



Informe

Nº: AI-INF-CI-020-2022

Informe sobre controles para la utilización
del 1% del impuesto sobre bienes
inmuebles por el Órgano de
Normalización Técnica

Auditoría Interna

2022

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	3
1 INTRODUCCIÓN	5
1.1 Origen.....	5
1.2 Objetivo del estudio	5
1.3 Alcance.....	5
1.4 Criterios de evaluación	5
1.5 Metodología aplicada.....	5
1.6 Comunicación de resultados	5
1.7 Normativa relacionada con el control interno	5
1.8 Generalidades.....	6
2 RESULTADOS	6
2.1 Sobre los controles en la compra de bienes y servicios.....	6
2.2 Sobre controles del uso de los recursos asignados al ONT	7
2.3 Sobre fuentes de financiamiento para el presupuesto del ONT.....	8
2.4 Sobre debilidades en los procedimientos del ONT	9
3 CONCLUSIÓN	10
4 RECOMENDACIONES	10
ANEXO N°1	12
ANEXO N°2	14

RESUMEN EJECUTIVO

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría tuvo como objetivo verificar si el control y seguimiento del 1% del Impuesto sobre bienes inmuebles (ISBI) que deben trasladar las municipalidades al Órgano de Normalización Técnica (ONT) se ajusta al bloque de legalidad. El periodo evaluado comprendió del 1 de enero de 2021 a 31 de julio de 2022, ampliándose cuando se consideró necesario.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

En la Ley N°7509 se creó el Órgano de Normalización Técnica como órgano técnico especializado y asesor obligado de las municipalidades. Se le asignó por objeto garantizar mayor precisión y homogeneidad al determinar los valores de los bienes inmuebles en todo el territorio nacional; además, optimizar la administración del impuesto.

Asimismo, se le asignaron como atribuciones, en el artículo N°12 de la mencionada Ley, establecer las disposiciones generales de valoración para el uso común de las municipalidades; mantener coordinación con las municipalidades y el Catastro Nacional, para desarrollar en forma óptima la valoración; suministrar a las municipalidades los métodos de depreciación, las tasas de vida útil totales y estimadas, los valores de las edificaciones según los tipos, los métodos para valorar terrenos, factores técnicos y económicos por considerar en cuanto a topografía, ubicación, descripción, equipamiento urbano y servicios públicos del terreno; analizar y recomendar la calidad de los avalúos realizados por las municipalidades, con el objeto de aplicar las correcciones necesarias.

Dadas estas atribuciones, en el artículo N°13 de la Ley N°7509 citada, se le asignaron recursos correspondientes al 1% del Impuesto sobre bienes inmuebles que las municipalidades deben aportar, recursos que deben utilizarse únicamente para los fines específicos que indica la citada Ley.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

El Órgano de Normalización Técnica no dispone de controles válidos y suficientes para el proceso de compra de bienes y servicios, por cuanto existen debilidades con respecto al cumplimiento de requisitos legales, como la decisión inicial y los parámetros que definen el tipo de contratación.

Se evidenció falta de claridad para el uso de los fondos provenientes del recaudo del 1% del Impuesto sobre bienes inmuebles, lo cual se evidencia además en la presupuestación de este monto, del cual se utiliza una fracción.

¿QUÉ SIGUE?

Se emite una recomendación al señor Ministro de Hacienda, para que se solicite un criterio legal que defina el uso que debe darse a los ingresos obtenidos de las municipalidades por concepto del 1% del Impuesto sobre bienes inmuebles, con el propósito de orientar la gestión de esos recursos en cumplimiento del marco legal aplicable.

