



Municipalidad de San Carlos
Departamento de Auditoría
Calle Central - Avenida 2. Apdo. 13. 4400.
Ciudad Quesada, San Carlos, Alajuela, Costa Rica



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021



MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS AUDITORÍA INTERNA

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL EN UNIDAD DE BIENES INMUEBLES Y VALORACIÓN

MARZO, 2021



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	3
1.- INTRODUCCIÓN.	5
1.1.-Origen del Estudio.	5
1.2.-Objetivo general.	5
1.2.1.-Objetivos específicos.	5
1.3.-Alcance del estudio.....	6
1.4.-Cumplimiento de Normas Técnicas de Auditoría.....	6
1.5.-Normas técnicas a cumplir.....	6
1.6 -Comunicación preliminar de los resultados del estudio.	8
2.- RESULTADOS	9
2.1.- DEL CONTROL INTERNO.	9
2.1.1.- Sobre el sistema de control interno en Valoraciones de Bienes Inmuebles.....	9
2.1.2.- De los procedimientos para llevar a cabo las funciones en la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración.....	11
2.2 DEL PROCESO DE FISCALIZACIÓN DE DECLARACIÓN DE BIENES INMUEBLES	12
2.3.- DE LOS AVALÚOS PARA LA VALORACIÓN DE BIENES INMUEBLES.	13
2.3.1.- De la documentación de los avalúos a bienes inmuebles.....	14
2.3.2.- Del revisado de los avalúos a bienes inmuebles y el ingreso de la información al SIM.	15
2.3.3. De las propiedades a valorar mediante avalúo.....	16
2.3.4.- De la Plataforma Agropecuaria.	18
2.4 DE LAS MODIFICACIONES DE VALOR A BIENES INMUEBLES.	18
2.5 DE LAS NOTIFICACIONES DE AVALÚOS.	20
2.6 DEL VOLCADO DE DATOS DEL SISTEMA DEL REGISTRO NACIONAL AL SISTEMA INTEGRADO MUNICIPAL	22
2.7.- DEL ENCARGADO DE LA OFICINA DE VALORACIONES Y DEL REQUISITO DE INCORPORACIÓN AL COLEGIO PROFESIONAL RESPECTIVO.	23
3.- CONCLUSIONES.	24
4.- RECOMENDACIONES.....	25



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

La presente auditoría de carácter especial tuvo como propósito comprobar que el proceso de Valoraciones de la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración se lleve a cabo observando la regulación legal y técnica aplicable a la materia de valoraciones de bienes inmuebles.

Además, obtener un conocimiento general de los riesgos y de los controles existentes, identificar la existencia de reglamentos, procedimientos, circulares, manuales, etc., analizar el Sistema SIM (sistema que se compone de dos aplicaciones, SIM/escritorio y SIM/WEB), Archivos Excel y plantear recomendaciones.

¿Por qué es importante?

El presente estudio se origina de conformidad con lo dispuesto en nuestro Plan Anual de Trabajo, según el análisis del riesgo, producto de la valoración de riesgo de la auditoría interna, dio el resultado de 84.72%.

El alcance escogido es la revisión de operaciones comprendidas entre el 01-01-2019 y el 31-03-2020 y se extenderá en aquellos casos en los que se considere pertinente, y se ejecutó de acuerdo a lo establecido en las Normas Generales de Auditoría.

Los resultados y la implantación de las recomendaciones del presente informe, se registrará entre otros, por lo dispuesto en los artículos Nos. 36, 37, 38 y 39 de la Ley General de Control Interno.

¿Qué encontramos?

Lo relacionado al Sistema de Control Interno, se encuentra normado en las Normas de Control Interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE, publicadas en la Gaceta N. 26 del 06 de febrero 2009, en el punto 6.3.2 de las Normas de Control Interno, se dispone la autoevaluación periódica del Sistema de Control Interno por parte del jerarca y los titulares subordinados, al menos una vez por año, para identificar oportunidades de mejora, así como detectar cualquier desvío que aleje a la institución del cumplimiento de sus objetivos. En este sentido se encontró que la última autoevaluación del sistema de control interno de la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración suministrada, fue del año 2014, incumpléndose para el periodo de revisión de esta evaluación (año 2019), con la normativa anteriormente citada.



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

En la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración, en relación Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI) para el periodo revisado, se encontró que dicho proceso no se realiza conforme las Directrices Generales para el Establecimiento y Funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo (SEVRI) D-3-2005-CO-DFOE publicadas en la Gaceta 134 del 12 de julio del 2005.

En cuanto a procedimientos para ejercer las funciones en la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración, se encontró que el Concejo Municipal, aprobó modificaciones a los procedimientos de dicha Unidad, dichos procedimientos son parte del Manual de Procedimientos Financiero Contable de la Municipalidad de San Carlos. La aprobación de la actualización de los procedimientos de la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración requiere cumplir también con lo indicado en el Código Municipal en el artículo 123, proceso de dictamen normado en el Código Municipal. Adicionalmente, no se había realizado la divulgación de dichos procedimientos.

En la revisión se observó que el procedimiento de declaración de bienes inmuebles está muy ligado al procedimiento de fiscalización y regularización de declaraciones de bienes inmuebles, además observaron debilidades como falta de actualización, falta de reportes en el SIM, escasa utilización para fiscalizar, debilidades de documentación y de ingreso de datos al SIM.

En cuanto al procedimiento para realizar avalúos, se encontraron algunas debilidades en cuanto a la documentación, archivo, revisión, selección, cantidad, contratación, inclusión en el SIM, requisitos y notificación.

En cuanto a las modificaciones al valor de bienes inmuebles en el sistema informático de la Municipalidad SIM, se encontraron algunas situaciones que requieren atención y valoración de riesgos, por ejemplo, operaciones que no cuentan con un revisado, y muchos funcionarios con acceso a crear y eliminar, algunos que ya no trabajan en la Municipalidad. En modificaciones se observó que al proceso de volcado de datos del Registro Nacional, le falta definir fechas y periodicidad.

Por último, se señala un tema de requisitos legales de cumplimiento para el personal que trabaja en la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración.

Para las observaciones de los hechos anteriores conforme la normativa legal, se giran una serie de recomendaciones al titular subordinado correspondiente.



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

INFORME AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL EN VALORACIONES

1.- INTRODUCCIÓN.

1.1.-Origen del Estudio.

El presente estudio se origina de conformidad con lo dispuesto en nuestro Plan Anual de Trabajo para el período 2019-2020 que contempla realizar diversos estudios a los diferentes departamentos que conforman la Municipalidad de San Carlos. Se determinó que se llevara a cabo este estudio de auditoría porque, según el análisis del riesgo, producto de la valoración de riesgo de la auditoría interna, dio el resultado de 84.72%, que se considera un riesgo alto, por lo cual se incluyó en el Plan de Trabajo de la Auditoría Interna para el año 2019-2020.

1.2.-Objetivo general.

El objetivo general del presente estudio es comprobar que en el proceso de Valoraciones de la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración, se lleve a cabo la gestión observando la regulación legal y técnica aplicable a la materia de valoraciones de bienes inmuebles.

1.2.1.-Objetivos específicos.

Obtener un conocimiento general de los riesgos y de los controles existentes, para revisar si estos proporcionan una seguridad razonable en la consecución de los objetivos de control interno.

Identificar la existencia de reglamentos, procedimientos, circulares, manuales, y cualquier otro documento que describa las actividades o los pasos a ejecutar y los controles para lograr los objetivos de esa área de trabajo, así como revisar si estos se llevan a cabo de acuerdo a lo normado.

Analizar el Sistema SIM, SIM WEB, Archivos Excel y documentos utilizados en cada uno de los procesos para determinar oportunidades de mejora y sanas prácticas. Además, comprobar que la base de datos de los Sistemas, o herramientas de almacenamiento de datos, genera información confiable para la toma de decisiones y otros asuntos relacionados con la materia.

Plantear las recomendaciones pertinentes para que se implemente por parte de la administración activa, las acciones de mejora necesarias, con el objeto de fortalecer



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

las áreas de oportunidad identificadas en la presente evaluación y coadyuvar en una mayor efectividad en estas dependencias.

