8</sup>, esenciales para una adecuada fiscalización tributaria y para rastrear las transacciones carecen de un número de referencia que permita asociarlos con una transacción determinada o un contribuyente en particular.

Asimismo, pese a que los formatos de captura de información contienen un campo para ingresar ese número de referencia, no se valida la información ingresada. Como resultado, no se dispone de información adecuada para validar la información registrada en el sistema.

h) El sistema tributario no integra como una de sus funcionalidades, el archivo de declarantes que anualmente remite la Dirección General de Tributación sobre los patentados del cantón, a efecto de que procedan a actualizar de manera automática la base imponible de los impuestos sobre patentes. Por lo anterior, esa información se registra en hojas de cálculo, debiéndose cotejar visualmente los datos de cada uno de los contribuyentes con la información existente en el referido sistema tributario y realizar los ajustes pertinentes de manera manual, lo cual según funcionarios del área tributaria requiere de mucho tiempo, puede inducir a errores y origina que las tareas se centralicen en pocos usuarios.

---

<sup>8</sup> Ejemplos: la declaración jurada de bienes inmuebles, la solicitud de licencia para actividades lucrativas y la declaración jurada del impuesto sobre patentes, entre otros.

En resumen, las debilidades expuestas en este acápite, no permiten garantizar que la información ingresada, procesada y almacenada en el referido sistema sea en su totalidad completa, exacta, autorizada, consistente, oportuna, confiable, relevante y utilizable, en detrimento directo de una apropiada gestión tributaria y de cobro, e imposibilita el cumplimiento eficaz y eficiente de los objetivos y metas de la corporación municipal. En este sentido, las Normas de control interno para el Sector Público y las Normas técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información<sup>9</sup>, establecen que las organizaciones deben asegurarse que los datos procesados mediante tecnologías de información corresponden a transacciones válidas y debidamente autorizadas, y que esos datos son procesados en forma completa, exacta y oportuna, y transmitidos, almacenados y desechados en forma íntegra y segura.

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

Asimismo, las Normas de control interno para el Sector Público señalan que el jerarca y los titulares subordinados deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la cual se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización.

## **2.2 Bases de datos con información desactualizada, un alto riesgo de prescripción de tributos e inconsistencias en el registro de la base fiscal de bienes inmuebles**

En el estudio también se determinó la existencia de bases de datos con información desactualizada, un alto riesgo de prescripción de tributos e inconsistencias en el registro de la base fiscal de bienes inmuebles, según se detalla a continuación:

a) La base de datos del municipio registraba 7.490 contribuyentes activos al 31 de diciembre de 2009, los cuales a esa fecha habían fallecido de acuerdo con la información del Tribunal Supremo de Elecciones. Las cuentas por cobrar asociadas con los referidos contribuyentes ascienden a la suma de ₡118.459.452,85, distribuidos conforme se detalla en el cuadro Nro. 1 siguiente:

---

<sup>9</sup> Normas 5.2, 5.4, 5.6, 5.6.1, 5.6.2, 5.6.3 y 5.7.3 de las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) y norma 4.3 de las Normas técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información (N-2-2007-CO-DFOE).

**CUADRO N° 1**  
*Municipalidad de Desamparados*  
*Cuentas por cobrar de contribuyentes fallecidos*  
*(Al 31 de diciembre del 2009)*

<b>Concepto</b>	<b>Monto</b>
Bienes Inmuebles	26,267,236.40
Servicios Urbanos	74,782,866.45
Patentes	4,589,609.75
Cementerios	12,819,740.25
Total	¢118,459,452.85

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

Asimismo, al 17 de julio de 2010, no se habían incluido en el sistema, los datos de aproximadamente 2.000 documentos relacionados con trámites de inclusión de fincas, unificación o segregación de fincas y de exoneración o corrección de datos para el cobro de tasas y el impuesto de bienes inmuebles, lo cual contribuye a una desactualización de la información, situación que impide una recaudación oportuna de tributos.

Paralelamente, todo el proceso de análisis, procesamiento y aprobación de datos relacionados con el ciclo de una transacción, lo realiza cada funcionario municipal, por lo que se concentran en una misma persona funciones sensibles e incompatibles entre sí, existiendo con ello un riesgo importante de errores o de manipulación de los datos.