Asimismo, se emiten recomendaciones al señor Director del Órgano de Normalización Técnica, para que se ajusten, oficialicen y divulguen procedimientos que incluyan los requisitos necesarios para el cumplimiento de la ley aplicable a la compra de bienes y servicios y a la definición de ingresos en el presupuesto y los controles pertinentes para asegurar el cumplimiento lo establecido en la normativa referente al uso de los recursos con fin específico; y se revisen los procedimientos MH-ONT-PRO05-PCD001 Gestión para la compra de bienes y servicios para el ONT, "MH-ONT-PRO05-PCD002 Control y seguimiento de los depósitos que corresponde al 1% del recaudo del ISBI por las Municipalidades", y "MH-ONT-PRO05-PCD003 Elaboración Informe de rendición de cuentas a las Municipalidades", cuyas debilidades se señalan.

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Origen

El presente estudio se realizó de conformidad con el Plan de Trabajo Anual 2022 de la Auditoría Interna del Ministerio de Hacienda.

1.2 Objetivo del estudio

Verificar si el control y seguimiento del 1% del Impuesto sobre Bienes Inmuebles asignado al Órgano de Normalización Técnica, cumple con el bloque de legalidad.

1.3 Alcance

Comprende la revisión de los controles y seguimiento del 1% del Impuesto sobre bienes inmuebles que deben trasladar las municipalidades al Órgano de Normalización Técnica, durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2021 al 31 de julio de 2022, ampliándose cuando se consideró necesario.

1.4 Criterios de evaluación

Los criterios de evaluación fueron expuestos el día 6 de setiembre de 2022 al señor Alberto Poveda Alvarado, director del Órgano de Normalización Técnica.

1.5 Metodología aplicada

La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Procedimiento General de la Auditoría Interna y demás normativa aplicable.

1.6 Comunicación de resultados

La comunicación de los resultados, conclusiones y recomendaciones producto de la auditoría se efectuó el 20 de diciembre de 2022, al señor Alberto Poveda Alvarado, director del Órgano de Normalización Técnica; a las señoras Rocío Espinoza Jiménez, Dacia Villalobos Montero y al señor Wilberth González Ramírez, todos funcionarios de dicho Órgano.

Las observaciones realizadas por los participantes fueron consignadas en el informe en lo que resultaron procedentes. Ver Anexo N°1.

1.7 Normativa relacionada con el control interno

Este informe debe tramitarse de acuerdo con los alcances establecidos en la Ley General de Control Interno (Ley N°8292) y el Manual para la Atención de los Informes de la

Contraloría General de la República e Informes y criterios emitidos por la Auditoría Interna del Ministerio de Hacienda (Decreto N° 43676-H¹).

1.8 Generalidades

El Órgano de Normalización Técnica (en adelante ONT), fue creado con desconcentración mínima y adscrito al Ministerio de Hacienda, le corresponde ser órgano técnico especializado y asesor obligado de las municipalidades, según la ley N.º 7509²

Según lo señalado por el artículo 12 y 13 de la ley 7509, de previa cita; el ONT, *tendrá por objeto garantizar mayor precisión y homogeneidad al determinar los valores de los bienes inmuebles en todo el territorio nacional; además, optimizar la administración del impuesto. Y respecto a la fuente de financiamiento, el Ministerio de Hacienda tomará las previsiones presupuestarias para el desarrollo adecuado del Órgano de Normalización Técnica Municipal. A fin de cumplir sus objetivos, contará también con el uno por ciento (1%) de lo que cada municipalidad recaude por el impuesto sobre bienes inmuebles. Este fondo podrá ser utilizado únicamente para los fines específicos de esta Ley.*

La naturaleza del ONT “desconcentración mínima”, implica en concordancia con la ley General de Administración Pública, en su artículo N°83, que está plenamente subordinado al jerarca.

Al respecto, en Proyecto de Ley, según expediente N° 23.105, se incluyó al Órgano de Normalización Técnica dentro de los órganos a eliminar.

