



UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA ISRAEL

FACULTAD DE CONTABILIDAD Y AUDITORIA

**MANUAL DE PROCEDIMIENTOS Y DE AUDITORÍA DE GESTIÓN PARA EL
COBRO COACTIVO EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE SAN CRISTÓBAL**

**Estudiante
Willians Orlando Gómez León**

**Tutor
Ing. EDWIN PALMA**

**Quito - Ecuador
Noviembre 2010**

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA ISRAEL

FACULTAD DE CONTABILIDAD Y AUDITORIA

CERTIFICADO DE RESPONSABILIDAD

Yo Ing. Edwin Palma certifico que el Señor Willians Orlando Gómez León con C.C. No.200001866-9 realizó la presente tesis con título **“MANUAL DE PROCEDIMIENTOS Y DE AUDITORÍA DE GESTIÓN PARA EL COBRO COACTIVO EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE SAN CRISTOBAL”**, y que es el autor intelectual del mismo, que es original, autentica y personal.

Ing. Edwin Palma

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA ISRAEL

FACULTAD DE CONTABILIDAD Y AUDITORIA

CERTIFICADO DE AUTORÍA

El documento de tesis con título **“MANUAL DE PROCEDIMIENTOS Y DE AUDITORÍA DE GESTIÓN PARA EL COBRO COACTIVO EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE SAN CRISTOBAL”** ha sido desarrollado por Willians Orlando Gómez León con C.C. No.200001866-9 persona que posee los derechos de autoría y responsabilidad, restringiéndose la copia o utilización de cada uno de los productos de esta tesis sin previa autorización.

Sr. Willians Orlando Gómez León

Puerto Baquerizo Moreno, 24 de noviembre 2010

**Quien suscribe en calidad de ALCALDE DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE
SAN CRISTOBAL.**

CERTIFICO:

Haber autorizado al estudiante Tlgo. Willians Orlando Gámez León, con cédula No. 2000018669, alumno de la **Universidad “Israel”**, para que realice su Proyecto de Tesis **“Manual de Procedimientos y Auditoria de Gestión para el cobro coactivo en el Gobierno Municipal de San Cristóbal”** con la documentación e información que la institución posee y que posteriormente redundará en beneficio de la institución.

Es todo cuanto puedo certificar, la parte interesada puede hacer uso de este documento, como a bien tenga.

Ab. Pedro Zapata R.

Alcalde

DEDICATORIA

QUIERO DEDICAR EL DESARROLLO DE ESTA TESIS, A MI ESPOSA LUCRECIA SALOME CABEZAS, POR BRINDARME SIEMPRE EL APOYO Y LA COLABORACIÓN NECESARIA PARA CULMINAR CON ÉXITO UNA ETAPA MÁS DE MIS ESTUDIOS, GRACIAS DE TODO CORAZÓN SIN TU AYUDA NO HUBIESE SIDO POSIBLE ESTE ESFUERZO PARA TERMINAR MI LICENCIATURA.

A MIS HIJAS CINTHIA MARIEL, BETHSY KATERINE, KERLY LISETH, Y ANDREA CAROLINA GOMEZ CABEZAS: A MIS NIETAS MARIBEL ZAPATA Y SUSAN ROBLES PARA QUE SIENTAN EL ESFUERZO Y LA DEDICACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE ESTA TESIS, Y SIEMPRE TENGAN PRESENTE QUE PARA ESTUDIAR NO EXISTEN BARRERAS NI EDADES, UNO APRENDE TODOS LOS DÍAS Y PUEDE ESTUDIAR HASTA EL ÚLTIMO DÍA DE SU EXISTENCIA, UNA MENCIÓN ESPECIAL PARA TI CINTHIA GRACIAS POR TU COLABORACIÓN.

A MI QUERIDA MADRE CARMEN LEÓN, Y A MIS HERMANAS MARLENE, ELSA, ULVIA Y RITA PORQUE SIEMPRE ME BRINDARON ESE APOYO MORAL E INCONDICIONAL, ME DIERON ESE EMPUJE EN LA RECTA FINAL PARA TERMINAR ESTA CARRERA.

AGRADECIMIENTO

A LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA ISRAEL, A SUS AUTORIDADES, DOCENTES Y EN ESPECIAL AL ING. EDWIN PALMA, POR LA PACIENCIA Y COLABORACIÓN EN ESTE PROYECTO.

UN AGRADECIMIENTO SINCERO Y CON MUCHO AFECTO PARA MI PADRE LUIS ALFREDO GOMEZ AYALA, A MI INOLVIDABLE HERMANO RODRIGO Y PARA MI RECORDADA PRIMA CARMELITA PARA ESTAS PERSONAS QUE MARCARON PARTE DE MI VIDA PERO QUE YA NO ESTÁN CONMIGO, SE ME ADELANTARON PARA EL CIELO, Y SÉ QUE DESDE HAYA ME BRINDARON TODO ESE CARIÑO Y ESE APOYO ESPIRITUAL, COMO ME LO DIERON EN VIDA, GRACIAS POR TODO, POR SER EJEMPLO DE MI VIDA, POR TRASMITIRME TODOS AQUELLOS VALORES ÉTICOS Y MORALES, GRACIAS POR DEJAR UNA HUELLA IMBORRABLE DENTRO DE MI CORAZÓN.

Y A TODAS LAS PERSONAS QUE ME HAN AYUDADO. QUE HAN APORTADO DE UNA U OTRA MANERA PARA ALCANZAR ESTE LOGRO.

INDICE DE CONTENIDOS

| | |
|---|------|
| Portada | i |
| Carta de aprobación del tutor académico | ii |
| Autoría de la tesis | iii |
| Dedicatoria | iv |
| Agradecimiento | v |
| Índice | vi |
| Resumen y Abstract | xiii |

CAPITULO I

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

| | | |
|-------|------------------------------|---|
| 1.1 | Antecedentes | 1 |
| 1.2 | Planteamiento del problema | 2 |
| 1.2.1 | Pronóstico | 3 |
| 1.2.2 | Control del pronóstico | 3 |
| 1.2.3 | Formulación del problema | 5 |
| 1.2.4 | Sistematización del problema | 5 |
| 1.3.1 | Objetivo general | 6 |
| 1.3.2 | Objetivos específicos | 6 |
| 1.4 | Justificación | 7 |

| | | |
|-------|--|----|
| 1.4.1 | Justificación Teórica | 7 |
| 1.4.2 | Justificación Metodológica | 8 |
| 1.4.3 | Justificación Práctica | 9 |
| 1.5 | Marco Teórico | 10 |
| 1.5.1 | Auditoría Administrativa | 10 |
| 1.5.2 | La Administración Estratégica. | 11 |
| 1.5.3 | La Contabilidad en el Ecuador. | 12 |
| 1.5.4 | Administración Pública | 14 |
| 1.6 | Marco Legal | 18 |
| 1.6.1 | Ley Orgánica de Régimen Municipal | 18 |
| 1.6.2 | Normas Internacionales de Información Financiera | 18 |
| 1.7 | Hipótesis | 25 |
| 1.7.1 | Hipótesis General | 25 |
| 1.7.2 | Hipótesis Específicas | 26 |

CAPITULO II

ASPECTOS GENERALES DE LA TESORERÍA DEL MUNICIPIO DE SAN CRISTÓBAL

| | | |
|-------|---|----|
| 2.1. | Cultura organizacional del municipio de San Cristóbal | 27 |
| 2.1.1 | Reseña Histórica | 27 |
| 2.1.2 | Organización Interna | 30 |

| | | |
|---------|---|----|
| 2.1.2.1 | Organigrama Estructural del Municipio de San Cristóbal | 30 |
| 2.1.2.2 | Organización Funcional del Municipio | 31 |
| 2.1.2.3 | Autoridades y Simbología | 31 |
| 2.1.2.4 | Legislación y Filosofía Institucional del Municipio | 45 |
| 2.1.2.5 | Estructura de Aplicación del Sistema Financiero | 46 |
| 2.2. | Análisis del Entorno de la Municipalidad de San Cristóbal | 51 |
| 2.2.1 | Análisis del Macroentorno | 51 |
| 2.2.2 | Elementos del Macroentorno | 51 |
| 2.2.3 | Análisis del Microentorno | 70 |

CAPÍTULO III

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

| | | |
|-------|---|-----|
| 3.1 | Gestión Pública | 92 |
| 3.1.1 | La Administración Pública en el Proceso de Modernización. | 92 |
| 3.1.2 | La Nueva Gestión Pública y sus Principales Componentes | 101 |
| 3.2 | Auditoría en Gestión | 103 |
| 3.3 | Sistema de Cobros Públicos | 108 |
| 3.3.1 | Normas Internacionales Información F NIIF 2009 en Ecuador | 108 |
| 3.4 | Elaboración de Manuales de Procesos | 113 |
| 3.4.1 | Esquema Básico | 113 |
| 3.4.2 | Utilización del Manual | 114 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 3.4.3 | Procedimientos Relativos al Trabajo de Campo | 115 |
| 3.4.4 | Enfoque y Orientación | 120 |
| 3.4.5 | Estudio General | 120 |
| 3.5 | Fundamentación Teórica del Manual de coactivas | 123 |

CAPÍTULO IV

DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO DE UN SISTEMA DE COACTIVA PARA LA MUNICIPALIDAD DE SAN CRISTOBAL

| | | |
|-------|---|-----|
| 4.1 | Introducción | 133 |
| 4.2 | Misión del Sistema de Cobro Coactivo | 136 |
| 4.3 | Visión del Sistema de Cobro Coactivo | 137 |
| 4.4 | Objetivos de un Sistema de Coactivas | 136 |
| 4.5 | Funciones de un Sistema de Coactiva | 137 |
| 4.6 | Planificación de los Sistemas Internos de la Coactiva | 144 |
| 4.7 | Código de Ética | 159 |
| 4.8 | Mapa de Proceso | 165 |
| 4.8.1 | Mapa de Riesgos | 165 |

CAPITULO V
MANUAL DE COBROS COACTIVOS PARA EL MUNICIPIO DE SAN
CRISTOBAL

| | | |
|--------|--|-----|
| 5.1 | Aspectos Generales del Procedimiento de cobro coactivo | 169 |
| 5.1.1 | Evaluación de la Cartera de Coactiva | 170 |
| 5.1.2 | Cobro Coactivo | 171 |
| 5.1.3 | Prescripción de la Acción de Cobro | 172 |
| 5.1.4 | Interrupción del Término de Prescripción de la Acción de Cobro | 173 |
| 5.1.5 | Medios de Impugnación | 174 |
| 5.1.6 | Título Ejecutivo | 174 |
| 5.1.7 | Otros Títulos Ejecutivos | 175 |
| 5.1.8 | Títulos Simples y Títulos Complejos | 176 |
| 5.1.9 | Características de los Títulos Ejecutivos | 177 |
| 5.1.10 | Requisitos Esenciales del Título Ejecutivo | 177 |
| 5.2 | Actuaciones del Proceso Coactivo | 178 |
| 5.2.1 | Recibo y Radicación de Documentos | 178 |
| 5.2.2 | Examen de los Documentos | 178 |
| 5.2.3 | Conformación y Radicación del Expediente | 179 |
| 5.3 | Medidas Cautelares | 189 |
| 5.3.1 | Medidas Cautelares Previas | 190 |
| 5.3.2 | Medidas Cautelares Dentro del Proceso | 190 |
| 5.3.3 | Levantamiento de las Medidas Cautelares | 190 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 5. 3.4 | Cauciones | 192 |
| 5.4 | Embargo | 196 |
| 5.4.1 | Modos de Perfeccionar el Embargo | 197 |
| 5.4.2 | Límite del Embargo | 201 |
| 5.4.3 | Reducción del Embargo | 201 |
| 5.4.4 | Modos de Efectuar el Embargo | 202 |
| 5.4.5 | Secuestro de Bienes | 204 |
| 5.4.6 | Práctica del Secuestro | 204 |
| 5. 5 | Excepciones | 205 |
| 5.5.1 | Término para Pagar o Proponer Excepciones | 206 |
| 5.5.2 | La Excepción de Prescripción | 209 |
| 5.6 | Liquidación de Crédito y Costas | 212 |
| 5.6.1 | Liquidación del Crédito | 213 |
| 5.6.2 | Liquidación de Costas | 215 |
| 5.6.3 | Disposición del Dinero Embargado | 215 |
| 5. 7 | Avalúo y Remate de Bienes | 216 |
| 5.7.1 | Avalúo de Bienes | 216 |
| 5. 8 | Terminación y Archivo del Proceso | 228 |
| 5.8.1 | Terminación del Proceso | 228 |
| 5.8.2 | Archivo del Proceso | 230 |

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

| | | |
|-----|-----------------|-----|
| 6.1 | Conclusiones | 232 |
| 6.2 | Recomendaciones | 235 |
| 6.3 | Bibliografía | 238 |
| 6.4 | Anexos | 240 |

RESUMEN

La Administración Municipal de San Cristóbal, en la Provincia de Galápagos, consecuentes con la necesidad de mejorar la administración y gestión de la acciones municipales y en especial del sistema de recaudación de impuestos y tasas ha tenido en los últimos años grandes pérdidas por la falta de una cultura tributaria que permitan recaudar de manera eficiente los cobros debidos a impuestos y tasas, que constituyen parte importante del presupuesto municipal, además de ser el principal recurso para la planificación de proyectos, programas y actividades a realizar dentro de la comunidad.

El cobro coactivo como procedimiento de recaudación debe ser manejado bajo un sistema planificado organizado y direccionado con la mayor prolijidad del caso a fin de evitar tergiversaciones de un sistema que si bien permita educar a la gente en cuanto a cultura tributaria, también se permitan tomar las medidas correctivas para lograr recaudar los montos adeudados, sin tener necesariamente que llegar al embargo de activos, más bien buscando la alternativa para que la población pueda cancelar los haberes adeudados al municipio y este pueda revertirlos mediante la selección de Programas y Proyectos de interés municipal y regional.

Este resumen ejecutivo contiene información sobre aspectos generales del Territorio, describe la problemática más significativa que inhibe el desarrollo actual

del Municipio. Presenta además de la situación actual un direccionamiento estratégico encaminado hacia la mejora de la gestión administrativa para el cobro coactivo identificando procedimientos en apego a leyes y ordenanzas municipales, para definir un modelo de como solución a la situación identificada en el territorio municipal. Estos serán un referente muy valioso para impulsar el desarrollo social y económico de San Cristóbal.

Se presenta una situación que constituye un problema de carácter administrativo y es que no existe un manual de procedimientos coactivos, ni un modelo de gestión para agilizar dichos procedimientos. Para lo anterior debe existir una dependencia que cree y regule estas acciones que en síntesis son mecanismos de control; la dependencia según la ley debe ser la oficina de Control Interno, que debe estar dentro de la dependencia financiera.

ABSTRACT

The San Cristobal's Municipal administration, in the Galapagos' Province, consistent with the need to improve the administration and management of the municipal actions and especially of the taxes collection system and rates it has had in the last big years losses as the lack of a tributary culture that there allow to collect in an efficient way the collections due to taxes and rates, which constitute an important part of the project budget, programs and activities to realize inside the community

The coercive collection like procedure of collection must be handled under a planned organized system and direction with the major tediousness of the case in order to avoid misrepresentations of a system that though it allows to educate the people as for tributary culture, also are allowed to take the corrective policies to manage to collect the owed amounts, without having necessarily that to come to the seizure of assets, rather looking for the alternative in order that population could cancel the property owed the municipality and this one could revert them by means of the selection of Programs and Projects of municipal and regional interest.

This executive summary contains information about general aspects of the Territory, describes the most significant problematics that disables the current development of the Municipality.

It presents besides the current situation a strategic addressing directed towards the improvement of the management administration for the coercive collection identifying procedures in attachment to laws and municipal ordinances, to define a model of how solution to the situation identified in the municipal territory. These will be a very valuable modal to stimulate the social and economic development of St Kitts.

There appears a situation that constitutes a problem of administrative character and there is that it does not exist a manual of coercive procedures, nor a model of management to make the above mentioned procedures agile. For the previous thing there must exist a dependence that believes and regulates these actions that in synthesis are mechanisms of control; the dependence according to the law must be the office of Internal Control, which must be inside the financial dependence.

CAPITULO I

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 Antecedentes

El Municipio de San Cristóbal está regido por el Alcalde: PEDRO ANÍBAL ZAPATA RUMIPAMBA y los Concejales:

- DR. PASCUAL ÁVILA M.
- SR. JOSÉ JUMBO CH.
- TEC. LUZ MARÍA RAMOS PIZARRO
- ING. DAGOVERTO GALARZA
- ING. FRANKLIN ROMERO
- SR. ÁNGEL UBILLA B.
- LIC. PABLO DÍAZ

La Municipalidad de San Cristóbal, fue creada por Decreto Supremo No. 164 publicado en el R.O. No.256 del 28 de Febrero de 1973, cambiando su denominación a partir de enero del 2001, a GOBIERNO MUNICIPAL DE SAN CRISTIOBAL, según Resoluciones No.CCSC-109 y 119 del 8 y 16 de noviembre del 2000 respectivamente, publicada en el R.O. No. 234 del 29 de diciembre del 2000; los actos administrativos se regulan en las Leyes, Decretos, Ordenanzas y disposiciones legales vigentes en el Territorio Ecuatoriano.

1.2 Planteamiento del problema

Síntomas

Actualmente el Gobierno Municipal de San Cristóbal tiene problemas de recaudación de tributos y pagos. La ciudadanía se comporta con indiferencia al pago oportuno de sus haberes, llegando en ocasiones a una completa rebeldía al pago.

La mala recaudación se ve reflejada en falta de dinero en las arcas municipales, lo que retarda la ejecución de proyectos y obras para la ciudadanía de San Cristóbal.

Causas

Lamentablemente la Municipalidad de San Cristóbal no tiene medios jurídicamente establecidos para presionar el pago de haberes y el cobro de obligaciones a los ciudadanos. Conjuntamente la ciudadanía de San Cristóbal no tiene una buena cultura de pago para mantener puntualidad en las obligaciones con el Municipio.

A estas causas se suma la indiferencia del gobierno municipal de San Cristóbal en acatar las normativas de la Ley de Régimen Municipal sus ordenanzas y la

manera de aplicar las normas al interior de la municipalidad en especial en la parte administrativa contable.

1.2.1 Pronóstico

De seguir manteniendo este estatus de impago en las obligaciones municipales por parte de la ciudadanía de San Cristóbal, se desfinanciaría el arca fiscal de esta municipalidad, trayendo consigo paralización de las obras en mejora de la ciudadanía, y por ende un retraso económico, político y social de la población. Siendo las tasas y tributos el segundo rubro luego de la asignación estatal que cubre únicamente gastos corrientes, el rubro de mayor significancia para solventar los servicios de la misma población.

El desarrollo de la población y sus servicios esta directamente proporcional a los ingresos recaudados por tasas y tributos municipales.

1.2.2 Control del pronóstico

La importancia de la correcta recaudación de impuestos en el Gobierno Municipal de San Cristóbal está siendo tema de discusión entre los diferentes componentes de la sociedad.

La necesidad de brindar nuevos y mejores servicio para la ciudadanía como son: prestaciones de salud, mejora del Malecón y del Muelle, construcción del Coliseo, es fruto de la gestión de una nueva unidad creada, la misma que a

pesar de poseer la intención de colaborar no posee los recursos necesarios para gestionar mejor las actividades

Las mejoras que se realicen en la urbe y para beneficio de la población son el fruto revertido de sus obligaciones municipales, de ahí la necesidad inmediata de llevar a este estudio el análisis del caso del cobro de las obligaciones municipales, por medio de algún sistema ordenado, planificado, (manual de procesos) direccionado a dicho fin y que permita ser controlado (auditoría de gestión), por lo que de su flexibilidad en su diseño con manuales prácticos y que promuevan la autogestión llevaran a que la cobranza se haga de manera efectiva y eficiente.

La conveniencia de la investigación radica así mismo en el análisis de los recursos que se recaudan y la utilización que se hace de ellos por parte de las autoridades del Municipio.

Una correcta aplicación de la ley de régimen municipal en lo referente a tributos y cobros lleva consigo la mejora de flujos económicos y entrada de recursos, justificando esto con la manera en que son revertidos para dar atención a los requerimientos de la ciudadanía, quedando así justificada la aplicación del cobro coactivo como una herramienta que beneficia tanto al Gobierno Municipal como a toda la comunidad.

1.2.3 Formulación del problema

¿La implantación de un manual de procesos y auditoría de gestión para los cobros coactivos en el Municipio de San Cristóbal, Provincia de Galápagos, mejorará la recaudación de recursos e impulsará mejores obras para dicha comunidad?

Esto implica que una vez reconocido la forma, los procedimientos que permitirán recaudar los tributos, mediante instrumentos de cobranzas que sean consensuados; se pueda auditar dicha gestión.

1.2.4 Sistematización del problema

- ¿Cuál es la situación actual de las recaudaciones en el Municipio de San Cristóbal, incluyendo nivel de recaudaciones y sistema de cobro?
- ¿Cuál es la normativa legal que rige en el territorio ecuatoriano sobre los sistemas de cobro?
- ¿Qué procedimientos técnicos, financieros y legales interviene en la planificación de un sistema de gestión para el cobro coactivo?
- ¿Cómo contribuiría al mejoramiento de la gestión pública de San Cristóbal la existencia de un manual de gestión de cobros y procedimientos para el cobro coactivo?
- ¿Qué beneficios trae consigo un sistema de cobro mejor planificado y organizado en la Municipalidad de San Cristóbal?.

1.3 Objetivos:

1.3.1 Objetivo general

Elaborar un manual de procedimientos conjuntamente con las bases de una auditoría de gestión para la implementación del sistema de cobro coactivo en el Gobierno Municipal de San Cristóbal.

1.3.2 Objetivos específicos

1. Definir la situación actual de los pagos y cobros en el Municipio de San Cristóbal como modelo de la Administración Pública.
2. Determinar el Direccionamiento Estratégico del Municipio de San Cristóbal para un sistema de gestión de cobros.
3. Determinar los procedimientos específicos para planificar un sistema de cobro coactivo en el Municipio del San Cristóbal.
4. Describir un sistema de auditoría de gestión y manual de procedimientos para realizar los procedimientos coactivos del Municipio de San Cristóbal.

1.4 Justificación

1.4.1 Justificación Teórica

Las organizaciones llegan a triunfar o a fracasar según se desarrolle o se omita ciertos procesos necesarios, urgentes y de voluntad propia en especial a personas organizaciones e incluso países, si ellas lo toman lo ajustan y lo desarrollan, están creando una sociedad más practica y si más aun y las personas se adaptan a sus normas, se identifican con sus objetivos y logran satisfacer algunas de sus necesidades, entonces están creando una sociedad organizada.

Pero para que esto ocurra al frente de la misma debe haber personas capaces de lograr en el individuo una actitud positiva, un sentido de pertenencia, una motivación hacia el trabajo y un compromiso real con la organización, suena muy fácil pero la tarea requiere que al frente de la misma se encuentre tanto personal calificado, como las debidas reglamentaciones, que inspiren el trabajo de equipo para la mejora continua de los procesos que permitan llevar a cabo sus objetivos.

Cuando hablamos de la primera parte hablamos del recurso humano capacitado y con valores reales para la recaudación , manejo y control de este recursos recaudado y por otra parte cuando hablamos de las reglamentaciones hablamos mas de las herramientas: administrativas, legales técnicas, logísticas que permitan dicha recaudación.

Frente a la recaudación y pronto pago, no existe la cultura de pagos tributarios, por ello se busca establecer un nuevo régimen de cobros dentro de la Municipalidad, utilizando para ello el sistema coactivo, con el propósito de mejorar tanto las recaudaciones como los pagos, e inspirando a la ciudadanía a reflexionar sobre su comportamiento sobre sus deberes como miembros activos de la sociedad.

1.4.2 Justificación Metodológica

La metodología adoptada por esta investigación se justifica al determinar las mejores características que debe poseer tanto el sistema de cobro como la formulación de los métodos coactivos dentro del Municipio de San Cristóbal, siempre ajustados a las normas implementadas por los municipios en todo el territorio ecuatoriano en base a la normativa del Gobierno Central, pero ajustado a las necesidades del Municipio en cuestión, incrementando la recuperación de cartera vencida y disminuyendo los problemas para futuros cobros.

La falta de conocimiento de la metodología de la Ley de Régimen Municipal conjuntamente con las capacidades de la Función Pública para el desarrollo e implementación de los sistemas de coactiva hace que el sistema municipal de San Cristóbal presente fallos en su estructura contable y financiera, produciendo un déficit debido a la falta de recaudaciones, provocando una pérdida marginal en detrimento de la comunidad.

Mediante el análisis la Ley Orgánica de Régimen Municipal, conjuntamente con las Normas Ecuatorianas de Contabilidad, aplicadas dentro de una buena regulación dada por las estrategias de la Administración Pública como norma estandarizada, que puede determinar una presentación adecuada de la nueva estructura de los regímenes de cobro coactivo dentro de las políticas municipales, lo que permita un ingreso más continuo y fácil de fondos hacia la municipalidad.

La extrapolación de la metodología, así como su aplicación en el caso particular del Municipio de San Cristóbal se la realizará en base a las estructuras de investigación científica debidamente comprobadas, diseñando adecuadamente la investigación y utilizando adecuadamente los métodos ya conocidos de la deducción, inducción, análisis, entre otros que se utilizaran en la medida de la necesidad de esta investigación a fin de encontrar la información necesaria, que permita contribuir a la solución del problema en estudio.

1.4.3 Justificación Práctica

El alcance del presente proyecto de titulación tiene como finalidad implementar, como una herramienta base, como punto de referencia y como instructivo informativo, a la “gestión de cobros coactivos” en el Municipio de San Cristóbal, lo cual permitirá alcanzar de manera funcional el mejoramiento y la optimización de los procesos de pago, así como determinar responsabilidades en cada una de las áreas de la municipalidad.

1.5 Marco Teórico

1.5.1 Auditoría Administrativa

“Es una revisión sistemática y de evaluación a una entidad o parte de ella, que se lleva a cabo con la finalidad de determinar si la organización está operando eficientemente”¹.

Constituye una búsqueda para localizar los problemas relativos a la eficiencia dentro de la organización.

La necesidad de evaluar a una organización a través de una auditoría es importante desde cuatro puntos fundamentales:

- Tener una apreciación de conjunto, a través del análisis de la estructura de la organización para determinar si cumple o no con las condiciones de eficiencia requeridas.
- Apreciación informal sobre el posible mejoramiento de la organización.
- Apreciación por comparación, haciendo referencia a organizaciones similares.
- Desarrollar un enfoque ideal.

¹ FRANKLIN, Enrique Benjamín. Auditoría Administrativa, Gestión estratégica de cambio. Prentice Hall, 2007.

La capacidad de gestión, la ubicación de los centros que generan la información y la gestión de calidad aportarán a la auditoría administrativa para la focalización de procesos de cada área que requiere utilizar el sistema de coactiva para la recuperación de valores adeudados a la Municipalidad de San Cristóbal.

1.5.2 La Administración Estratégica.

El objetivo central de la administración estratégica consiste en investigar por qué algunas organizaciones tienen éxito y otras fracasan.

“Las decisiones estratégicas determinan el rumbo futuro y la posición competitiva de una empresa durante mucho tiempo. Las decisiones para expandirse geográficamente o para diversificarse son ejemplos de decisiones estratégicas”².

Las decisiones estratégicas se toman en todo tipo y tamaño de organización, desde las grandes corporaciones hasta una pequeña ferretería. La existencia y el trabajo de muchas personas se ven afectadas por las decisiones estratégicas, así que la apuesta es muy alta.

La supervivencia misma de la organización puede estar en juego y determinada por tres grandes factores: la industria en la cual está ubicada, el país o países donde se localiza y sus propios recursos, capacidades y estrategias.

² FR David, MÁS Carrión, “Conceptos de Administración Estratégica”. Ed. Prentice Hall, Madrid, 2001.

“La estrategia no es nueva en los negocios, seguramente hace ya varios siglos se aplica, pero es sólo hasta comienzos de los años sesentas que los académicos y estudiosos de la administración la consideraron de importancia para alcanzar el éxito empresarial”³.