Por otra parte, el proceso de actualización de la información de bienes inmuebles y patentes es sumamente lento debido a que el personal de esas unidades debe digitar y analizar las solicitudes de los contribuyentes, lo que implica no solo consultas a otros sistemas (Sistema de Información Geográfica (SIG) de la Municipalidad, Dirección General de Tributación y Registro Nacional) sino cotejar y ajustar la información correspondiente, a fin de actualizar el sistema tributario.

Lo expuesto incide negativamente en la atención de contribuyentes, ocasiona dudas y pérdida de credibilidad de los usuarios; además se afectan las finanzas municipales por no poder efectuar una oportuna recaudación de los impuestos y tributos de los contribuyentes. Aunado a ello, se incrementan los costos de operación de esa Municipalidad, al verse obligados a destinar personal a labores de depuración de datos.

Estas situaciones se presentan no obstante que las Normas de control interno para el Sector Público y las Normas técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de Información disponen la separación de funciones incompatibles, con el fin de evitar que una sola persona o unidad llegue a concentrar en sí misma el control de labores como autorización, aprobación, ejecución y registro de una transacción.

b) Del total de ingresos tributarios percibidos por la Municipalidad, el IBI, constituye su segunda fuente de recaudación. De hecho por dicho concepto durante el ejercicio económico 2009 se recaudó ¢658.486.451,94, a pesar de que se había estimado un ingreso para ese mismo período de ¢800.000.000,00; es decir, la suma recaudada fue un 17% inferior a la prevista.

En punto a lo anterior, se debe señalar que los valores de los bienes inmuebles se encuentran desactualizados. Así, tal como se puede visualizar en el Cuadro No. 2, en la revisión de las bases de datos de esa Municipalidad se determinó la existencia de hasta 54.500 propiedades registradas (un 54% de las propiedades inscritas en el sistema, ver estratos 1, 2, 3 y 4) con un valor que oscila entre los ¢100,00 y el ¢1.000.000,00.

**CUADRO N° 2**  
*Municipalidad de Desamparados*  
*Estratificación de propiedades por Valor Actual*  
*(Al 22 de mayo del 2010)*

Estrato	Límite Inferior	Limite Superior	No. De Registros	Porcentaje de Registros
1	0.00	100.00	8,330	8.28
2	100.00	1,000.00	10,384	10.32
3	1,000.00	10,000.00	5,607	5.57
4	10,000.00	1,000,000.00	30,179	30.00
5	1,000,000.00	10,000,000.00	34,997	34.79
6	10,000,000.00	100,000,000.00	10,869	10.80
7	100,000,000.00	1,000,000,000.00	225	0.22
8	1,000,000,000.00	10,000,000,000.00	8	0.01
9	10,000,000,000.00	100,000,000,000.00	1	0.00
<b>Totales</b>			<b>100,600</b>	<b>100.00</b>

*Fuente: Bases de datos de la Municipalidad de Desamparados.*

Según se observa en el Cuadro Nro. 3 y en complemento a lo señalado en el párrafo inmediato anterior, es menester indicar que en los registros de la Municipalidad de Desamparados se identificaron al menos 41.147 propiedades (un 41% de las propiedades inscritas en el sistema), cuyos valores fiscales no registran actualización alguna durante períodos superiores a cinco años, a pesar de que la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, No. 7509<sup>10</sup>, establece que los propietarios de bienes inmuebles deben declarar el valor de sus propiedades, por lo menos cada cinco años. En otros términos, los contribuyentes inobservaron la obligación de presentar la respectiva declaración y no se localizó documentación que demuestre que la administración tributaria haya efectuado una valoración de oficio de esas propiedades, tal como lo dispone el artículo No. 17 de la precitada Ley<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Ley N°7509 vigente desde el 19 de junio de 1995 (reformada por la Ley N° 7729 publicada en la Gaceta N° 245 19 de diciembre de 1997).

<sup>11</sup> "Artículo 17.- Inobservancia de la declaración de bienes Cuando no exista declaración de bienes por parte del titular del inmueble, conforme al artículo anterior, la Administración Tributaria estará facultada para efectuar, de oficio, la valoración de los bienes inmuebles sin declarar".

Las situaciones expuestas, aunadas a las limitaciones para realizar una oportuna y adecuada gestión de cobro, inciden en forma negativa en la efectiva percepción del IBI por parte de la Municipalidad de Desamparados.