2 RESULTADOS

2.1 Sobre los controles en la compra de bienes y servicios

La Ley General de Control Interno N° 8292 en su artículo 7, establece: *“Obligatoriedad de disponer de un sistema de control interno. Los entes y órganos sujetos a esta Ley dispondrán de sistemas de control interno, los cuales deberán ser aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales. Además, deberán proporcionar seguridad en el cumplimiento de esas atribuciones y competencias...”*

Al respecto, el ONT no cuenta con controles válidos y suficientes para el proceso de compra de bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, que, según el

¹ Publicado en el Alcance N°202 a La Gaceta N°181 del 23 de setiembre de 2022.

² Modificada por la Ley N°7729 del 15 de diciembre de 1997, "Reforma de la ley de Impuesto Sobre Bienes Inmuebles N.º 7509".

artículo N°12 de la Ley N°7509 Ley de Impuesto sobre bienes inmuebles, son: establecer las disposiciones generales de valoración para el uso común de las municipalidades; mantener coordinación estricta con las municipalidades y el Catastro Nacional, para desarrollar en forma óptima la valoración; suministrar a las municipalidades los métodos de depreciación, las tasas de vida útil totales y estimadas, los valores de las edificaciones según los tipos, los métodos para valorar terrenos, factores técnicos y económicos por considerar en cuanto a topografía, ubicación, descripción, equipamiento urbano y servicios públicos del terreno; analizar y recomendar la calidad de los avalúos realizados por las municipalidades, con el objeto de aplicar las correcciones necesarias.

Lo anterior se debe a que el procedimiento denominado “MH-ONT-PRO05-PCD-001 Gestión para la compra de bienes y servicios con presupuesto del 1%”, no incluye actividades de control como lo son la decisión inicial y el cumplimiento de los parámetros normados para definir el tipo de contratación.

La omisión de los aspectos señalados, genera el riesgo de incumplimiento de los objetivos del ONT, establecidos por ley, como son el garantizar mayor precisión y homogeneidad en la determinación de valores de los bienes inmuebles; ya que requiere contar con herramientas para valorar terrenos, edificaciones, factores técnicos y económicos de acuerdo a la topografía, ubicación, entre otros; para lo cual se requiere invertir fondos, precisamente los obtenidos de los gobiernos locales.

2.2 Sobre controles del uso de los recursos asignados al ONT

El artículo 13 “Asignación y utilización de recursos”, de la Ley 7509 indica que: *“El Ministerio de Hacienda tomará las provisiones presupuestarias para el desarrollo adecuado del Órgano de Normalización Técnica Municipal. A fin de cumplir sus objetivos, contará **también** con el uno por ciento (1%) de lo que cada municipalidad recaude por el impuesto sobre bienes inmuebles. Este fondo podrá ser utilizado únicamente para los fines específicos de esta Ley. La Contraloría General de la República fiscalizará el uso y destino de dichos recursos y rendirá cuentas anualmente a las Municipalidades.”* El destacado es nuestro.

Al respecto, el ONT carece de controles válidos y suficientes para el uso de los fondos provenientes del recaudo del 1% del Impuesto sobre bienes inmuebles; en razón que, aunque se puede conocer el monto que las municipalidades han depositado en cumplimiento de lo estipulado en la citada Ley, dicho monto no se traslada directamente para ser considerado en el presupuesto del ONT.

En ese sentido, el monto autorizado es comunicado por la Gestoría Administrativa y Financiera de la Dirección General de Tributación y a partir de ahí se realiza el presupuesto y el plan de compras anual. Este monto representa una fracción de lo trasladado por las municipalidades; además, el resto de los fondos se traslada a la Caja Única del Estado.

Lo anterior, se evidencia en la comparación de los recursos trasladados por las municipalidades, que para el año 2020, fue por un monto de ₡877.342.607,26 y se presupuestaron como ingresos ₡548.205.513,00. Asimismo, en el año 2021 se registraron

ingresos por ₡868.469.008,28 y el presupuesto por ₡357.996.008,28. Ver el detalle en el Anexo N°2 de este informe.