Las herramientas de la administración estratégica ayudan a extrapolar las mejores aplicaciones de sistemas de coactivas de otras municipalidades del País, para enfocarlas de forma específica hacia las necesidades propias del Municipio de San Cristóbal.

1.5.3 La Contabilidad en el Ecuador.

El Proceso Contable

“Es el conjunto de actividades que permiten registrar y analizar las operaciones económicas de una empresa, en forma monetaria, para luego expresarla a través de balances y estados de resultados”⁴.

El proceso contable sigue los siguientes pasos:

- Identificar las operaciones

- Capturar y recolectar información

³ Administración estratégica: Un enfoque integrado. CWL Hill, GR Jones - 2005 - McGraw-Hill

⁴ Tomado de El Proceso Contable,

http://www.sined.ec/cpa/file.php/5/proceso_contable_presentacion.ppt

- Clasificar y Registrar

- Realizar resúmenes intermedios

- Realizar los estados Financieros

Normas Internacionales de Contabilidad (NIC)

Estas normas han sido producto de grandes estudios y esfuerzos de diferentes entidades educativas, financieras y profesionales del área contable a nivel mundial, para estandarizar la información financiera presentada en los estados financieros.

Las NIC, como se le conoce popularmente, son un conjunto de normas o leyes que establecen la información que deben presentarse en los estados financieros y la forma en que esa información debe aparecer, en dichos estados. Las NIC no son leyes físicas o naturales que esperaban su descubrimiento, sino más bien normas que el hombre, de acuerdo sus experiencias comerciales, ha considerado de importancias en la presentación de la información financiera.

Son normas de alta calidad, orientadas al inversor, cuyo objetivo es reflejar la esencia económica de las operaciones del negocio, y presentar una imagen fiel de la situación financiera de una empresa. Las NIC son emitidas por el International Accounting Standards Board. Hasta la fecha, se han emitido 41

normas, de las que 34 están en vigor en la actualidad, junto con 30 interpretaciones.

Las Normas Ecuatorianas De Contabilidad (NEC)

La Federación Nacional de Contadores del Ecuador, como miembro de la Federación de Contabilidad, I F A C, adoptó las Normas Internacionales de Contabilidad, N I C, mediante Resolución F N C E 07.08.99 de 8 de julio de 1999, como base para la emisión de las Normas Ecuatorianas de Contabilidad, N E C, relacionadas con el registro de operaciones y la preparación y presentación de estados financieros de compañías sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia de Compañías.

Las indicadas Normas Ecuatorianas de Contabilidad, NEC, han sido adaptadas a las Normas Internacionales de Contabilidad, NIC, por el Comité de Pronunciamientos del Instituto de Investigaciones Contables del Ecuador, con la participación de la Superintendencia de Compañías.

1.5.4 Administración Pública

“Por Administración Pública, generalmente, se entiende a la organización integrada por un personal profesional, dotada de medios económicos y

materiales públicos que pone en práctica las decisiones tomadas por el Gobierno de un Estado”⁵

Se compone de todo lo que la hace efectiva: funcionarios y edificios públicos, entre otros. Por su función, es el enlace entre la ciudadanía y el poder político. Sin embargo, no sólo existe Administración Pública en el Poder Ejecutivo, sino en gran parte del Estado e incluso en entes privados que desempeñan funciones administrativas por habilitación del Estado. Del latín "ad-ministrare", que significa servir, o de "ad manus trahere" que alude a la idea de manejar o gestionar.

No obstante, el concepto de Administración Pública puede ser entendido desde dos puntos de vista. Desde un punto de vista formal, se entiende a la entidad que administra, o sea, al organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Desde un punto de vista material, se entiende más bien la actividad administrativa, o sea, la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

También se puede entender como la disciplina encargada del manejo científico de los recursos y de la dirección del trabajo humano enfocada a la satisfacción

⁵ Tomado de Wikipedia, www.wikipedia.org , el viernes 7 de noviembre del 2008

del interés público, entendiendo este último como las expectativas de la colectividad.

Elementos de la Administración Pública:

- Medios personales o personas físicas.
- Medios económicos, los principales son los tributos.
- Organización, ordenación racional de los medios.
- Fines, principios de la Entidad administrativa.
- Actuación, que ha de ser lícita, dentro de una competencia de órgano actuante.

La coactiva es un procedimiento administrativo y quienes lo llevan a efecto son funcionarios de la Administración

“El Art. 993 del Código de Procedimiento Civil”⁶. Dice que la “Jurisdicción Coactiva” tiene por objeto hacer efectivo el pago de lo que se deba al Estado y a las demás instituciones del sector público que en dicha norma se señalan. Dicha “jurisdicción”, en términos del Art. 994 ibídem, se ejerce privativamente por los respectivos empleados recaudadores de las instituciones indicadas en el artículo anterior; es decir, por funcionarios administrativos. No obstante, el Art. 3 de la Ley Orgánica de la Función Judicial caracteriza como jueces especiales a los que “ejercen jurisdicción coactiva”, de manera que puede

⁶ Tomado de Benalcázar Guerrón, Juan Carlos Dr. La Coactiva: ¿Juicio o procedimiento administrativo? Recopilación Judicial Diario La Hora.

denotarse una contradicción entre el Código de Procedimiento Civil y la mencionada Ley. Sin embargo, si se atiende a todas las reflexiones que anteceden y a las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, en especial la que determina la naturaleza de la coactiva y de quienes la ejercen, puede deducirse que a pesar de lo dicho en el Art. 3 de la Ley Orgánica de la Función Judicial, ello no constituye razón suficiente para que se opere un cambio en la naturaleza de la coactiva ni del funcionario que la ejerce, pues aún cuando a éstos se les califique de "jueces especiales", su labor no implica de ninguna manera el ejercicio auténtico de la Jurisdicción sino una competencia otorgada para la recaudación de haberes públicos.

El Código de Procedimiento Civil y la regulación coactiva

“Por otra parte, el hecho que sea el Código de Procedimiento Civil el que contemple entre sus normas a la coactiva y a su regulación, no tiene la virtualidad de operar una mutación en la naturaleza de dicho procedimiento administrativo, porque no se regla un juicio propiamente dicho y definido en el Art. 61 del citado Código”⁷ Como: La contienda legal sometida a la resolución de los jueces.

Sin embargo, podría alegarse que la coactiva tiene un procedimiento en el cual existe la posibilidad de formular excepciones, actuar prueba y dictar una "sentencia", pero debe reflexionarse que todo ello no es sino un trasunto del derecho al debido proceso que rige tanto al procedimiento administrativo como

⁷ Ídem 10. <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial> tomado el jueves 6 de noviembre del 2008.

al proceso. Además de lo dicho, el mismo Código de Procedimiento Civil en su artículo 994, ha previsto que puedan ser, aparte de éste, las leyes orgánicas de la institución de que se trate, sus estatutos o reglamento lo que rijan la coactiva, es decir, que el legislador ha permitido que disposiciones de carácter administrativo y no procesal también normen el procedimiento coactivo. Esto denota que para entender correctamente a la coactiva, no se debe atenderse al cuerpo legal que la regula, sino a su naturaleza, fundamento y fines que les son propios.

1.6 Marco Legal

1.6.1 Ley Orgánica de Régimen Municipal

Codificación 16, Registro Oficial Suplemento 159 de 5 de Diciembre del 2005. Esta es la Ley regulativa para el desarrollo particular de la aplicación de los procesos de cobro coactivos en la Municipalidad de San Cristóbal; en especial los siguientes artículos:

- TITULO III, DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL. Sección 2a. De las Funciones. Parágrafo 2o. Obras Públicas. ART. 148, literal P. Las municipalidades, de oficio o a solicitud de parte, obligarán a los dueños de inmuebles a desviar la dirección del canal de desagüe de las aguas lluvias o servidas, de todo o parte de sus edificios, conectándolos con el canal central de la calle, siempre que ello fuere posible a juicio del ingeniero municipal o de un perito nombrado por la misma corporación. Si por falta de nivel no

pudiere hacerse la obra en el predio urbano dominante, el dueño del predio sirviente estará obligado a reunir las aguas lluvias o servidas que reciba del vecino, con las de su predio, y a darles el curso indicado anteriormente. La obra se efectuará con el menor daño posible del predio sirviente y, si esto exige el cambio de dirección del cauce o su ensanchamiento, la obra se ejecutará a costa del dueño del predio dominante. Las obras necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el inciso anterior se ejecutarán dentro del plazo que la municipalidad señale, vencido el cual ésta las llevará a cabo por cuenta del obligado, de quien reclamará su valor más el veinte por ciento mediante la jurisdicción coactiva. El valor será pagado por los dueños de los predios dominantes a los cuales vaya a servir el nuevo canal de desagüe. En caso de falta de canales públicos para aguas servidas o de imposibilidad de conexión con dichos canales, la municipalidad, de acuerdo con las autoridades sanitarias y a prorrata con los propietarios, construirá canales precarios o permanentes que lleven las aguas servidas al próximo canal colector público o desagüe común.

- TITULO III, DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL. Sección 2a. De las Funciones. Parágrafo 6o. Hacienda municipal. ART. 153, literal D. Verificar, liquidar y administrar la recaudación, aplicar e interpretar administrativamente los reglamentos sobre tributación expedidos por el concejo y ejercer la jurisdicción coactiva para la recaudación de los impuestos municipales.

- TITULO VI, DE LOS IMPUESTOS. Capítulo II, Del Impuesto a los Predios Urbanos. ART. 329. El impuesto debe pagarse en el curso del respectivo año, sin necesidad de que la tesorería notifique esta obligación. Los pagos podrán efectuarse desde el 1o. de enero de cada año, aún cuando no se hubiere emitido el catastro. En este caso, se realizará el pago a base del catastro del año anterior y se entregará al contribuyente un recibo provisional. El vencimiento será el 31 de diciembre de cada año. Los pagos que se hagan en la primera quincena de los meses de enero a junio, inclusive, tendrán los siguientes descuentos: 10%, 8%, 6%, 4% y 2%, respectivamente. Si el pago se efectúa en la segunda quincena de esos mismos meses, el descuento será de: 9%, 7%, 5%, 3% y 1% respectivamente. Los pagos que se hagan a partir del primero de julio, tendrán un recargo del diez por ciento anual. Vencido el año fiscal, el impuesto en mora se cobrará por la vía coactiva. Si los títulos de crédito se expidieren después del mes de julio, los intereses de mora y las multas, en su caso, correrán únicamente desde la fecha de su expedición.

- TITULO VI, DE LOS IMPUESTOS. Capítulo III, Del Impuesto a los Predios Rurales. Sección 2a. De la Recaudación del Impuesto. ART. 338. Emitidos los catastros para las recaudaciones que correspondan al nuevo año inicial de cada bienio, la tesorería municipal notificará a cada propietario dándole a conocer el impuesto que corresponda al nuevo avalúo. También se realizará esta notificación siempre que se efectúe nuevo avalúo individual de las propiedades o cuando se las incorpore al catastro. Una vez conocido el avalúo para el bienio y el monto del impuesto, no será necesaria otra

notificación, sino cuando se efectúe alguna corrección en el valor imponible y será obligación de los contribuyentes pagar el impuesto en las fechas que se indican en los artículos siguientes, hasta que se efectúe el nuevo avalúo bianual de la propiedad. El pago del impuesto podrá efectuarse en dos dividendos, el primero hasta el primero de marzo y el segundo hasta el primero de septiembre. Los pagos que se efectúen antes de esas fechas, tendrán un descuento del diez por ciento anual. Los que se efectuaren después de esas fechas, sufrirán un recargo igual en concepto de mora. Vencidos dos meses a contarse desde la fecha en que debió pagarse el respectivo dividendo, se lo cobrará por el procedimiento coactivo. Terminado el avalúo de cada parroquia, se lo exhibirá por el término de treinta días. Este particular se hará saber por la prensa, sin perjuicio de lo establecido en el inciso primero de este artículo.

- TITULO VI, DE LOS IMPUESTOS. Capítulo III, Del Impuesto a los Predios Rurales. Sección 2a. De la Recaudación del Impuesto. ART. 340. El sujeto directo de la obligación tributaria es el propietario del predio y en cuanto a los demás sujetos de obligación y responsables del impuesto se estará a lo que dispone el Código Tributario. Emitido legalmente un catastro, el propietario responde por el impuesto, a menos que no se hubiere efectuado las correcciones del catastro con los movimientos ocurridos en el año anterior, en cuyo caso podrá solicitar el propietario que se los realice. Asimismo, si se modificare la propiedad en el transcurso del año, el propietario podrá pedir que se efectúe un nuevo avalúo, siempre que lo solicite antes de que el respectivo dividendo esté en mora. Si el tenedor del

predio no obligado al pago del tributo o el arrendatario, que tampoco lo estuviere, u otra persona pagare el impuesto debido por el propietario, se subrogarán en los derechos del sujeto activo de la obligación tributaria y podrán pedir a la respectiva autoridad que, por la vía coactiva, se efectúe el cobro del tributo que se hubiera pagado por cuenta del propietario. El adjudicatario de un predio rematado responderá por todos los impuestos no satisfechos por los anteriores propietarios y que no hayan prescrito, pudiendo ejercer, en su caso, la acción que corresponda conforme a lo dispuesto en el inciso anterior. Para inscribir los autos de adjudicación de predios rurales, los registradores de la propiedad exigirán que se les presente, previamente, los recibos o certificados de las respectivas municipalidades, de haberse pagado los impuestos sobre las propiedades materia del remate y su adjudicación, o los correspondientes certificados de liberación por no hallarse sujeto al impuesto en uno o más años. Los registradores de la propiedad que efectuaren las inscripciones sin cumplir este requisito, además de las sanciones previstas en esta Ley, serán responsables solidarios con el deudor del tributo.

- TITULO VI, DE LOS IMPUESTOS. Capítulo VIII, Impuesto a las Utilidades en la Compraventa de Predios Urbanos y Plusvalía de los Mismos. ART. 370. Son sujetos de la obligación tributaria a la que se refiere este capítulo, los que como dueños de los predios los vendieren obteniendo la utilidad imponible y por consiguiente real, los adquirentes hasta el valor principal del impuesto que no se hubiere pagado al momento en que se efectuó la venta. El comprador que estuviere en el caso de pagar el impuesto que debe el

vendedor, tendrá derecho a requerir a la municipalidad que inicie la coactiva para el pago del impuesto por él satisfecho y le sea reintegrado el valor correspondiente. No habrá lugar al ejercicio de este derecho si quien pagó el impuesto hubiere aceptado contractualmente esa obligación. Para los casos de transferencia de dominio el impuesto gravará solidariamente a las partes contratantes o a todos los herederos o sucesores en el derecho, cuando se trate de herencias, legados o donaciones. En caso de duda u obscuridad en la determinación del sujeto pasivo de la obligación, se estará a lo que dispone el Código Tributario.

- **TITULO VIII, DE LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES DE MEJORAS.**
ART. 422. Las contribuciones especiales podrán cobrarse fraccionando la obra a medida que vaya terminándose por tramos o partes. La municipalidad determinará en las ordenanzas respectivas, la forma y el plazo en que los contribuyentes pagarán la deuda por la contribución especial de mejoras que les corresponde. El pago será exigible, inclusive, por vía coactiva, de acuerdo con la ley. El plazo máximo para el reembolso de las obras podrá ser de diez años, a excepción del que señale para el reembolso de las obras ejecutadas en sectores de la ciudad cuyos habitantes sean de escasos recursos económicos, plazo que, en ningún caso, será mayor de quince años. No obstante lo estipulado en el inciso anterior, para aquellas obras que se financien mediante préstamos internacionales, el plazo para su reembolso será aquel que contempla para su pago el préstamo externo que las financie. Las municipalidades podrán fijar un descuento general de hasta el veinte por ciento para aquellos deudores de la contribución especial de mejoras que

efectuaren al contado los pagos que les corresponda hacer en quince años; el quince por ciento, si pagaren al contado el reembolso que les corresponda hacer en diez años, y el diez por ciento si abonaren al contado los pagos que les corresponda hacer en cinco años o menos.

1.6.2 Normas Internacionales de Información Financiera

El Comité de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB), así como el Consejo de la Federación Internacional de Contabilidad (IFAC), son Organizaciones relacionadas con la presentación de información financiera a nivel mundial, tal es el caso de las NIC. Todos los miembros integrantes de la IFAC, a su vez son miembros del IASB; la primera reconoce al segundo organismo, como el emisor de Normas Internacionales de Contabilidad (NIC).

El uso de las NIIF ha dejado de ser un enunciado técnico en materia contable, para convertirse en una necesidad urgente de aplicación, habiendo el Ecuador decidido adoptar estas normas a partir del 1 de enero del 2009, según Resolución de la Superintendencia de Compañías. Mediante Resolución No. 06.Q.ICI.004 emitida por el Señor Superintendente de Compañías, publicada en el Registro Oficial No. 348 de lunes 4 de septiembre del 2006, normó lo siguiente:

Artículo 1. Adoptar las Normas Internacionales de Información Financiera, NIIF.

Artículo 2. Disponer que las Normas Internacionales de Información Financiera, NIIF, sean de aplicación obligatoria por parte de las entidades sujetas a control

y vigilancia de la Superintendencia de Compañías, para el registro, preparación y presentación de Estados Financieros, a partir del 1 de enero del 2009.

Artículo 3. A partir de la fecha mencionada en el artículo anterior, derogase la Resolución No. 99.1.3.3.007 de 25 de agosto de 1999, publicada en el Registro Oficial No. 270 de 6 septiembre de 1999 y Resolución No. 02.Q.ICI.002 de 18 de marzo del 2002, Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 4 de 18 de septiembre del 2002, mediante las cuales esta Superintendencia dispuso que las Normas Ecuatorianas de Contabilidad de la 1 a la 15 y las Normas Ecuatorianas de Contabilidad de la 18 a la 27, respectivamente, sean de aplicación obligatoria por parte de las entidades sujetas a su control y vigilancia

1.7 Hipótesis

1.7.1 Hipótesis General

La implementación de un manual de procedimientos de cobros coactivos conjuntamente con un sistema de auditoría de los mismos en la Municipalidad de San Cristóbal, mejorará los sistemas de recaudación de fondos para dicha entidad, pudiendo cumplir con las obras y proyectos planificados, alcanzando las mejoras sociales y económicas para la comunidad.

1.7.2 Hipótesis Específicas

El análisis de la situación actual del sistema de pagos y cobros en el Municipio de San Cristóbal permitirá establecer el grado real del problema.

1. A través del análisis de los sistemas de cobro coactivo ya implementados en el Ecuador, conjuntamente con las leyes que los respaldan, se podrá comparar con los requerimientos del Municipio del San Cristóbal.
2. El desarrollo de los procedimientos coactivos serán una aplicación de la normativa existente en base a las necesidades específicas de la Municipalidad de San Cristóbal.
3. Un correcto sistema de auditoría garantizará una correcta aplicación de los cobros coactivos en la municipalidad.

CAPITULO II

ASPECTOS GENERALES DE LA TESORERÍA DEL MUNICIPIO DE SAN CRISTÓBAL

2.1. Cultura organizacional del municipio de San Cristóbal

2.1.1 Reseña Histórica

El Archipiélago de Galápagos constituye una zona de notable valor ecológico, biológico, turístico y estratégico que ha experimentado, en los últimos años un apreciable progreso material y cultural, y así el Gobierno Nacional se ha empeñado en conseguir un desarrollo económico equilibrado de todas las regiones del País.

Para esto se hizo indispensable la integración plena al régimen administrativo nacional de este archipiélago, el cual debía ya gozar en igualdad de condiciones, de la protección y beneficio de la Legislación vigente en todo el territorio Nacional, para lo cual el Gobierno del Presidente Gral. GUILLERMO RODRIGUEZ LARA, mediante decreto Ejecutivo No 256 del 28 de Febrero de 1973 crea la Provincia de Galápagos.

La Provincia de Galápagos se divide bajo este Decreto en dos Cantones: San Cristóbal y Santa Cruz. El cantón San Cristóbal, con su cabecera Cantonal Puerto Baquerizo Moreno, y como parroquia la población de EL Progreso, y

con sus recintos: La Soledad, El Socavón, Tres Palos y el Chino; y la isla Santa María con el Puerto Velasco Ibarra, estarán bajo la jurisdicción de esta. Cada Cantón constituye un Municipio y sus Concejos estaban compuestos inicialmente por 5 Miembros, y posteriormente por 7.

La Municipalidad de San Cristóbal, fue creada dentro del mismo decreto No.256 del 28 de Febrero de 1973, y, posteriormente cambiando su denominación a partir de enero del 2001 a GOBIERNO MUNICIPAL DE SAN CRISTOBAL, según Resoluciones No.CCSC-109 y 119 del 8 y 16 de noviembre del 2000 respectivamente, publicada en el R.O. No. 234 del 29 de diciembre del 2000; los actos administrativos se regulan en las Leyes, Decretos, Ordenanzas y disposiciones legales vigentes en el Territorio Ecuatoriano.

En 1998, en una coyuntura histórica para el país y la región: se promulga la Ley de Régimen Especial para la Provincia de Galápagos, en el marco de la elaboración de la nueva Constitución de la República, sentando las bases legales para que la Provincia, sus cantones y parroquias, inicien un proceso renovado de gestión para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sustentable.

En ese mismo año, el Cantón San Cristóbal llevó adelante un intenso proceso de planificación participativa, liderado por el Municipio y las autoridades de entonces, fruto de lo cual se elaboró el Plan de Desarrollo Local, documento que contiene, entre otros aspectos, un diagnóstico exhaustivo de la realidad

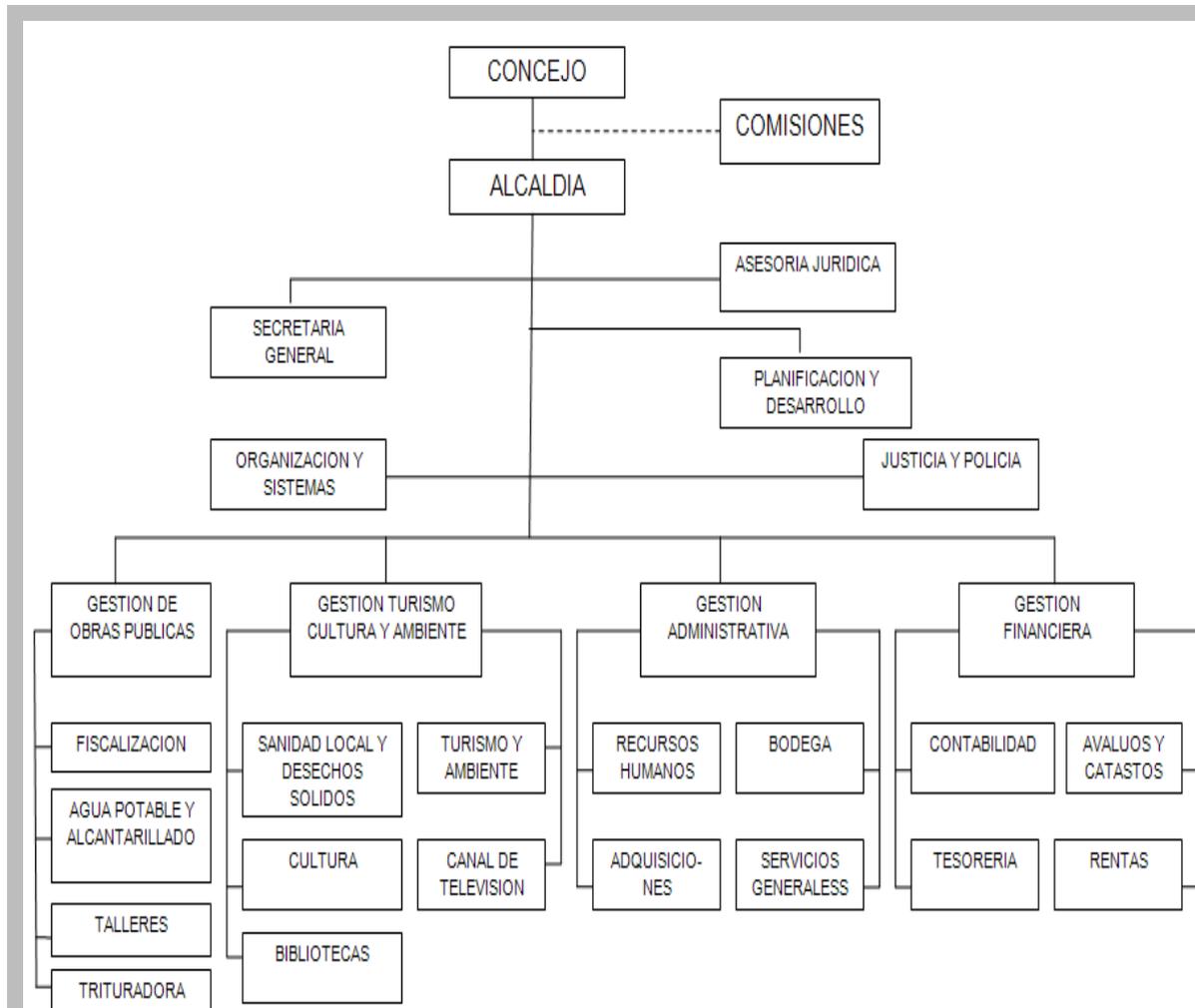
socio-económica, ambiental, territorial e institucional de su entorno, así como un conjunto de estrategias, programas y proyectos para garantizar la conservación y el desarrollo sustentable de esta jurisdicción.

De esta manera, San Cristóbal se convirtió en el primer cantón de Galápagos en contar con un documento de planificación de largo plazo. Desde entonces, gran parte de las obras y proyectos que se han impulsado desde la municipalidad, han estado sustentadas en este trabajo, aún cuando su difusión a la comunidad ha sido limitada.