**CUADRO Nro. 3**  
*Municipalidad de Desamparados*  
*Antigüedad de los montos impositivos de IBI*  
*Según última fecha de modificación \**  
*(Al 31 de diciembre del 2009)*

Intervalo	No. de Registros	Porcentaje de Registros	Valor Actual	Porcentaje Valor Actual
0	9,021	9%	105,702,178,836	23.69%
1 Años	15,363	15%	141,037,663,489	31.61%
2 Años	9,827	10%	70,354,291,864	15.77%
3 Años	11,380	11%	34,468,880,334	7.73%
4 Años	9,827	10%	25,701,577,134	5.76%
5 Años	4,035	4%	18,036,038,518	4.04%
<b>6 Años</b>	<b>3,684</b>	<b>4%</b>	<b>13,403,059,822</b>	<b>3.00%</b>
<b>7 Años</b>	<b>37,463</b>	<b>37%</b>	<b>37,440,717,520</b>	<b>8.39%</b>
<b>Totales:</b>	<b>100,600</b>	<b>100%</b>	<b>446,144,407,517</b>	<b>100.00%</b>

*Fuente:* Bases de datos de la Municipalidad de Desamparados.

*\* En aquellos casos en donde no se consignó la fecha de la última modificación del monto imponible, se utilizó como referencia la fecha de inclusión del bien inmueble en el Sistema.*

Tal como se mencionó en el punto 2.1 de este informe, al 31 de diciembre del 2009, la Municipalidad de Desamparados acumulaba un pendiente de cobro total de  $\text{¢}1.891.607.574,50^{12}$ , correspondiente a los rubros de bienes inmuebles, servicios urbanos, patentes y cementerios. Al respecto, ese municipio señaló que a la fecha de este informe la gestión de cobro sobre esas cuentas acumula  $\text{¢}247$  millones en arreglo de pago,  $\text{¢}233$  millones en cobro judicial y  $\text{¢}248$  millones en gestión administrativa. No obstante, esas cifras corresponden solamente a un 39% del pendiente de cobro, sin que se evidencien gestiones para la recuperación del restante 61%. Aunado a lo anterior, es oportuno recalcar que las acciones efectuadas por esa administración municipal para recuperar las sumas pendientes de cobro no fueron objeto de revisión durante este estudio, por lo cual este órgano contralor no emite criterio sobre su efectividad.

En cuanto a la estrategia para atender el pendiente de cobro, ese municipio concuerda con esta Contraloría al señalar que la gestión de cobro sería más efectiva y con mayor cobertura si la información disponible en el sistema tributario fuera cierta, veraz y actualizada y que el sistema proporcionara el apoyo para simplificar y agilizar los procedimientos.

<sup>12</sup> La Municipalidad de Desamparados ocupa el lugar 66 entre 89 gobiernos locales en la relación morosidad respecto del monto total puesto al cobro durante el año 2009, según el documento de esta Contraloría "Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el período 2009", cuadro N°29.

De dicho pendiente de cobro, la suma de ¢253.641.817,20 está sujeta a prescripción, con lo cual existe la posibilidad de que no pueda ser recuperada por ese ayuntamiento; a continuación se presenta un detalle de esas sumas pendientes:

**CUADRO N°4**

*Municipalidad de Desamparados  
Cuentas por cobrar y montos sujetos a prescripción  
(Al 31 de diciembre del 2009)*

Ingreso	Monto Pendiente de cobro	Porcentaje de pendiente	de	Monto sujeto a prescripción	Porcentaje de prescripción
Bienes Inmuebles	611,280,880.15	32.32%		154,022,633.30	60.72%
Servicios Urbanos	1,014,856,236.75	53.65%		80,146,280.05	31.60%
Patentes	213,679,920.45	11.30%		17,059,903.85	6.73%
Cementerio	51,790,537.15	2.74%		2,413,000.00	0.95%
<b>Totales</b>	<b>1,891,607,574.50</b>	<b>100.00%</b>		<b>253,641,817.20</b>	<b>100.00%</b>

*Fuente: Bases de datos de la Municipalidad de Desamparados.*

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

d) Existen 5.394 registros (un 5% del total de registros del IBI) en los cuales el valor actual del bien inmueble registrado en las bases de datos de esa Municipalidad es inferior a su valor anterior (cifra histórica), originando una disminución global a la base imponible por la suma de ¢39.176.415.077,00, sin explicación aparente.