1.3.-Alcance del estudio.

El alcance escogido es la revisión de procedimientos del proceso de valoraciones mediante muestras de avalúos, notificaciones y modificaciones al valor de propiedades, del periodo seleccionado, definido para el periodo que abarca las operaciones comprendidas entre el 01-01-2019 y el 31-03-2020 y se extenderá en aquellos casos en los que se considere pertinente.

1.4.-Cumplimiento de Normas Técnicas de Auditoría.

La presente fiscalización se ejecutó de acuerdo a lo establecido en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público número R-DC-064-2014 del 11 de agosto de 2014, publicadas en la Gaceta No. 184 del 25 de setiembre de 2014.

Además, el estudio se realizó con observancias a las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público¹; Reglamento de la Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna², entre otras y donde resulten aplicables.

1.5.-Normas técnicas a cumplir.

Los resultados y la implantación de las recomendaciones del presente informe, se regirá entre otros, por lo dispuesto en los artículos Nos. 36, 37, 38 y 39 de la Ley General de Control Interno, los cuales en la parte que interesa señalan literalmente lo siguiente:

Las recomendaciones que se plantean en los diferentes informes de Auditoría, los cuales transcribimos a continuación.

“Artículo 36. —Informes dirigidos a los titulares subordinados. Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:

a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales

¹ La Gaceta No. 28 del 10/02/2010

² La Gaceta No. 237 del 10/12/2007



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.

b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.

c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.

Artículo 37. —Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

Artículo 38. —Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

Artículo 39. —Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando debiliten con sus acciones el sistema de control



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable. (...)

(...) Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente.

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos también incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, por obstaculizar o retrasar el cumplimiento de las potestades del auditor, el subauditor y los demás funcionarios de la auditoría interna, establecidas en esta Ley.

Cuando se trate de actos u omisiones de órganos colegiados, la responsabilidad será atribuida a todos sus integrantes, salvo que conste, de manera expresa, el voto negativo”

1.6 -Comunicación preliminar de los resultados del estudio.

Como parte de los procedimientos de Auditoría Interna, se llevó a cabo reunión denominada conferencia final, con los responsables de poner en práctica las recomendaciones, antes de emitir un Informe Definitivo, donde se les expuso los resultados, conclusiones y recomendaciones de la auditoría de carácter especial denominada “Fiscalización de Control Interno en la Unidad Bienes Inmuebles y Valoración”, el día miércoles 16 de marzo del 2021, a las 10:00 a.m. en la oficina de Auditoría Interna, para lo cual fueron convocados mediante oficio MSCCM-AI-0021-2021 del 10 de marzo de 2021, a los siguientes funcionarios municipales: Presentes, Bernor Kopper Cordero, Director de Hacienda, Leonidas Vásquez Arias, Jefe Administración Tributaria, Mauricio Clarke Bolaños, Jefe Bienes Inmuebles y Valoración. Ausente, Alfredo Córdoba Soro, Alcalde Municipal.



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

2.- RESULTADOS

2.1.- DEL CONTROL INTERNO.

2.1.1.- Sobre el sistema de control interno en Valoraciones de Bienes Inmuebles.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE, publicadas en la Gaceta N. 26 del 06 de febrero 2009, lo definen de la siguiente manera:

***Norma 1.1 Sistema de control interno (SCI)** “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben emprender las medidas pertinentes para contar con un SCI, conformado por una serie de acciones diseñadas y ejecutadas por la administración activa para proporcionar una seguridad razonable en la consecución de los objetivos organizacionales. El SCI tiene como componentes orgánicos a la administración activa y a la auditoría interna; igualmente, comprende los siguientes componentes funcionales: ambiente de control, valoración del riesgo, actividades de control, sistemas de información y seguimiento, los cuales se interrelacionan y se integran al proceso de gestión institucional.*

Los responsables por el SCI deben procurar condiciones idóneas para que los componentes orgánicos y funcionales del sistema operen de manera organizada, uniforme y consistente.”

La Norma 1.2 indica los **Objetivos del SCI**:

- a. Proteger y conservar el patrimonio público contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal*
- b. Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.*
- c. Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.*
- d. Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.*

La norma 6.3.2 de las Normas de Control Interno, dispone la autoevaluación periódica del Sistema de Control Interno por parte del jerarca y los titulares subordinados, al menos una vez por año, para identificar oportunidades de mejora, así como detectar cualquier desvío que aleje a la institución del cumplimiento de sus objetivos.

En este sentido se encontró lo siguiente: que la última autoevaluación del sistema de control interno de la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración suministrada, tiene fecha de aplicación 20 de noviembre de 2014, incumpléndose para el periodo de revisión de esta evaluación (año 2019) con la normativa anteriormente citada, esto debido a que no se ha llevado a cabo el proceso de autoevaluación de la forma como está establecida, al menos una vez al año. Esta situación podría generar, entre otros, elevados costos en los procesos llevados a cabo por reproceso u otros, que no se completen los objetivos planteados, que se incumpla la



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

normativa, que no se cumplan con las metas de la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración, que posibles riesgos se materialicen en perjuicio del logro de objetivos institucionales.

Como parte del SCI, se encuentra la **valoración de riesgos** de la unidad, uno de los cinco componentes funcionales del control interno, corresponde a la identificación, el análisis, la evaluación, la administración, la revisión, la documentación y la comunicación de los riesgos, su importancia y la probabilidad e impacto de su materialización; y la toma de acciones para operar y fortalecer el SCI y así promover el logro de los objetivos institucionales, así como para ubicar a la organización en un nivel de riesgo aceptable.

En la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración, en relación al Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI) para el periodo revisado, se encontró que dicho proceso no se realiza conforme las Directrices Generales para el Establecimiento y Funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo (SEVRI) D-3-2005-CO-DFOE publicadas en la Gaceta 134 del 12 de julio del 2005. Lo que tiene la Unidad de Bienes Inmuebles es un archivo Excel, poco entendible, no es una herramienta adecuada que permita la gestión y documentación de la información que utilizará y generará el SEVRI. Esta herramienta no cuenta con un sistema de registros de información que permita el análisis histórico de los riesgos institucionales y de los factores asociados a dichos riesgos. El diseño de la herramienta, en términos de su naturaleza y complejidad, no contempla en forma clara:

- a) relación costo beneficio,
- b) volumen de información que debe procesar,
- c) complejidad de los procesos organizacionales, y
- d) presupuesto institucional.

En la directriz 4.7 se indica: *“4.7 (...) Toda esta información deberá servir de base para la elaboración de los reportes del SEVRI dirigidos a los sujetos interesados y podrá ser requerida por la Contraloría General de la República o la auditoría interna, por lo que deberá de estar actualizada en todo momento.”*

Al respecto, también se observó debilidades en el SEVRI de la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración, según lo indicado en las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), publicadas en la Gaceta No. 26 del 06 de febrero de 2009, como las siguientes: No se cuenta con documentación en un expediente, ya que únicamente se suministró un archivo Excel, no se han identificado y analizado correctamente todos los riesgos relevantes en dicha unidad, tampoco se ha realizado lo más básico en riesgos, que es la medición de la posibilidad de ocurrencia del evento, o de la magnitud de su eventual consecuencia, ni tampoco se cuenta documentado el plan para administrar dichos riesgos de manera que se establezcan medidas para el funcionamiento adecuado del SEVRI y se minimice el riesgo en las acciones por ejecutar, todo esto conforme a las directrices emitidas por la Contraloría General de la República, emitió las Directrices Generales para el Establecimiento y Funcionamiento del Sistema antes mencionadas, las cuales son una herramienta para el cumplimiento de lo indicado en el artículo 14 de la Ley General de Control Interno No 8292 que indica:



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

“Artículo 14.—Valoración del riesgo. En relación con la valoración del riesgo, serán deberes del jerarca y los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

- a) Identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, definidos tanto en los planes anuales operativos como en los planes de mediano y de largo plazos.*
- b) Analizar el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran, y decidir las acciones que se tomarán para administrarlos.*
- c) Adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo y para ubicarse por lo menos en un nivel de riesgo organizacional aceptable.*
- d) Establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar.”*

Esta situación podría provocar un conjunto de efectos negativos derivados de la ocurrencia de eventos como por ejemplo pérdidas, perjuicios, desventajas o dificultad para el cumplimiento de objetivos.