2.1.2 Organización Interna

2.1.2.1 Organigrama Estructural del Municipio de San Cristóbal

GRAFICO No. 1
Organigrama estructural

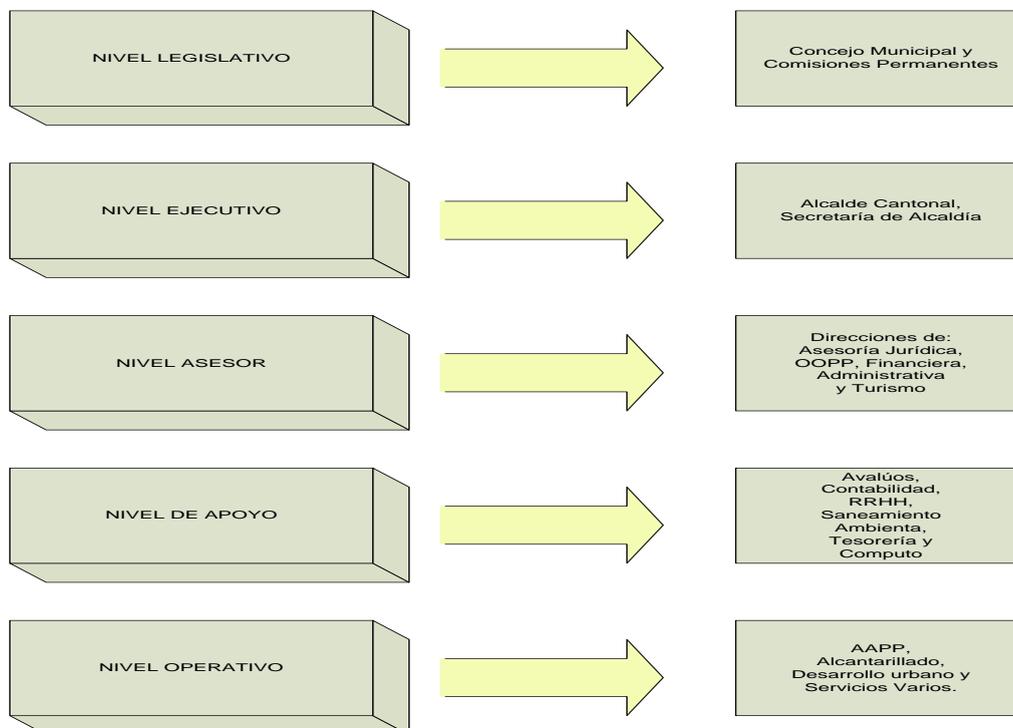


Fuente: Municipio de San Cristóbal

Elaborado por: Willians Gómez

2.1.2.2 Organización Funcional del Municipio

GRAFICO No. 2



Fuente: Municipio de San Cristóbal

Elaborado por: Willians Gómez

2.1.2.3 Autoridades y Simbología

A. Autoridades

Alcaldía

Alcalde actual: Ab. PEDRO ANÍBAL ZAPATA RUMIPAMBA

Funciones:

- “El Alcalde tendrá un período de cuatro años.
- Cumplir y hacer cumplir la Constitución y leyes de la República y las ordenanzas, reglamentos, acuerdos y resoluciones del Concejo;
- Representar, junto con el Procurador Síndico Municipal, judicial y extrajudicialmente, a la Municipalidad;
- Convocar al Consejo a sesiones ordinarias y extraordinarias, de conformidad con lo que sobre la materia dispone esta Ley;
- Presidir las sesiones del Concejo, dar cuenta a este de cuanto le corresponda resolver, y orientar sus discusiones;
- Integrar y presidir la Comisión de Mesa;
- Nombrar las comisiones permanentes que no hubiese integrado el Concejo o la Comisión de Mesa, y las especiales que estime convenientes;
- Aprobar, con la Comisión de Mesa, las actas de las sesiones del Concejo cuando este no lo hubiera hecho;

- Intervenir en el trámite de los actos municipales cuya resolución corresponda al Concejo;
- Suscribir las actas de las sesiones del Concejo y de la Comisión de Mesa;
- Conceder licencia a los concejales para que no actúen en una comisión, de acuerdo con lo que dispone esta Ley;
- Suscribir las comunicaciones de la Corporación;
- Efectuar la distribución de los asuntos que deban pasar a las comisiones y señalar el plazo en que deben ser presentados los informes correspondientes;
- Formular el orden del día de las sesiones;
- Coordinar la acción municipal con las demás entidades públicas y privadas;
- Ejecutar los planes y programas de acción aprobados para cada uno de los ramos propios de la actividad municipal por conducto de las distintas dependencias de la administración, siguiendo la política trazada y las metas fijadas por el Concejo;
- Dirigir y supervisar las actividades de la Municipalidad, coordinando y controlando el funcionamiento de los distintos departamentos;

- Someter a la consideración del Concejo los proyectos de planes y programas sobre desarrollo físico y ordenación urbanística del territorio del cantón, obras y servicios públicos y sobre los demás ramos de actividad;
- Determinar los límites de gasto a los que deberán ceñirse las dependencias para la formulación del anteproyecto de presupuesto, considerar la proforma presupuestaria elaborada sobre dicha base y someter el proyecto definitivo de presupuesto al estudio y aprobación del Concejo;
- Aprobar o vetar las modificaciones introducidas al proyecto de presupuesto por el Concejo;
- Fijar las prioridades y cupos de gastos para cada programa presupuestario, con base en el calendario de desarrollo de actividades y en las proyecciones de ingresos;
- Visar las órdenes de pago cuando se trate de gastos superiores a diez mil sucres mensuales en cada uno de los siguientes conceptos: suministros y materiales, bienes muebles, reparaciones y repuestos, arriendos, movilización y transporte;
- Autorizar los traspasos y reducciones de créditos dentro de una misma función, programa, actividad o proyecto, y conceder, con la autorización del Concejo, suplemento de créditos adicionales; todo con las formalidades contempladas en esta Ley;

- Ordenar, en forma privativa, egresos por concepto de viáticos y honorarios;
- Someter al Concejo ternas para que este efectúe los nombramientos de los jefes de las direcciones señaladas por esta Ley, así como del tesorero y gerentes de empresas.
- Todos los demás funcionarios y empleados cuyo nombramiento no corresponde al Concejo, de acuerdo a la facultad concedida en el inciso anterior, serán nombrados por el Alcalde o el Presidente;
- Administrar el sistema de personal que adopte el Concejo, para lo cual le corresponde aplicar la carrera administrativa y elaborar los proyectos sobre plan de clasificación y su nomenclatura y sobre régimen de remuneraciones, de calificaciones y disciplinario;
- Firmar los nombramientos, dar por terminados los contratos, conceder licencias, sancionar a los funcionarios y empleados remisos en sus deberes y ejercer las demás acciones propias de la administración de personal, de conformidad con las normas legales sobre la materia;
- Formular los reglamentos orgánicos y funcionales de las distintas dependencias municipales y someterlos a la aprobación del Concejo;
- Decidir sobre conflictos de competencia entre dependencias, empresas, funcionarios o autoridades municipales;

- Vigilar la administración municipal, dar cuenta de ello al Concejo y sugerir las medidas que estime necesarias para su mejoramiento;
- Presentar al Concejo, en su sesión inaugural, un informe escrito acerca de la gestión administrativa realizada, destacando el estado de los servicios y de las demás obras públicas realizadas en el año anterior, los procedimientos empleados en su ejecución, los costos unitarios y totales y la forma como se hubieren cumplido los planes y programas aprobados por el Concejo;
- Sancionar y promulgar las ordenanzas aprobadas por el Concejo y devolver a la Corporación las ordenanzas que estimare ilegales o inconvenientes, exclusivamente cuando ellas se refieran a materias económicas, siguiendo el procedimiento y los planes señalados por dicha acción;
- Dictar, en caso de emergencia grave, bajo su responsabilidad, medidas de carácter urgente y transitorio y dar cuenta de ellas al Concejo, cuando se reúna, si a este hubiere correspondido adoptarlas, para su ratificación;
- Recomendar al Concejo prelación para el estudio y resolución de asuntos de su competencia que, en su concepto, tengan una alta prioridad para la buena marcha del Municipio, y someter a consideración de la Corporación el temario de asuntos a discutirse, cuando por convocatoria suya sesione extraordinariamente;

- Presentar al Concejo para su estudio y aprobación, proyectos de ordenanzas, reglamentos, acuerdos o resoluciones necesarios para el progreso del cantón y para la racionalización y eficiencia de la administración;
- Suscribir, de acuerdo con la Ley, los contratos y todos los demás documentos que obliguen a la Municipalidad;
- 36o.- Aprobar las adquisiciones de acuerdo a las leyes sobre la materia y al régimen que, en consonancia con ellas, establezca el Concejo;
- Fijar, según las normas sobre la materia, los jornales de los obreros municipales;
- Resolver, en primera o en segunda instancia, según el caso, los reclamos que se le presentaren.
- Solicitar a la Contraloría General del Estado fiscalizaciones especiales, cuando a su juicio existan circunstancias que así lo requieran o cuando el Concejo lo determine;
- Ordenar la baja de especies incobrables, por muerte, desaparición, quiebra, prescripción u otra causa semejante que imposibilite su cobro.

- Transigir en los juicios. Si la cuantía del asunto litigioso puede exceder o comprometer rentas o bienes por un valor mayor que el equivalente al medio por mil de los recursos corrientes del respectivo Municipio, se requerirá la aprobación del Concejo;
- Requerir la cooperación de la Policía Nacional, siempre que lo crea necesario para el cumplimiento de sus funciones;
- Conceder permisos para juegos, diversiones y espectáculos públicos, de acuerdo con las prescripciones de las leyes y ordenanzas sobre la materia; y,
- Resolver todos los asuntos que le competen y desempeñar las demás funciones previstas en esta y cualquier otra Ley”⁸.

En caso de falta o ausencia definitiva del Alcalde le reemplazará el Vicepresidente por todo el tiempo que dure la ausencia o por el tiempo que falte para completar el período para el cual fuere elegido.

⁸ Tomado de la Ordenanza Municipal del Cantón de San Cristóbal, Provincia de Galápagos, artículo 72 y 82.

Concejalías

Concejales actuales:

- SR. WILLIAN PUGA
- SRA. ALEXANDRA RAMÓN GUAMANQUISHPE
- LIC. CECILIA BASAN BOZA
- SR. MARCOS BALLESTEROS OLAYA
- LIC. GILMAR PALLO GUAMANQUISHPE
- ING. PABLO FALCONÍ SOTOMAYOR
- BLGA. ANDREA LEÓN SÁNCHEZ

Funciones:

La función de concejal es obligatoria e irrenunciable, salvo en los casos de:

Ser mayor de sesenta años de edad;

- “Padecer de alguna enfermedad o impedimento físico que haga imposible el ejercicio del cargo o que no permita dedicarse a esa función;
- Haber desempeñado el cargo en la misma corporación por lo menos durante un período completo;
- Aceptar un empleo público incompatible con la función de concejal; y,

- Todas aquéllas circunstancias que a juicio de la Corporación imposibiliten o hagan muy gravoso a una persona el desempeño del cargo”⁹.

Los concejales no percibirán sueldo alguno por el desempeño de sus funciones, pero ganarán las correspondientes partidas por cada sesión ordinaria a la que asistan.

Las partidas se fijarán mediante un porcentaje del Presupuesto General. Este porcentaje será establecido por el respectivo Concejo. Estas partidas reciben el nombre de dietas y su monto total mensual no excederá del veinticinco por ciento de la remuneración del Alcalde. El Alcalde y quien lo subrogue, no percibirán dietas por las sesiones.

Los Concejales durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos de manera indefinida.

Los concejales no tienen más deberes y atribuciones que los señalados expresamente en la Constitución Política y en esta Ley. Conforme a estas son responsables en el ejercicio de sus cargos; gozan de fuero de Corte y tienen derecho a que se les guarde, dentro y fuera de la Corporación, los honores y consideraciones correspondientes a su investidura.

⁹ Tomado de la Ordenanza Municipal del Cantón de San Cristóbal, Provincia de Galápagos, artículo 30 al 33, 40 y 41.

Los concejales no son responsables por las opiniones vertidas en las sesiones, pero sí lo son cuando contribuyen con sus votos a sancionar actos contrarios a la Constitución o a las leyes.

Son deberes de los concejales:

- Posesionarse del cargo en la forma y oportunidad señaladas en la Ley de Elecciones;
- Presentar la excusa para el desempeño del cargo dentro de los tres días hábiles posteriores a la posesión, en caso de hallarse incurso en cualquiera de las causales de inhabilidad o incompatibilidad. Si la causa fuere posterior a la posesión, deberá también presentarse la excusa dentro de igual plazo;
- Asistir obligatoriamente a la sesión inaugural del Concejo, y con puntualidad a las demás sesiones de la Corporación;
- Dirigir o integrar las comisiones para las que hubiere sido nombrado por la Corporación, la Comisión de Mesa o la Presidencia del Concejo;
- Desempeñar con diligencia y esmero los cometidos que le imparta el Concejo;
- Contribuir a la defensa de los bienes y recursos municipales y al incremento de los mismos; y,

- Coadyuvar celosamente al cabal cumplimiento de los fines y funciones municipales.

Son atribuciones de los Concejales:

- Participar en el estudio y resolución de todas las cuestiones de carácter municipal, político o gubernamental que correspondan al Concejo;
- Solicitar por escrito de cualquier dependencia municipal, previo conocimiento del Alcalde, según el caso, los informes que estime necesarios para cumplir su cometido; y,
- Ser escuchado en el seno del Concejo y de las comisiones.

Comisiones permanentes

Las Comisiones Permanentes se organizan teniendo en cuenta los diversos ramos de actividad municipal, siendo las principales:

- Comisión de Mesa, excusas y calificaciones.
- Comisión de planeamiento, urbanismo y obras públicas.
- Comisión de servicios públicos
- Comisión de servicio financiero
- Comisión de servicio económico, comunicación, transporte y almacenaje.
- Comisión de servicios sociales

- Comisión de turismo, cultura y medio ambiente
- Comisión de legislación y redacción
- Comisión de equidad y género

Las Comisiones tienen los siguientes deberes:

- Estudiar los proyectos, planes y programas sometidos por el Alcalde al Concejo.
- Estudiar el proyecto de presupuesto anual sometidos por el Alcalde al Concejo.
- Conocer y examinar los asuntos sometidos por el Alcalde al Concejo, emitir los dictámenes correspondientes, y sugerir soluciones alternativas cuando sea el caso.
- Estudiar y analizar las necesidades de la población para proponer proyectos de ley o emitir ordenanzas que solucionen dichos problemas.
- Favorecer el mejor cumplimiento de los deberes del Concejo.

La conformación de los miembros de cada comisión está en el ANEXO 1.

B. Bandera y Escudo del Cantón San Cristóbal

GRÁFICO NO. 3

Bandera del Cantón de San Cristóbal



Fuente: Municipio de San Cristóbal

Elaborado por: Willians Gómez

GRÁFICO NO. 4

Escudo del Cantón de San Cristóbal



Fuente: Municipio de San Cristóbal

Elaborado por: Willians Gómez

2.1.2.4 Legislación y Filosofía Institucional del Municipio

- En el año de 1998, entra en vigencia la Ley de Régimen Especial para la Provincia de Galápagos y su reglamento.
- Se constituyen los distintos organismos participativos de gestión: Consejo del INGALA y Comités Técnicos, Junta de Manejo Participativo, Autoridad Interinstitucional de Manejo de la Reserva Marina, entre otros.
- Aprobación del Plan Regional para la Conservación y el Desarrollo Sustentable de Galápagos.
- Elaboración de varios documentos, base de planificación del sector productivo, especialmente turístico, pesquero artesanal y agropecuario.
- Declaratoria de la Reserva Marina como Patrimonio Natural de la Humanidad.
- Se descentralizan las competencias y recursos del Ministerio de Turismo a favor de los municipios, de conformidad con lo establecido en los Arts. 225 y 226 de la Constitución Política de la República; Arts. 2, 3, 9 literal d) y 13 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social; Arts.1 y 2 de su Reglamento; Art. 3 literal b) de la Ley de Turismo; y, el “Convenio de Transferencia de Competencias, Responsabilidad, Atribuciones y Recursos del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Turismo como

Organismo responsable de Turismo al Gobierno Municipal de San Cristóbal”, celebrado el 10 de septiembre del 2002, se transfirieron desde el Ministerio de Turismo hacia la Municipalidad las atribuciones de planificar, fomentar, gestionar, incentivar y facilitar la organización y competitividad de la actividad turística cantonal.

- Constitución de los Consejos Cantonales de Salud.
- Diagnóstico del sistema educativo y debate de la Reforma Educativa Integral.
- Se constituye el Consorcio de Municipios de Galápagos.
- Consolidación de importantes programas de cooperación para la conservación de la biodiversidad de Galápagos.

2.1.2.5 Estructura de Aplicación del Sistema Financiero

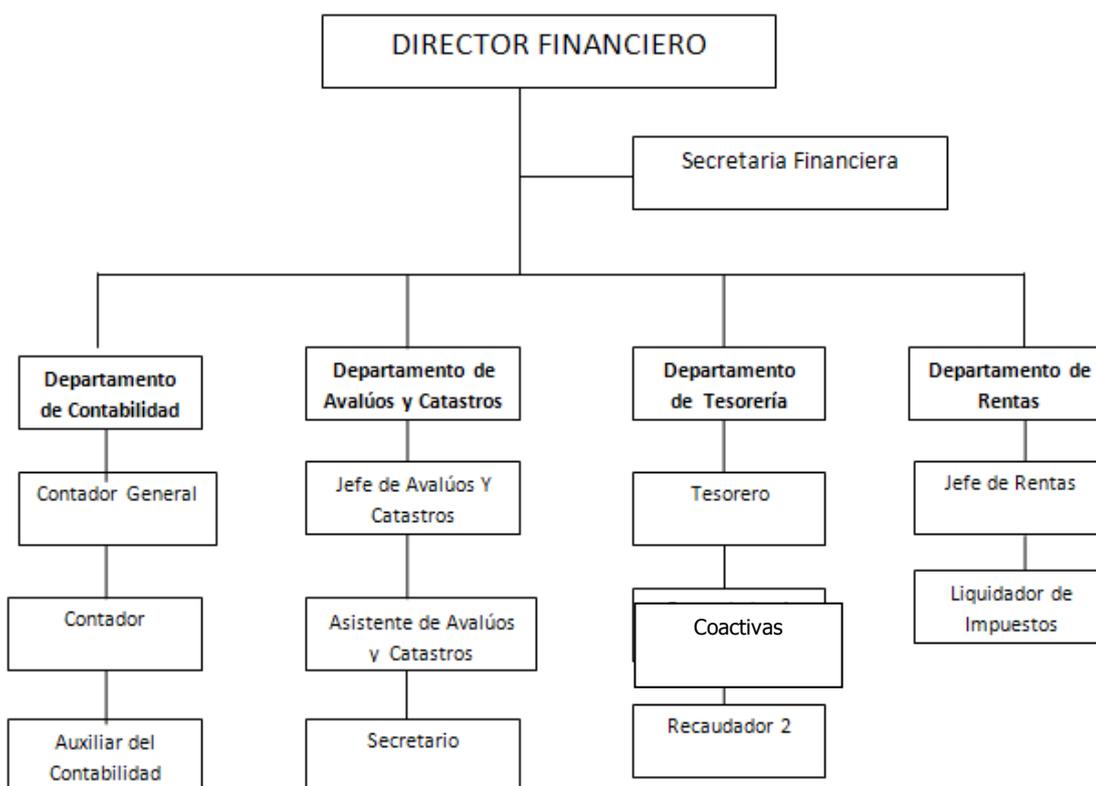
Público a la dirección financiera de la Municipalidad de San Cristóbal

La Dirección Financiera del Municipio de San Cristóbal es la encargada de establecer los lineamientos económicos y financieros, así como de elaborar y controlar el presupuesto anual de la institución.

Para poder llevar un buen control financiero del presupuesto debe mantener un equilibrio entre los ingresos y los gastos del Municipio.

- Contabilidad,
- Avalúos y Catastros,
- Tesorería, y,
- Rentas.

GRAFICO No. 5
Organigrama de la Dirección
Financiera



Fuente: Municipio de San Cristóbal

Elaborado por: Willians Gómez

a. Departamento Contable:

DIRIGIDO POR: el Contador General.

ENCARGADO DE: la ejecución de las labores contables y de la elaboración de los informes financieros requeridos por el Municipio, así como los roles de pago. Este departamento debe entregar una información contable precisa y oportuna que permita evaluar de forma exacta la labor realizada.

RELACIONES DEPARTAMENTALES: Supervisores contables y clientes internos para asistencia de información

b. Departamento de Avalúos y Catastros:

DIRIGIDO POR: Jefe de Avalúos y Catastros

ENCARGADO DE: Programar, dirigir y organizar las actividades catastrales en el cantón. Localizar, identificar y catastrar los inmuebles del cantón. Recoger y procesar toda la información necesaria para elaborar las tablas de los valores de reposición de las construcciones, planos de los valores de tierra y elaborar las tablas de prestación. Determinar los factores de correcciones que se deben aplicar a los valores de tierra y elaborar las tablas respectivas. Practicar avalúos especiales o individuales de la propiedad urbana y rural del cantón. Identificar, numerar y describir los inmuebles del área urbana y rural del cantón.

Realizar avalúos y estudios de valorización de la tierra, en cualquier tiempo o a solicitud de los propietarios, para fines comerciales, legales o de otra índole

RELACIONES DEPARTAMENTALES: Tanto con el departamento de contabilidad como con el departamento de Tesorería.

c. Departamento de Tesorería

DIRIGIDO POR: Tesorero

ENCARGADO DE: administrar y custodiar los fondos de la Municipalidad de acuerdo con las normas y políticas legalmente establecidas, así como de la recaudación eficiente y oportuna de los recursos , y de realizar los pagos requeridos de sueldos y salarios, como a proveedores y contratistas.

RELACIONES DEPARTAMENTALES: Autoridades y responsables de procesos de generación de ingresos.

d. Departamento de Rentas:

DIRIGIDO POR: Jefe de Rentas

ENCARGADO DE: Facturación de ingresos y egresos de la Municipalidad, emitir reportes de ingresos y egresos de la Municipalidad, emitir los títulos

prediales para su cobro, dar de baja los títulos valores vencidos, y elaborar reportes tributarios para el SRI y el Ministerio de Finanzas y Economía.

RELACIONES DEPARTAMENTALES: Trabaja conjuntamente con los departamentos de Tesorería y Contabilidad.

El sistema financiero de la Municipalidad de San Cristóbal presenta, como se ha explicado anteriormente, 4 departamentos sobre los cuales recaen las actividades de Avalúos y Catastros, Tesorería, Rentas y Contabilidad.

Estos 4 departamentos funcionan cada uno con su tarea específica pero se complementan entre sí para alcanzar las funciones específicas que debe cumplir la Dirección Financiera, según lo determina el Sistema de Finanzas Públicas del Ecuador.

Sobre esta Dirección Financiera y siguiendo lo especificado tanto en el Sistema Financiero Público como en la Ley de Cobros Coactivos, se procederá a realizar la estructuración de Sistema de Cobro Coactivo, el cual trabajará en vinculación directa con los 4 departamentos de la Dirección Financiera.

En el capítulo siguiente se desarrollará la estructura del sistema de cobro coactivo, y su vinculación con los departamentos de la Dirección Financiera, así como también se presentará el manual de aplicación del sistema.

2.2. Análisis del Entorno de la Municipalidad de San Cristóbal

2.2.1 Análisis del Macroentorno

Consiste en la identificación de las oportunidades y amenazas derivadas del servicio de tesorería dentro de la Municipalidad de San Cristóbal; para este caso en particular son las oportunidades y amenazas que provienen del servicio financiero del Estado en general.

Este análisis está conformado por factores no controlables del exterior macroeconómico, tales como las fuerzas: legales, económicas, demográficas y los ciudadanos.

Es la parte más lejana que influye sobre la empresa pública. Está integrado por las fuerzas sociales más amplias que afectan a todos los actores del macro entorno, así como a todos los mercados y empresa públicas.

El Macro entorno de La Municipalidad de San Cristóbal tiene los siguientes componentes que interactúan en forma compleja y que son críticos desde el punto de vista de su operación:

2.2.2 Elementos del Macroentorno

- Sociocultural
- Demográfico

- Político y Legal
- Tecnológico
- Económico
- Competitivo
- Internacional
- Ecológico y Ambiental

Las tendencias del Macro entorno son de una importancia especial en el proceso de formulación de las estrategias empresariales, porque cualquier plan de negocios que se haga tendrá forzosamente que ejecutarse en un escenario futuro que abarca un ámbito amplio.

a) Tendencias Socioculturales

Se refieren a los aspectos relacionados con la forma de vida de las personas y sociedades, incluyendo sus actitudes y comportamientos generales. Los cambios en este entorno evolucionan lentamente pero no se detienen; además, son generacionales y no pertenecen solamente a un tipo de individuos o a una región en particular.

Al Estado le interesan los cambios en los valores sociales, en la estructura de la familia y las tasas de natalidad, por ejemplo. También son de utilidad aspectos relacionados con el uso del tiempo, las actividades no laborales de la personas y sus expectativas sobre el futuro.

En lo referente a La Municipalidad de San Cristóbal encontramos que dado por la necesidad colectiva de mejora de su sistema de tesorería, la población acepta o no el uso de un servicio más eficiente.

Factores culturales que influyen:

- Búsqueda de patrones culturales
- Búsqueda de calidad en vez de cantidad
- Cambios en los estilos de vida, los hábitos y costumbres.
- Valores sociales, morales y éticos
- Mitos, creencias, tabús, paradigmas
- Cambios en la vida familiar
- Cambios en papeles tradicionales de los sexos
- Cambios en la Influencia de los grupos de pertenencia y no pertenencia, como es el caso de pandillas o grupos armados, y seguridad ciudadana.
- Mayor interés en la conservación de la salud
- Estereotipos, modas y tendencias sociales
- Nuevas políticas educativas

TABLA No. 1
INDICE DE DESARROLLO HUMANO

| DESARROLLO HUMANO | | | | |
|-----------------------------|-------------------|--------------|----------------|---------|
| | Medida | Fuente | Año Proyectado | Ecuador |
| Índice de desarrollo humano | Índice (base 100) | PNUD - SIISE | 2008 | 69.30 |

Fuente: INEC

Elaborado por: Willians Gómez

b) Tendencias Demográficas.

La población mundial está creciendo aceleradamente y dentro de ella, algunas regiones o países lo hacen más rápidamente que otras. Los países pobres deberían crecer en población de manera más lenta, pero está sucediendo lo contrario. Esto produce un flujo constante de población no capacitada hacia los países desarrollados. También produce migración del campo a la ciudad, incrementando los problemas de las urbes en lo relativo a vivienda, alimentación, empleo, delincuencia, salud y educación.

TABLA No. 2**Tasa bruta de natalidad**

| AÑO | TASA |
|------------|-------------|
| 1978 | 34,20 |
| 1980 | 32,30 |
| 1985 | 28,80 |
| 1990 | 25,70 |
| 1995 | 23,70 |
| 2000 | 23,40 |
| 2008 | 13,90 |

Fuente: INEC

Elaborado por: Willians Gómez

TABLA No. 3**TASA BRUTA DE MORTALIDAD**

| AÑO | TASA |
|------------|-------------|
| 1978 | 7,40 |
| 1980 | 7,30 |
| 1985 | 5,60 |
| 1990 | 4,90 |
| 1995 | 4,40 |
| 2000 | 4,50 |
| 2008 | 4,20 |

Fuente: INEC

Elaborado por: Willians Gómez

En contraste, en los países desarrollados se está percibiendo un paulatino envejecimiento de la población y una disminución de la misma. En esos países se está creando una nueva clase de población formada por personas mayores económicamente inactivas, pero con más ingresos que los que están entre los treinta y cinco y los cuarenta y cuatro años. Se prevé también una fuerte reducción de la clase media, pero su movilidad no será hacia arriba sino hacia abajo.

Para los empresarios visionarios, estos cambios en la estructura de las clases sociales y en la distribución de la población deben analizarse y buscar dentro de ellos las oportunidades de generar trabajo y prosperidad mutua. Este nuevo escenario debe verse con optimismo porque es una realidad. Lo apropiado es canalizar las demandas de esta nueva población y capitalizar sus necesidades y deseos para generar actividades productivas.

TABLA No. 4

Población 2009

| | Medida | Fuente | Ecuador | Amazonía | Costa | Galápagos | Sierra |
|------------------------|--------|--------|---------------|------------|--------------|-----------|--------------|
| Población (habitantes) | Número | Censo | 12,156,608.00 | 548,419.00 | 6,056,223.00 | 18,640.00 | 5,460,738.00 |
| Población - hombres | Número | Censo | 6,018,353.00 | 286,296.00 | 3,044,045.00 | 10,204.00 | 2,640,020.00 |
| Población - mujeres | Número | Censo | 6,138,255.00 | 262,123.00 | 3,012,178.00 | 8,436.00 | 2,820,718.00 |

Fuente: INEC

Elaborado por: Willians Gómez

En lo referente a lo demográfico se puede encontrar clases sociales y su capacidad de generar riqueza; y por otra perspectiva, al nivel de delincuencia existente en la sociedad lo que tiene incidencia directamente proporcional con la pérdida de valores y de la riqueza.