En 2.145 registros (un 39% de los referidos 5.394 registros) se determinaron montos significativamente inferiores con respecto a la información contenida en las bases de datos del Registro Nacional, que sería en última instancia el monto mínimo en que deberían estar registrados esos bienes inmuebles en las bases de datos municipales.

En otras palabras, para esas 2.145 propiedades, el sistema de información municipal computa un valor fiscal de ¢1.770.818.468,21, mientras que los datos suministrados por el Registro Nacional incorporan un monto total de ¢9.942.688.482.32, para una diferencia de menos de ¢8.171.870.014,11 en el valor fiscal registrado en la Municipalidad para el cálculo del IBI, que podría acarrear una disminución injustificada en las bases imponibles para el cobro de los tributos de bienes inmuebles en esa Municipalidad. Por tanto, la potencialidad del ingreso por concepto del IBI estaría subvaluado en unos ¢20.429.675,03 (¢8.171.870.014,11 \* 0.25%).

Sobre los resultados expuestos en este aparte se debe llamar la atención de los jefes de esa Municipalidad, por la evidente debilidad en el sistema de control interno asociado con las bases de datos para el cobro de los tributos, en especial por la existencia de una morosidad superior a los ₡1.800 millones, de los cuales únicamente se han realizado gestiones para la recuperación de ₡728 millones; un 41% de valores fiscales de bienes inmuebles desactualizados por períodos superiores a 5 años; el registro de un pendiente de cobro asociado con contribuyentes fallecidos por alrededor de ₡118 millones y recursos en riesgo de prescripción cercanos a los ₡254 millones; situaciones sobre las cuales esa administración debe tomar acciones urgentes para corregir la referida situación y evitar se materialice su impacto negativo en los ingresos de esa corporación municipal, en detrimento directo de las obras y servicios que se podrían prestar en beneficio de la comunidad de Desamparados.

Lo expuesto en este acápite es contrario a lo establecido sobre el particular en las Normas técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información (N-2-2007-CO-DFOE) emitidas por esta Contraloría General, por cuanto no se puede garantizar la integridad de la información, ni su protección contra una modificación no autorizada. Además, al no evidenciarse una apropiada gestión de administración de datos, procesados mediante las tecnologías de información no es posible asegurar que la información contenida en las bases de datos sea de calidad, que todas las transacciones sean válidas y debidamente autorizadas, ni que los datos son procesados en forma completa, exacta y oportuna, transmitidos, almacenados y desechados en forma íntegra y segura.

### **2.3 Otras debilidades de control interno susceptibles de mejora**

En el estudio también se determinó la existencia de otras debilidades de control interno susceptibles de mejora, relacionadas con la existencia de usuarios con privilegios<sup>13</sup> para modificar la información del módulo de bienes inmuebles, con la necesidad de fortalecer la organización y funcionamiento del área de tecnologías de información y la labor del Comité Gerencial de Informática, según se comenta a continuación:

a) Según la bitácora del sistema “Elisiam” existen varios usuarios con privilegios, que los faculta a manipular la base de datos de bienes inmuebles (sea para inserción, modificación, borrado de datos y consulta). En ese contexto, se determinó que en 100.600 campos de entrada de información constan modificaciones vinculadas a 92 usuarios que tuvieron privilegios para acceder y modificar, entre otra, la información referida al número de finca, área real y valor fiscal.

Aunado a lo anterior, se debe exponer que aún cuando las bitácoras del sistema registran el login (código del usuario que efectuó la modificación), fecha, hora, tipo de movimiento y número de documento físico que respalda la modificación, se determinó que en al menos 10.027 movimientos no fue posible vincularlos con el documento y departamento que los originó.

<sup>13</sup> Privilegio: Rol de usuario que permite realizar determinadas acciones en las bases de datos.