2.1.2.- De los procedimientos para llevar a cabo las funciones en la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración.

En cuanto a procedimientos para ejercer las funciones en la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración, se encontró que el Concejo Municipal en fecha 1ero de julio del 2019, aprobó modificaciones a los procedimientos de la Unidad de Bienes Inmuebles, dichos procedimientos son parte del Manual de Procedimientos Financiero Contable de la Municipalidad de San Carlos, que había sido dictaminado por esta Auditoría Interna y el Concejo Municipal lo había aprobado. Las aprobaciones de actualizaciones de procedimientos requieren cumplir también con lo indicado en el Código Municipal en el artículo 123.

“Artículo 123. - Las normas relativas a los asuntos financieros contables de la municipalidad deberán estar estipuladas en el Manual de procedimientos financiero-contables aprobado por el Concejo. El proyecto del manual deberá ser analizado y dictaminado previamente por la auditoría.

(Corrida su numeración por el artículo 1° de la ley N° 9542 "Ley de Fortalecimiento de la Policía Municipal" del 23 de abril del 2018, que lo traspasó del antiguo artículo 114 al 123)”

Con respecto a los procedimientos de la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración, la norma de Control Interno **4.2 Requisitos de las actividades de control, en el punto f) divulgación**, indica: *las actividades de control (por ejemplo los procedimientos), deben ser de conocimiento general, y comunicarse a los funcionarios que deben aplicarlas en el desempeño de sus cargos. Dicha comunicación debe darse preferiblemente por escrito, en términos claros y específicos.* Sin embargo, en la consulta realizada a varios funcionarios de bienes inmuebles se determinó que no se había realizado la divulgación de los procedimientos conforme la



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

norma de control interno anteriormente citada, o sea, todavía no eran de conocimiento por el personal de la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración.

2.2 DEL PROCESO DE FISCALIZACIÓN DE DECLARACIÓN DE BIENES INMUEBLES

En el artículo 16 de la Ley 7509 Impuesto de Bienes Inmuebles se indica: “*ARTÍCULO 16.- Declaraciones de inmuebles. Los sujetos pasivos de bienes inmuebles deberán declarar, por lo menos cada cinco años, el valor de sus bienes a la municipalidad donde se ubican. El valor declarado se tomará como base del impuesto sobre bienes inmuebles, si no se corrigiere dentro del período fiscal siguiente a la presentación de la declaración, sin perjuicio de que la base imponible se modifique, según los artículos 12 y 13 (*) de la presente Ley.(...)*”

En la revisión se observó que el procedimiento de declaración de bienes inmuebles está muy ligado al procedimiento de fiscalización y regularización de declaraciones de bienes inmuebles, o sea, son dos procedimientos similares, más bien parece un solo procedimiento en dos partes, ya que uno es procedimiento de la declaración realizada por el contribuyente, y el otro es la fiscalización de lo que declaró el contribuyente; por lo que si en la municipalidad se estima que lo declarado podría ser muy diferente al valor real, se comunica al contribuyente para realizar una revisión junto con el contribuyente del valor declarado, si ambas partes no están de acuerdo, podría estimarse necesario realizar un avalúo para determinar el valor de la propiedad.

De la revisión de este procedimiento se observó que en el sistema SIM no se lleva un conteo de los casos de declaraciones juradas que requerirían “fiscalización y regularización”, además, no queda registrado en la aplicación SIM/WEB cuales declaraciones no fueron aceptadas por los funcionarios (técnico tributario u otro) que atendieron a los contribuyentes en el momento que presentaron su declaración de bienes inmuebles, de esta forma no se puede determinar en la aplicación SIM/WEB cuantas declaraciones no se aceptan y fueron enviadas al proceso de fiscalización. Esta situación trae como consecuencia que no se pueda verificar que las declaraciones enviadas a fiscalización, efectivamente fueran fiscalizadas y regularizadas.

En la revisión se detectaron diferencias entre el procedimiento aprobado en el año 2019 y lo que se realiza a la hora recibir las declaraciones, ya que la aplicación SIM/ESCRITORIO genera un correo en los casos en los que el funcionario de la plataforma no acepta el valor declarado. Por ejemplo, en el paso 2 del procedimiento, lo que el jefe de bienes inmuebles recibe es un correo por cada declaración. En los casos que el contribuyente trae preparada su declaración jurada, esta se recibe y se ingresa el valor declarado en ella, pero no hay opción de generar un correo de no aceptación en caso de haber conflictos con lo declarado, por cuanto solo las declaraciones que son incluidas en la aplicación SIM/ESCRITORIO por el funcionario municipal que lo atiende en ventanilla, mediante declaración digital, son las que generan un aviso de fiscalización por el funcionario que atendió al contribuyente.

En este procedimiento no se realiza un expediente físico que lo identifique como tal, tampoco queda registrado en el sistema SIM el registro de la realización de dichos procesos de



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

fiscalización y regularización de declaraciones juradas de bienes inmuebles, igualmente no queda registrado si un avalúo es producto de este proceso.

Toda esta situación podría traer como consecuencia que no se estén realizando y registrando la suficiente cantidad de procedimientos de fiscalización adecuadamente, ya que durante el año 2018 y 2019, no quedó registrado en ninguna forma los casos realizados, ni tampoco la estadística de las declaraciones juradas de bienes inmuebles que se remitieron a fiscalización.

2.3.- DE LOS AVALÚOS PARA LA VALORACIÓN DE BIENES INMUEBLES.

Antecedentes.

En la Municipalidad de San Carlos, los avalúos de bienes inmuebles deben ser elaborados conforme la normativa legal y técnica, para lo cual, la municipalidad cuenta con los procedimientos respectivos. Según el procedimiento de avalúos, el responsable de que la tarea se lleve a cabo de la manera correcta es la jefatura de la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración, coordinando las actividades con los peritos y los técnicos en valoraciones.

Para la realización de los avalúos a los bienes inmuebles, la valoración está normada por el Órgano de Normalización Técnica (ONT), del Ministerio de Hacienda, por lo que toda valoración y toda modificación de la base imponible de los inmuebles realizada por las municipalidades debe seguir los criterios técnicos del ONT.

La ley 7509 Sobre Impuestos de Bienes Inmuebles indica lo siguiente:

ARTÍCULO 10.- Valoración de los inmuebles. Para efectos tributarios, todo inmueble debe ser valorado.

Los inmuebles se valorarán al acordarse una valuación general y al producirse alguna de las causas que determinen la modificación de los valores registrados, de acuerdo con esta Ley.

La valoración general será la que abarque, por lo menos, todos los inmuebles de un distrito del cantón respectivo, de acuerdo con lo previsto en los artículos siguientes y cuando ocurra la circunstancia mencionada en el artículo 15 de la presente Ley.

La valoración general o individual se realizará una vez cada cinco años. Solo podrán efectuarse nuevas valoraciones cuando haya expirado este plazo.

(Así reformado este párrafo final por el artículo 1º, inciso d), de la ley No.7729 de 15 de diciembre de 1997)

ARTÍCULO 10 Bis.- Avalúo y Valoración. Para los efectos de esta Ley, se define como avalúo el conjunto de cálculos, razonamientos y operaciones, que sirven para determinar el valor de un bien inmueble de naturaleza urbana o rural, tomando en cuenta su uso. Este avalúo deberá ser elaborado por un profesional incorporado al Colegio de Ingenieros Agrónomos o al Colegio



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

Federado de Ingenieros y Arquitectos, con amplia experiencia en la materia, referido en la moneda oficial del país y emitido en una fecha determinada.

Se entenderá por valoración toda modificación de la base imponible de los inmuebles realizada por las municipalidades siguiendo los criterios técnicos del Órgano de Normalización Técnica.