TABLA No. 5

Personal ocupado y remuneraciones

Según clase CIIU de Actividad Económica al 2008

| ACTIVIDAD ECONOMICA | PERSONAL OCUPADO | REMUNERACIONES |
|---|-------------------------|-----------------------|
| VENTA DE VEHICULOS AUTOMOTORES | 4.497 | 61.115 |
| VENTA DE PARTES, PIEZAS Y ACCES. DE VEHIC. | 2.386 | 16.598 |
| VENTA AL POR MENOR DE COMBUSTIBLE PARA VEHIC. | 1.714 | 11.871 |
| VENTA AL POR MAYOR DE ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO | 7.211 | 55.132 |
| VENTA AL POR MAYOR DE OTROS ENSERES DOMESTICOS | 9.470 | 119.047 |
| VENTA AL POR MAYOR DE MAQUINARIA, EQUIPO Y MATER. | 4.198 | 44.311 |
| VENTA AL POR MENOR EN ALMACENES NO ESPECIFICADOS | 5.273 | 47.552 |
| OTROS | 27.967 | 217.274 |
| TOTAL | 62.716 | 572.900 |

Fuente: INEC

Elaborado por: Willians Gómez

Factores demográficos que influyen:

- Movimientos migratorios.
- Tasas de natalidad y mortalidad
- Aparecimiento de nuevos núcleos urbanos
- Concentraciones urbanas periféricas
- Nuevas zonas industrializadas y turística

TABLA No. 6
Entradas y Salidas de Ecuatorianos y Extranjeros
Años 2003 al 2008

| AÑOS | Entrada de | Salida de | Entrada de | Salida de |
|-------------|---------------------|---------------------|--------------------|--------------------|
| | Ecuatorianos | Ecuatorianos | Extranjeros | Extranjeros |
| 2003 | 234.260 | 274.995 | 471.009 | 349.363 |
| 2004 | 294.547 | 385.655 | 517.67 | 408.646 |
| 2005 | 344.052 | 519.974 | 627.09 | 444.926 |
| 2006 | 423.737 | 562.067 | 640.561 | 464.781 |
| 2007 | 461.396 | 626.611 | 682.962 | 487.546 |
| 2008 | 485.971 | 613.106 | 760.776 | 519.801 |

Fuente: INEC

Elaborado por: Willians Gómez

c) Tendencias Políticas y Legales

Para la empresa pública es clave conocer a fondo el entorno legal y político donde va a actuar. Las decisiones políticas y legales que tomen las autoridades de turno tendrán un impacto en las operaciones de la empresa pública y en el comportamiento de los ciudadanos.

De esas decisiones pueden surgir oportunidades o amenazas para la empresa pública. Es necesario por ejemplo, que el Estado monitoree el desarrollo de los planes gubernamentales, proyectos de ley que se aprueban en el poder

Legislativo, programas de urbanización a nivel nacional o local y cambios en la dirigencia política.

Fuerzas políticas y legales que influyen:

- Políticas monetarias y fiscales, que restringen o fomentan el consumo de servicios.
- Legislación social en general
- Regulaciones municipales
- Leyes como: protección al consumidor, seguridad ciudadana.

Las tendencias más marcadas en la actualidad que influyen la política ecuatoriana son el centralismo y la desconcentración.

El centralismo es una categoría política, no geográfica, por tanto nos referimos al modelo de Estado, desde el cual se concentra el poder de decisión sobre las políticas, sus prioridades y los recursos a ser asignados hacia regiones y localidades.

El proceso de descentralización permitiría reorganizar y redistribuir el poder político e institucional, en miras a lograr que las instituciones se aproximen a los ciudadanos, que se creen las bases para que se ejerza una mayor

fiscalización y control hacia los representantes y permita una apertura hacia la participación.

Mientras que el centralismo es contrario a la democracia en la medida que se busca el gobierno de unos pocos, durante muchos años, se da una corrupción dentro del sistema en lugar de una democracia, donde todo el aparato gubernamental está alineado con este mal que afecta en toda América Latina y en casi todos los rincones del mundo, de una u otra manera; la desconcentración debe convertirse en uno de los pilares para impulsar un nuevo modelo de desarrollo que asegure crecimiento económico sostenido, mejoramiento de las oportunidades y condiciones de vida, ampliación de las coberturas y la calidad de los servicios públicos, fortalecimiento de la democracia, en todo el territorio nacional.

Leyes, decretos, ordenanzas y disposiciones legales que afectan directamente el funcionamiento de la Municipalidad de San Cristóbal

- Constitución Política del Ecuador
- Ley Orgánica de Régimen Municipal
- Ley de Contratación Pública, Codificada
- Ley Orgánica de Administración Financiera y Control

- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado
- Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal
- Ley para la Transformación Económica del Ecuador No.200-4, publicada en el R.O. No.34 del 13/Marzo/2000
- Ley Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos No. 67
- Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Pública.
- Ley Orgánica de Acceso y Transparencia a la Información Pública
- Código del Trabajo,
- Ley de Régimen Tributario Interno.
- Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social
- Código Tributario.
- Ley de Racionalización Tributaria R.O.318/15/Noviembre/99
- Ley de Reforma de las Finanzas Públicas R.O 181/30/Ab/99

- Ordenanzas que regulan el sueldo del Alcalde; y
- Demás Leyes, Ordenanzas, Reglamentos, Normas y Resoluciones que constituyen derechos al servidor Municipal.

d) Tendencias Tecnológicas

Actualmente la tecnología es parte integral de la sociedad. Es un elemento con el cual convivimos diariamente y que está modificando nuestras costumbres, nuestros gustos y las actividades que desarrollamos, laborales o personales. La Tecnología en los productos y servicios que compramos y usamos está cambiando las reglas del juego en los mercados. El tiempo entre ideas, invención y comercialización ha decrecido.

La tecnología es una fuerza impulsora que desarrolla continuamente nuevos productos y servicios, nuevas formas de aplicación, nuevos mercados demandantes. También es la fuerza que hace que muchos bienes y servicios declinen en sus preferencias y desaparezcan. La tecnología es una nueva frontera que nos permite obtener más información, más rápidamente y de mejor calidad. Nos educa constantemente sobre lo bueno, lo deficiente y lo no satisfactorio y nos hace tomar decisiones con mayor rapidez pero con más precisión.

Fuerzas tecnológicas que influyen:

- Avances en la telefonía

- Nuevos descubrimientos, inventos
- Auge de la informática
- Cambios en la transmisión de datos
- Cambios en los medios de transporte
- Nuevos productos y servicios
- Nuevos materiales, nuevas fibras
- Mejores equipos y maquinaria

e) Tendencias Económicas

Conocer el panorama macroeconómico del país o la región en donde operamos o intentamos hacerlo y estar al tanto de las tendencias mundiales de la economía son aspectos clave para la creación de escenarios futuros de negocios.

Los entes estatales y gubernamentales locales deben ampliar su visión del mundo que les rodea. Deben estar preparados para enfrentar nuevos competidores y nuevas formas de ver sus negocios.

Para ello, deben enterarse de lo que está pasando en el mundo. Por ejemplo, pueden preguntarse:

- ¿Qué pasa en mercados tales como: Europa, Canadá, México o USA?
- ¿Cómo puede afectarnos negativamente la situación de esos mercados?

- ¿Cómo está actualmente la situación económica en general en el país?
- ¿Cuáles son las tendencias de crecimiento económico nacional y de la región?
- ¿Cuál es la situación sobre los préstamos de países extranjeros?
- ¿Cuál es el modelo de desarrollo que se está practicando?
- ¿Cuál es la situación actual y la tendencia de los precios de los productos básicos?
- ¿Cuáles son las tasas de interés y cómo se comparan con las tasas de inflación?
- ¿Hay confianza en el país de parte de la inversión extranjera?
- ¿De qué tamaño es esa inversión y hacia qué sectores va dirigida?
- ¿Se prevé un cambio en las prioridades de los programas públicos?
- ¿Cuál es la tasa de desempleo?
- ¿Cómo estamos en materia de competitividad?

- ¿Qué factores están afectando el desarrollo del comercio y la industria?

TABLA No.7
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR INDUSTRIA

| PERIODO | PIB | Otros Servicios (3) | Administración pública y defensa; Planes de seguridad social de afiliación obligatoria | Otros elementos del PIB |
|------------------|----------|---------------------|--|-------------------------|
| Miles de dólares | | | | |
| 1997 | 18572835 | 3798715 | 1144731 | 1613538 |
| 1998 | 20195548 | 4486755 | 1185418 | 1741436 |
| 1999 | 21267868 | 4877776 | 1277390 | 1735191 |
| 2000 | 23635560 | 5587228 | 1451971 | 2171962 |
| 2001 | 23255136 | 5497249 | 1523909 | 2380615 |
| 2002 | 16674495 | 3369932 | 1165312 | 1520402 |
| 2003 | 15933666 | 2421339 | 834773 | 1608014 |
| 2004 | 21249577 | 4199189 | 1035462 | 2205574 |
| 2005 | 24899481 | 5770187 | 1315442 | 2721138 |
| 2006 (s d) | 28690872 | 7419517 | 1624015 | 2800984 |
| 2007 (p) | 32964177 | 8688521 | 1769323 | 3048931 |
| 2008 (p*) | 36243850 | 9122947 | 1937409 | 3585011 |

(sd) semidefinitivo

(p) provisional

(p*) provisional: suma de trimestres

(3) Incluye: Hoteles, bares y restaurantes; Comunicaciones; Alquiler de vivienda; Servicios a las empresas y a los hogares; Educación, Salud y Seguridad

Fuente: BCE

Elaborado por: Willians Gómez

En Ecuador, la influencia está dada: en el sector macro con las partidas que el Estado pueda asignar hacia el desarrollo económico, y en lo micro la cantidad de dinero que las familias y las empresa públicas destinan para desarrollo.

Fuerzas económicas que influyen:

- Distribución del Ingreso
- Situación del ahorro de la población
- Nuevos planes de crédito
- Nuevas formas de pago (Leasing, Factoraje)
- Situación del gasto público
- Cambios en los patrones de compra y venta
- Programas del Estado
- Inversión extranjera

TABLA No. 8
CRECIMIENTO ECONÓMICO

| | |
|--|-----------|
| Inflación anual (Abril-2008 / Abril-2009) | 7,43% |
| Tasa de interés pasiva (15 - 21 Marzo/09) | 5,10% |
| Tasa de interés activa (15 - 21 Marzo/09) | 9,81% |
| Tasa de desempleo (Abril-2009) | 10,26% |
| Deuda como % del PIB (Marzo/09) | 32,82% |
| EMOE (vol.de producción Marzo-2009) | 3,63% |
| Variación anual del PIB (provisional 2008) | 3,93% |
| Índice Dow Jones (Marzo-17-2009) | 11,205.61 |

Fuente: BCE

Elaborado por: Willians Gómez

f) Aspectos Internacionales

En esta parte del análisis, el empresario deberá identificar los aspectos internacionales más relevantes para las actividades de mercadeo y de negocios de la empresa pública del caso. Por ejemplo, será necesario conocer los productos y servicios de turismo claves que tienen presencia significativa en los mercados más importantes; además, deberá investigar a los competidores potenciales en los mercados internacionales y considerar el impacto que los mismos podrían causar en su negocio.

Las siguientes preguntas orientan a menudo la información que debe obtenerse de los mercados foráneos:

- ¿Cuál es el tamaño del mercado al que la empresa pública aspira a desarrollar?
- ¿Cuáles son los obstáculos para entrar?
- ¿Cuáles son los niveles de precios en las categorías de bienes de la empresa pública? ¿Qué tarifas de impuestos se aplican?
- ¿Cómo son las condiciones macroeconómicas?
- ¿Cuál es el riesgo político?
- ¿Puede calcularse el costo de adaptación a esos nuevos mercados?
- ¿Qué acuerdos de comercio existen en la región?
- ¿Cuáles son las barreras no arancelarias principales?
- ¿Cuáles son las normas para la inversión extranjera?
- ¿Hay protección de patentes?

- ¿Cómo son las comunicaciones y el transporte?
- ¿Cuáles son las tendencias demográficas?

Cuando se pretende desarrollar un mercado extranjero, uno de los asuntos prioritarios es la definición del tipo de oferta que se va a comercializar, es decir, si será diferenciada o similar a la existente en el nuevo mercado.

En este sentido, los cambios recientes derivados de la Globalización y los que se avecinan tienden a hacer de una estrategia global el requisito para sobrevivir. Esto se fundamenta en la creciente semejanza de los países en cuanto a las preferencias de los consumidores y al derrumbe de las trabas al comercio internacional. Por otra parte, los mercados locales pueden estar en etapas de Madurez en su Ciclo de Vida, situación que obliga a buscar en la expansión internacional nuevas oportunidades de negocios.

Este es un punto de referencia para La Municipalidad de San Cristóbal, para poder proyectarse con visión a futuro dentro del crecimiento de la misma, expandiendo sus fronteras y su alcance.

g) Fuerzas Ecológicas y Ambientales

Aquí presentamos una pequeña lista con los aspectos más relevantes de las fuerzas del Ambiente.

- Escasez de materias primas
- Reducción de recursos renovables
- Aumento costos de energéticos
- Aumento en la contaminación
- Conciencia ecológica ciudadana
- Leyes de protección ecológica
- Auge de grupos de protección

En el caso de La Municipalidad de San Cristóbal tenemos cuánto puede afectar el clima y la situación geográfica al aumento o disminución de la delincuencia o de las necesidades de protección.

2.2.3 Análisis del Microentorno

a. Análisis del Municipio de San Cristóbal

Actualmente el Gobierno Municipal de San Cristóbal tiene problemas de recaudación de tributos y pagos. La ciudadanía se comporta con indiferencia al pago oportuno de sus haberes, llegando en ocasiones a una completa rebeldía al pago.

La mala recaudación se ve reflejada en falta de dinero en las arcas municipales, lo que retrasa la ejecución de proyectos y obras para la ciudadanía de San Cristóbal.

Lamentablemente la municipalidad de San Cristóbal no tiene medios jurídicamente establecidos para presionar el pago de haberes y el cobro de obligaciones a los ciudadanos. Conjuntamente la ciudadanía de San Cristóbal no tiene una buena cultura tributaria para mantener pagos puntuales de sus obligaciones hacia con el Municipio.

A estas causas se suma la indiferencia del gobierno municipal de San Cristóbal en acatar las normativas de la Ley de Régimen Municipal y realizar las aplicaciones necesarias de las NIIF'S.

De llegar a mantenerse este estatus de impago de las obligaciones municipales por parte de la ciudadanía de San Cristóbal, desfinanciaría permanentemente a dicha municipalidad, trayendo consigo paralización de las obras en mejora de la ciudadanía, y por ende un retraso económico, político y social en esta población. El no pago de los haberes municipales va directamente proporcional en demérito de los propios ciudadanos.

Es por esto que la importancia de la correcta recaudación de impuestos en el Gobierno Municipal de San Cristóbal está siendo tema discusión entre los diferentes componentes de la sociedad, pues mediante una dependencia relativamente nueva se está brindando nuevos y mejores servicio para la ciudadanía como son: prestaciones de salud, mejora del Malecón y del Muelle, construcción del Coliseo, las mismas que deben generar confianza para poder desarrollar las actividades con normalidad, para lo cual se vuelve necesario la correcta recaudación de impuestos y pagos puntuales hacia el Municipio, así

como también que la ciudadanía tome conciencia que sus aportes son obras para toda la comunidad.

Así el problema principal se define como la falta de un sistema de cobro coactivo provoca una deficiente recaudación de recursos económicos, lo que conlleva a la no realización de obras emergentes e importantes para la comunidad.

Esto se ha visto ya considerado dentro de las recomendaciones dadas por la auditoría realizada por el Ministerio de Finanzas a Julio del 2009, donde refiriéndose a la cartera vencida que mantiene la Municipalidad indica que:

“Lo señalado se debe a la falta de la acción coactiva y la preocupación por las autoridades de turnos en no haber implementado un sistema de cobro de la cartera vencida; dentro de los deudores, se encuentran varios funcionarios y servidores del Gobierno Municipal.”¹⁰

Así mismo se señala como conclusión:

“La falta de acciones administrativas por parte de las autoridades de la entidad, en la búsqueda de mecanismos para lograr la recuperación de la cartera vencida, ha ocasionado que se disminuya notablemente la capacidad de operación de la institución.”¹¹

¹⁰ Ministerio de Finanzas del Ecuador. Auditoría Externa al Municipio de San Cristóbal, 2009.

¹¹ Ídem 10.

Y se recomienda que:

- *“Impulsaran la creación del departamento de Coactiva para la recuperación de la cartera vencida”¹².*
- *“Implantarán políticas de cobro más severas para la recuperación de la cartera vencida, tales como, disponiendo que funcionarios, servidores y personal administrativo cancelen sus obligaciones de pagos de impuestos y otros servicios que adeudan a la entidad de manera puntual”¹³.*

b. Situación actual del Sistema de Tesorería del Municipio de San Cristóbal

La importancia de la correcta recaudación de impuestos en el Gobierno Municipal de San Cristóbal está siendo tema discusión entre los diferentes componentes de la sociedad, pues mediante una dependencia relativamente nueva se está brindando nuevos y mejores servicio para la ciudadanía como son: prestaciones de salud, mejora del Malecón y del Muelle, construcción del Coliseo, las mismas que deben generar confianza para poder desarrollar las actividades con normalidad, para lo cual se vuelve necesario la correcta recaudación de impuestos y pagos puntuales hacia el Municipio, así como

¹² Ídem 11

¹³ Ídem 12

también que la ciudadanía tome conciencia que sus aportes son obras para toda la comunidad.

La conveniencia de la investigación radica así mismo en el análisis de los recursos que se recaudan y la utilización que se hace de ellos por parte de las autoridades del Municipio.

Se requiere una correcta aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en lo referente a tributos y cobros, lo que llevará consigo un mejor un flujo de entrada de recursos, justificando esto con la manera en que son revertidos para dar atención a los requerimientos de la ciudadanía, quedando así justificada la aplicación del cobro coactivo como una herramienta que beneficia tanto al Gobierno Municipal como a toda la comunidad afectada.

c. Análisis de Vulnerabilidad del Sistema de Tesorería

El desarrollo reciente de los mercados financieros en el Ecuador ha sido muy positivo, ya que:

Los márgenes (spreads) con respecto a los valores de la Gobierno Central están significativamente bajos; y

Las principales monedas regionales se han apreciado frente al dólar estadounidense en los últimos meses.

En función de lo anterior, los mercados financieros de los gobiernos locales parecen estar reduciendo los riesgos de las vulnerabilidades financieras. Esto queda en parte explicado por los firmes marcos estructurales de política que se han implementado y el compromiso con los firmes fundamentos de política creados por las autoridades locales.

Esto subraya la importancia de aprovechar ahora la oportunidad que brinda este favorable ambiente para continuar enfocando las vulnerabilidades domésticas y dar pasos adicionales para reducir los riesgos que otra vez podrían aparecer ante un cambio repentino en la sensibilidad del sistema financiero ecuatoriano.

d. Vulnerabilidades Financieras

El primero es la desigualdad de las partidas presupuestarias. A menos de que esto sea compensado por un aumento en los ingresos locales, el resultado es una economía vulnerable a los movimientos político-sociales.

El segundo riesgo clave y también fuente de vulnerabilidad es la disparidad entre los vencimientos de las deudas de los proyectos en curso. Esto surge por la disparidad entre deudas a corto plazo y los activos a largo plazo, que conduce a un riesgo de refinanciamiento, o al riesgo de que las deudas por vencer no estén refinanciadas, y la Municipalidad deberá repagar la obligación en efectivo.

Por supuesto que, en estas circunstancias, hay límites en cuanto a la capacidad de los prestatarios privados y públicos para generar los recursos necesarios para cubrir la disparidad.

La presencia de estos riesgos ha conducido a enfatizar el importante papel que las reservas locales pueden jugar como forma de auto asegurarse contra los posibles choques de confianza que pueden resultar en riesgos de refinanciamiento.

e. Respuesta a la Política

Todo esto subraya la importancia de capital de generación local. Después de todo, el desarrollo de la Municipalidad es el medio por el cual los riesgos pueden cubrirse en forma efectiva y manejarse de mejor manera.

Como resultado, las políticas para estimular el desarrollo financiero doméstico son elementos clave de una estrategia para auto asegurarse contra el tipo de vulnerabilidades financieras que en el pasado han llevado a crisis locales.

Como aspectos generales respecto a las leyes y políticas vigentes, se tiene los siguientes puntos a favor de resolver las vulnerabilidades financieras en la tesorería de la Municipalidad:

- La Constitución Política de la República, en el Título XI De la Organización Territorial y Descentralización, Capítulo III De los Gobiernos Autónomos, en

sus artículos 228 y 230, en concordancia con el Art. 16 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, establece que los Gobiernos Seccionales, entre ellos las Municipalidades, gozan de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar Ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras, siendo de cumplimiento obligatorio en toda su jurisdicción; y además, la Ley cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana;

- La Constitución Política de la República, en su artículo 238, dispone que la Provincia de Galápagos tenga un Régimen Especial de administración territorial por sus consideraciones demográficas y ambientales. Los residentes del área respectiva, afectados por la limitación de los derechos constitucionales, serán compensados mediante el acceso preferente al beneficio de los recursos naturales disponibles;
- El Art. 23 de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la provincia de Galápagos establece que además de las funciones establecidas en la Constitución Política de la República, la Ley de Régimen Municipal y la Ley de Descentralización y Participación Popular, corresponde a los Municipios de la Provincia de Galápagos, en la esfera de sus competencias y sin perjuicio de lo establecido en esta Ley:
 - La formulación de los planes, zonificación y control del uso del suelo cantonal, incluyendo conjuntamente las áreas urbanas y rurales de los

asentamientos humanos, que será considerado parte del Plan de Manejo correspondiente. Para este efecto coordinará con las instituciones que tengan jurisdicción en la materia;

- Dictar la normativa para el control de la contaminación, conforme a las leyes vigentes y los parámetros y estándares fijados por el Consejo del INGALA;
- La construcción de la infraestructura sanitaria, de Sistemas conjuntos de agua potable y alcantarillado, sistemas de alcantarillado y, en general, de saneamiento ambiental;
- El tratamiento de la descarga de residuos de sentinas, de lastre, de aguas servidas, de desechos sólidos, o de cualquier otro elemento contaminante del medio ambiente; y,
- Contribuir en el sistema de control total y erradicación de especies introducidas en las áreas urbanas y rurales, en coordinación con las instituciones correspondientes;
- El Art. 1 de la Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal define al Municipio como: “La sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, con personalidad jurídica de derecho público, con patrimonio propio, cuya finalidad es el bien común local, y dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la

ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales, en las áreas productivas y protegidas de la respectiva jurisdicción”;

- De conformidad con lo establecido en los Arts. 225 y 226 de la Constitución Política de la República; Arts. 2, 3, 9 literal d) y 13 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social; Arts.1 y 2 de su Reglamento; Art. 3 literal b) de la Ley de Turismo; y, el “Convenio de Transferencia de Competencias, Responsabilidad, Atribuciones y Recursos del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Turismo como Organismo responsable de Turismo al Gobierno Municipal de San Cristóbal”, celebrado el 10 de septiembre del 2002, se transfirieron desde el Ministerio de Turismo hacia la Municipalidad las atribuciones de planificar, fomentar, gestionar, incentivar y facilitar la organización y competitividad de la actividad turística cantonal;
- Un fin esencial de la Municipalidad es procurar el bienestar material y social de la colectividad, contribuir al fomento y protección de los intereses locales promoviendo el desarrollo económico, social, medio ambiental y cultural dentro de su jurisdicción, conforme lo determina el artículo 11, numerales 1 y 4 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal;
- El Art. 14 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece que son funciones primordiales del Municipio, sin perjuicio de las demás que le atribuye la misma Ley, entre otras, las siguientes: dotación de servicios básicos, construcción y mantenimiento de espacios públicos, fomento al

turismo, promoción del desarrollo cultural, prevención y control de la contaminación del medio ambiente y colaboración para la protección y seguridad ciudadana;

- La Constitución Política de la República, en sus Arts. 231 y 232, instituye que los gobiernos seccionales autónomos generarán sus propios recursos financieros, los que estarán conformados, entre otros, por las rentas generadas por Ordenanzas propias;
- Los Art. 378 y 380 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, determinan que las Municipalidades podrán cobrar tasas retributivas por los servicios públicos municipales que se prestaren
- El Art. 229 de la Constitución Política de la República, establece que “Las Provincias, Cantones y Parroquias se podrán asociar para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales”;
- El Art. 13 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal atribuye a las Municipalidades la obligatoriedad de “ejecutar obras y prestación de servicios públicos de su competencia en forma directa, por contrato o delegación (...). Podrán también participar en la conformación de entidades privadas, sin fines de lucro, individualmente o mancomunadas con otras Municipalidades o entidades del sector público”;

- El Art. 179 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal determina que: “En caso de que la prestación de un servicio público de los atribuidos por la Ley a las Municipalidades abarque el territorio de varios Cantones, éstas, con la autorización de los respectivos Concejos, podrán formar convenios o constituir empresas públicas en mancomunidad en cuyo directorio intervendrán los respectivos Alcaldes o sus representantes”

El Consorcio de Municipalidades de Galápagos es una entidad de derecho público, con personería jurídica, autonomía, presupuesto y patrimonio propio, que agrupa a todos los Municipios por tener vínculos geográficos e intereses comunes, siendo uno de sus fines el de unificar y potenciar los esfuerzos de los Municipios miembros a favor del desarrollo social y cultural, así como también cooperar para el eficaz cumplimiento de los fines de las Municipalidades, con el objeto de llevar a cabo coordinadamente cuanto les está determinando por la Ley, referido al progreso de sus respectivas jurisdicciones;

Por ende es necesario recuperar los costos de la prestación de servicios públicos que brinda la Municipalidad a la colectividad local y a los turistas nacionales y extranjeros, a fin de mantener los niveles de eficiencia, eficacia, efectividad y economía de la entidad, así como regular los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad tributaria, de conformidad a la Constitución Política de la República y al Código Tributario.

GRAFICO No. 6

Las Cinco Fuerzas de Porter



Fuente: Porter

Elaborado por: Willians Gómez

f. Análisis de las fuerzas de Porter

La competitividad nacional está relacionada con la habilidad de una organización para alcanzar altas tasas de beneficios económicos o sociales en el caso de empresas de servicios públicos, todo ello en el mediano y largo plazo.

La competitividad se ve afectada por factores a nivel macro, como la política macroeconómica o el marco legal y regulatorio y factores a nivel microeconómico que influyen en la competitividad del sector en el que se desarrolla una empresa, una institución específicas.

En este caso, la investigación se enfocó en la empresa eléctrica y por lo tanto, en la productividad de las mismas, entendida como la eficiencia y la efectividad no sólo en los procesos internos, sino también en marketing, investigación y desarrollo, distribución, estrategia y otras actividades de la institución.

Todo esto aplicado a la unidad respectiva diseñada y adecuada para el cobro efectivo de los haberes municipales, para lo cual se analizará detenidamente dichas condiciones a fin de fomentar un sistema apropiado e idóneo para el cobro de los tributos en la población sin que cause malestares en la misma, a la vez la implantación de una cultura de pago, esto de manera sucesiva y bajo programas continuos.

En la elaboración de este benchmarking se contó con dos etapas: la primera etapa fue la identificación de instituciones dentro del territorio nacional los Países Andinos como que se han caracterizado por sus buenas prácticas y logros. Dichas instituciones fueron seleccionadas por sus logros ya conocidos. La segunda etapa consistió en acoplar dichos parámetros a las realidades de la institución en estudio.

Para este fin, se utilizaron recursos de fuentes primarias como entrevistas con funcionarios involucrados en dichas instituciones o con instituciones beneficiarias de sus servicios e información secundaria como documentos existentes y/o información en sitios web.

El punto de vista de Porter es que existen cinco fuerzas que determinan las consecuencias de rentabilidad (para nuestro caso esa rentabilidad se

transforma en beneficio revertido a la comunidad de Galápagos) a largo plazo de un mercado o de algún segmento de éste. En nuestro caso la institución y su entidad de cobranzas realiza un servicio que se revierte a la comunidad en obras y beneficios directos; el cobro de estos tributos debe evaluarse desde sus objetivos y los recursos que se utilicen para poder recaudar dichos recursos frente a estas cinco fuerzas que rigen la competencia industrial:

Esto permitirá que en el caso de existir una empresa que pueda recaudar dichos tributos no ocasiona mayor gasto que el previsto en su planificación, o por el otro supuesto que dichos recursos sea manejado desde la institución porque posee la infraestructura y los recursos necesarios.

Para ello es necesario que la Institución analice los siguientes aspectos:

1. Amenaza de entrada de nuevos competidores

El mercado o el segmento no son atractivos dependiendo de si las barreras de entrada son fáciles o no de franquear por nuevos participantes que puedan llegar con nuevos recursos y capacidades para apoderarse de una porción del mercado.