En la tabla de usuarios autorizados para acceder al sistema se consignan 14 funcionarios<sup>14</sup> con el perfil “*ingreso3*”, el cual los facultaba a incluir, modificar, borrar y consultar la información del Departamento de Bienes Inmuebles. Para el año 2009, se identificó que 32 funcionarios municipales tuvieron esos mismos privilegios y computaron al menos una modificación en los registros, o sea, 18 usuarios adicionales a los autorizados en el referido departamento. Para los primeros cinco meses del 2010, el comportamiento es similar, al identificarse variaciones por parte de 23 funcionarios, es decir, 9 usuarios adicionales a los autorizados reflejan al menos una modificación en los registros. Así, se puede inferir la existencia de usuarios, ajenos al Departamento de Bienes Inmuebles, que realizan variaciones en los datos, sin que exista una apropiada validación o aprobación de un superior jerárquico, en especial de información sensible para los recaudos municipales como lo constituye el cobro del IBI.

b) El sistema de información tributario no permite un efectivo control y seguimiento de las notificaciones y casos por prescribir. Consecuentemente al no disponerse de esa información en línea, la Unidad de Gestión de Cobro debe generar la documentación pertinente utilizando hojas electrónicas aisladas de las bases de datos, lo que repercute en trabajo adicional de sus funcionarios y un atraso en su gestión de cobro y notificación. Asimismo, esa dependencia se ve obligada a solicitar permanentemente reportes a la Unidad de Informática, que le faciliten obtener los montos en riesgo de prescripción.

Tampoco existe normativa interna para regular la documentación y control de las modificaciones de los sistemas de información, únicamente se exige una solicitud escrita para el trámite de cualquier ajuste a los sistemas.

Asimismo, existen modificaciones a los sistemas de información pendientes de tramitar, requerimientos que eventualmente implicarían un desarrollo nuevo dadas las limitaciones del sistema actual, entre las que destacan las relativas al formato de recepción de trámites (que incluye estadísticas derivadas del sistema), creación de un módulo para el seguimiento del cobro administrativo, nuevos servicios electrónicos y creación de una notificación automática por medio de correo electrónico.

En relación con los requerimientos de los usuarios de TI, las Normas técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de información, establecen que la organización debe hacer fácil el proceso para solicitar la atención de los requerimientos que le surjan al utilizar las TI y que se deben atender dichos requerimientos de manera eficaz, eficiente y oportuna, atención que debe constituir un mecanismo de aprendizaje que permita minimizar los costos asociados y la recurrencia. De ahí que los sistemas de información deban ser lo suficientemente flexibles y susceptibles de modificaciones que permitan dar respuesta oportuna a necesidades cambiantes de la organización y contemplar los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los distintos usuarios.

---

<sup>14</sup> A mayo del 2010, según oficio DCC-29-2010.

c) La custodia y salvaguarda de los formularios normalizados e informativos relativos a los impuestos, los cuales son imprescindibles y de gran valor para la gestión tributaria, es inadecuada, esto por cuanto en el Área de Patentes y de Bienes Inmuebles, donde se conservan tales documentos existen líneas eléctricas o telefónicas expuestas (sin canaletas), tomacorrientes sin cubierta y sin conexión a tierra (para evitar descargas eléctricas), con el riesgo de incendio o de descargas eléctricas, que podrían afectar los equipos sensibles, a los funcionarios municipales y hasta particulares que efectúen gestiones en esas dependencias, tal como se visualiza en las siguientes fotos.



Asimismo, se observó una cantidad insuficiente de alarmas o sensores e instrumentos supresores de incendio; además, no hay restricción ni control para el acceso de personas a las áreas donde se ubican los departamentos de Patentes, Bienes Inmuebles y Archivo.



Por otra parte, en los referidos Departamentos de Patentes y Bienes Inmuebles se evidenciaron condiciones de hacinamiento, asociadas fundamentalmente a insuficiente ventilación, excesiva cantidad de funcionarios o volumen de documentos en uso o custodia; además de la presencia de filtraciones de agua y malos olores ocasionados por el lavado de los vehículos recolectores de basura y tanques sépticos adyacentes a esas oficinas, con el consecuente riesgo para la salud de los funcionarios que laboran en esas dependencias.

Aunado a lo anterior, los archivos metálicos utilizados para la conservación y custodia de los expedientes son insuficientes, por lo que gran cantidad de documentos se mantienen en el piso o debajo de los muebles que utilizan los funcionarios para sus labores administrativas. Adicionalmente, los expedientes no se encuentran foliados, con el riesgo de que documentación importante pueda ser extraviada, sustraída o destruida sin que esa situación sea determinada en forma oportuna. Las fotos que se insertan seguidamente dan cuenta de ese problema.