(Así adicionado por el artículo 2º, inciso b), de la ley No.7729 de 15 de diciembre de 1997)

En cuanto al funcionario incorporado al Colegio de Ingenieros Agrónomos o al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, la Municipalidad de San Carlos incluye ese requisito en el Manual de Clases de Puestos para el cargo Perito Valuador, con las siguientes funciones:

Nombre de la clase: Profesional Municipal 1

Funciones específicas por cargo

"Perito Valuador"

Ejecutar la valoración de los bienes inmuebles del cantón, mediante la realización de visitas de campo, observación de propiedades y sus condiciones de infraestructura física y topográfica del entorno, así como la participación en el análisis de la información recabada, así como de la participación en el proyecto de declaración de bienes inmuebles, todas orientadas a elaborar un mapa de valores por distrito, de las propiedades del cantón.

Participar en el diseño, seguimiento y control de la declaración voluntaria de bienes inmuebles.

Aplicar el ajuste y la actualización de los valores de los bienes inmuebles.

Realizar avalúos a los bienes muebles que la administración crea pertinente.

Localizar propiedades para su valoración."

Requisitos Mínimos

Académicos

Bachiller universitario en una carrera atinente al cargo.

Experiencia laboral.

No requiere.

Experiencia en supervisión de personal

No requiere.

Legales

Incorporado al Colegio Profesional Respectivo en caso de que existiere.

Licencia de conducir de acuerdo al vehículo asignado.

2.3.1.- De la documentación de los avalúos a bienes inmuebles.

En el procedimiento para realizar avalúos, que debería ser parte del Manual de Procedimientos Financiero Contable de la Municipalidad de San Carlos, se indica la conformación de un expediente para cada avalúo realizado y lo que debe contener ese



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

expediente, el cual señala que al menos debe contener la ficha catastral, el estudio registral actualizado al día de la valoración de la propiedad, el plano catastrado, los formularios de construcción y de toma de datos de terrenos.

Sin embargo, en la revisión de los avalúos solicitados para inspección por parte de esta auditoría interna, se observó que no se están realizando los expedientes conforme el procedimiento, ya que no contienen los documentos señalados, lo que existen es documentación suelta agrupada por avalúo, que no contiene documentos como el plano catastrado ni el estudio registral actualizado, además los documentos no están colocados en orden cronológico y se encuentran sin foliar. En este sentido, cabe indicar que la Administración Tributaria de la Municipalidad de San Carlos cuenta con el archivo tributario, en el que se llevan los expedientes con la documentación por contribuyente, además, se observó que la documentación de los avalúos de bienes inmuebles no se encuentra archivada en dichos expedientes.

Durante la revisión de la información se encontró documentos de los contribuyentes en diferentes lugares, debiendo estar en el expediente del contribuyente que se encuentra en el Archivo Tributario, por ejemplo, no se encontraron en los expedientes algunas declaraciones de terrenos de uso agropecuario, solicitudes de exoneración por Ley Forestal, avalúos realizados y otra documentación que se adjunta a los trámites anteriormente citados. Además, algunos expedientes solicitados no están foliados o no tienen la información en orden cronológico.

De dos avalúos no se encontró la documentación, según indica la jefatura de la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración, se extravió la documentación física, lo que existe de esos dos avalúos es el archivo Excel y la inclusión de los datos en el sistema municipal SIM.

Adicionalmente, en cuanto a la conformación del expediente, el procedimiento no contiene pasos que se deben realizar internamente en la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración y que se mencionan en el proceso de contratación de los peritos externos, como por ejemplo, la impresión y archivo del trabajo realizado por el perito externo.

2.3.2.- Del revisado de los avalúos a bienes inmuebles y el ingreso de la información al SIM.

En cuanto a la confección del avalúo, y el posterior ingreso de la información al sistema informático municipal SIM, según los procedimientos, los encargados de realizar el avalúo son los peritos valuadores, y los encargados de ingresar la información al sistema son los técnicos en valoraciones, en este proceso se observaron algunas inconsistencias como por ejemplo:

El formulario de avalúo contiene algunas diferencias de forma con respecto a lo indicado en los Lineamientos para la elaboración y aprobación de Manuales de Procedimientos de la Municipalidad de San Carlos indicados en el punto 1.3.7 FORMULARIOS A UTILIZAR.

En algunos avalúos faltó la firma del perito que realizó el documento del avalúo.



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

En el documento “Avalúo de Inmuebles”, que es el documento que debe firmar el Perito Valuador (quien es el que certifica en cuanto está valorado un inmueble para el cobro de impuestos), no se indica de donde procede el valor de las construcciones, el cual podría ser de dos fuentes, ya sea, de cálculos como perito basado en cálculos según directrices de la ONT, o de un permiso de construcción, usándose para el cálculo el valor más alto; sin embargo, cuando el valor viene de un permiso de construcción, no se indica en el formulario del avalúo, ni en ninguna otra forma en la documentación. Tampoco se indica en el formulario del avalúo o en el procedimiento, como percibe esta situación el técnico que incluye en el sistema SIM, en la opción modificación del valor, para que se incluya la referencia al permiso de construcción.

El documento Avalúo no contiene evidencia que haya sido revisado por otro funcionario diferente al que lo confeccionó, ni siquiera dicho formulario tiene definido un espacio para que se evidencie el revisado del mismo. En ese mismo sentido, tampoco el ingreso de la información de los avalúos al sistema informático contiene en alguna forma un revisado que se evidencie que la información ha sido correctamente incluida.

En este sentido, se indica en la Norma de Control Interno **2.5.3. Separación de funciones incompatibles y del procesamiento de transacciones**. *“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que las funciones incompatibles, se separen y distribuyan entre los diferentes puestos; así también, que las fases de autorización, aprobación, ejecución y registro de una transacción, y la custodia de activos, estén distribuidas entre las unidades de la institución, de modo tal que una sola persona o unidad no tenga el control por la totalidad de ese conjunto de labores. Cuando por situaciones excepcionales, por disponibilidad de recursos, la separación y distribución de funciones no sea posible debe fundamentarse la causa del impedimento. En todo caso, deben implantarse los controles alternativos que aseguren razonablemente el adecuado desempeño de los responsables.”* (de las Normas de Control Interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE, publicadas en la Gaceta N. 26 del 06 de febrero, 2009)

Estas condiciones aumentan el riesgo de que se cometan algunos errores numéricos que se podrían evitar con una revisión por parte de otro funcionario con potestades suficientes para realizar la revisión del documento Avalúo, así como de ingreso de la información en el sistema informático SIM.

2.3.3. De las propiedades a valorar mediante avalúo.

En la revisión se determinó que no existe el procedimiento por escrito para la selección de los avalúos que se van a realizar durante el año, de las fincas candidatas a valorar, por ejemplo que se considere aspectos como antigüedad o monto.

De la cantidad de avalúos requeridos según reporte generado por el SIM, “Fincas candidatas a valorar”, en el cantón, a la fecha de revisión, se observó que se les puede realizar avalúo a 56.850 propiedades, de esas fincas 3.464 muestran valor de ₡500.000 o menos, de las cuales



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

1.580 fincas muestran valor cero (0). Además, en la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración también se deben realizar avalúos administrativos solicitados por la Unidad de Cobros, que en algunos casos ha transcurrido hasta dos años en realizarlos.

Según el reporte en Excel remitido por la jefatura, en el año 2019 se realizaron 444 avalúos por funcionarios municipales y 2.574 avalúos por peritos externos.

<u>Informe Anual de Labores</u>			
	2017	2018	2019
Avalúos Administrativos realizados.	10	12	22
Avalúos en campo realizados.	472	588	422
CANTIDAD DE AVALUOS DE PERITO EXTERNO	2018	2353	
CANTIDAD DE AVALUOS DE PERITO EXTERNO	2019	2574	

Fuente: Archivo Excel “Informe Anual 2019.xls” de la Unidad Bienes Inmuebles y Valoraciones

Esta función es delegada en la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles N. 7509, en el artículo 11 que se cita a continuación:

“ARTÍCULO 11.- Participación de la Administración Tributaria. Es actividad ordinaria de la Administración Tributaria, como función indelegable, llevar a cabo las valoraciones citadas en esta Ley, para lo cual podrá contratar los servicios de personas físicas o jurídicas.