En nuestro caso la entrada de competencia se vería relacionada como la empresa privada u otra dependencia del estado que asuma dicha responsabilidad por la negligencia que presente la institución actual, situación que mermaría los beneficios que se pueden tener al manejar dichos recursos y revertirlos sobre la misma ciudad, por otro lado si una institución nueva recauda

dicho recursos será ella que en función de su enfoque y poco apegados a la realidad conocida por la población gestione dichos recursos.

2. La rivalidad entre los competidores

Para otra institución o empresa privada que posee mejor organización interna a pesar que no posea la jurisdicción, será más fácil competir en un mercado o en uno de sus segmentos donde los competidores estén muy bien posicionados en especial en el área de cobranzas, como son instituciones bancarias, y el costo es alto dejando de igual manera las arcas de la entidad quedarían sin recursos, además los cobros por costos fijos sean altos, pues constantemente estará enfrentada a guerras de precios, campañas publicitarias agresivas, promociones y entrada de nuevos servicios que la empresa privada está en capacidad de realizar a fin de cobrar dicha cartera de morosidad.

3. Poder de negociación de los proveedores

Un mercado o segmento del mercado no será atractivo cuando los proveedores estén muy bien organizados gremialmente, tengan fuertes recursos y puedan imponer sus condiciones de precio y tamaño del pedido. La situación será aún más complicada si los insumos que suministran son claves para nosotros, no tienen sustitutos o son pocos y de alto costo. En este caso tanto los proveedores sean directos o indirectos son mínimos ya que la infraestructura existente ya posee una gama de proveedores actuales que pueden ser clasificados por orden de cumplimiento costos, responsabilidad esa sería una

ventaja competitiva de la actual organización, pero no podemos escapar que la competencia los pueda tomar para sí, a pesar de ser una institución pública puede por orden de decreto ministerial emergencia declararse en licitación para el cobro de ahí que los funcionarios y demás trabajadores de la institución actual pierdan sus puestos.

4. Poder de negociación de los compradores

Un mercado o segmento no será atractivo cuando los clientes están muy bien organizados, el producto tiene varios o muchos sustitutos, el producto no es muy diferenciado o es de bajo costo para el cliente, lo que permite que pueda hacer sustituciones por igual o a muy bajo costo. A mayor organización de los compradores mayores serán sus exigencias en materia de reducción de precios, de mayor calidad y servicios y por consiguiente la corporación tendrá una disminución en los márgenes de utilidad.

Es decir si la comunidad se organiza para el no pago es posible que la institución pierda en el cobro de estos tributos pero si se considera el otro lado de la situación una población organizada y con una estrategia favorable de la institución puede convencerse más fácilmente para que este tributo sea pagado de manera incluso global en la regio de Galápagos.

5. Amenaza de ingreso de productos sustitutos

Un mercado o segmento no es atractivo si existen productos sustitutos reales o potenciales. La situación se complica si los sustitutos están más avanzados tecnológicamente o pueden entrar a precios más bajos reduciendo los márgenes de utilidad de la corporación y de la industria.

En nuestro caso al aparecer una nueva forma de cobro de los tributos que la empresa privada implemente o que por orden superior dicho cobros sea realizado por otra empresa en virtud de la habilidad que este o no teniendo o la institución actual podríamos ver que la inserción de nueva tecnología disminuirá la posibilidad de credibilidad de la institución actual operante.

Para éste tipo de modelo tradicional, la defensa consistía en construir barreras de entrada alrededor de una fortaleza que tuviera la Institución y que le permitiera, mediante la protección que le daba ésta ventaja competitiva, obtener utilidades que luego podía utilizar en investigación y desarrollo, para financiar una guerra de precios o para invertir en otros negocios.

Porter identificó seis barreras de entrada que podían usarse para crearle a la corporación una ventaja competitiva:

1. Economías de Escala Supone al que las posea, debido a que sus altos volúmenes le permiten reducir sus costos, dificultar a un nuevo competidor entrar con precios bajos. Hoy, por ejemplo, la caída de las barreras geográficas

y la reducción del ciclo de vida de los productos, nos obliga a evaluar si la búsqueda de economías de escala en mercados locales nos resta flexibilidad y nos hace vulnerables frente a competidores más ágiles que operan globalmente.

2. Diferenciación del Producto Asume que si la corporación diferencia y posiciona fuertemente su producto, la compañía entrante debe hacer cuantiosas inversiones para re posicionarse a su rival. Hoy la velocidad de copia con la que reaccionan los competidores o sus mejoras al producto existente buscando crear la percepción de una calidad más alta, erosionan esta barrera.

3. Inversiones de Capital Considera que si la corporación tiene fuertes recursos financieros tendrá una mejor posición competitiva frente a competidores más pequeños, le permitirá sobrevivir más tiempo que éstos en una guerra de desgaste, invertir en activos que otras compañías no pueden hacer, tener un alcance global o ampliar el mercado nacional e influir sobre el poder político de los países o regiones donde operan.

Hoy en día en la mayoría de los países del mundo se han promulgado leyes anti monopólicas tratando por lo menos en teoría de evitar que las fuertes concentraciones de capital destruyan a los competidores más pequeños y más débiles. La creación de barreras competitivas mediante una fuerte concentración de recursos financieros es un arma muy poderosa si la corporación es flexible en la estrategia, ágil en sus movimientos tácticos y se ajusta a las leyes anti monopólicas.

No obstante su fuerza financiera, la corporación debe tener en cuenta que los pequeños competidores pueden formar alianzas o recurrir a estrategias de nichos. Aquí *Sun Tzu* nos advierte:

"Si se efectúa un ataque en la proporción de uno contra diez hay que comparar, en primer lugar, la sagacidad y la estrategia de los generales contendientes..."

4. Desventaja en Costos independientemente de la Escala

Sería el caso cuando compañías establecidas en el mercado tienen ventajas en costos que no pueden ser emuladas por competidores potenciales independientemente de cuál sea su tamaño y sus economías de escala. Esas ventajas podían ser las patentes, el control sobre fuentes de materias primas, la localización geográfica, los subsidios del gobierno, su curva de experiencia. Para utilizar ésta barrera la compañía dominante utiliza su ventaja en costos para invertir en campañas promocionales, en el rediseño del producto para evitar el ingreso de sustitutos o en nueva tecnología para evitar que la competencia cree un nicho.

5. Acceso a los Canales de Distribución En la medida que los canales de distribución para un producto estén bien atendidos por las firmas establecidas, los nuevos competidores deben convencer a los distribuidores que acepten sus productos mediante reducción de precios y aumento de márgenes de utilidad para el canal, compartir costos de promoción del distribuidor, comprometerse

en mayores esfuerzos promocionales en el punto de venta, etc., lo que reducirá las utilidades de la compañía entrante. Cuando no es posible penetrar los canales de distribución existentes, la compañía entrante adquiere a su costo su propia estructura de distribución y aún puede crear nuevos sistemas de distribución y apropiarse de parte del mercado.

6. Política Gubernamental Las políticas gubernamentales pueden limitar o hasta impedir la entrada de nuevos competidores expidiendo leyes, normas y requisitos. Los gobiernos fijan, por ejemplo, normas sobre el control del medio ambiente o sobre los requisitos de calidad y seguridad de los productos que exigen grandes inversiones de capital o de sofisticación tecnológica y que además alertan a las compañías existentes sobre la llegada o las intenciones de potenciales contrincantes. Hoy la tendencia es a la desregularización, a la eliminación de subsidios y de barreras arancelarias, a concertar con los influyentes grupos de interés político y económico supranacionales y en general a navegar en un mismo océano económico donde los mercados financieros y los productos están cada vez más entrelazados.

La estrategia es incrementalmente dinámica. Las fuentes de ventajas tradicionales ya no proporcionan seguridad a largo plazo. Las barreras tradicionales de entrada al mercado están siendo abatidas por jugadores hábiles y rápidos. La fortaleza de una estrategia dada no está determinada por el movimiento inicial, sino por que tan bien nos anticipamos y enfrentamos a las maniobras y a las reacciones de los competidores y a los cambios en las demandas de los clientes a través del tiempo.

El éxito de la estrategia depende de que tan efectivamente ésta pueda manejar los cambios que se presenten en el ambiente competitivo. La globalización y el cambio tecnológico están creando nuevas formas de competencia; la desregularización está cambiando las reglas de la competencia en muchas industrias; los mercados se están volviendo más complejos e impredecibles; los flujos de información en un mundo fuertemente interconectado le están permitiendo a las empresas detectar y reaccionar frente a los competidores mucho más rápidamente.

Esta competencia acelerada nos está diciendo que ya no es posible esperar por la acción del competidor para nosotros decidir cómo vamos a reaccionar. El nuevo grito de guerra es anticiparse y prepararse para enfrentar cualquier eventualidad. Cada movimiento de la competencia debe enfrentarse con una rápida contramano, puesto que cualquier ventaja es meramente temporal.

CAPÍTULO III

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

3.1 Gestión Pública

Tomando como base los criterios de objetividad y eficacia para la actuación de la Administración Pública, y a fin de posibilitar una administración proveedora de servicios esenciales para la comunidad, la administración pública ha evolucionado, fundamentalmente en los últimos años.

3.1.1 La Administración Pública en el Proceso de Modernización.

Todas las organizaciones necesitan de estabilidad y continuidad, al tiempo que de adaptación e innovación. Es decir, necesitan un cambio continuo porque son sistemas abiertos que han de estar en una constante interacción con el medio en que realiza su acción.

Se sabe que los individuos cambian con la educación y la experiencia. No obstante, estos cambios individuales no siempre llevan al cambio de las organizaciones en las que se integran. El cambio organizacional, requiere de otros elementos o factores que pasan por:

- La necesidad de renovación o no de lo que debe permanecer dentro del conjunto de valores de la organización.
- Una adaptabilidad a los fines que, como los de las personas, son cambiantes con el tiempo, así como los medios utilizados para su consecución.
- La necesidad de una estabilidad en todo proceso de cambio, es decir, encontrar un “equilibrio” entre estabilidad y adaptación, que se presenta como fundamental para la supervivencia y el crecimiento de la organización.

Aparte de la necesidad de cambio que opera en las organizaciones, debido a la continua interacción con el medio que les rodea, otros aspectos que mueven a las organizaciones a cambiar son:

- El medio en que realizan su gestión, que generalmente es la sociedad, la cual introduce factores y necesidades de forma vertiginosa, que reclaman nuevas actitudes o comportamientos.
- Los diferentes objetivos y valores que van a modificarse y consecuentemente, a introducir nuevas metas que, a su vez, requieren una nueva estrategia organizacional para su consecución.

- El elemento técnico, considerado como el conjunto de nuevos métodos o tecnología que incorporados a la misma, ofrezcan unos “productos” más acordes con las exigencias de la sociedad.
- El aspecto humano es quien en definitiva llevará el impulso del cambio a las organizaciones.

Por lo tanto, la habilidad de la organización y de sus administradores para dirigir o influir en la conducta de sus recursos humanos será un factor crítico de éxito en el cambio organizacional.

Pero los procesos no siempre ocurren con la aparente facilidad manifestada, sino más bien, al contrario. Resaltan factores que van a dificultar el proceso de cambio en una organización, factores que se deben determinar y posteriormente, amortiguar con la metodología adecuada. Se podría establecer, entre otros, como factores que ofrecen resistencia al cambio los siguientes:

- La existencia de actitudes, que basadas en factores como el tiempo, la energía o el dinero que provocara el cambio, rechazan el mismo.
- Factores que vienen a defender la situación actual vigente. Normalmente estas actitudes están relacionadas con las responsabilidades profesionales dentro de la organización y con la edad de quienes las ejercen.

- La falta de comunicación dentro de la organización constituye otro factor negativo de los procesos de cambio. Si los individuos no perciben claramente el objetivo o las consecuencias del cambio, lo más probable es que se resistan a él. Por el contrario si participan en la aplicación del proceso de cambio es posible que entiendan el por qué se está realizando el mismo y favorezcan su consecución.

En cualquier caso, de lo que se trata es de superar esa natural resistencia a los cambios que pueden producirse en una organización y, para ello, los responsables deben saber que han de anticiparse a las posibles reacciones negativas de los individuos. Unas reacciones que serán diferentes; según sean los cambios previstos o, incluso, según se perciban por los mismos. Para esto, el único camino posible es implicar a todos los individuos de la organización en la consecución de la meta, es decir, en conseguir su compromiso de participación en el cambio a fin de que la resistencia tenga el menor efecto posible. Y para ello, solo existe la comunicación amplia con todos los miembros de la organización. Una comunicación realista y sincera con las probabilidades de mejoras que el proceso de cambio traerá a toda la organización.

Para fomentar este cambio es necesario modificar el clima organizacional, el cual se comprende como una técnica a utilizar en un proceso de cambio. Un clima que debe llevar a impregnar a toda la organización de un espíritu de canalice las diferentes capacidades latentes existentes entre todos los individuos hacia el objetivo perseguido, resumido en dos palabras: crear

condiciones, es decir, posibilitar que los individuos tengan el poder para experimentar, crear, desarrollar, probar, innova, etc.

Una organización burocrática es el más claro ejemplo contrario a favorecer ese clima, imprescindible para llegar a cualquier tipo de cambio organizacional.

Así para implantar este cambio de actitud en el clima organizacional de una entidad pública es necesario distinguir entre un proceso de diagnosis y un proceso de acción.

Por el primero se va a apreciar el problema, su identificación, así como la situación a la que se necesita llegar. Para ello es preciso saber quiénes están implicados, quienes causan esa situación o, como podemos evaluar los resultados que se va obteniendo. Una vez concluido este proceso se pasa al de acción, donde hace falta la planificación y aplicación de determinados momentos que vayan acercándonos hacia el objetivo o meta fijada.

Así pues, en todo proceso de cambio se encontrará con individuos que favorecen el cambio y con otros que lo rechazan. Una buena gestión para el cambio aconseja eliminar los factores negativos para este cambio, antes que incrementar los positivos, que no harían sino seguir incrementando los negativos.

Se debe tener presente que en todo proceso de cambio, la clave del éxito va a radicar siempre en la habilidad para integrar dentro del mismo al mayor número

posible de individuos de la organización. Solo así el cambio puede ser aprehendido por quienes, en definitiva, pueden llevarlo realmente a efecto.

A fin de llevar a cabo una modernización adecuada, se considera pertinente observar los siguientes aspectos:

a. El Inicio del Cambio en la Administración Pública

En la Administración Pública convencional se indican los juicios negativos que se formulan por los ciudadanos relativos a la mala calidad en el funcionamiento de los servicios públicos, así como las quejas en relación con las prestaciones que de ellos reciben, así:

- La Administración es una fuente de despilfarro.
- Es un símbolo de lo que puede definirse como “mala gestión”.
- Está dotada de un sistema administrativo incomprensible.
- No responde a las necesidades de los usuarios a través de una accesibilidad material, temporal y cognoscitiva.
- Debe ser objeto de introducción de instrumentos que posibiliten su mayor responsabilidad en la gestión de la misma a través de los cauces organizativos correspondientes.

b. La Administración Pública Receptiva.

Una administración pública receptiva supone fundamentalmente aceptación, dentro de su cultura, de una toma de conciencia por la que se va a tener en cuenta la capacidad de cada persona para hacer frente al proceso administrativo, facilitando su acceso a las prestaciones que tiene derecho a esperar de la Administración.

Para ello hay que entender la receptividad en varias direcciones:

- El ciudadano tiene derecho a una Administración comprensible.
- Que sea accesible en el plano espacial, temporal y material.
- Que responda a la que de ella se espera.
- Que permita la participación de los ciudadanos en las decisiones administrativas que les afecten.
- La receptividad no es una acción aislada o individualizada de un funcionario, sino la consecuencia o resultado de un talante o modo con el que la Administración cumple sus funciones.

c. La Administración Competitiva.

Se debe tomar en cuenta a la calidad como factor competitivo, así al hablar de competitividad en la gestión privada parece algo normal y coherente, así como

necesario. Hacerlo en la gestión pública resulta a veces incomprensible por la monolítica gestión que sobre determinadas parcelas sume. No obstante, una Administración moderna debe introducir criterios de competitividad entre sus normas de actuación, a pesar de que tenga garantizada la sobrevivencia en su misión de proveer de servicios esenciales a la Comunidad.

Para ello, se debe partir del hecho que la administración tiene unos parámetros para medir su actuación. Parámetros que le vienen marcados por la Constitución al señalar que su actuación deberá estar marcada por la objetividad y la eficacia.

Evidentemente, existen unos elementos diferenciadores entre gestión pública y gestión privada. Una serie de factores políticos, económicos, sociales e incluso culturales, han venido a mantener y defender esa distinción cuya dinámica persiste en una amplia capa social, y que para avanzar en su eliminación, hay que partir, en primer lugar, de su conocimiento, en el sentido de no estimar que la eficacia y buena gestión es algo excluyente en la gestión pública, sin realizar, en la mayoría de las veces, con un serie estudio de las circunstancias en que se produce la misma.

En los últimos años se han producido en Ecuador importantes reformas políticas y administrativas, provocadas por la progresiva aplicación de los principios constitucionales y que han afectado muy directamente al modo de gestión de la Administración Pública. De esta forma, se ha iniciado una tendencia a modificar esos planteamientos clásicos por los que se regía la

Administración, a través de la progresiva asunción de la eficacia como norma de actuación, estableciéndose para ello una estrategia, doblemente direccionada:

- Por un lado, deriva su eficacia del fin que persigue, del producto que ofrece, fortaleciendo el compromiso de los funcionarios con los valores públicos que se enmarcan en un Estado Social, Democrático y de Derecho.
- Por otro lado, incorporando principios y técnicas de lo privado dentro del marco de las posibilidades legales de modo que la gestión pública aparezca como el resultado de la Ley, pero a su vez, como consecuencia de alguno de los principios y técnicas de la gestión privada, entre los que hay que destacar los más modernos y expertos sistemas gerenciales.

De este modo, aparecen conceptos y estrategias tales como el control de gastos, presupuestos por programas, técnicas de dirección, funciones de planificación, dirección por objetivos, entre otros.

En definitiva, se está en una nueva forma de concebir la mejora y modernización de la Administración Pública, mediante un proceso abierto de perfeccionamiento, y todo ello a través de una nueva filosofía que se ha establecido en base a la nueva Constitución de la República del Ecuador en relación a la participación y gestión con la sociedad ecuatoriana.

3.1.2 La Nueva Gestión Pública y sus Principales Componentes

“El enfoque de la New Public Management pone énfasis precisamente en la eficiencia y la eficacia del gobierno. No basta con la legitimidad de origen, otorgada por el voto popular. La ciudadanía tiende cada vez más a evaluar la gestión pública por los resultados. Hoy, el ciudadano desea ser protagonista, consultado, atendido y satisfecho. En casi todos los países se va afirmando este modelo pragmático de votación de la ciudadanía”.¹⁴

La reinención implica orientar el sector público hacia el usuario que es considerado cliente; pasar de una administración de potestades a una moderna empresa de servicios. El Estado no se justifica sólo por el respeto a las leyes, la división de poderes y los procedimientos de la toma de decisiones, sino por las prestaciones del Estado que exigen los ciudadanos. La nueva legitimidad sobre la cual deben recomponerse las administraciones públicas es la prestación de servicios a los ciudadanos. Se trata de un profundo y trascendental cambio de su sentido e identidad, así como de sus objetivos. Ya no se trata tanto de administrar el bien común, como de prestar servicios a los ciudadanos. Los elementos principales de la administración pública concebida como una moderna empresa de servicios son¹⁵:

¹⁴ KRIEGER, M.: Los nuevos desafíos en materia de gestión del sector público, Administración Pública, Ediciones de Chile. Santiago, 1995.

¹⁵ OLÍAS, B. La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública. Prentice Hall, Madrid, 2000.

- Filosofía empresarial como visión: La administración pública es una empresa de servicios que ha, emplear eficiente y eficazmente el dinero de sus clientes. Éstos tienen el derecho de recibir por su dinero servicios de calidad.
- Estructura de consorcio (holding) como principio organizativo: La administración pública es organizada de acuerdo a los principios de un holding con dos niveles: el nivel central y staff y el nivel de servicios. Hay una clara separación de funciones: La tarea de la autoridad política consiste en llevar el mando, lo que implica una clara separación entre la política y la administración.
- Sistema de Control como instrumento de regulación: Dentro del consorcio, la planificación y la toma de decisiones política y administrativa se realiza a través de objetivos, presupuestos orientado a productos, y competencias.

La Nueva Administración Pública se inspira claramente en los conceptos de gestión del sector privado, como lo indica el siguiente cuadro.

TABLA No.9
Esquemas Legitimadores de la Administración Pública

| Base | Antiguo Sistema de Legitimidad | Nuevo Sistema de Legitimidad |
|---------------------------|---|--|
| Basado en | La fuente del poder: la potestad pública. | La finalidad del poder: el servicio público. |
| Ejes legitimadores | Autoridad, eficiencia y Normativa. | Racionalización, eficiencia y participación. |

Fuente: López, J.; Gadea, A.: Servir al Ciudadano. Gestión de la Calidad en la Administración Pública, Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 1995.

Elaborado por: Willians Gómez

3.2 Auditoría en Gestión

La Auditoría de Gestión es el examen de planes, programas, proyectos y operaciones de una organización o entidad pública, a fin de medir e informar sobre el logro de los objetivos previstos, la utilización de los recursos públicos en forma económica y eficiente, y la fidelidad con que los responsables cumplen con las normas jurídicas involucradas en cada caso.

a. Concepto de Gestión

La gestión es un proceso de coordinación de los recursos disponibles que se lleva a cabo para establecer y alcanzar objetivos y metas precisos.

La gestión comprende todas las actividades organizacionales que implican:

- El establecimiento de metas y objetivos.
- El análisis de los recursos disponibles.
- La apropiación económica de los mismos.
- La evaluación de su cumplimiento y desempeño institucional.
- Una adecuada operación que garantice el funcionamiento de la organización.

b. Ampliación del Concepto de Auditoría de Gestión

La Auditoría de Gestión ya fue definida. Los conceptos de Eficacia, Eficiencia y Economía están indisolublemente asociados a esta clase de auditoría.

- **Eficacia:** Se entiende por eficacia el grado de cumplimiento de una meta, la que puede estar expresada en términos de cantidad, calidad, tiempo, costo, etc. Es fundamental por lo tanto que la organización cuente con una planificación detallada, con sistemas de información e instrumentos que permitan conocer en forma confiable y oportuna la situación en un momento determinado y los desvíos respecto a las metas proyectadas. Si esto no existe, difícilmente podrá medirse la eficacia.
- **Eficiencia:** Se refiere a la relación entre los bienes o servicios producidos y los recursos utilizados para producirlos. Una operación eficiente produce el máximo de producto para una cantidad dada de insumos o requiere del

mínimo de insumos para una calidad y cantidad de producto determinada. El objetivo es incrementar la productividad.

- **Economía:** El concepto de economía evalúa si los resultados se están obteniendo a los costos alternativos más bajos posibles. Está referido a los términos y condiciones bajo los cuales los entes «adquieren» recursos humanos y materiales. Una operación económica requiere que esos recursos sean obtenibles en la cantidad y calidad adecuada, de manera oportuna y al más bajo costo.

c. Objetivos de la Auditoría de Gestión

En las Auditorías de Gestión anuales, que abarcan todas las áreas críticas, se las define como objetivos los siguientes:

- Establecer el grado en que el ente y sus servidores han cumplido adecuadamente los deberes y atribuciones que les han sido asignados
- Determinar si tales funciones se han ejecutado de manera económica, eficiente y eficaz.
- Determinar si los objetivos y metas propuestas han sido logrados.
- Determinar si se están llevando a cabo, exclusivamente, aquellos programas o actividades legalmente autorizados.

- Proporcionar una base para mejorar la asignación de recursos y la administración de éstos por parte del ente.
- Mejorar la calidad de la información sobre los resultados de la administración del ente que se encuentra a disposición de los formuladores de políticas, legisladores y de la comunidad en general.
- Alentar a la administración de la entidad para que produzca procesos tendientes a brindar información sobre la economía, eficiencia y eficacia, desarrollando metas y objetivos específicos y mensurables.
- Evaluar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a operaciones gubernamentales, como así también de los planes, normas y procedimientos establecidos.
- Determinar el grado en que el organismo y sus funcionarios controlan y evalúan la calidad tanto en los servicios que presta como en los bienes adquiridos.
- Auditar y emitir opinión sobre la memoria y los estados contables financieros, como así también sobre el grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuesto de las empresas y sociedades del estado.

d. Criterios

En las Auditorías de Gestión, a diferencia de las Auditorías Contables, no existen normas de aplicación general, tales como las Normas de Auditoría vigentes para la revisión de los estados contables. Se hace necesario en consecuencia definir criterios de auditoría de gestión, es decir normas razonables que permitan comparar y evaluar condiciones existentes.

e. Control Interno y de Gestión

El sistema de control interno es un instrumento de gestión que comprende el plan de organización y el conjunto de métodos y procedimientos adoptados dentro de una entidad para salvaguardar su patrimonio, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia en las operaciones, estimular la observancia de las políticas prescritas y propender al cumplimiento de las metas y objetivos programados.

El concepto de control interno abarca todo el conjunto de mecanismos y procedimientos establecidos por los organismos para asegurar la regularidad, la eficiencia y la eficacia de sus operaciones y actividades.

Objetivos:

- Proteger activos y salvaguardar los bienes del ente.

- Garantizar la razonabilidad y confiabilidad de la información contable y la integridad de los sistemas de información.
- Asegurar el cumplimiento de la normativa aplicable.
- Promover la eficiencia operativa.
- Fomentar la adhesión a la política administrativa establecida.
- Garantizar el cumplimiento de metas y objetivos programados.

Herramientas de Control Interno:

- Organigramas
- Manuales de funciones
- Manuales o normas de procedimiento
- Matriz de autorizaciones

3.3 Sistema de Cobros Públicos

3.3.1 Normas Internacionales Información Financiera NIIF 2009 en Ecuador

El Comité de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB), así como el Consejo de la Federación Internacional de Contabilidad (IFAC), son Organizaciones relacionadas con la presentación de información financiera a

nivel mundial, tal es el caso de las NIC. Todos los miembros integrantes de la IFAC, a su vez son miembros del IASC; la primera reconoce al segundo organismo, como el emisor de Normas Internacionales de Contabilidad (NIC).

La Unión Europea ha exigido a las Empresas que cotizan en bolsa, la aplicación de las NIIF a partir del año 2005. Paulatinamente esta decisión o exigibilidad se ha globalizando en todo el Mundo, por tanto el uso de las NIIF deja de ser un enunciado técnico en materia contable, para convertirse en una necesidad urgente de aplicación, habiendo el Ecuador decidido adoptar estas normas a partir del 1 de enero del 2009, según Resolución de la Superintendencia de Compañías. Mediante Resolución No. 06.Q.ICI.004 emitida por el Señor Superintendente de Compañías, publicada en el Registro Oficial No. 348 de lunes 4 de septiembre del 2006, normó lo siguiente:

Artículo 1. Adoptar las Normas Internacionales de Información Financiera, NIIF.

Artículo 2. Disponer que las Normas Internacionales de Información Financiera, NIIF, sean de aplicación obligatoria por parte de las entidades sujetas a control y vigilancia de la Superintendencia de Compañías, para el registro, preparación y presentación de Estados Financieros, a partir del 1 de enero del 2009.

Artículo 3. A partir de la fecha mencionada en el artículo anterior, derogase la Resolución No. 99.1.3.3.007 de 25 de agosto de 1999, publicada en el Registro Oficial No. 270 de 6 septiembre de 1999 y Resolución No. 02.Q.ICI.002 de 18 de marzo del 2002, Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 4 de 18

de septiembre del 2002, mediante las cuales esta Superintendencia dispuso que las Normas Ecuatorianas de Contabilidad de la 1 a la 15 y las Normas Ecuatorianas de Contabilidad de la 18 a la 27, respectivamente, sean de aplicación obligatoria por parte de las entidades sujetas a su control y vigilancia. Mediante Resolución No. ADM 08199 emitida por el Señor Superintendente de Compañías, publicada en el Registro Oficial el 3 de julio del 2008, normó lo siguiente:

a. Siglas de Referencia:

NIC: Normas Internacionales de Contabilidad.