Además, los formularios para el trámite de licencias de patentes se encuentran almacenados en una caja de cartón, debajo de un escritorio sin ninguna medida de seguridad para su almacenamiento y custodia, existiendo la posibilidad de sustracciones y el consecuente riesgo de falsificación de ese tipo de documentos, tal como se observa en las fotos que se muestran seguidamente.



Las debilidades citadas evidencian el incumplimiento de normas fundamentales de control interno que demandan de las organizaciones, mecanismos y procedimientos coherentes para asegurar que la información recopilada y generada presente un alto grado de calidad, sea oportuna, esté actualizada y fácilmente accesible para las personas; y que los sistemas de información cuenten con controles adecuados para garantizar la confiabilidad, la seguridad y una clara administración de los niveles de acceso a la información y datos sensibles; por lo cual es requerido que las dependencias implanten y apliquen políticas y procedimientos de archivo apropiados para la preservación, control y disposición de los documentos e información que deba conservar en virtud de su utilidad o por requerimiento técnico o jurídico.

Valga destacar que esta problemática persiste a pesar de que en el año 2008, en el “Informe final del diagnóstico sobre el cableado estructurado de las municipalidades, federaciones y UNGL”<sup>15</sup>, elaborado por la empresa “Componentes del Orbe” como parte del Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización (FOMUDE), proyecto del cual la Municipalidad de Desamparados es parte, señaló, en lo que interesa, que: *“..la red eléctrica municipal se encuentra en malas condiciones, no está debidamente entubada, las computadoras no tienen su circuito aparte, no existe protección de picos general en las cajas de breakers, ni las cajas de breakers están rotuladas.”*

d) La Municipalidad de Desamparados dispone de un proceso de informática, a nivel de asesoría de la Alcaldía Municipal definido para ejercer una labor protagónica en la administración de las tecnologías de información, a cargo de cuatro funcionarios (un coordinador, un analista de sistemas, un asistente de soporte y proceso y un asistente de mantenimiento, redes y telefonía) que ejercen indiferentemente las funciones que se requieran en determinado momento en torno a dicho proceso, es decir, no existe una segregación de las funciones de análisis y desarrollo de los sistemas, programación, operación del equipo de cómputo y control de los datos, situación que ha incidido en la eficiencia operacional, existiendo requerimientos de usuarios que no han sido atendidos con la celeridad y oportunidad requerida.

Por otra parte, la revisión de las actas del Comité Gerencial de Informática de la Municipalidad de Desamparados, permitió observar que sus dos últimas reuniones datan del 19 de febrero y 22 de mayo del año 2009, en las cuales se trataron temas relativos al convenio suscrito entre la Municipalidad y el Instituto Tecnológico de Costa Rica para la confección de un estudio para la mejora de las tecnologías de información en ese municipio y la contratación de un sistema de control de acuerdos para el Concejo Municipal.

En este sentido, es menester hacer mención a la importancia de reactivar el Comité Gerencial de Informática, a efecto de que se constituya en una instancia técnica entre el máximo jerarca y la Unidad de Informática, que debe brindarle a éste asesoría en la administración del Sistema de Información Gerencial (SIG) y los recursos humanos, materiales y financieros que se destinen para su desarrollo.

Finalmente, las Normas técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de información, estipulan que el jerarca debe brindar el apoyo necesario para que la función de TI cuente con una fuerza de trabajo suficiente, competente y a la que se le haya definido, de manera clara y formal, su responsabilidad, autoridad y funciones. Asimismo, debe asegurarse la independencia de la función de tecnologías de información (TI) respecto de las áreas usuarias y que ésta mantenga la coordinación y comunicación con las demás dependencias tanto internas como externas.

### **3. CONCLUSIONES**

La Municipalidad de Desamparados carece de un sistema de información tributario que garantice que la información contenga las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente; así como el control y fiscalización de la información relacionada con el cobro de sus tributos, en detrimento de la calidad en la prestación y atención de los servicios que se deben proporcionar al contribuyente y de la adecuada percepción de los tributos por parte de ese ayuntamiento.

Sobre el particular, llama la atención el riesgo latente y la evidente debilidad en el sistema de control interno asociado con las bases de datos para el cobro de los tributos, en especial por las inconsistencias identificadas en las bases imponibles, la existencia de una morosidad superior a los ₡1.800 millones, determinándose que únicamente se han realizado acciones para la recuperación de ₡728 millones (39% de dicho monto); un 41% de valores fiscales de bienes inmuebles desactualizados por períodos superiores a 5 años; el registro de un pendiente de cobro asociado con contribuyentes fallecidos por alrededor de ₡118 millones y recursos en riesgo de prescripción cercanos a los ₡254 millones; situaciones sobre las cuales deben tomarse acciones urgentes para corregir la referida situación y evitar se materialice su impacto negativo en los ingresos de esa corporación municipal.