Cuando el sujeto pasivo, debidamente notificado, por la Administración Tributaria, del nuevo valor registrado por cualquiera de las causas referidas en el capítulo IV de esta Ley, no esté de acuerdo, tendrá el derecho de interponer los recursos establecidos en la presente Ley.

(Así reformado por el artículo 1º, inciso e), de la ley No.7729 de 15 de diciembre de 1997)”

Esta situación podría estarse dando porque muchos bienes inmuebles no están siendo declarados por el contribuyente, además, como método alterno, la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración no está realizando la suficiente cantidad de avalúos. Condición que refleja que aunque la Municipalidad realice campañas publicitarias para que los contribuyentes se presenten a declarar, podría ser más eficiente en la valoración y actualización de los valores de las propiedades que a futuro definen los posibles ingresos del impuesto de bienes inmuebles, el cual es fundamental para realizar obras y servicios en el cantón, así como para programas sociales y culturales.



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

2.3.4.- De la Plataforma Agropecuaria.

Uno de los motivos para modificaciones del valor de bienes inmuebles, es la plataforma agropecuaria, esta se refiere a lo indicado en la ley 9071 Ley de Regulaciones Especiales sobre la aplicación de la ley de impuesto de bienes inmuebles, para terrenos de uso agropecuario, en la cual indica en el artículo 3:

“Mientras no sea elaborada la plataforma de valores agropecuarios, a que hace referencia el artículo anterior, las municipalidades solo podrán incrementar los valores existentes de las fincas de uso agropecuario hasta en un máximo de un veinte por ciento (20%) en los nuevos avalúos o las declaraciones realizados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley N.º 7509, Ley de Impuestos sobre Bienes Inmuebles, de 9 de mayo de 1995, y sus reformas.

En el caso de las fincas de uso agropecuario que no hayan sido declaradas, la municipalidad las valorará de oficio, pero el nuevo valor unitario no será superior al establecido en la finca de uso agropecuario que resulte más cercana y que haya sido valorada en los términos del párrafo anterior.”

Entre los requisitos que indica la ley 9071 en su artículo 4, es que “los contribuyentes del impuesto sobre bienes inmuebles deberán informar ante la municipalidad del cantón en el que se ubique el inmueble, **por medio de una declaración realizada bajo fe de juramento**, que sus terrenos se dedican a las actividades de producción agropecuaria que dan derecho a la aplicación de la metodología de cálculo establecida en el artículo anterior. Dicha declaración jurada contendrá la manifestación del contribuyente y su firma, y no será legítimo requerir formalidades adicionales, tales como autenticaciones y timbres, para confirmar su validez.”

Sin embargo, en la revisión de una muestra de modificaciones del valor de bienes inmuebles por motivo de plataforma agropecuaria, se determinó que en algunos casos en los que se aplicó este beneficio, no se encuentra entre la documentación la declaración realizada bajo fe de juramento del contribuyente, indicada en la normativa anteriormente citada, la cual, como lo cita la norma, es necesaria para ejercer el derecho a la aplicación de la metodología de cálculo establecida en el artículo 3 de la Ley 9071.

Esta situación hace que no se pueda corroborar el cumplimiento de requisitos para el trámite de valoración usando la plataforma agropecuaria por parte del funcionario que realizó el trámite. Lo cual podría traer consecuencias por el incumplimiento de normativa que podría generar efectos negativos a los objetivos institucionales.

2.4 DE LAS MODIFICACIONES DE VALOR A BIENES INMUEBLES.

Las “modificaciones de valor” de bienes inmuebles es una función que se realiza en el sistema informático de la Municipalidad, la aplicación SIM/WEB, que se muestra a continuación:



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

En esta opción se puede modificar el valor utilizado para el cálculo del impuesto de bienes inmuebles correspondiente a la finca del contribuyente, adicionalmente, el valor se puede modificar a una fecha anterior a la última inclusión del valor de una propiedad. Esta opción contiene riesgos que no han sido valorados en el SEVRI de la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración, por ejemplo, cualquiera de los funcionarios que puedan realizarla no requieren de un revisado ni un aprobado de la transacción realizada, aunque la variación del valor de la propiedad sea por millones de colones de diferencia.

En reporte de accesos solicitados al Departamento de Tecnologías de Información (Ver oficio MSCAM-TIC-094-2020), se encontró que en la opción “Modificaciones de Valor de Bienes Inmuebles” en las operaciones “Crear” y “Eliminar”, se encontraron algunas situaciones que requieren atención y valoración de riesgos:

- 54 entre funcionarios y exfuncionarios registrados que pueden crear y eliminar en la opción Modificaciones al Valor de Bienes Inmuebles en la Municipalidad de San Carlos.
- De esos 54, 20 funcionarios son duplicados con opciones a crear y eliminar.
- 4 funcionarios de otros departamentos con esos accesos.
- 8 personas que ya no son funcionarios de la Municipalidad de San Carlos que todavía cuentan con dichos accesos.

Esta observación se refuerza con la respuesta que da la jefatura de la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración, al consultársele sobre la valoración del riesgo de fraude: *“El riesgo de fraude, no solo en este caso sino en cualquier modificación de valor que se realice en el*



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

sistema es muy grande, ya que el mismo está habilitado para que muchos funcionarios puedan realizar dichas modificaciones, en cuanto a avalúos yo trato que solo una o dos personas como mucho sean las que los incluyan, (...).

Entre la acciones relevantes para minimizar el fraude es quitar este acceso a los compañeros que lo tienen pertenecientes a otros departamentos y que de mi departamento solo una persona pueda realizar este tipo de modificaciones, así como que esa persona sea la única que tenga acceso al archivo, para poder implementar un mejor control sobre el trabajo realizado hasta de manera semanal y de esta forma el jefe de bienes inmuebles pueda también realizar revisiones periódicas al trabajo que realiza ese funcionario."

Al respecto, las Normas de Control Interno para el Sector Público. La norma 5.8 Control de sistemas de información indica:

"El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer los controles pertinentes para que los sistemas de información garanticen razonablemente la calidad de la información y de la comunicación, la seguridad y una clara asignación de responsabilidades y administración de los niveles de acceso a la información y datos sensibles, así como la garantía de confidencialidad de la información que ostente ese carácter."

2.5 DE LAS NOTIFICACIONES DE AVALÚOS.

En la revisión del procedimiento de notificaciones del periodo del estudio, no se localizó algún control o reporte de notificaciones que se lleve en el sistema informático SIM, lo que se realiza en la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración es llevar un control en archivos Excel, a los cuales les falta alguna información relevante y completa, además que es sumamente inseguro llevar controles en Excel, por riesgo de extravío o variación de la información contenida sin dejar una pista.

Estos controles en Excel no permiten medir con eficiencia y seguridad cuanto se está durando en realizar las notificaciones, o cuántas notificaciones no se pudieron realizar. Adicionalmente, no se encontró en el periodo revisado que se haya realizado notificaciones por medio del Diario Oficial La Gaceta. La jefatura señala *"Si se puede notificar por medio de la Gaceta, nosotros estuvimos notificando durante varios años así, pero hicimos un estudio y se determinó que no nos daba resultado, ya que la gente no se enteraba y esto lo que nos generaba es un incremento en la morosidad de Bienes Inmuebles, entonces había que hacer doble trabajo, notificar en gaceta el avalúo, pero después había que localizar al contribuyente siempre para hacerle la gestión de cobro, por eso se tomó la decisión de no seguir notificando por Gaceta"*

Extracto del control de notificaciones:



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

AUXILIAR DE AVALUOS DISTRITO AGUAS ZARCAS												
N° DE AVALUO	NOMBRE DEL CONTRIBUYENTE A NOTIFICAR	ENVIADO A NOTIFICAR	ARCHIVADO	OBSERVACIÓN				ENTREGADO A	FECHA DE ENTREGA AL INSPECTOR	ESTADO		FECHA DE RECIBIDO DEL INSPECTOR
				NO CUENTA CON DECLARACIÓN Y AVALUO VIGENTE	AVALUO EXISTENTE	DECLARACION EXISTENTE	MONTO EN EL SIM ES SUPERIOR			NOTIFICADO	SIN NOTIFICAR	
AV-148-2015	AGROPECUARIA MARIA Y NOE LTDA	X		X								
AV-556-2018	FINCA DEL LOLO S.A	X		X								
AV-570-2018	ELISA VEGA ALVARADO	X		X						X		15/11/2019
AV-715-003-2018	ENEIZY GABRIELA RODRIGUEZ MENDOZA	X		X								
AV-741-2018	ASDRUBAL GOMEZ RODRIGUEZ											
AV-743-2018	HACIENDA LAS NIÑAS HALANI S.A.											
AV-746-2018	GANADERA NELA S.A.											
AV-750-2018	RUBEN QUIROS ROJAS	X		X				JUAN	25/02/2019		X	28/02/2019
AV-752-2018	MANUEL RODRIGUEZ ARAGONES E HIJO S.A.											
AV-753-2018	JUAN MIGUEL VARGAS RAMIREZ											
AV-754-001-2018	CLAUDIA MARIA CASTRO CASTRILLON	X		X				VINICIO	23/09/2019		X	30/09/2019
AV-754-004-2018	LUIS ALONSO LOAIZA CARENENAS	X		X				VINICIO	23/09/2019		X	30/09/2019

Fuente: Archivo Excel "Auxiliar de Avalúos 2019-2020".

El procedimiento indica que se utilizarán los medios electrónicos para ubicar al contribuyente, de ahí que es importante la depuración en el sistema informático SIM de la información de los contribuyentes para un proceso de notificación eficiente, ya que en consulta al reporte del SIM/WEB "Reporte de Contribuyentes sin Dirección", a la fecha de revisión, se observó que 2456 contribuyentes están registrados sin dirección, los cuales el reporte por defecto los ubica en el Distrito Quesada. Además, en la revisión de los datos ingresados en declaraciones de bienes inmuebles, se observó que alguna la información digitada en el SIM WEB es errónea, por ejemplo, al indicar zonas homogéneas de un distrito, con dirección de otro distrito.

La Norma de Control Interno 4.4, indica: **4.4 Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información.** *El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad (...)*

También la Norma de Control Interno indica: **4.5 Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones.** *El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas (...)*

La ley del Impuesto de Bienes Inmuebles, Ley 7509, en su artículo 17 indica (...) *En esos casos de valoración o modificación de la base imponible, si el interesado no ha señalado el lugar para recibir notificaciones dentro del perímetro municipal, se le notificará mediante los procedimientos de notificación de la Ley N.º 8687, Ley de Notificaciones Judiciales, de 4 de diciembre de 2008. De haberse indicado lugar para recibir notificaciones, la Administración Tributaria procederá conforme al dato ofrecido por el administrado.*



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

2.6 DEL VOLCADO DE DATOS DEL SISTEMA DEL REGISTRO NACIONAL AL SISTEMA INTEGRADO MUNICIPAL

En la revisión del procedimiento del Volcado de datos en el SIM, se observó que el proceso de integrar los datos de las propiedades de San Carlos que tiene el Registro Nacional de la República en el Sistema Integrado Municipal (SIM) es sumamente beneficioso para la actualización de los datos de los bienes inmuebles y de los contribuyentes en el SIM. Este procedimiento es sumamente útil para la valoración de bienes inmuebles, y economiza muchísimas horas de trabajo de funcionarios.

Porque somos una Municipalidad grande, y por la gran cantidad de datos, hacerlo de forma automática es ideal para nuestra municipalidad, además que al ser proceso automático mejora también la calidad de la información en comparación con hacerlo manualmente. En este sentido, el Departamento de Tecnologías de Información, desde hace unos doce años, ha desarrollado un proceso informático para realizar esa integración de información. Por ser un proceso que afecta toda la base de datos municipal, de hecho, es el proceso más grande a nivel de base de datos, para ejecutarlo se requiere de una planificación de aproximadamente dos semanas de revisión, ajustes, escenarios de pruebas y respaldos de bases de datos.

El 01 de marzo de 2019, fue la última vez que se realizó el proceso Volcado de Datos entre el sistema informático del Registro Nacional y el SIM, dando como resultado un aumento en la base imponible de ₡ 16,435,160,804.56 lo que significó un aumento en el monto del impuesto de bienes inmuebles a cobrar de ₡ 41,087,902.01

Por la forma tecnológica que se realiza este proceso, según entrevista al Jefe de Tecnologías de Información, después de ejecutarlo requiere de depuración manual de la información de miles de datos, en cuanto a derechos, fincas nuevas, fincas que dejaron de existir, hipotecas, información de nuevos contribuyentes, entre otros datos. Ejemplo de lo que podría encontrarse en una depuración antes mencionada, es lo que se indica en Advertencia comunicada al jefe de la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración, mediante oficio MSCCM-AI-0067-2020 del 30 de abril 2020, sobre 113 valores negativos encontrados por esta Auditoría Interna en valor terreno, dicho hallazgo debió haber sido localizado en la depuración de los datos después del último volcado de datos del 01 de marzo del 2019. Cabe indicar que dicha situación de valores negativos en terrenos fue solucionada, según se indica en oficio de la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración N. MSCAM-H-AT-BI-364-2020 del 29 de setiembre de 2020.

VALORES NEGATIVOS EN VALOR TERRENO					
	Valor Terreno	Valor Construcción	Valor Total	Finca	Distrito
1	-11555000,00	31470000,00	19915000,00	368148	Palmera
2	-6700000,00	7000000,00	300000,00	551755	Venecia
3	-1507531,17	1652610,63	145079,46	498856	Florencia
4	-1330211,83	1652610,63	322398,80	498856	Florencia



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

109	-1239150,00	1889150,00	650000,00	192152	Quesada
110	-4900000,00	23500000,00	18600000,00	462293	Quesada
111	-4900000,00	23500000,00	18600000,00	462293	Quesada
112	-752844,00	900000,00	147156,00	270364	Quesada
113	-2044000,00	6615000,00	4571000,00	548834	Palmera

Información extraída de la base de datos Municipal.

Al respecto, la Norma de Control Interno 5.6 indica:

“5.6 Calidad de la información. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los distintos usuarios. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y de mejoramiento continuo. Los atributos fundamentales de la calidad de la información están referidos a la confiabilidad, oportunidad y utilidad.”

Sin embargo, en revisión del procedimiento se encontró que la Administración no ha definido fechas para la realización de este proceso denominado volcado de datos, así como tampoco a definido cuantas veces al año se realizaría este proceso tan importante, lo que podría generar que algunos contribuyentes no tengan definido correctamente los impuestos que deben tributar, mientras otros contribuyentes si están aportando correctamente sus impuestos.

2.7.- DEL ENCARGADO DE LA OFICINA DE VALORACIONES Y DEL REQUISITO DE INCORPORACIÓN AL COLEGIO PROFESIONAL RESPECTIVO.

En relación con la Oficina de Valoraciones, la ley 7509 ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, en su artículo 19 señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 19.- Recursos contra la valoración y el avalúo. En todas las municipalidades, se establecerá una oficina de valoraciones que deberá estar a cargo de un profesional capacitado en esta materia incorporado al colegio respectivo. Esta oficina contará con el asesoramiento directo del Órgano de Normalización Técnica. ...”
(Así reformado por el artículo 1º, inciso j), de la ley No.7729 de 15 de diciembre de 1997)

También, la Procuraduría General de la República, se refiere a la Oficina de Valoraciones, en Dictamen 242 del 10 de noviembre de 2016, indicando en la conclusión del citado dictamen lo siguiente:

“En consecuencia, en orden al cumplimiento del mandato legal, debe existir una oficina de Valuaciones que realice las labores que la Ley le ha conferido...” también indica, *“La determinación de la ubicación de esa oficina en el organigrama institucional, es resorte exclusivo de las Corporaciones Municipales, ello conforme a la autonomía que el constituyente les ha conferido.”*



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

En el Manual Básico de Organización y Funcionamiento de la Municipalidad se describe la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración³, en dicho manual se indica en la Justificación legal de dicha Unidad: *“Según el artículo 3 de la Ley de Bienes Inmuebles “... Para efectos de este impuesto, las municipalidades tendrán el carácter de administración tributaria. Se encargarán de realizar valoraciones de bienes inmuebles, facturar, recaudar y tramitar el cobro judicial y de administrar, en sus respectivos territorios, los tributos que genera la presente Ley. ...”*

Con respecto al encargado de la oficina de valoraciones, el mismo artículo 19 de la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles señala a cargo de quien estaría esa oficina de valoraciones, al indicar que *“...deberá estar a cargo de un profesional capacitado en esta materia incorporado al colegio respectivo...”*. En la revisión se determinó que la Municipalidad no cuenta con un profesional incorporado al colegio respectivo a cargo de la oficina de valoraciones.