IASB: Consejo Internacional de Normas Contable.

IASC: Comité Internacional de Normas Contables (predecesor al IASB).

IFRIC: Comité Internacional de Interpretación de Información Financiera.

FASB: Consejo de Normas de Contabilidad Financiera (US).

IOSCO: Organismo Internacional de Comisiones de Valores.

SIC: Comité Permanente de Interpretaciones (predecesor del IFRIC).

NIIF: Normas Internacionales de Información Financiera.

SEC: Comisión de Acciones e Intercambio

b. Puntos Destacados de la Aceptación de las NIIF

Quienes establecieron las normas se han enfocado cada vez más en tres conceptos claves: relevancia, confiabilidad y comparabilidad.

Hasta ahora, más de 100 países han implementado, o planean implementar las NIIF.

Algunos países adoptarán las NIIF en sus formas nativas de (IASB), mientras otros mantendrán sus propias normas nacionales, pero los armonizarán con las NIIF.

La necesidad de información incrementada puede resultar en mayores nexos entre finanzas y operaciones.

Naturalezas basadas en principios permite a los contadores el aplicar juicios profesionales, antes que simplemente seguir reglas.

Conversión a las NIIF provee la oportunidad de evaluar y re alinear los sistemas y mejorar los controles internos.

La mayoría de compañías creen que habrá beneficios a largo plazo de armonizar la contabilidad a través de las fronteras.

Aunque las NIIF no están diseñadas para aplicarse en actividades sin fines de lucro en el sector privado, sector público o gubernamental, las entidades con esas actividades pudieran encontrarlas apropiadas.

c. Instrumentos Financieros, Aplicación NIIF:

Requieren que obligatoriamente se cumpla con los siguientes mandatos:

- a. Para la preparación de estados financieros deben involucrarse todas las NIIF, siguiendo en forma rigurosa paso a paso para formular el Balance Inicial.
- b. Se deben reconocer todos los activos y pasivos requeridos por las NIIF.
- c. No se deben reconocer activos y pasivos que las NIIF no permitan reconocer.
- d. Reclasificar activos, pasivos y patrimonio clasificados o identificados de acuerdo con otros principios o normas que en la actualidad no concuerdan con NIIF.
- e. Aplicar las NIIF en la medición de todos los activos y pasivos reconocidos.

d. Conclusiones Principales en la Aplicación de las NIIF:

1. Las NIIF aplicadas en la preparación de estados financieros, a corto plazo se convertirán en el Marco Contable más usado y difundido en el Mundo, y los usuarios de esta información exigirán que la misma sea preparada bajo esa normatividad.

2. Los estados financieros preparados bajo NIIF, necesariamente reflejarán en forma más razonable, la realidad económica de los negocios o de cualquier entidad.

3. Lo anterior se ratifica por cuanto los estados financieros bajo NIIF, involucran varios términos que deben ser aplicados, tales como: Valor justo Valor presente Valor razonable Deterioro, etc.

3.4 Elaboración de Manuales de Procesos

3.4.1 Esquema Básico

En la confección de un manual se prioriza detallar las tareas y actividades en orden cronológico. Sin embargo, por razones metodológicas el esquema debe incluir:

- Procedimientos relativos al trabajo de campo
- Procedimientos relativos a la supervisión de la auditoría
- Características de los informes
- Seguimiento de las recomendaciones

- Anexos Sugeridos:
 - Papeles de trabajo
 - Cuestionarios

- Tablero de comando

3.4.2 Utilización del Manual

a. Obligatoriedad

El manual es de utilización y aplicación obligatoria en todas las auditorías de gestión que realice, sean éstas efectuadas tanto con recursos propios como contratados.

b. Flexibilidad

Los procedimientos y tareas normalizados en el manual revisten el carácter de trabajos mínimos a cumplir por los equipos auditores. Sin embargo, en función de las características del ente y de las funciones específicas encomendadas, la supervisión podrá flexibilizar y ampliar las normas aludidas cuando necesidades operativas así lo justifiquen.

c. Responsabilidad

Será responsabilidad de los Supervisores y Coordinadores encargados la adecuada aplicación del manual a desarrollarse.

3.4.3 Procedimientos Relativos al Trabajo de Campo

a. Organización Administrativa

Determinación de Objetivos: Definido el Plan Inicial de Auditoría, las Gerencias o Departamentos correspondientes deben asignar las tareas a los distintos Supervisores de Gestión. Estos deberán efectuar la primera determinación de objetivos, los cuales deberán fijarse en función del:

- Tiempo:
 - ordinario anual.
 - un período de tiempo mayor o menor al año.

- Áreas involucradas:
 - total.
 - un área específica.

- Exámenes especiales de actos y contratos de significación económica.

Definidos los objetivos con acuerdo del Área, se debe presupuestar los recursos humanos y materiales necesarios en cada caso e instrumentar la tarea en el formulario específico de presupuesto.

Recursos humanos: A partir de los datos disponibles relativos a los recursos humanos disponibles, el Gerente General o encargado seleccionará al coordinador de la Auditoría de Gestión a realizar. En el caso de contratar

estudios o consultoras, se aprobará al coordinador propuesto. En la selección del profesional o del estudio, se tendrá en cuenta la capacitación, la pericia, idoneidad, experiencia e independencia necesarias para cumplir con la tarea.

El Supervisor y el Coordinador seleccionado, siempre a partir de los datos de recursos humanos mencionados, completarán el equipo de tareas, siguiendo pautas similares a las indicadas en el punto anterior, aplicadas de acuerdo a las funciones programadas para cada integrante.

b. Planeamiento

El planeamiento es una actividad eminentemente dinámica. Se planifica, se analizan los desvíos y se ajusta en todo el proceso de auditoría. Al inicio mismo de la tarea ya ha existido una planificación realizada por el Supervisor.

En las etapas siguientes se establecen los procedimientos de una planificación más detallada que abarca desde el Estudio Preliminar hasta el Estudio Específico.

Todos los procedimientos que se indican posteriormente parten del supuesto de una auditoría realizada por auditores externos que no conocen la entidad y que además no muestran ninguna preferencia por un área en particular para ser auditada.

Si se tratara de auditorías recurrentes, habrá etapas de menor intensidad o simplemente de tareas de actualización de la información existente.

Si el objetivo fuera analizar un área específica, los procedimientos de auditoría deberán concentrarse en la misma, en cuanto sean aplicables, eliminando los aspectos generales no aplicables.

c. Estudio Preliminar

El motivo de esta etapa es obtener un Conocimiento general del objeto de la organización, de sus principales características y del medio externo en que se desenvuelve, con el fin de reformular el Presupuesto de Auditoría, originalmente elaborado por la supervisión.

d. Consulta de Documentación e Información

Deberá consultarse, además, toda la información, no incluida en los puntos anteriores, que se considere de interés para completar el conocimiento preliminar de la organización, tal como, actas del directorio, revistas especializadas, informes de auditoría anteriores, legislación vinculada, etc.

e. Determinación de Objetivos

En esta fase, el coordinador de la auditoría deberá contestarse, entre otras, las siguientes preguntas, en función del objetivo definido y las características de la auditoría:

- ¿Qué es posible satisfacer y cuán factible es la realización de la auditoría?
- ¿Qué se va a buscar concretamente (Objetivos y Alcance)?
- ¿Qué recursos debe estar en condiciones de proporcionar el ente auditado y en qué momento?
- ¿Cuáles son las fechas tentativas de iniciación y terminación del trabajo?
- ¿Existen restricciones técnico - políticas?

Básicamente debe determinarse qué necesidades deben satisfacerse y cómo estos propósitos se harán operativos. Los objetivos deben expresarse de manera que identifiquen aquellos elementos de hallazgos que deban desarrollarse en el informe

Se deberá considerar también el tiempo y recursos disponibles que se asignen, los cuales pueden definir qué actividades se tendrán en cuenta y con qué profundidad y detalle se las evaluará.

Asimismo la disponibilidad de datos con los cuales se podrá contar; si se obtendrán en forma oportuna, cuál será la dificultad en conseguirlos, etc.

Características de los Objetivos: Cada objetivo debe reunir las siguientes características:

- **Alcanzable:** Será tal que pueda lograrse materialmente, tomando en cuenta las facultades, recursos, atributos y todo otro factor que pueda incidir en su obtención.
- **Específico:** Indicará clara e inequívocamente qué se está buscando.
- **Apropiado:** Tendrá relación con el propósito fundamental del trabajo de auditoría.
- **Comunicable:** Será comprensible para todos los intervinientes.

Enunciación: Todos los objetivos se detallarán, por orden de prioridades, determinándose específicamente para cada uno:

- **SUJETO (¿Quién?):** Hay que determinar el sujeto de la auditoría (la administración total o sólo un área o parte de un área, todo un sistema o un subsistema, etc.).

- **OBJETO (¿Qué?):** Qué aspecto de la gestión se incluirá (la gestión presupuestaria o sólo el área financiera, etc.).
- **PERIODO BAJO EXAMEN (¿En qué período?)** Se detallará el período bajo examen.

3.4.4 Enfoque y Orientación

El enfoque y orientación de la auditoría determina que la investigación debe ceñirse en su ámbito de acción a los objetivos trazados. El manual estará estructurado siempre con un enfoque de auditoría que prioriza todas las áreas (críticas) de la organización. Deberán ajustarse los procedimientos a los objetivos que se tracen en cada auditoría y en función de ello definir el enfoque y alcance de la auditoría.

Siempre queda abierta la posibilidad de modificar la orientación de la auditoría, si al finalizar la etapa de estudio general, se evidenciara la necesidad de investigar ciertas áreas críticas con mayor intensidad que otras.

3.4.5 Estudio General

El objetivo de esta etapa es poder definir las áreas críticas o estratégicas, en las cuales se deberá profundizar el examen, para llegar luego a determinar las causas de los problemas y situaciones conflictivas detectadas.

Se busca conocer el sistema de administración aplicado, los principales subsistemas de organización, sus conductas y la forma como contribuyen al logro de los objetivos totales, los sistemas de control existentes y toda otra información útil para la Auditoría.

a. Conocimiento de la Entidad

Se profundizará en el conocimiento de la información general ya recopilada para definir el marco de acción, con el objeto de obtener la siguiente información de detalle:

- Objetivos operativos de la organización y sus principales unidades.
- Políticas generales y de cada área.
- Estrategias y tácticas en uso.
- Utilización de índices de gestión.
- Nombre y características de sus principales ejecutivos.
- Estructura formal de la organización.
- Estructura informal y características del personal de la organización.
- Estado de la relación entre el personal y la gerencia.
- Estructura de los sistemas de información y de comunicaciones.
- Productos y servicios que fabrica y/o comercializa.
- Canales de distribución.
- Volúmenes de producción y/o de compras y ventas por productos y servicios.

- Márgenes de contribución.
- Ubicación geográfica de las plantas.
- Clasificación y ubicación de los clientes.
- Características del mercado y naturaleza de la competencia.
- Nivel de inventarios.
- Tipos de procesamiento de la información utilizada.
- Sistemas de autorizaciones por nivel.
- Nivel y estructura del endeudamiento.
- Proyectos de inversión y ranking.
- Características del proceso productivo.
- Características de la tecnología en uso.
- Fuentes de materias primas e insumos.
- Contexto en el que se desenvuelve el ente.
- Toda otra información relevante que requiera los casos específicos.

Para realizar esta tarea el auditor deberá aplicar las técnicas que seguidamente se indican. Debe destacarse que estos modos de actuar (técnicas) del auditor son importantes, puesto que permitirán obtener información para sustentar con evidencias suficientes y pruebas auténticas, la opinión o juicio sobre alguna materia objeto de análisis o investigación.

3.5 Fundamentación Teórica del Manual de coactivas

1. Objetivo

Establecer las actividades para adelantar el cobro coactivo de las infracciones impuestas por la violación a las normas de impago de tributos, tasas, alícuotas de régimen municipal para la dirección de cobros del municipio de Galápagos, así como de las demás obligaciones cuya gestión de cobro corresponde a la Secretaria Distrital, con el fin de lograr el recaudo efectivo de la cartera por estos conceptos.

2. Base Legal

- Constitución Política
- Código Administrativo
- Código de Procedimiento Civil.
- Leyes para la Normalización de la Cartera Pública
- Decreto sobre Estatuto Tributario
- Reglamento Interno del Recaudo de Cartera

3. Alcance

El proceso Administrativo Coactivo inicia con la recepción de los títulos ejecutivos contra el deudor y termina con el auto de terminación o auto de archivo del proceso.

4. Definiciones

Asignación de bienes: Medida que permite entregar a favor de la Secretaría Distrital de Movilidad los bienes que no fue posible adjudicar en diligencia de remate, después de la tercera licitación.

Citación para notificar: Acto preparatorio que pretende la comparecencia del deudor dentro de los diez (10) días siguientes.

Depósito judicial: Título a través del cual se ponen a disposición de la Secretaria Distrital de Movilidad los dineros embargados y aquellos productos de Remates.

Deudor solidario: Personas que en virtud de la ley deben responder junto con el deudor principal, por la obligación.

Excepciones: Argumentos de defensa del deudor para debatir la orden de pago, las cuales pueden presentarse dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del mandamiento de pago.

Firmeza del acto: Situación del Acto Administrativo respecto del cual ya se agotó la vía administrativa, bien porque se resolvieron los recursos, no se interpusieron o se renunció expresamente a ellos; o cuando haya lugar a la perención o cuando se acepten los desistimientos.

Funcionario competente: Persona perteneciente a la Subdirección de Jurisdicción Coactiva, bien sea profesional especializado, profesional para determinada etapa del proceso.

Mandamiento de pago: Acto administrativo en virtud del cual se ordena al deudor cancelar la obligación a su cargo, incluidos los intereses.

Medidas preventivas: Orden de embargo y secuestro de bienes que pretenden poner fuera del comercio los bienes para garantizar el pago de la obligación.

Plazo: Termino de ley para atender un paso o diligencia.

Procedimiento Administrativo Coactivo: Proceso de carácter administrativo reglado en el Estatuto Tributario que permite a la propia entidad cobrar las acreencias a su favor.

Resolución que ordena llevar adelante la ejecución: Constituye la sentencia dentro del proceso y permite la ejecución de los bienes.

Título ejecutivo: Documento que contiene una obligación clara, expresa y actualmente exigible y que constituye la base de acción dentro del proceso administrativo coactivo.

5. Responsabilidad y Autoridad

Es responsabilidad de la Secretaria Distrital, resolver los recursos de apelación que se presenten contra el acto de asignación de bienes a favor del Municipio cuando dentro del proceso administrativo coactivo se alcance tal actuación.

Es responsabilidad del Director de Procesos Administrativos conocer de los recursos de apelación que se concedan dentro del expediente, frente a las actuaciones de embargo, secuestro y remate de bienes en las que debe acudir por remisión expresa del artículo respectivo del Estatuto Tributario, al Código de Procedimiento Civil así como decidir sobre la asignación de bienes a favor del Estado, cuando dentro del proceso administrativo coactivo se alcance tal actuación.

Es responsabilidad del Subdirector de Jurisdicción Coactiva verificar que cada uno de los actos desarrollados en el curso del proceso observen los requisitos de legalidad; así mismo corresponde al Subdirector de Jurisdicción Coactiva aprobar con su firma los actos definitivos.

Es responsabilidad del profesional universitario o especializado desarrollar cada una de las etapas del cobro coactivo de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Ley y en la normatividad interna, suscribir los actos preparatorios, así como suscribir los actos definitivos que le sean delegados.

6. Lineamientos o políticas de operación

Una vez recibido el título para iniciar la etapa coactiva, se hará un análisis del mismo tendiente a establecer que contenga una obligación clara, expresa y exigible y que cumpla con las condiciones formales que permiten su ejecución; en el evento de incumplir cualquiera de los requisitos se remitirá a quien produjo la actuación para subsanar las inconsistencias.

Conforme a la facultad contemplada en el Estatuto Tributario antes de dictar mandamiento de pago se adelantará investigación de bienes, dando prioridad al momento de dictar mandamiento de pago, a aquellos casos en los cuales se haya obtenido respuesta positiva

Las medidas cautelares de los bienes encontrados al deudor se dictarán previamente al mandamiento de pago sin perjuicio del decreto de las medidas sobre los bienes que pudiesen ubicarse posteriormente.

Constituye criterio fundamental para el inicio de la acción de cobro coactiva en su orden:

- Términos de Prescripción de la Obligación
- Cuantía de la obligación
- Naturaleza de la obligación
- Condiciones particulares del deudor

Estando dentro del trámite del proceso coactivo y en aras de garantizar los principios de eficiencia, eficacia, así como reducir costos y términos, se otorgaran acuerdos de pago a los deudores, siempre y cuando se constituya garantía, en el evento en que dentro del expediente existan ya bienes embargados, así como cuando el plazo a conceder supere 12 meses.

7. Anexos

Anexo 1. Modelo mandamiento de pago

Anexo 2. Modelo Resolución que resuelve excepciones y ordena seguir adelante la ejecución

Anexo 3. Modelo Resolución que resuelve las excepciones y ordena la terminación del procedimiento.

Anexo 4: Modelo de Orden de ejecución

8.-Descripción del Procedimiento

| NÚMERO | RESPONSABLE | DEPENDENCIA O ÁREA INTERNA | DESCRIPCIÓN | DOCUMENTO | TIEMPO MAX ESTIMADO |
|--------|---|--|--|---------------------------------|------------------------|
| 1 | Técnico – Profesional universitario o especializado | Subdirección Jurisdicción Coactiva | Receptar los títulos ejecutivos | Título ejecutivo | 8 días |
| 2 | Técnico – Profesional universitario o especializado | Subdirección Jurisdicción Coactiva | Radicar los títulos ejecutivos | Planilla de radicación | 3 días |
| 3 | Subdirector de Jurisdicción Coactiva | Subdirección Jurisdicción Coactiva | Repartir el expediente | Planilla de reparto | 1 mes |
| 4 | Profesional universitario o especializado | Subdirección Jurisdicción Coactiva | Analizar los requisitos del título ejecutivo. En el evento en que no cumpla los requisitos continua el paso 5, si los cumple, continua el paso 6 | | 1 mes |
| 5 | Profesional universitario o especializado | Subdirección Jurisdicción Coactiva | Devolver el título ejecutivo a la dependencia que lo produce o remite | Planilla u oficio de devolución | 10 días |
| 6 | Técnico - Profesional | Subdirección | Investigar bienes. En el evento en que la investigación arroje | | 2 meses |

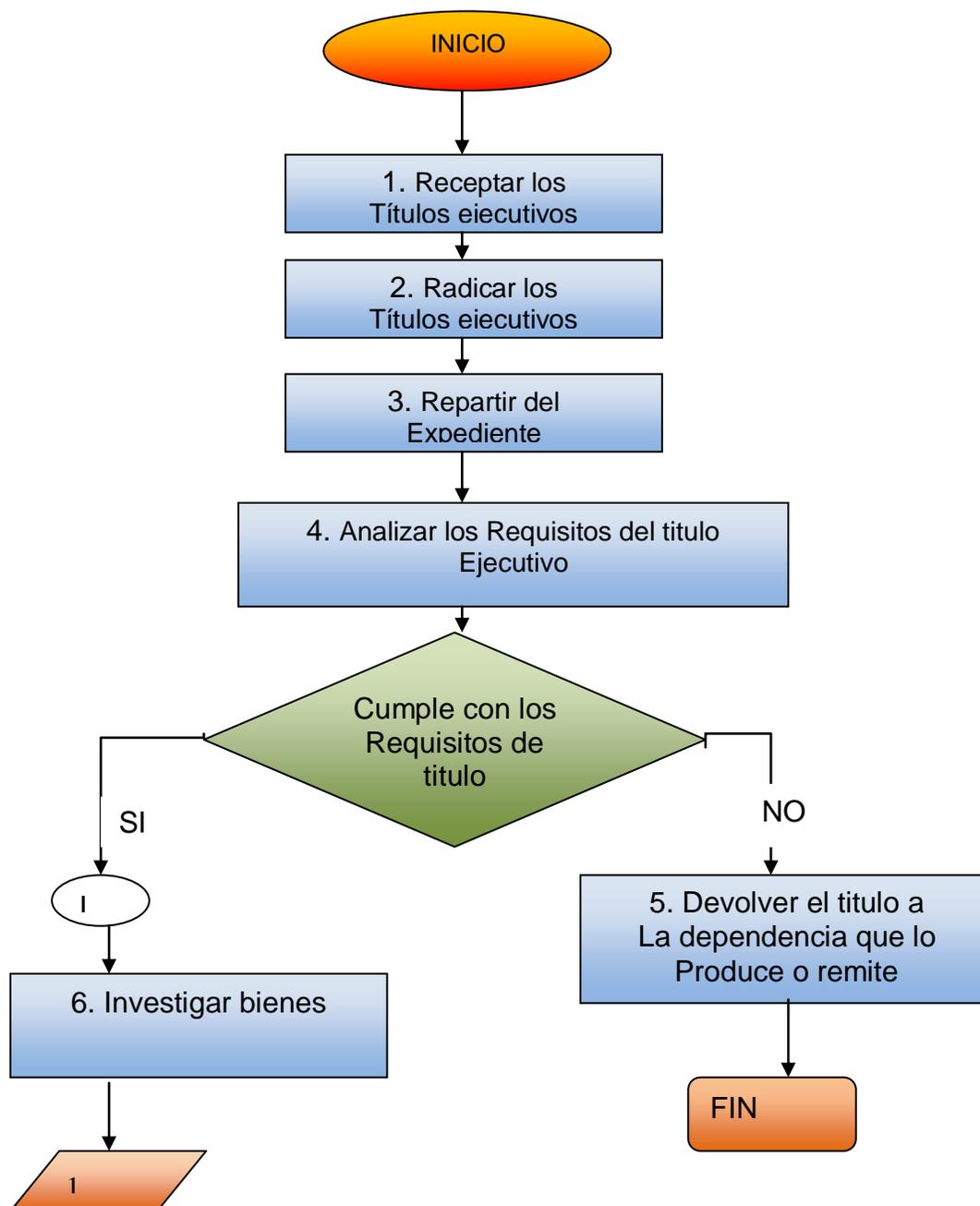
| | | | | | |
|---------------|---|--|---|-----------------------|--------------------------------|
| | universitario o especializado | Jurisdicción Coactiva | resultados positivos, continua paso 7, de lo contrario repite paso 6 | | |
| 7 | Profesional universitario o especializado | Jurisdicción Coactiva | Proyectar auto de embargo de bienes | | 10 días |
| 8 | Subdirector de Jurisdicción Coactiva | Jurisdicción Coactiva | Revisar y proferir auto de embargo a las entidades que deban realizar el embargo | Auto de embargo | 5 días |
| NÚMERO | RESPONSABLE | DEPENDENCIA O ÁREA INTERNA | DESCRIPCIÓN | DOCUMENTO | TIEMPO MAX ESTIMADO |
| 9 | Técnico – Profesional universitario o especializado | Subdirección Jurisdicción Coactiva | Remitir comunicaciones de embargo a las entidades Correspondientes. | Comunicado de embargo | 1 día |
| 10 | Técnico – Profesional universitario o especializado | Subdirección Jurisdicción Coactiva | Recibir comunicaciones de embargo efectivo y archivar en el Expediente. | | 1 mes |
| 11 | Subdirector de Jurisdicción Coactiva | Subdirección Jurisdicción Coactiva | Proferir mandamiento de pago involucrando el total de obligaciones vigentes a la fecha, previa proyección por parte del funcionario del conocimiento y realización de ajustes | Mandato | 15 días |
| 12 | Técnico – Profesional universitario o especializado | Subdirección Jurisdicción Coactiva | Enviar citación para Notificar personalmente. En el evento en que atienda la citación, continuar con el paso 13, si no atiende la citación, continuar con el paso 14. | Citación | 1 día |

| | | | | | |
|----|---|--|---|----------------------|---------|
| 13 | Técnico – Profesional universitario o especializado | Subdirección Jurisdicción Coactiva | Notificar el mandamiento de pago personalmente, entregando copia del mismo | Acta de notificación | 10 días |
| 14 | Técnico – Profesional universitario o especializado | Subdirección Jurisdicción Coactiva | Remitir notificación por Correo certificado. Si se presenta devolución del correo, continuar con el paso 15 | | 1 día |
| 15 | Técnico – Profesional universitario o especializado | Subdirección Jurisdicción Coactiva | Publicar en el diario de amplia circulación nacional o local | | 20 días |

9. Flujogramas

GRAFICO NO. 7

Flujograma del Proceso de los Títulos Ejecutivos



Fuente: Porter

Elaborado por: Willians Gómez

CAPÍTULO IV

DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO DE UN SISTEMA DE COACTIVA PARA LA MUNICIPALIDAD DE SAN CRISTOBAL

4.1 Introducción

Uno de los sectores de la Administración Pública que ha demorado en ponerse acorde con la modernidad y en carrera de la calidad total en prestación de servicios, es indudablemente la Municipalidad, refiriéndonos a las municipalidades en general. Los servicios en general que se brindan en estas instituciones distan mucho de los modelos que plantean a la hora de programarse. Sin embargo, es necesario realizar un análisis mucho más serio del por qué la situación actual de las Municipalidades y sobretodo de la situación de la Administración Tributaria Municipal y su necesaria modernización a fin de que las recaudaciones sean eficientes y se manejen adecuadamente bajo un sistema de control normado y ajustado a las realidades de cada sector.

Hablar de Municipalidad en la mayoría de los casos es traer una serie de definiciones con entorno burocrático más que de gestión

Es necesario reconocer que en la actualidad, la municipalidad de San Cristóbal tiene un deficiente sistema de administración tributaria, debido principalmente a

que nunca se preocuparon en desarrollar o potenciar esta importante área, a través de la cual se captan los recursos necesarios para que puedan cumplir con sus fines y objetivos en favor de sus comunidades.

Ese descuido no ha permitido que se implementen sistemas tales como el de fiscalización, recaudación y control de cumplimiento de deuda, con lo cual ha empeorado la situación financiera de los Gobiernos Locales al no poder contar con los recursos por falta de pago de impuestos y tasas, que recaen en morosidad en la mayoría de estos pagos, por parte de los contribuyentes, los mismos que en la mayoría de los casos no recaen la responsabilidad sino, por la falta de control de la Administración Tributaria. Asimismo, a ello se suma la falta de infraestructura y de personal idóneo para el desarrollo de las funciones propias de la recaudación.

Actualmente, el marco general para la política tributaria municipal se encuentra establecido en el Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal. De acuerdo al artículo 6° de la referida norma legal, los impuestos municipales son:

- Impuesto Predial
- Impuesto predial Urbano recargo por solar no edificado
- Recargo por solar no edificado Impuesto predial Rústico
- Impuesto predial Rústico
- Impuesto de Alcabala,
- Impuesto al Patrimonio Automotriz,

- Impuesto 1.5xmil sobre activos totales
- Impuesto a las apuestas,
- Impuesto a los Juegos, e
- Impuesto a los Espectáculos Públicos e impuesto al juego.
- Impuesto de Patente Municipal
- Impuesto a la Plusvalía

Asimismo, se encuentran definidos como ingresos de las municipalidades:

- Las contribuciones especiales por obras públicas,
- Tasa de Turismo
- Tasa de rotulación y publicidad
- Las tasas de turismo y de rotulación y publicidad
- El Fondo de Compensación Municipal, cuya distribución de estos últimos se realiza a través de índices que aprueba el Ministerio de Economía y Finanzas.

Estos sistemas, a nuestro parecer, son los que constituyen la columna vertebral del conjunto de funciones que desarrolla la Administración, pues es a través de ellas por donde se hace contacto con el contribuyente. Su importancia está reflejada en la eficiencia y la eficacia con que actúe y en la respuesta mediata o inmediata que se observe en el comportamiento del contribuyente frente a la actitud mostrada por las funciones operativas de la Administración.

Para no apartarnos de la administración central y enfocarnos en el estudio debemos señalar que es necesario crear una unidad ejecutora del sistema de coactiva para lo cual establecemos un direccionamiento estratégico de dicha unidad.