Asimismo, la integridad de la información tributaria de esa corporación municipal se ve afectada directa y negativamente al tener que adaptar su flujo de datos a la estructura y casi nula versatilidad del sistema de información “Elisiam”, limitando la atención oportuna y eficiente de los requerimientos que, en materia de tecnologías de información, formule el Área de Gestión Tributaria de ese ayuntamiento, obligando a la administración tributaria a distraer sus recursos humanos en la confección de hojas de cálculo y otros registros manuales contentivos de información vital para su labor cotidiana y el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.

Se debe recalcar que esa administración municipal tiene la obligación ineludible de realizar esfuerzos integrados y oportunos, con la participación activa de las unidades administrativas y funcionarios clave y en coordinación con sus jefes, para solventar de manera integral, sistemática y permanente, las debilidades que inciden negativamente en la calidad de la información relevante, operada por sistemas de información automatizados y contenida en las bases de datos de ese ayuntamiento para el cobro de los tributos, las cuales de superarse, coadyuvarían para que ese gobierno local mejore la recaudación de ingresos por ese concepto, que al final de cuentas se traduzcan en obras para el beneficio de la colectividad de ese cantón.

Por último, se debe dejar patente que el cúmulo de debilidades asociadas a los sistemas informáticos en operación en ese municipio, provocan que esas herramientas sean vulnerables, con el agravante de que en éstas se administra información sensible sobre la gestión tributaria de ese municipio, con lo cual se pone en riesgo su correcto manejo y podría ocasionar perjuicios a la Hacienda Municipal.

#### **4. DISPOSICIONES**

De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, contado a partir de la recepción de este informe, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, mediante 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**

a) 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 implementación oportuna de las acciones propuestas, para con ello llegar a fortalecer la gestión tributaria de ese gobierno local.

b) Tomar un acuerdo para aprobar el plan de acción requerido a la Alcaldesa en el punto 4.2 a) del presente informe, a más tardar dos meses después de su recepción.

#### **4.2 A la Alcaldesa Municipal**

a) Diseñar, en el término de seis meses, contados a partir de la recepción del presente informe, con la participación activa del Comité Gerencial de Informática y de las demás unidades administrativas y funcionarios que se consideren pertinentes, un plan de acción que permita solucionar de manera integral, oportuna, efectiva y permanente, las deficiencias expuestas en este informe, relacionadas con la calidad de información del Sistema “Elisiam”, en el que se incluyan como mínimo, las actividades específicas a realizar, los recursos necesarios, los funcionarios responsables de su ejecución y seguimiento, así como el plazo máximo para su cumplimiento, el cual no podrá sobrepasar el lapso de 12 meses después de propuesto el plan.

La definición de las actividades o acciones para subsanar las debilidades contenidas en este informe, es de la exclusiva responsabilidad de esa Administración Municipal. Dicho plan debe ser sometido a conocimiento y aprobación del jerarca, a efecto de obtener su compromiso para velar por su cumplimiento y de dotar de los recursos necesarios para su puesta en marcha e implementación.

Para la adopción de las medidas dispuestas por esa administración municipal como parte de dicho plan de acción, se deberán considerar las actividades que en derecho procedan para evitar y prevenir perjuicios económicos para la Municipalidad.

También, se deberá definir la forma con que se deben remitir informes al Alcalde y al Concejo Municipal por parte de los responsables de su ejecución y seguimiento, en cuanto al avance en el cumplimiento de las acciones implementadas.

Dicho plan deberá contemplar, al menos, una estrategia para depurar y actualizar la base de datos de tributos municipales, tomando como referencia en primera instancia la información disponible en otros sistemas de información nacional<sup>16</sup>, así como en poder de esa Corporación Municipal. Todo a efecto de disponer información automatizada, confiable, pertinente y oportuna, sobre sus contribuyentes, bases imponibles, tributos y gestión de cobro. Asimismo, debe disponerse de información esencial para efectos de notificación, seguimiento, control y otros requerimientos de la Municipalidad. Al respecto, la información del contribuyente debe ser única y facilitar su ubicación de forma expedita<sup>17</sup>, asimismo debe contener de ser pertinente datos de su representante legal.