Esta condición se debe a que no se cuenta con un criterio legal sobre el uso de los fondos asignados al ONT para el cumplimiento de sus atribuciones legales, y se actúa siguiendo el principio de Caja Única.

Lo anterior genera el riesgo de incumplir con las metas y objetivos del ONT, orientadas a asesorar a las Municipalidades, para garantizar mayor precisión y homogeneidad al determinar los valores de los bienes inmuebles en todo el territorio nacional y optimizar la administración del impuesto.

2.3 Sobre fuentes de financiamiento para el presupuesto del ONT

La Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N.º 8131 dispone en su artículo 5: *“Principios presupuestarios (...) a) Principio de universalidad e integridad. El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro; no podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar. (...) c) Principio de equilibrio presupuestario. El presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento... e) Principio de programación. Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo”.*

El presupuesto del ONT no está conforme con los principios presupuestarios, por cuanto se refleja la información con una sola fuente de ingresos, siendo que el ONT tiene dos fuentes de financiamiento, según se establece en el artículo 13 de la Ley 7509: a) El provisto por el Ministerio de Hacienda para el desarrollo adecuado y b) El 1% del recaudo del Impuesto sobre bienes inmuebles realizado por las Municipalidades, este en forma exclusiva para el cumplimiento de los fines específicos de la Ley 7509, de cita reiterada.

Lo anterior, por cuanto se maneja un solo presupuesto, como el resto de dependencias del Ministerio de Hacienda, del cual son informados por la respectiva Gestoría Administrativa y Financiera. Este presupuesto proviene de la Caja Única como se mencionó en el punto anterior.

Asimismo, no se cuenta con un procedimiento que contenga la definición de ingresos del presupuesto y los controles pertinentes para asegurar el cumplimiento lo establecido en la normativa, considerando lo referente al uso de los recursos con fin específico.

El formular el presupuesto sin identificar las fuentes, puede ocasionar que los ingresos con fin específico sean utilizados para adquirir bienes y servicios no autorizados por la Ley N°7509.

2.4 Sobre debilidades en los procedimientos del ONT

El artículo 15 de la Ley General de control interno “Actividades de control”, señala: *“Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:// a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.”*

El ONT cuenta con procedimientos para control y seguimiento del 1% del Impuesto sobre bienes inmuebles; para la compra de bienes y servicios, y para la elaboración de Informe de Rendición de cuentas, no obstante, estos documentos presentan las siguientes debilidades:

- ✓ MH-ONT-PRO05-PCD001 Gestión para la compra de bienes y servicios para el ONT con presupuesto proveniente del 1%, aprobado el día 11 de noviembre de 2020: Como se señaló en el punto 2.1 de este informe, no se tiene como primera actividad la decisión inicial, como establece el artículo 8 del Reglamento a la Ley General de Contratación Administrativa³. Tampoco se consideran el procedimiento el cumplimiento de los límites previstos por ley para determinar el tipo de contratación.
- ✓ MH-ONT-PRO05-PCD002 Control y seguimiento de los depósitos que corresponde al 1% del recaudo del ISBI por las Municipales, aprobado el 23 de agosto de 2022: Se incluyen actividades que realizan funcionarios municipales, situación que escapa de la acción del ONT.
- ✓ MH-ONT-PRO05-PCD003 Elaboración Informe de rendición de cuentas a las Municipalidades, aprobado el 1 de setiembre de 2022: En el informe que genera el ONT para rendición de cuentas a las Municipalidades, la información es poco clara e incompleta, ya que no incluye la totalidad de gastos, los gastos reportados no alcanzan el 30% de lo recibido y un porcentaje semejante se presenta en la Liquidación Presupuestaria.

Lo mencionado se debe a que no existe la práctica de revisar periódicamente los procedimientos, para verificar su pertinencia y cumplimiento de la normativa aplicable.

Esto podría ocasionar limitaciones en el control y seguimiento de los depósitos del 1% Impuesto sobre Bienes Inmuebles de las municipalidades. Asimismo, se incrementa el riesgo de utilizar los fondos del 1% para los fines diferentes a los establecidos por ley.