4.2 Misión del Sistema de Cobro Coactivo

Ser un Órgano de Apoyo dependiente de la Administración central Municipal, de San Cristóbal, encargado de realizar las cobranzas de las deudas tributarias y no tributarias en vía coactiva.

4.3 Visión del Sistema de Cobro Coactivo

Contribuir con el desarrollo de San Cristóbal a través de su municipio, brindando y garantizando a los obligados el cumplimiento de un debido procedimiento coactivo, en estricta aplicación de la Ley de Ejecución Coactiva y sus modificatorias.

4.4 Objetivos de un Sistema de Coactivas

Ejecutar la cobranza coactiva, en forma eficiente oportuna, con el fin de bajar la tasa de morosidad al mínimo e incrementar la recaudación de los ingresos tributarios y no tributarios de la Municipalidad Distrital de San Cristóbal.

4.5 Funciones de un Sistema de Coactiva

- Programar dirigir coordinar, supervisar y evaluar el inicio del procedimiento coactivo, la que contiene un mandato de cumplimiento de la obligación exigible coactivamente.
- Programar dirigir coordinar, supervisar y evaluar las acciones y actividades de cobranza de las deudas tributarias por Impuesto Predial, Arbitrios Municipales, Alcabalas.
- Programar dirigir coordinar, supervisar y evaluar las acciones y actividades de cobranza de las deudas No tributarias por Multas administrativas distintas a las tributarias.
- Programar dirigir coordinar, supervisar y evaluar las demoliciones, clausuras de locales o servicios, suspensiones, paralizaciones.
- Proponer la elevación de propuestas de Condonación de intereses moratorios y otros.
- Elaboración de documentos que den impulso a procedimientos coactivos
- Programar dirigir coordinar las medidas cautelares

- Programar dirigir coordinar actos de remates de bienes embargados.
- Supervisar la correcta notificación de los actos administrativos.
- Aplicar las suspensiones de procedimientos coactivos cuando corresponda.

Esto lo podrá realizar con un equipo mínimo de 8 personas entre las que se destacan:

- 2 Notificadores
- 1 Secretaria
- 1 Especialista administrativo
- 1 Auxiliar coactivo
- 1 Ejecutor coactivo
- 2 Persona de apoyo

Funciones de los notificadores

- Seleccionar los expedientes materia de la notificación, diariamente y verificar la ubicación de los obligados para dejar las notificaciones en las direcciones exactas, y dar cuenta diariamente a Auxiliar Coactivo.

- Colaborar en el cuidado, conservación, foliación y orden de los expedientes con el auxiliar Coactivo.
- Procurar que las notificaciones sean recibidas por los mismos obligados, quienes deben firmar los asientos de notificaciones en señal de conformidad y pegar en sus expedientes.
- Los notificadores informarán a sus superiores las dificultades que encuentren para que la notificación cumpla el fin esperado, tales como: predios abandonadas, embargadas, clausuradas, arrendadas, destruidas, lotes en blanco, nomenclaturas duplicadas y/o cambiadas, etc.

Funciones de la secretaria

- Registrar y Receptar toda la documentación ingresada y salida de la Oficina y coordinar permanentemente con la jefatura, los técnicos, los auxiliares coactivos y con el personal de apoyo, si lo hubiera.
- Tomar dictados, redactar y tipiar documentos que ordena la jefatura, teniendo cuidado aplicar las reglas ortográficas correspondientes.
- Organizar y mantener al día el archivo de la oficina a fin de agilizar la información.

- Guardar la estricta reserva de los documentos, sellos e informes propios de la oficina.
- Solicitar el material logístico, oportunamente, a fin de no paralizar la labor en la oficina.
- Conocer el Sistema Integral de coactiva y administración central del municipio de San Cristóbal , para agilizar la atención al contribuyente y brindarle la orientación.

Funciones de especialista administrativo

- Elaboración de Resoluciones de Acumulación de expedientes, cuando por la índole de la tramitación de deudas exista una pluralidad de expedientes correspondientes al mismo deudor tributario, conforme a las Resoluciones de Determinación y/o Ordenes de Pago girados por la Oficina de Administración Tributaria, dando cuenta a la jefatura.
- Proyectar Resoluciones de Suspensión Definitiva de los contribuyentes que han cumplido con cancelar su deuda y practicar liquidaciones.

- Seleccionar los expedientes de contribuyentes que han dejado de abonar sus obligaciones por más de dos meses para ordenar las medidas cautelares pertinentes.
- Proyectar la Resolución de Suspensión de los contribuyentes que fraccionen sus deudas en la Oficina de Administración Tributaria y hacer seguimiento permanente de estos.
- Elaboración de cartas a los bancos conteniendo resoluciones de contribuyentes a los cuales se han dictado como medida cautelar trabar embargo en forma de retención en sus cuentas de ahorro.

Funciones del auxiliar coactivo

- Tramitar y custodiar el expediente coactivo a su cargo.
- Suscribir las notificaciones, actas de embargo y demás documentos que lo ameriten.
- Dar fe de los actos en los que intervienen en el ejercicio de sus funciones
- Guardar la debida reserva de los asuntos que conoce en relación a la cobranza coactiva, hasta tanto no se hayan materializado las actuaciones correspondientes.

- Emitir las razones e informes que le solicite el Ejecutor Coactivo.
- Facilitar la lectura de los expedientes a las partes, sus obligados y todos aquellos que tengan legítimo interés, acreditados con documento de identidad nacional.

Función del ejecutor coactivo

- Verificar la exigibilidad de la deuda tributaria y no tributaria a fin de iniciar el procedimiento de Cobranza Coactiva.
- Ordenar a su discreción las medidas cautelares en función de lo que dictamine la ley.
- Dictar cualquier otra disposición destinada a cautelar el pago de la deuda tributaria tales como comunicaciones, publicaciones, llamadas telefónicas, uso de fax, Internet, etc.
- Suspender el procedimiento de cobranza coactiva conforme a lo prescrito en la Ley.
- Disponer en el lugar que considere conveniente, luego de iniciado el procedimiento de cobranza coactiva, la colocación de carteles, afiches y otros

similares, alusivos a las medidas cautelares que se hubieran adoptado, debiendo permanecer colocados durante el plazo en el que se aplique la medida cautelar, bajo responsabilidad del ejecutado.

- Dar fe de los actos en los que interviene en el ejercicio de sus funciones.

Funciones del personal de apoyo

- Soporte informativo del proceso
- Organizar los datos obtenidos
- Proporcionar información oportuna para facilitar una rápida acción de las unidades que cumplen funciones operativas.
- Crear el listado de los Contribuyentes.
- Gestión de Registros de Contribuyentes
- Proveer información sobre la situación de adeudo de los contribuyentes.
- Organizar la información a través de las declaraciones juradas.

- Clasificación y actualización de la información identificada de los contribuyentes respecto al tributo y base imponible respectivamente.
- Desarrollo de base de datos, elaboración de formularios, normas tributarias, actualización de deudas y multas tributarias, orientación sobre declaraciones juradas y beneficios tributarios.

4.6 Planificación de los Sistemas Internos de la Coactiva

Esta función se constituye el conjunto de todas las planificaciones seccionales para cada proceso como recaudación, fiscalización, entre otros, en este interviene todos los involucradas tanto de la administración central como de la unidad operativa a crear, a fin de que el proceso de coactiva y sus subprocesos estén alineado toda una administración general, y permitan gestionar de manera más ágil y de manera solida de tal forma que le permita contar con los elementos suficientes para recomendar ajustes en la estructura ejecutiva operativa, aspectos necesarios para aumentar o mantener los niveles de rendimiento real de los tributos que administra, así como el diseño y propuesta de actividades que mejoren la eficiencia y eficacia de las unidades que ejecutan funciones operativas. El equipo de trabajo que cumplen con la función de planeamiento y sistemas de trabajo, inicialmente tendrá que centrar su labor en la investigación y en el análisis de los hechos para identificar las virtudes y defectos en la estructura de la recaudación y en los procedimientos aplicados para administrarlos.

Esta investigación y análisis permitirá conocer los factores limitantes, el entorno y sus tendencias, los elementos que son indispensables para la formulación de planes de desarrollo, mejoramiento en las finanzas y en la administración de los demás tributos y “servir de ejemplo como unidad operativa ejecutiva adscrita a una unidad mayor, siempre y cuando tenga control superior pero gestión propia, y con la ayuda de una entidad privada para el sistema de recaudación, de esta manera se crea sinergia entre las partes”¹⁶.

La ausencia de esta función y la carencia de programas, actividades y procedimientos así como las prioridades en su ejecución se reflejan en la continua improvisación que acusan las Administraciones centrales en su gestión afectando seriamente el nivel de recaudación por la vía coactiva, congestionando las vías de salida de pagos de los contribuyentes y entorpeciendo los procesos signados como eficaces, “a partir de ello es conveniente descentralizar la unidad y desconcentrar los recursos, lo que debe entenderse claramente en esta unidad para tener éxito, esto permite acoplar sistema de cobro coactivo de la unidades privadas y ajustarla a procesos estatales y locales, de esta manera se fusionan proceso privados y públicos y se logra mayor versatilidad en los procesos coactivos”¹⁷.

¹⁶ Jimmy Vinueza Consultor Privado

¹⁷ Jimmy Vinueza Consultor Privado

Planificación de la Recaudación

La recaudación debe tener en cuenta tanto la recepción de información por parte del contribuyente, así como de las fechas de vencimiento por tipo de tributo. También es importante prestarle la debida atención a los formularios que se utilizan tanto para el pago de tributos como para las declaraciones juradas.

En ese sentido es recomendable que las fechas de vencimientos de los tributos tengan fechas homogéneas a efectos de que los contribuyentes no acudan varias veces a realizar diferentes pagos o presentar declaraciones, con lo cual se evitarían congestiones estableciendo un cronograma por cada tipo de contribuyente.

Sin embargo, es necesario destacar que en épocas en que la situación económica del país no es la más óptima, dicha acción no es recomendable, porque se acumularían una serie de compromisos tributarios por parte de los contribuyentes en fechas similares.

Asimismo, es necesario que se pueda manejar con suma facilidad las modificaciones de fechas vencimientos de pago que se realizan por cualquier motivo, a efectos de evitar el cálculo de intereses y la aplicación de multas.

Otro punto importante a tener en cuenta es la forma de recaudación. Cómo es que se debe recaudar. Deberá realizarse a través del sistema financiero, en una cuenta separada a nombre de la unidad de coactiva a crearse, como cuenta independiente a fin de rendir cuentas y ser auditada, aprovechando la infraestructura física que posee; para lo cual se deberá firmar los convenios de recaudación pertinentes, contar con los sistemas informáticos que permiten tanto transferir a los bancos las deudas como receptor información de éstos sobre la cancelación de tributos.

Esto implica también contar con un sistema informático que permita realizar auditorías de pago de tributos realizado a través del sistema financiero. El municipio y la unidad de coactivas deben gestionar dichos convenios interinstitucionales esto a fin de no recaudar directamente, para evitar que el recurso económico se mal administre, lo que es típico de algunas instituciones que aun no han comprendido el manejo administrativo de los recursos estatales.

Cabe mencionar que los sistemas de recaudación deben contemplar todas las posibilidades de poder detectar a los contribuyentes que no cumplan con sus obligaciones en las fechas previstas, con la finalidad de realizar la emisión de los valores correspondientes.

Planificación de la fiscalización

La función de fiscalización es aquella mediante la cual se determina el incumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes indistintamente del tributo que adeuden, realizando un conjunto de acciones y tareas para obligarlos a cumplir con sus deudas.

Si bien es cierto que el objetivo es que todos los contribuyentes cumplan cabal, oportuna y espontáneamente; por otro lado, es cierto que el control sobre la recaudación por la vía coactiva ejercido por la unidad de coactivas es material y humanamente imposible que se haga sobre todos los contribuyentes. Por esta razón se debe fiscalizar en forma selectiva, es decir tomar un grupo de contribuyentes del universo existente, para verificar su grado de cumplimiento. Para ello puede adoptarse criterios como:

- La importancia fiscal de los contribuyentes (grandes, medianos o pequeños),
- La actividad económica desarrollada,
- Ubicación geográfica, etc.

La función de fiscalización debe ser permanente con la finalidad de difundir y crear un real riesgo para los contribuyentes; asimismo, debe ser sistemática, porque con

el diseño y ejecución de un adecuado plan de fiscalización selectiva, aunque lenta pero progresivamente, lograr fiscalizar a un mayor número de contribuyentes. Esto último tiene una mayor posibilidad con la ayuda y apoyo de un sistema informático que agilice el cruce de información.

La elaboración de los planes de fiscalización deben estar basados sobre elementos eminentemente técnicos y que no impliquen la violación del principio de legalidad.

Asimismo, el ejercicio de la función fiscalizadora incluye la inspección, investigación y el control del cumplimiento de obligaciones del contribuyente con el municipio de San Cristóbal y del manejo interno de dichos recursos, incluso de aquellos sujetos que gocen de exoneración u otros descuentos y beneficios de acuerdo a lo que establezca la ley. Para tal efecto, dispone de una serie de facultades discrecionales, entre las aplicables al caso de los Gobiernos Locales, se pueden mencionar las siguientes:

1. Exigir la presentación de informes y análisis relacionados con hechos impositivos, exhibición de documentos relacionados con hechos que determinen tributación, en la forma y condiciones solicitadas, para lo cual se podrá otorgar un plazo que no podrá ser menor de tres (3) días hábiles.

2. Requerir a terceros informaciones y exhibición de sus libros, registros, documentos relacionados con hechos que determinen tributación, en la forma y condiciones solicitadas, para lo cual se podrá otorgar un plazo que no podrá ser menor de tres (3) días hábiles.
3. Solicitar la comparecencia de los deudores tributarios o terceros para que proporcionen la información que se estime necesaria.
4. Practicar inspecciones en los locales ocupados, bajo cualquier título, por los deudores.
5. Requerir el auxilio de la fuerza pública para el desempeño de sus funciones, que será prestado de inmediato bajo responsabilidad.
6. Investigar los hechos que configuran infracciones tributarias, asegurando los medios de prueba e identificando al infractor.
7. Requerir a las entidades públicas o privadas para que informen o comprueben el cumplimiento de obligaciones tributarias de los sujetos con los cuales realizan operaciones, bajo responsabilidad.
8. Solicitar a terceros informaciones técnicas o peritajes.
9. Dictar las medidas para erradicar la evasión tributaria.

Concluido el proceso de fiscalización o verificación la Administración Central Municipal de San Cristóbal a través de la Unidad de Coactiva; emitirá la correspondiente Resolución de Determinación, Resolución de Multa u Orden de Pago, si fuera el caso.

Dicha unidad debe ser eficiente y para ello debemos descentralizarla en alguno de sus aspectos, en especial en el área operativa, y si se logra una madurez como entidad puede funcionar independiente aun cuando esté vinculada al gobierno municipal, la descentralización de dicha unidad es una necesidad a fin de agilizar la recaudación.

No obstante, previamente a la emisión de las resoluciones referidas, la Administración podrá comunicar sus conclusiones a los contribuyentes, indicándoles expresamente las observaciones formuladas y, cuando corresponda, las infracciones que se les imputan, siempre que a su juicio la complejidad del caso tratado lo justifique.

Planificación de la Cobranza Coactiva

La función de Cobranza Coactiva depende de la unidad de coactiva y esta de la administración central municipal y le compete exigir al deudor la acreencia impaga de naturaleza del impuesto, tasa o tributo, debidamente actualizada, o a la ejecución incumplida de una prestación de hacer o no hacer a favor de una

Entidad de la Administración Pública Nacional, proveniente de relaciones jurídicas de derecho público.

En el marco de la Ley General de Procedimiento de Ejecución Coactiva, se han establecido el procedimiento de ejecución coactiva en el ámbito referido exclusivamente a las obligaciones tributarias de los Gobiernos Locales, a ello debe regirse esta unidad para su mejor manejo, independientemente de los procesos propios y ajustados a la realidad de San Cristóbal.

Aun cuando nos regimos a la ley, en cuanto a los procesos y otras reglamentaciones a adoptar debe existir un interés en establecer un régimen legal específico para la ejecución coactiva a cargo de la Municipalidad de San Cristóbal, respecto de los tributos que administra, con el deliberado propósito de corregir los excesos y abusos que lamentablemente se experimentan en la etapa predecesora.

En ese sentido, con la mencionada ley, se establece un marco jurídico para evitar el acometimiento de excesos que perjudiquen a los contribuyentes y sobretodo, que dichas acciones no queden impunes.

Asimismo, se establecen los requisitos que deben tener tanto los ejecutores como los auxiliares coactivos, con lo cual se garantiza de alguna manera que las personas que realicen dichas funciones sean personas idóneas para el cargo.

Dentro de los que es el procedimiento en sí de la cobranza coactiva se pueden mencionar lo siguiente:

El procedimiento de cobranza coactiva se inicia con la notificación de la Resolución de Ejecución Coactiva, la cual contendrá un mandato de cumplimiento obligatorio bajo apercibimiento de iniciarse la ejecución forzosa a través de la aplicación de medidas cautelares.

Asimismo, se debe tener en cuenta las características que debe observar la Resolución de Ejecución Coactiva, como los requisitos mínimos a efectos de determinar su validez.

Tanto el Ejecutor como el Auxiliar Coactivo, deben conocer las causas por las cuales se debe suspender el procedimiento de cobranza coactiva; es decir, las que prevén la Ley, como en los siguientes casos:

- a. cuando exista a favor del interesado anticipos o pagos a cuenta del mismo tributo, realizados en exceso, que no se encuentren prescritos;
- b. cuando lo disponga el Tribunal Fiscal, conforme a lo dispuesto en la ley y sus reglamentos.

- c. Cuando se haya presentado, dentro de los plazos de ley, recurso impugnatorio de reclamación; de apelación de ser el caso; apelación ante el Tribunal Fiscal o demanda contencioso administrativa, que se encontrara en trámite.

En este punto es necesario resaltar la importancia de contar con dos elementos importantes para la eficiente labor que debe desarrollarse a través de la Cobranza Coactiva.

- a. Contar con un sistema de informática que permita consultar al Ejecutor o al Auxiliar Coactivo, la situación de los valores materia de cobranza; es decir si este se encuentra pagado, reclamado, prescrito, etc.
- b. Que exista una coordinación permanente entre las otras áreas involucradas en la determinación de la deuda y Cobranza Coactiva; es decir que los procedimientos previos deben haber sido agotados para la cobranza del valor antes de pasar a Cobranza Coactiva.

Planificación de la Gestión

La gestión tiene por objetivo brindar información clasificada y resumida que muestre el avance y logros obtenidos, en hechos valorados numéricamente. Esta información facilita la evaluación de procedimientos y resultados obtenidos a

efectos de perfeccionar la marcha administrativa y realizar una eficiente toma de decisiones.

En consecuencia, es función primordial registrar la recaudación por tipo de tributo y por períodos, la emisión de valores, el pago voluntario, la cobranza coactiva, el pago por fraccionamiento, el pago a través del otorgamiento de beneficios transables.

Es importante registrar la recaudación en forma discriminada por tipo de tributos y por períodos (diaria, semanal, mensual, anual), con la finalidad de llevar un control efectivo sobre la recaudación y tomar medidas oportunas en caso de que pueda verse afectada la recaudación caída sin que medien efectos exógenos.

Es necesario medir la efectividad de cobranza a través de la emisión de valores para deudas que han vencido, con el objetivo de determinar los costos adicionales en los que se incurre por efectos de emisión y notificación de valores; asimismo determinar la relación entre los valores emitidos y los cobrados antes del plazo de vencimiento, después del plazo y los que pasan a Cobranza Coactiva.

Respecto al pago de obligaciones que se realizan a través del beneficio de fraccionamiento, es necesario tener un indicador sobre el tipo de contribuyente grande, mediano o pequeño, que ha solicitado fraccionamiento, así como de los tributos materia de fraccionamiento predial, vehicular, alcabala, etc., con el

propósito de determinar el grado de cumplimiento de las cuotas de fraccionamiento y de los quiebres por incumplimiento realizados.

Planeación de la información asesora

Las funciones de asesoramiento de este sistema tienen por objeto prestar asesoría y recomendar la práctica de actividades que proporcionen una mayor eficacia a las unidades que cumplen funciones operativas. Esta asesoría comprende el aspecto legal, el planeamiento y los métodos de trabajo del proceso coactivo.

En cuanto a la parte legal se proporciona orientación en cuanto a la sistematización de las leyes, reglamentos, ordenanzas, municipales y toda disposición sobre materia coactiva y cobro de tributos, su interpretación, aplicación al opinar sobre consultas y reclamaciones y difusión, tanto a las unidades que cumplen funciones en la administración de tributos como a los contribuyentes para orientarlos en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

La importancia de esta función radica en que a través de ella se evita la multiplicidad de interpretaciones para la aplicación de las normas que en muchos casos confunden a la propia administración y a los contribuyentes.

Coordinación

Es necesaria, dentro de la Administración central y específicamente de las unidades operativas, entre ellas la de Coactiva que exista una coordinación independiente y enlazada con la general, con el objetivo de que se puedan realizar las coordinaciones entre dichas áreas y se ejecuten las funciones hacia el logro de sus objetivos.

Cabe precisar que las coordinaciones estén a cargo de personas con un completo conocimiento del sistema tributario municipal, conocer los fines y objetivos de la administración y tener la suficiente capacidad para sincronizar en forma ordenada la interrelación y los esfuerzos que realizan las áreas internas y externas a fin de:

- a. Promover la política de cobro de tributos y sistemas de pago así como el sistema coactivo de la Municipalidad.
- b. Individualizar el sujeto pasivo de las obligaciones con la municipalidad.
- c. Determinar y liquidar la deuda
- d. Recaudar los ingresos municipales por concepto de impuestos, contribuciones y tasas, así como multas administrativas.

- e. Fiscalizar el correcto cumplimiento de las obligaciones.
- f. Conceder aplazamiento o fraccionamiento de la deuda.
- g. Realizar la ejecución coactiva para el cobro de las deudas tributarias, considerando todas aquellas deudas derivadas de obligaciones tributarias municipales, así como el cobro de multas y otros ingresos de derecho público.
- h. Informar adecuadamente a los contribuyentes sobre las normas y procedimientos que deben observar para cumplir con sus obligaciones.
- i. Sancionar el incumplimiento de las obligaciones tributarias.
- j. Celebrar convenios con Municipalidades Distritales de otros municipios para brindar asesoría o encargarse de la administración, fiscalización y/o recaudación de sus ingresos y multas administrativas, previa aprobación del Concejo municipal.
- k. Celebrar convenios con otras municipalidades para brindar asesoría; previa aprobación del Consejo central de San Cristóbal.
- l. Las demás que le asigne su estatuto que será aprobado por el Concejo y que sean.

4.7 Código de Ética

El Código de Ética para la unidad se estructura en cuatro títulos: el primero, contiene disposiciones generales; el segundo, establece disposiciones sustantivas; el tercero, disposiciones operativas y el cuarto, el cumplimiento del Código.

Disposiciones generales

Artículo 1º. Quedan sujetos a las disposiciones del presente Código de Ética los servidores públicos de la unidad de coactiva del municipio de San Cristóbal.

Artículo 2º. Los Directores Generales, el Contralor y los Directores adscritos Directamente al gobierno municipal, podrán emitir disposiciones complementarias al presente Código, siempre que las mismas no se contrapongan con las contenidas en este ordenamiento.

Disposiciones sustantivas

Artículo 3º. Será responsabilidad de los servidores públicos salvaguardar, en el desempeño de sus funciones, los principios éticos de responsabilidad, honestidad, lealtad, imparcialidad, apertura e igualdad, que rigen en la institución.

Artículo 4º. Los servidores públicos en sus relaciones entre sí, deberán:

I. Abstenerse de realizar cualquier acto o actividad que implique discriminación, entre otros, por razón de sexo, edad, nivel socioeconómico, estado civil, religión, preferencia sexual, inclinaciones políticas o nacionalidad;

II. Hacer accesible la información, documentación y cualquier otro material necesario para el desempeño de las actividades laborales;

III. Promover un ambiente de confianza basado en la relación abierta, el trabajo en equipo, respaldo mutuo y comunicación con crítica;

IV. Brindar a sus compañeros de trabajo, en la medida de sus posibilidades, la colaboración que éstos requieran para el buen desarrollo de las actividades que tengan encomendadas, absteniéndose de obstaculizarlos o proporcionarles información falsa o engañosa;

V. Reconocer el trabajo, desarrollo, creatividad, esfuerzo y méritos de los compañeros sin preferencia alguna;

VI. Evitar llevar a cabo actos de acoso, sean estos verbales, psicológicos o de cualquier especie, y

VII. Conducirse con respeto en el trato hacia los demás.

Artículo 5º. En las relaciones que con motivo de sus funciones guarden con terceros, los servidores públicos de la institución, abstenerse de:

I. Intervenir en cualquier negocio en donde exista o pudiera existir conflicto entre sus intereses personales, familiares o de cualquier otra índole y el cumplimiento de sus obligaciones. Particularmente, en aquellas situaciones que pudieran generar o aparentar algún beneficio indebido para sí o para cualquier otra persona;

II. Aceptar o solicitar cualquier prebenda, distinción u obsequios no permitidos, para sí u otras personas, y

III. Aceptar, durante el tiempo que presten sus servicios a la institución, cualquier ofrecimiento de trabajo que provenga de personas o instituciones que sean sujetos de regulación o supervisión.

Artículo 6º. En sus relaciones con la unidad e institución, los servidores públicos Deberán:

I. Velar por los intereses de la unidad y colaborar en todo momento en la consecución de sus objetivos;

II. Abstenerse de hacer uso de los bienes de la institución para fines personales, de sus familiares o de terceros, en términos distintos de los expresamente autorizados al efecto;

III. Emplear el tiempo de trabajo para realizar exclusivamente labores o actividades propias de sus funciones;

Disposiciones operativas

Artículo 7º. La unidad de coactiva entregará un ejemplar del presente Código a todos sus servidores públicos, el cual deberá ser leído por éstos. En caso de existir dudas respecto a su alcance y contenido, dichos servidores públicos podrán consultar con su superior jerárquico, con el propósito de que en conjunto resuelvan o, en su caso, tomen las acciones pertinentes basadas en los principios éticos aquí contenidos.

Artículo 8º. Cuando no sea posible acudir con el superior jerárquico o habiéndose acercado a éste sin obtener respuesta satisfactoria, los servidores públicos podrán expresar sus comentarios, sugerencias o dudas a través del correo electrónico, las que serán atendidas por la unidad administrativa con absoluta confidencialidad y respeto.

Artículo 9. La unidad coactiva pondrá a disposición del público en general, a través de su página de internet, una versión del Código para consulta.

Artículo 10. La unidad explicará y dará a conocer, mediante los medios institucionales de comunicación, las características y alcances de los principios éticos enunciados en el artículo 3º del presente Código de Ética.

Artículo 11. Los servidores de la unidad deberán conocer el régimen legal aplicable a la actividad que cada uno realice, el contenido de las normas administrativas internas y de los manuales de procedimientos de operación aplicables por sus funciones, y las comunicaciones referentes al uso de bienes de la Institución, absteniéndose de realizar o autorizar actos u operaciones contrarios a dicha normativa.

Cumplimiento

Artículo 12. El cumplimiento del Código de Ética depende del compromiso y buen juicio de los servidores, por lo que no sustituye ni modifica la validez de la normatividad que les resulta aplicable en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 13. La unidad coactiva recabará de los servidores públicos que le prestan sus servicios, constancia de recibo y compromiso de cumplimiento del presente

Código. Los servidores públicos de nuevo ingreso, suscribirán dicha constancia al momento de su incorporación.

Artículo 14. Los servidores podrán manifestar sus quejas o denuncias por cualquier comportamiento contrario al presente Código, ante la unidad administrativa

Artículo 15. En el supuesto de que, de las quejas o denuncias señaladas en el artículo anterior, se desprendan infracciones a los preceptos contenidos en este Código de Ética, que pudieran dar lugar a la aplicación de medidas disciplinarias o sanciones contenidas en la normatividad aplicable, la unidad administrativa superior lo hará del conocimiento de los órganos competentes, para que en su caso, determinen la aplicación de dichas medidas o sanciones.