La estrategia para depurar y actualizar la base de datos de tributos municipales debe garantizar la actualización de la base imponible de los bienes inmuebles cuyos valores fiscales no han sido actualizados en los últimos cinco años y evitar que se vuelva a presentar esa situación en un futuro. Ver aparte 2.1, incisos a), b), c), d), e), f), g) y h) y aparte 2.2, incisos a) y b) de este informe.

b) Definir y aplicar una estrategia para una efectiva recuperación de los tributos que disminuya el pendiente de cobro, con énfasis en aquellos en riesgo de prescripción. Incluyendo, entre otros criterios, una clasificación de las cuentas pendientes por antigüedad, montos y distrito, de tal forma que apoye oportunamente la toma de acciones administrativas, entre ellas, la notificación y cobro oportuno al contribuyente. Esta disposición debe ser cumplida en el término de diez meses. Ver aparte 2.2, inciso c) y aparte 2.3, inciso b).

c) Diseñar e implementar las políticas y procedimientos que permitan:

i. Ejercer un control eficiente respecto de la custodia y la referenciación de la documentación que respalda la información contenida en las bases de datos de tributos municipales.

ii. Establecer los requisitos y plazos en que deben ser atendidos los nuevos requerimientos o modificaciones del sistema de información para el cobro de tributos municipales.

iii. Habilitar y desactivar usuarios en el sistema de información para el cobro de tributos municipales, responsabilidades y roles relacionados con cada uno de esos usuarios, de manera que se restrinja el acceso y actualización de la información únicamente a los funcionarios debidamente autorizados. Para estos efectos, se debe asignar a cada jefatura usuaria del sistema la responsabilidad de asignar, activar, controlar y desactivar los perfiles acordes con los requerimientos de su unidad y los roles de los funcionarios a su cargo.

Esta disposición debe ser cumplida en el término de cuatro meses. Ver aparte 2.1, inciso h) y aparte 2.3, inciso a) de este informe.

<sup>16</sup> Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Nacional, entre otros.

<sup>17</sup> Debe disponerse del nombre, dirección, número de teléfono, número de fax, correo electrónico, entre otros.

d) Realizar un estudio para determinar la procedencia de la disminución en la base imponible de 5.394 propiedades respecto de la base que según el Registro Nacional debería estar vigente, así como proceder al ajuste inmediato del sistema de información para que situaciones como la comentada no se vuelva a presentar, a la corrección de los rebajos improcedentes y al cobro de los tributos dejados de percibir generados por la referida situación. Esta disposición debe ser cumplida en el término de seis meses. Ver aparte 2.2, inciso d) de este informe.

e) Realizar los ajustes requeridos al sistema “Elisiam”, a efecto de que en sus bitácoras quede evidencia de la referencia correspondiente al documento físico que sustenta la modificación u actualización de los registros, debiendo ser este último un campo obligatorio y obedeciendo a un número de oficio consecutivo y asignado por el departamento respectivo. Esta disposición debe ser cumplida en el término de tres meses. Ver aparte 2.3, inciso a) de este informe.

f) Detallar las actividades que se ejecutarán para:

i. Corregir las debilidades relacionadas con la referenciación, seguridad física y ambiental existente para el archivo y custodia de documentos relativos a los tributos municipales.

ii. Ajustar los manuales de puestos y perfiles de los funcionarios que intervienen en el proceso tributario, considerando, entre otros aspectos, segregación de funciones, nivel de responsabilidad y autoridad.

Esta disposición debe ser cumplida en el término de ocho meses. Ver aparte 2.1, inciso h) y aparte 2.3, incisos b) y c) de este informe.

g) Ordenar al Área de Recursos Humanos elaborar una estrategia de solución de la problemática del personal asignado al “Proceso de Informática y contemplar los ajustes pertinentes a los manuales de puestos y perfiles, a efecto de que los funcionarios de dicho proceso dejen de realizar funciones incompatibles y conozcan de manera clara y formal su responsabilidad, autoridad y funciones. Esta disposición debe ser cumplida en el término de cuatro meses. Ver aparte 2.3, inciso d) 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 y términos antes fijados, al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General de la República.