³ Decreto Ejecutivo N°33411 Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, del 27 de setiembre de 2006.

3 CONCLUSIÓN

El control y seguimiento del 1% del Impuesto sobre Bienes Inmuebles asignado al Órgano de Normalización Técnica, no permite brindar garantía razonable de que cumpla con el bloque de legalidad, en razón de que no cuenta con controles válidos y suficientes para el proceso de compra de bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, ni para el uso de los fondos provenientes del recaudo de dicho porcentaje.

Tampoco el presupuesto del ONT está conforme a los principios presupuestarios, por cuanto se refleja la información con una sola fuente de ingresos, siendo que ese órgano tiene dos fuentes de financiamiento, además, los procedimientos utilizados por el precitado órgano presentan algunas omisiones que deben ser subsanadas.

4 RECOMENDACIONES

Al Ministro de Hacienda

4.1 Solicitar a la Dirección Jurídica el criterio legal que defina el uso que debe darse a los ingresos obtenidos de las Municipalidades por concepto del 1% del Impuesto sobre bienes inmuebles. Ver el punto 2.2 del presente informe.

Remitir a la Auditoría Interna a más tardar el 31 de marzo de 2023, una certificación en donde se acredite el cumplimiento de lo recomendado, así como la evidencia respectiva.

Al Director del Órgano de Normalización Técnica

4.2 Ajustar, oficializar y divulgar el procedimiento MH-ONT-PRO05-PCD-001, para que incluya los requisitos necesarios para el cumplimiento de la ley aplicable a la compra de bienes y servicios, así como lo relacionado de la Ley General de Control Interno, a fin de cumplir las atribuciones del ONT. Ver apartado 2.1 del presente informe.

Remitir a la Auditoría Interna a más tardar el 31 de marzo de 2023, una certificación en donde se acredite el cumplimiento de lo recomendado, así como la evidencia respectiva.

4.3 Elaborar, oficializar y divulgar un procedimiento que contenga la definición de ingresos para el presupuesto y los controles pertinentes para asegurar el cumplimiento lo establecido en la normativa, considerando lo referente al uso de los recursos con fin específico. Ver el punto 2.3 del presente informe.

Remitir a la Auditoría Interna a más tardar el 31 de julio de 2023, una certificación en donde se acredite el cumplimiento de lo recomendado, así como la evidencia respectiva.

4.4 Revisar los procedimientos MH-ONT-PRO05-PCD001 Gestión para la compra de bienes y servicios para el ONT, "MH-ONT-PRO05-PCD002 Control y seguimiento de los

depósitos que corresponde al 1% del recaudo del ISBI por las Municipalidades”, y “MH-ONT-PRO05-PCD003 Elaboración Informe de rendición de cuentas a las Municipalidades” a fin de corregir las debilidades señaladas en el punto 2.4 de este informe y asegurar el cumplimiento de la normativa relacionada, y posteriormente oficializar y divulgar dichos procedimientos actualizados.

Remitir a la Auditoría Interna a más tardar el 30 de junio de 2023, una certificación en donde se acredite el cumplimiento de lo recomendado, así como la evidencia respectiva.

Con base en lo anterior, se le solicita a ese Despacho, proceder conforme lo dispone el artículo 37 de la Ley N° 8292 General de Control Interno y la aplicación del Manual para la atención de informes de la Contraloría General de la República y de la Auditoría Interna, comunicando a esta Dirección las decisiones que se tomen respecto al presente informe, dentro del plazo de 30 días hábiles establecido en el citado artículo, así como presentar en un plazo razonable el plan de acción que se defina para la implementación efectiva de lo recomendado.