En el Manual de Clases⁴ de la Municipalidad, aprobado el 28 de marzo de 2012, el cargo del encargado de la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración se definió como Jefe Municipal 1, al cual como requisito legal indica *“Incorporado al Colegio Profesional Respectivo en caso de que existiere”* mismo que es requisito en la Ley 7509 desde el 15 de diciembre de 1997 *“se establecerá una oficina de valoraciones que deberá estar a cargo de un profesional capacitado en esta materia incorporado al colegio respectivo”*

Esta situación podría generar para la Municipalidad situaciones de riesgo como por ejemplo, que la Municipalidad sea susceptible de demandas por parte de contribuyentes que se consideren afectados ante un avalúo, entre otros riesgos.

3.- CONCLUSIONES.

3.1 El sistema de control interno en la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración presenta debilidades en cuanto a la autoevaluación anual del sistema de control interno, así como en la valoración de riesgos SEVRI, ambos procesos tienen avances importantes, sin embargo, no se encuentran del todo conforme lo indica la normativa legal.

3.2 Los procedimientos en la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración, son una herramienta que se les puede dar mayor utilización y provecho, adaptándolos a la realidad de las funciones que se realizan en esta Unidad. Especialmente, la ejecución del procedimiento de fiscalización es insuficiente para el periodo revisado.

3.3 El procedimiento de avalúos tiene aspectos susceptibles de mejora, tanto en la realización y archivo de documentación, como en la inclusión en el sistema informático SIM, sobre todo, en el aumento de la cantidad de avalúos a realizar en este cantón.

³ Manual Básico de Organización y Funcionamiento de la Municipalidad de San Carlos aprobado por el Concejo Municipal el miércoles 28 de marzo de 2012, mediante Artículo N° 02, incisos 1 y 2, Acta N° 19.

⁴ Manual de Clases de la Municipalidad de San Carlos, aprobado en Sesión Extraordinaria celebrada el miércoles 28 de marzo de 2012, mediante Artículo N° 02, incisos 1 y 2, Acta N° 19



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

3.4 La opción modificaciones al valor de bienes inmuebles en el sistema SIM, es una función de riesgo que no ha sido valorada en el SEVRI de la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración. Es una opción a la que tienen acceso muchos funcionarios de esa unidad y de la Administración Tributaria, incluidos algunos que funcionarios de otros departamentos y exfuncionarios de la Municipalidad.

3.5 Los controles para el procedimiento de notificaciones que se llevan en Excel, pueden integrarse en el sistema informático SIM para así aumentar su eficiencia y seguridad, permitiendo mejorar el control y seguimiento de todo tipo de notificaciones.

3.6 El proceso "Volcado de Datos del Registro Nacional" a la base de datos municipal es sumamente beneficioso e importante por la información de propiedades que suministra para la Municipalidad.

3.7 A la Municipalidad de San Carlos le falta ajustarse a los requisitos legales que establece la Ley 7509 ley del impuesto de Bienes Inmuebles, en su artículo 19.

4.- RECOMENDACIONES.

Al Alcalde:

- 4.1 Girar la instrucción por escrito al jefe de la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración para que se cumpla con todo el proceso de autoevaluación de control interno anualmente, conforme la normativa legal. (ver punto 2.1.1. de los resultados de este informe). Para el cumplimiento de esta recomendación cuenta con un plazo de un mes a partir de recibido este informe. Adicionalmente, informar a esta Auditoría Interna, mediante oficio certificado, el cumplimiento de esta recomendación.
- 4.2 Ordenar por escrito la implementación de lo regulado en la Directrices para el establecimiento y funcionamiento del SEVRI, emitidas por la Contraloría General de la República, para que se realice la valoración de riesgos en la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración conforme la normativa legal, considerando lo indicado en el punto 2.1.1. de Resultados de este informe, esto con el propósito que la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración cuente con la herramienta para la gestión y documentación del SEVRI, que produzca la información para la toma de decisiones que ubique a la municipalidad en un nivel de riesgo aceptable y así promover el logro de los objetivos institucionales. Para la implantación de esta recomendación se concede un plazo de un mes a partir de recibido este informe, y para el ajuste de la herramienta y la implantación del SEVRI en la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración se concede un plazo de cinco meses a partir de recibido este informe. De ambas situaciones se solicita que se remita a esta Auditoría Interna copia certificada del cumplimiento.



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

- 4.3 Ordenar por escrito, que se estandarice el procedimiento “Fiscalización de declaraciones de Bienes Inmuebles”, en el sentido que toda declaración de bienes inmuebles que se reciba de cualquier forma, sean analizadas para que se determine la opción de ser enviadas a fiscalización, lo anterior de acuerdo al punto 2.2 de este informe y a la vez remitir a esta Auditoría Interna copia certificada del oficio, para la implantación de esta recomendación se concede el plazo de un mes a partir del recibido de este informe.
- 4.4 Ordenar por escrito, que en la aplicación SIM/WEB se cree la opción para que quede en el sistema el respectivo registro del envío a fiscalización de las declaraciones no aceptadas. De esta manera se podría comprobar estadísticamente tanto las declaraciones enviadas a fiscalización, así como las declaraciones realmente fiscalizadas, lo anterior de acuerdo al punto 2.2 de este informe. En un plazo de un mes remitir a esta auditoría Interna copia certificada del oficio, y en un plazo de seis meses certificar la implantación de esta recomendación.
- 4.5 Girar la instrucción por escrito, para que la documentación de los avalúos realizados de bienes inmuebles sea archivada en el Archivo Tributario después del periodo administrativo al que correspondan, a la vez que se incorpore en el procedimiento la parte del archivo de la documentación, lo anterior de acuerdo al punto 2.3.1 de este informe. Además, enviar copia certificada del oficio que se emita. Para la emisión del oficio se concede un plazo de un mes a partir de recibido este informe, adicionalmente, para el envío de la documentación de los avalúos al Archivo Tributario cuenta con un plazo de seis meses. Emitir certificación de la implantación de esta recomendación en dicho plazo de seis meses a partir del recibido de este informe.
- 4.6 Girar la instrucción por escrito a la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración, para que se establezca el control interno del revisado en los avalúos que se realicen, así como del revisado de los datos ingresados en el sistema informático municipal SIM, para solventar lo indicado en el punto 2.3.2. de este informe, además, remitir a esta Auditoría Interna copia certificada del oficio emitido en un plazo de un mes a partir de recibido de este informe, y en un plazo de dos meses adicionales certificar la implantación de la recomendación.
- 4.7 Ordenar por escrito la elaboración de un estudio presupuestario para que se asignen los recursos adecuados, a fin de dar cumplimiento de la normativa para que se lleven a cabo las valoraciones y que se realice una adecuada y oportuna actualización de los valores durante el año, y por ende un aumento de los ingresos, ya sea avalúos por funcionarios o por contratación externa, y remitir a esta Auditoría Interna en un plazo de un mes a partir de recibido este informe el documento certificado de la instrucción que se implemente esta recomendación de acuerdo a lo señalados en el punto 2.3.3. de este informe. Para la implantación de esta recomendación se concede un plazo de seis meses a partir de recibido este informe.



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

- 4.8 Ordenar mediante oficio, el cumplimiento de lo indicado en la ley 9071 en su artículo 4, para que se exija la presentación de la declaración bajo fe de juramento de los contribuyentes que califiquen para el beneficio de la plataforma agropecuaria, tanto para las concedidas, como para las nuevas calificaciones, de acuerdo a lo indicado en el punto 2.3.4. de este informe. Para la implantación de esta recomendación cuenta con un plazo de un mes a partir de recibido este informe para la remisión del oficio certificado y de seis meses posteriores remitir certificación a esta Auditoría Interna para que todos los contribuyentes incluidos en la plataforma agropecuaria cuenten con la declaración respectiva.
- 4.9 Girar la instrucción por escrito, para que se depure los usuarios en el sistema informático SIM y que solamente puedan hacer uso de la herramienta “*Modificación de valor a Bienes Inmuebles*” los funcionarios a los que se les haya asignado esa responsabilidad en los procedimientos respectivos, conforme lo indicado en el punto 2.4 de este informe. Además, para girar la instrucción y remitir a esta Auditoría Interna copia certificada del oficio se concede un plazo de un mes a partir del recibido de este informe, y a los tres meses posteriores remitir certificación donde conste que se realizó la depuración de usuarios respectiva para la implantación de esta recomendación.
- 4.10 Ordenar por escrito el desarrollo de la herramienta en el sistema informático SIM, que genere reportes para llevar el control de todo lo relacionado con notificaciones, por ejemplo, datos del contribuyente, datos de la finca, fechas de emisión y entrega, ubicaciones, etc., tomando en cuenta lo indicado en el punto 2.5 de este informe. Además, remitir copia certificada del oficio a esta Auditoría Interna, para lo cual se concede un plazo de un mes, y seis meses posteriores remitir certificación que se desarrolló la herramienta control de notificaciones en el sistema informático SIM.
- 4.11 Girar la orden por escrito para que se definan las fechas y la periodicidad para realizar el proceso de Volcado de datos del Sistema del Registro Nacional al sistema informático municipal SIM, considerando que es un procedimiento que requiere de una planificación y preparación para realizarlo, conforme lo señalado en el punto 2.6 de este informe, y remitir a esta Auditoría Interna copia certificada del oficio, para lo cual se le concede un plazo un mes hábiles a partir de la fecha del recibido de este informe, y además, remitir certificación de las fechas y la periodicidad determinada para llevar a cabo el proceso, en un plazo de tres meses.
- 4.12 Ordenar por escrito, a la Unidad Gestión de Recursos Humanos, elaborar el estudio correspondiente para dotar a la Municipalidad de San Carlos del profesional que estará a cargo de la oficina de valoraciones, la cual “...deberá estar a cargo de un profesional capacitado en esta materia incorporado al colegio respectivo...”, conforme la normativa legal indicada en el artículo 19 de la Ley 7509 ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Ver punto 2.7 de resultados de este Informe. Para el cumplimiento de esta recomendación se concede un plazo de un mes a partir del recibido de este informe para el giro de la orden del estudio y remitir copia certificada del oficio, y



Municipalidad de San Carlos
Departamento de Auditoría
Calle Central - Avenida 2. Apdo. 13. 4400.
Ciudad Quesada, San Carlos, Alajuela, Costa Rica



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

posteriormente, tres meses adicionales para remitir certificación para contar con el profesional a cargo de la oficina de valoraciones.

Lic. Fernando Chaves Peralta, MBA
Auditor Interno

Lic. Carlos Carballo Chacón
Auditor

ANEXO Nro. 1

Análisis de las observaciones recibidas de la Administración.

N.º Punto	2.1.2. De los procedimientos para llevar a cabo las funciones en la Unidad de Bienes Inmuebles y Valoración		
Observaciones Administración	Indican los titulares, que los procedimientos ya se enviaron al Concejo Municipal para el respectivo dictamen del Manual de Procedimientos Financiero Contables.		
¿Se acoge?	Sí ☒	No ☐	Parcial ☐
Argumentos Auditoría	Durante la ejecución del estudio, se recibió por correo acuerdo del Concejo Municipal, donde solicitan el dictamen a los procedimientos de Bienes Inmuebles y Valoración.		



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

N.º Punto	2.1.1.- Sobre el sistema de control interno en Valoraciones de Bienes Inmuebles		
Observaciones Administración	El Lic. Bernor Kopper y el Lic. Leonidas Vásquez indican que para ellos es un problema conceptual de la autoevaluación de control interno, al menos una vez al año, indicando "autoevaluación del SEVRI", confundiendo ambos procesos. También hace referencia el señor Kopper a los riesgos que les solicitan para la matriz del presupuesto.		
¿Se acoge?	Sí ☐	No ☒	Parcial ☐
Argumentos Auditoría	Se mantiene la observación por cuanto los titulares subordinados están mostrando algún desconocimiento de la diferencia entre los procesos Autoevaluación de Control Interno con el SEVRI.		

N.º Punto	2.2 Del proceso de fiscalización de declaración de bienes inmuebles		
Observaciones Administración	Observaciones de redacción del último párrafo.		
¿Se acoge?	Sí ☒	No ☐	Parcial ☐
Argumentos Auditoría	Este párrafo se refiere a la consecuencia del hallazgo. Se corrige el párrafo quedando de la siguiente manera: <i>Toda esta situación podría traer como consecuencia que no se estén realizando y registrando la suficiente cantidad de procedimientos de fiscalización adecuadamente, ya que durante el año 2018 y 2019, no quedó registrado en ninguna forma los casos realizados, ni tampoco la estadística de las declaraciones juradas de bienes inmuebles que se remitieron a fiscalización.</i>		



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

N.º Punto	2.3.1.- De la documentación de los avalúos a bienes inmuebles.		
Observaciones Administración	El Lic. Bernor Kopper consulta sobre el foliado, indicando algo que dijo la compañera Brendy del Archivo Institucional sobre el foliado, que es solo para los expedientes que salgan de la institución.		
¿Se acoge?	Sí ☐	No ☒	Parcial ☐
Argumentos Auditoría	Se mantiene la observación por cuanto el Procedimiento para la Clasificación Documental, aprobado en el Acta del Concejo Municipal 38-2019, indica en el paso 5. Foliatura, "Los documentos que sean incorporados en un expediente deben ser foliados automáticamente" tarea del coordinador del archivo de gestión.		

N.º Punto	2.3.2.- Del revisado de los avalúos a bienes inmuebles y el ingreso de la información al SIM		
Observaciones Administración	Del revisado del avalúo, y del revisado del ingreso de los valores al sistema informático SIM, lo consideran no necesario por verlo como una duplicidad de funciones.		
¿Se acoge?	Sí ☐	No ☒	Parcial ☐
Argumentos Auditoría	Se mantiene la redacción original, por cuanto la Norma de Control Interno 2.5.3. Separación de funciones incompatibles y del procesamiento de transacciones sostiene el hallazgo en cuanto a revisión del documento avalúo y revisión del correcto ingreso de los datos financieros al sistema informático SIM.		



Municipalidad de San Carlos
Departamento de Auditoría
Calle Central - Avenida 2. Apdo. 13. 4400.
Ciudad Quesada, San Carlos, Alajuela, Costa Rica



26 de marzo del 2021
INFORME-MSCCM-AI-0001-2021

N.º Punto	2.5 De las notificaciones de avalúos.		
Observaciones Administración	El Lic. Leonidas Vásquez manifiesta que el archivo Excel que se usa para control de notificaciones es un archivo propio, que no es una base de datos, que se considera una herramienta de control y seguimiento.		
¿Se acoge?	Sí ☐	No ☒	Parcial ☐
Argumentos Auditoría	Se mantiene la observación que se redactó en el informe, por cuanto la notificación es parte importante del proceso del avalúo, y con respecto a las debilidades señaladas de los controles de las notificaciones llevados en archivos Excel, la administración activa no fundamentó los argumentos en contra de las debilidades señaladas ni indicó alguna alternativa que fortaleciera el control interno para el proceso de notificación de avalúos.		