Ronald Fernández Romero
Director de Auditoría Interna
Ministerio de Hacienda

Lizeth Zúñiga Vargas
Profesional de Auditoría Interna 3

Natalia Mora Sánchez
Coordinadora Unidad de Auditoría
Estudios Especiales

Estudio N.º 013-2022
Criterio N°107 – Órgano de Normalización Técnica - ONT

ANEXO N°1

COMENTARIOS RECIBIDOS DURANTE LA COMUNICACIÓN DE RESULTADOS

Comentarios	Valoración
<p>Con respecto al resultado 2.2 Sobre los controles del uso de los recursos asignados al ONT, anteriormente, en atención al informe DGAI-031-2016 denominado “Estudio Especial sobre los recursos del Órgano de Normalización Técnica”, se había solicitado la emisión de un criterio para la definición del uso que debe darse a los ingresos obtenidos de las Municipalidades por concepto del 1% del Impuesto sobre bienes inmuebles y la Dirección Jurídica emitió el DJMH-1887-2018, que incluía respuesta de la Contraloría General de la República del 19 de julio del 2018 DFOE-ST-0061.</p>	<p>Estos criterios, ya fueron considerados por esta Auditoría Interna, por lo cual la recomendación se mantiene sin modificación. Se aclara por parte de la Auditoría Interna que si bien, este criterio fue emitido, la respuesta no se emitió sobre el asunto que interesa.</p>
<p>Sobre el resultado 2.4 “Sobre debilidades en los procedimientos del ONT”: indican que, en el procedimiento mencionado, todas las actividades las realiza el analista del ONT del Área Administrativa, y la única actividad que se indica la realizan las Municipalidades, es la de las transferencias que realizan a la plataforma de la Tesorería Nacional.</p> <p>La señora Rocio Espinoza, señala que las observaciones sobre que los controles no garantizan la utilización del 1% ONT según lo indica la Ley 7509, no todas dependen de las acciones del ONT, ya que el presupuesto y las compras las aprueban en la Gestoría.</p> <p>Indica la señora Dacia Villalobos sobre el procedimiento “MH-ONT-PRO05-PCD-003 Elaboración Informe de rendición de cuentas a las Municipalidades”, que el procedimiento sí tiene la actividad de solicitar el Informe presupuestario para incluirlo en el Informe, solo que ese informe se incorpora solo lo gastado o invertido del</p>	<p>El comentario realizado reafirma lo encontrado por esta Auditoría Interna, por lo que la recomendación se mantiene sin variación.</p>

Comentarios	Valoración
porcentaje del 1% que Presupuesto Público o la Gestoría les autoriza, no obstante, están anuentes que cuando se tenga respuesta de la consulta a la Dirección Jurídica, en el informe de rendición de cuentas se incorporarán los gastos totales o bien se informará a las Municipalidades de las decisiones tomadas sobre el uso y destino de ese 1% sobre el ISBI de la Administración Activa de Hacienda.	

Fuente: Acta de comunicación de resultados del estudio 013-2022.

ANEXO N°2

COMPARATIVO DE LOS INGRESOS RECIBIDOS DE LAS MUNICIPALIDADES CON EL PRESUPUESTO PRESENTADO POR EL ÓRGANO DE NORMALIZACIÓN TÉCNICA PARA LOS AÑOS 2020 Y 2021

Año	Monto trasladado por municipalidades (corresponde al 1% del Impuesto sobre bienes inmuebles)	Ingresos presentados en el Presupuesto del ONT	Diferencia
2020	₡877.342.607,26	₡548.205.513,00	₡329 137 094,26
2021	₡868.469.008,28	₡357.996.341,00	₡510 472 667,28

Fuente: Elaboración propia con datos del “Informe Anual del 1% sobre ISBI transferido por los Gobiernos Locales periodo 2020”, “Informe Anual del 0.5% sobre ISBI transferido por los Gobiernos Locales periodo 2021”, y de los “Formularios PFE-SIGAF Programación de la Ejecución Presupuestaria (Liberación Cuota SIGAF)” de los años 2020 y 2021.