Artículo 16. La unidad no tolerará ningún tipo de represalia en contra de aquellos servidores públicos que por cualquier medio hagan del conocimiento de su superior jerárquico o de la unidad administrativa jerárquica superior, la existencia de comportamientos contrarios al presente Código.

Los servidores públicos que sufran cualquier represalia, deberán comunicarlo a la unidad administrativa superior del municipio a través del correo electrónico señalado en el artículo 14 precedente.

4.8 Mapa de Proceso

Con la ayuda de la estructura que se genera a través de la unidad de coactiva se construye el mapa de proceso de dicha unidad, para lo cual es necesario determinar una opción de estructura para la unidad, la misma que denotaremos de manera general sin entrar en detalles de su funcionamiento a fin de evitar salirse del tema central de la coactiva.

Se asume que la estructura es semejante a la siguiente:

- I. ALTA DIRECCIÓN
- II. ÓRGANOS DE APOYO Y ASESORIA
- III. ÓRGANOS DE LINEA

Y bajo esta estructura se manifiestan diferentes tipos de procesos:

- Procesos dirigidos al cliente
- Procesos directivos
- Procesos de servicios
- Procesos de evaluación y mejora
- Procesos de gestión de recursos
- Proceso de soporte

4.8.1 Mapa de Riesgos

GRAFICO No. 8

Mapa de Procesos

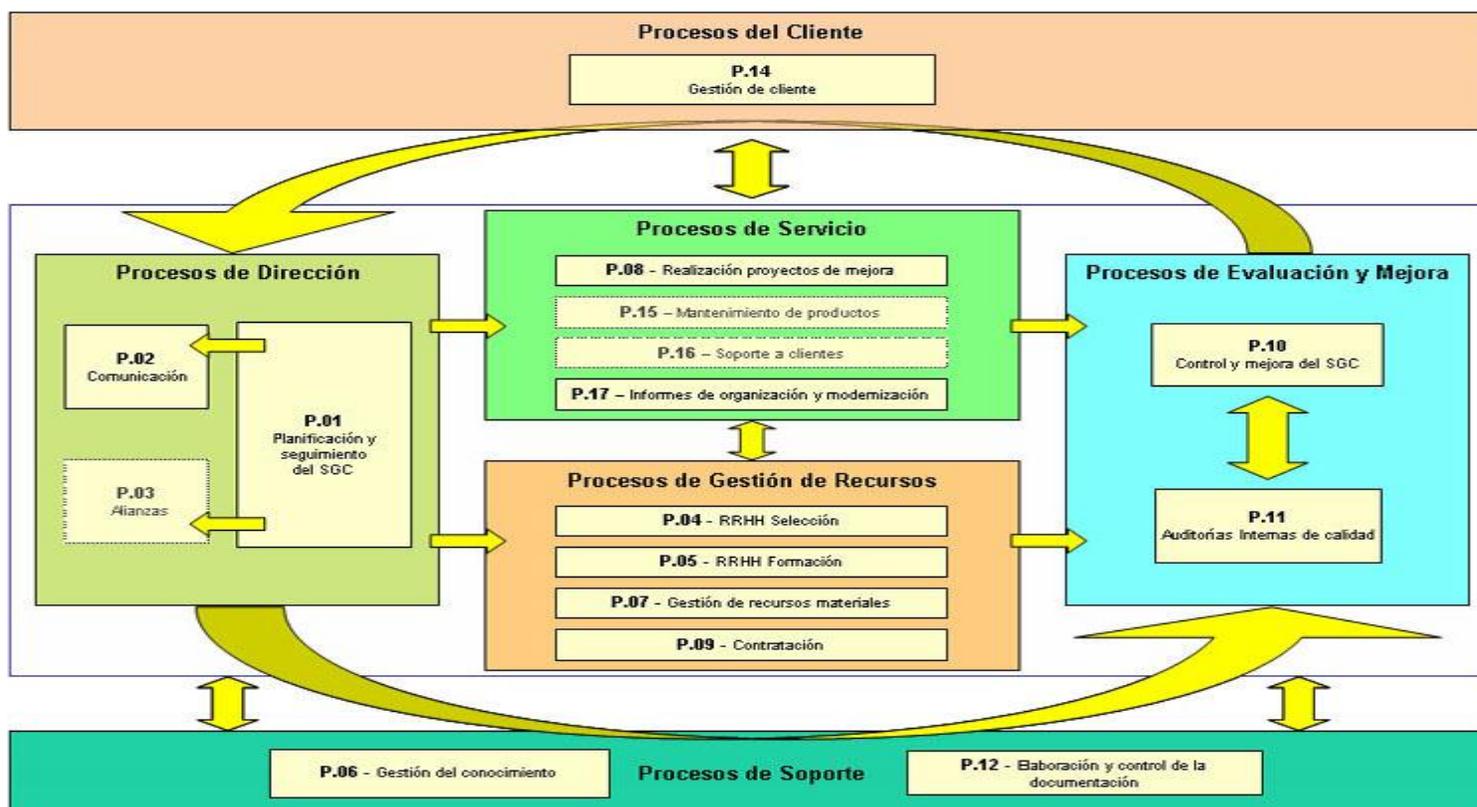


TABLA No. 10 MATRIZ DE RIESGOS

| RIESGO | DESCRIP. | CAUSAS | CONSECUENCIA | EVA | CONTROLES | VALOR | ACTIVIDADES | IND | TIEMPO |
|----------------|---|---|---|-----------------|---|------------------|--|-------------------------------|--------|
| Insolvencia | incapacidad | 1. el | 1. bajo recaudo. | zona de | 1. indagación de | zona de | aplicación medidas | No procesos sin | 6 m |
| | de pagar una deuda | responsable traslada sus bienes a terceros | 2. imposibilidad de obtener el resarcimiento. | riesgo | bienes del responsable | riesgo | cautelares al inicio del proceso (fallos resoluciones) | Recaudo no. total de procesos | |
| pérdida de | se traspapelan | 2. incapacidad económica por 1. desorden administrativo | 3. prescripción de los procesos 1. bajo cobro | importante | 2. verificación del | tolerable | | | |
| documentos | algunos soportes | 2. desastres naturales. 3. falta de controles al recibir y registrar la | 2. dilación en los procesos 3. pérdida de | zona de riesgo | 1. radicar los documentos receptados a | zona de | realizar | no aplica | 6 m |
| | | | | | diario. | riesgo | seguimiento y | | |
| | | | | | 2. archivar los documentos en su respectivo | aceptable | verificación de las actuaciones | | |
| | | 4. archivos de seguridad | imagen | | expediente y | | | | |
| | | | | | mantenerlos foliados | | | | |
| | | | | | 3. libro radicado con | | | | |
| | | | | | folios consecutivos | | | | |
| incumplimiento | no adelantar | 1. insuficiente recurso humano. | 1. bajo cobro. | zona de | 1. revisión | zona de | realizar | no aplica | 6 m |
| de términos | los procesos dentro de los términos establecidos por la ley | 2. cumulo de procesos | 2. prescripción de los procesos | riesgo moderado | permanente de los procesos. 2. informe mensual de actividades | riesgo tolerable | seguimiento y verificación de las actuaciones | | |

Fuente: Administración de coactivas y sus riesgos

Elaborado por: Willians Gómez

CAPITULO V
MANUAL DE COBROS COACTIVOS PARA EL MUNICIPIO DE SAN
CRISTOBAL

5.1 Aspectos Generales del Procedimiento de cobro coactivo

El objetivo de este manual es conocer el contenido de las reglas que rigen el desarrollo de la función de cobro, dentro del marco de las disposiciones legales y de orden administrativo municipal de San Cristóbal provincia de Galápagos, acorde a la normativa vigente para el territorio nacional y ajustado a la región insular en el cual se plasmen las políticas, y los procedimientos de cobro de haberes vencidos y por cobrar de las deudas municipales, a fin de que estas se agilicen y reviertan en el interés de la población.

Dentro de los haberes encontramos que existen diferentes tipos de cartera clasificada ya por el órgano central de tesorería y contabilidad de la institución.

Esta cartera es el objetivo de haber instado a crear la unidad de coactiva dentro del Municipio de San Cristóbal y el punto mismo de este proyecto.

El procedimiento debe dividirse en dos etapas en una persuasiva hacia el cliente en ello entra una planificación que remite al cliente o usuario de un determinado servicio para que este agilite su procedimiento de pago, y en la segunda etapa la

coactiva en sí que es el procedimiento de cobro; una vez informado y persuadido como se indica en capítulos anteriores para que el cliente y la institución misma proceda mediante el proceso administrativo. Sobre este último punto hacemos énfasis en este manual.

5.1.1 Evaluación de la Cartera de Coactiva

En este proceso se determina:

- Cuantía de la obligación
- Liquidación de la obligación en cuanto a capital e intereses moratorios (Los cuales remitirá por escrito a la Asesoría Jurídica).
- Costos y gastos generados a consecuencia del cobro.

Recibidos por el Asesor Jurídico, los Títulos base de recaudo se deberá determinar:

- Origen y cuantía de la obligación
- Valor (es) adeudado (s)

- Solvencia del deudor y fecha de prescripción de las obligaciones con el fin de determinar si es viable agotar la vía persuasiva o es necesario de inmediato proceder al Proceso de Cobro Administrativo Coactivo.

Para el agotamiento de la vía persuasiva deberá verificarse si los actos administrativos cumplen los requisitos propios de un título ejecutivo, es decir, que la obligación sea clara, expresa y exigible. Los Actos Administrativos, deben encontrarse plenamente ejecutoriados.

5.1.2 Cobro Coactivo

El procedimiento Administrativo Coactivo es un procedimiento especial por medio del cual faculta entre otras a la instancia municipal, para hacer efectivos directamente los créditos a su favor, a través de sus propias dependencias y funcionarios y sin necesidad de acudir a la jurisdicción ordinaria.

Tiene como finalidad obtener el pago forzado de las obligaciones a su favor, mediante la venta en pública subasta de los bienes del deudor, cuando este ha sido renuente al pago voluntario de sus obligaciones.

“El proceso coactivo es la facultad que consiste en cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general,

en cuanto dichos recursos se necesiten con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales”.¹⁸

El proceso de cobro administrativo coactivo es de naturaleza netamente administrativa y no judicial; por lo tanto, las decisiones que se toman dentro del mismo tienen el carácter de actos administrativos, de trámite o definitivos.

Por ser el proceso netamente administrativo, los funcionarios encargados de adelantarlos no tienen investidura jurisdiccional sino que son funcionarios administrativos, sujetos a la acción disciplinaria por omisión o retardo en el cumplimiento de sus funciones

5.1.3 Prescripción de la Acción de Cobro

La prescripción de la acción de cobro, trae como consecuencia la extinción de la competencia de la Municipalidad para exigir coactivamente el pago de la obligación y se contará con el término de cinco (5) años para el mismo.

Esto de acuerdo al Art. 55 De la ley de Régimen Tributaria sobre la extinción de las obligaciones tributarias que manifiesta:

¹⁸ Uso de la coactiva

“Art. 55.- Plazo de prescripción de la acción de cobro.- La obligación y la acción de cobro de los créditos tributarios y sus intereses, así como de multas por incumplimiento de los deberes formales, prescribirá en el plazo de cinco años, contados desde la fecha en que fueron exigibles; y, en siete años, desde aquella en que debió presentarse la correspondiente declaración, si ésta resultare incompleta o si no se la hubiere presentado”¹⁹.

5.1.4 Interrupción del Término de Prescripción de la Acción de Cobro

La interrupción de la prescripción trae como efecto, que no se tome en consideración el término transcurrido anteriormente.

La ley, consagra las causales de interrupción de la prescripción, así:

1. Por la notificación del mandamiento de pago.
2. Por el otorgamiento de facilidades para el pago.
3. Por la admisión de Reestructuración de pasivos.
4. Por la declaratoria oficial de liquidación forzosa administrativa.

El término de prescripción comenzará a correr de nuevo, desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, desde la terminación de la Reestructuración de pasivos, o desde la liquidación forzosa administrativa.

¹⁹ Art 55 Ley de Régimen Tributaria Interna

5.1.5 Medios de Impugnación

En cuanto a la Impugnación de los actos procesales, de conformidad con lo previsto en la ley Tributario, las actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo coactivo de cobro son de trámite y contra ellas no procede ningún recurso, salvo en aquellos casos en que la norma en forma expresa lo señale para las actuaciones definitivas. No obstante, en los casos en que por remisión deban aplicarse las normas del Código de Procedimiento Civil, la jurisprudencia ha determinado que proceden los Recursos previstos en dichas normas.

Así mismo, se ha manifestado que todos los actos administrativos posteriores a la resolución que decide las excepciones también son demandables ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

5.1.6 Título Ejecutivo

Para los efectos del Proceso Administrativo Coactivo, por título ejecutivo se entiende el Acto Administrativo en el que consta una obligación clara, expresa y exigible, consistente en una suma de dinero a favor de la Municipalidad de San Cristóbal.

De conformidad con la Ley de Régimen Tributario Interno, prestan mérito ejecutivo:

1. Las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en actos administrativos debidamente ejecutoriadas.
2. Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas;
3. Las garantías y cauciones prestadas a favor de la Municipalidad de San Cristóbal
4. Los demás actos del Municipio de San Cristóbal, debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a su favor.

5.1.7 Otros Títulos Ejecutivos

La certificación sobre la existencia de actos administrativos o jurisdiccionales ejecutoriados en los cuales consten sumas líquidas de dinero a favor de la Municipalidad

5.1.8 Títulos Simples y Títulos Complejos

Los títulos ejecutivos de acuerdo al número de documentos que los integran se clasifican en simples y complejos.

1. Título ejecutivo simple es aquel en el que la obligación está contenida en un solo documento, ejemplo: una liquidación privada.
2. Título ejecutivo complejo es el que está conformado por varios documentos que constituyen una unidad jurídica.

La anterior clasificación interesa para cuando la ejecución se adelante con base en un acto administrativo, una garantía, o una providencia judicial

Cuando se trate de actos administrativos, el título estaría conformado por el acto administrativo inicial junto con los que resuelven los recursos en la vía gubernativa si fueren necesarios.

Respecto de una obligación para cuyo cumplimiento se había otorgado una garantía, el título lo conforman el acto administrativo que declara su incumplimiento y el documento que contiene la garantía

Cuando se trate de sentencia, a ella se unirá el acto administrativo al que se refiera, lo mismo que los que se produjeron en la vía gubernativa.

5.1.9 Características de los Títulos Ejecutivos

Los títulos ejecutivos cobrables por jurisdicción coactiva, tienen las siguientes características:

Siempre son documentales, es decir, se trata de documentos escritos.

- a) La obligación consiste en pagar una suma líquida de dinero.

- b) Si se trata de acto administrativo, éste debe encontrarse ejecutoriado para ser exigible.

5.1.10 Requisitos Esenciales del Título Ejecutivo

La obligación contenida en el título ejecutivo debe reunir los siguientes requisitos:

1. Que sea clara. Significa que no debe dar lugar a equívocos, esto es, que se encuentre plenamente identificado el deudor, la naturaleza de la obligación, los factores que la determinan.

2. Que sea expresa. Es decir, que en el documento se encuentre plasmada la obligación sin que sea necesario realizar un análisis lógico para inferirla.
3. Que sea exigible. Que no medie plazo o condición para el pago de la misma, y si se trata de actos administrativos, que se encuentre agotada la vía gubernativa.

5.2 Actuaciones del Proceso Coactivo

5.2.1 Recibo y Radicación de Documentos

Provenientes de la Dirección de Apoyo Corporativo de la Municipalidad de San Cristóbal, se recibirán los documentos en la Asesoría Jurídica, para lo cual se dejará la respectiva constancia en el libro Radicador, en donde se indicará:

Fecha de recepción, número y fecha del Acto Administrativo que presta mérito ejecutivo o Título base de recaudo con su correspondiente ejecutoria, clase de documento, oficina de origen, remitente, funcionario a quien se entrega, fecha de entrega y nombre y firma de quien lo recibe.

5.2.2 Examen de los Documentos

Tal como se dijo en la primera parte de este Manual el procedimiento de cobro administrativo Persuasivo y coactivo parte del reconocimiento de la existencia de una cartera por cobrar, es decir, de acreencias a favor de la Municipalidad,

contentivas en títulos ejecutivos que contienen obligaciones dinerarias las cuales deberán encontrarse debidamente ejecutoriadas.

Así, los documentos recibidos deben ser analizados, con el fin de determinar si reúnen los requisitos para constituir título ejecutivo y si están acompañados de los anexos necesarios; en caso afirmativo, se procederá a la conformación del expediente; en caso contrario, se devolverá a la Dirección de Apoyo Corporativo, a fin de que se subsane la anomalía y se remita la documentación completa.

La devolución se efectuará mediante Nota Interna en la cual se indicará con claridad: Fecha de recibo de los documentos, fecha de devolución de los mismos, los motivos de la devolución, los requisitos, anexos o constancias que hacen falta.

5.2.3 Conformación y Radicación del Expediente

Verificados los documentos constitutivos de título ejecutivo se procederá a:

a) Conformación de expedientes

Proveniente la documentación de la Dirección de Apoyo Corporativo, es necesario que los documentos objeto del cobro se organicen en forma de expedientes que permitan su correcta identificación y ubicación

b) Organización y foliación de los documentos

Los documentos se organizan en orden cronológico y se numera cada folio en orden ascendente, de manera que los nuevos documentos que lleguen puedan ser anexados y numerados consecutivamente.

c) Determinación de los factores esenciales

Con los documentos así organizados, se determina:

Documentos que constituyen el título ejecutivo, número de folios y fecha de prescripción.

Deudor; identificándolo con sus apellidos y nombres o razón social.

Número de identificación, Cédula de ciudadanía o identificación social

Dirección, provincia y ciudad.

Cuantía de la obligación y acto administrativo a través del cual se determinó el servicio que prestó el Municipio de San Cristóbal.

d) Radicación del expediente

Con los datos señalados en el numeral c) se procede a anotar el expediente en el libro radicador de expedientes, tanto en el archivo manual como en el archivo magnético respectivamente, asignándole el número de expediente que en orden consecutivo le corresponda. No se iniciará nueva numeración cada año.

e) Elaboración de la carátula y conformación del expediente.

La carátula deberá contener como mínimo:

- a) Identificación de la Municipalidad de San Cristóbal, unidad de coactiva, etc.
- b) Nombre, identificación y dirección (departamento y municipio) del (los) ejecutado (s).
- c) Cuantía y naturaleza de la obligación.
- d) Descripción del título o títulos ejecutivos.
- e) Número del expediente, libro, folio y fecha de radicación (se toman del libro radicador).

Elaborada la carátula, se procede a conformar el expediente con los demás documentos, con la utilización de carpeta folder

f) Reparto de expedientes

Surtidos los pasos anteriores, el expediente se encuentra listo para ser repartido a los servidores encargados del cobro persuasivo o coactivo.

Cuando el volumen de expedientes lo requiera, se formarán grupos de expedientes de acuerdo al número de funcionarios que deban desarrollar la gestión de cobro, los cuales se relacionarán en planillas que contengan los siguientes datos:

- a) Número de la planilla.
- b) Fecha de reparto.
- c) Nombre completo del funcionario que recibe el reparto (se diligencia, una vez efectuado el reparto).
- d) Número y año de radicación del expediente.
- e) Clase de obligación.

- f) Cuantía de la obligación.
- g) Períodos gravables.
- h) Número de folios.
- i) Firma de quien recibe el reparto.
- j) Fecha de devolución.
- k) Número de folios.
- l) Actuación.
- m) Fecha de prescripción.
- n) Firma de quien recibe el expediente devuelto.
- o) Firma de quien efectúa el reparto.

Elaboradas las planillas, el Asesor Jurídico, con la asistencia de los funcionarios encargados de tramitar los negocios, efectuará el reparto de los mismos mediante el sistema de fichas numeradas de acuerdo con las planillas; cada funcionario

sacará una ficha y los expedientes que se le asignen serán los relacionados en la planilla a que corresponda el número de la ficha.

g) Control de expedientes

Con el fin de llevar un adecuado control de los expedientes y de las obligaciones a cargo de cada deudor, la unidad de coactiva del Municipio de San Cristóbal, determinará un sistema informático que contendrá radicación de expedientes y planillas de reparto, se elaborará una tarjeta de kárdex virtual por cada ejecutado, y por cada expediente en las cuales se consignará:

- a) Identificación del ejecutado
- b) Nombres y apellidos o razón social.
- c) Número del expediente.
- d) Fecha de radicación (día, mes año).
- e) Cuantía.
- f) Fecha de reparto.

g) Funcionario a quien se reparte.

h) Fecha de devolución.

i) Actuación. (Sustanciado, libra mandamiento, dicta medidas cautelares, resuelve recurso, dicta sentencia, etc.).

j) Fecha de prescripción. (Este dato se diligencia a lápiz, con el fin de poder corregir la fecha, cuando la misma varíe como consecuencia de las actuaciones procesales).

k) Número de folios con que se devuelve.

Las tarjetas de kárdex deberán actualizarse diariamente, a medida que ocurran los hechos, con el objeto de llevar el historial claro y completo del expediente.

h) Mandamiento de pago

El mandamiento de pago es el acto administrativo procesal que consiste en la orden de pago que dicta el funcionario ejecutor para que el ejecutado pague la suma líquida de dinero adeudada contenida en el título ejecutivo, junto con los intereses desde cuando se hicieron exigibles y las costas del proceso.

i) Notificación del mandamiento de pago

La notificación es el acto mediante el cual se pone en conocimiento del deudor la orden de pago. El mandamiento de pago deberá notificarse en forma personal y para tal efecto deberá citársele a las oficinas de la administración.

Los pasos que se deben seguir para efectuar la notificación son los siguientes:

j) Citación para notificar

El deudor deberá ser citado para efectos de la notificación personal del mandamiento de pago tal citación deberá efectuarse:

- 1 Por correo a la última dirección reportada en las bases de datos del registro civil, para lo cual inicialmente se tendrá como domicilio del deudor, la dirección indicada en el título que se pretende cobrar, la cual debemos verificar internamente o por contacto con las diferentes entidades que registren estadísticas.
- 2 Por publicación en un periódico de circulación nacional o regional, cuando no haya sido posible establecer la dirección del deudor una vez agotadas la búsqueda en todos los medios de información

- 3 Notificación personal; Si dentro de los diez (10) días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la introducción al correo del oficio, el citado, su representante legal o su apoderado comparecen, la notificación del mandamiento de pago se surtirá personalmente mediante la entrega de una copia del mandamiento de pago al notificado, previa suscripción del acta de notificación.
- 4 Notificación por correo; vencidos los diez (10) días sin que se hubiere logrado la notificación personal, se procederá a efectuar la notificación por correo mediante el envío de una copia del mandamiento de pago a la dirección de que se disponga.
- 5 Notificación por publicación; cuando no se hubiere localizado la dirección del deudor por ningún medio, la notificación se hará por publicación, que consiste en la inserción de la parte resolutive del mandamiento en un periódico de amplia circulación local o nacional.
- 6 Notificación por aviso; difiere de la notificación por publicación en que en este caso sí se posee una dirección del deudor pero el documento enviado a notificarse es devuelto por el correo. La notificación se surte publicando un aviso en el cual conste que se ha librado mandamiento de pago, identificando al deudor, la naturaleza de la obligación, la cuantía, y la fecha de la actuación. En

este evento, el término se contará desde la publicación del aviso o de la corrección de la notificación.

- 7 Notificación por conducta concluyente; este tipo de notificación se da cuando el deudor manifiesta que conoce la orden de pago o lo menciona en escrito que lleva su firma o propone excepciones. En este caso se tendrá por notificado personalmente el deudor, en la fecha de presentación del escrito respectivo.

k) Corrección de la notificación

La falta de notificación, o la notificación efectuada en forma defectuosa, impide que el acto administrativo produzca efectos legales y las actuaciones posteriores a tal notificación estarán viciadas de nulidad.

Para subsanar tales irregularidades, permite que se puedan subsanar en cualquier momento y hasta antes de aprobar el remate, en la forma como se explicó anteriormente. Obviamente la corrección de la notificación deberá subsanarse antes de que se produzca la prescripción.

Cuando la irregularidad recaiga sobre la notificación del mandamiento de pago, una vez declarada la nulidad toda la actuación procesal se retrotraerá a la diligencia de notificación inclusive, lo cual significa que todas las providencias posteriores a ella son nulas y habrá necesidad de rehacerlas. Las únicas

actuaciones que no se afectan por la irregularidad procesal en cuestión son las medidas cautelares, las que se mantendrán incólumes, pues se tomarán como previas.

5.3 Medidas Cautelares

Las medidas cautelares o preventivas tienen como finalidad garantizar la conservación de los bienes, los perjuicios que puedan ocasionarse con el proceso, o la efectividad del crédito perseguido.

Conforme al Código de Procedimiento Civil, dentro de las medidas cautelares encontramos las cauciones, el embargo y el secuestro. El acreedor de una obligación personal tiene derecho de perseguir su efectividad o pago mediante la venta forzada de todos los bienes presentes o futuros del deudor.

Esta es la llamada Prenda General del acreedor sobre el patrimonio del deudor.

Dentro de los procesos de cobro administrativo coactivo y respecto del ejecutado, son procedentes las medidas preventivas de embargo, secuestro, y caución para levantar embargos o secuestros.

5.3.1 Medidas Cautelares Previas

Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, las medidas cautelares previas aquellas que se adoptan antes de notificar el mandamiento de pago al deudor, e incluso, antes de librar el mandamiento de pago, o concomitantemente con éste.

5.3.2 Medidas Cautelares Dentro del Proceso

Son aquellas que se pueden tomar en cualquier momento del proceso, después de notificado el mandamiento de pago.

5.3.3 Levantamiento de las Medidas Cautelares

Se ordenará el levantamiento de las medidas cautelares en los siguientes casos:

- a) Cuando se encuentren probadas las excepciones.

- b) Cuando en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones.

- c) Cuando el deudor demuestra que se ha admitido demanda contra el título ejecutivo y que esta se encuentra pendiente de fallo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
- d) Cuando es admitida la demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa contra la resolución que falla las excepciones y ordena llevar adelante la ejecución, siempre y cuando se preste garantía bancaria o de compañía de seguros por el valor adeudado.
- e) Opcionalmente en cualquier etapa del procedimiento se podrán levantar las medidas cautelares por otorgamiento de una facilidad de pago, lo cual implica, que el deudor ha prestado garantía que respalda suficientemente el cumplimiento de su obligación.
- f) Tratándose de embargo de bien sujeto a registro, cuando del certificado del registrador aparezca que la parte contra quien se profirió la medida no es la titular del dominio del respectivo bien.
- g) Cuando prospere la oposición
- h) Cuando en la reducción de embargos así se ordene, respecto de los bienes embargados en exceso.

- i) Cuando, por cualquier medio, se extinga la obligación.

- j) Cuando se hubieren embargado bienes inembargables, respecto de estos bienes.

- k) Cuando en un proceso concordatario, la autoridad impulsora lo ordene.

- l) Cuando se suscriba el Acuerdo de Reestructuración de pasivos a que se ha acogido el deudor.

5. 3.4 Cauciones

Las cauciones pueden ser de diferente clase:

1. En dinero efectivo. (Se ordena consignar en la cuenta de depósitos judiciales).

2. En pólizas de compañías de seguros o bancarias.

3. En títulos de deuda pública, bonos, certificados de depósito a término, etc.

Ahora bien, la razón de la caución estriba en proteger al ejecutado de la insolvencia del ejecutor para el pago de los perjuicios. Tal hipótesis es extraña a la administración pública cuyo patrimonio no podrá desaparecer sin que el Estado

mismo desapareciera, por lo cual no es exigible el otorgamiento de garantías de este tipo. Esta caución es incompatible con la naturaleza de este tipo de ejecuciones en razón de la calidad de la parte ejecutante.

a) Oportunidad

Para impedir o levantar embargos y secuestros, desde el momento en que se presente la demanda ejecutiva. En este tipo de procesos, por no existir demanda, desde el momento que llega para el cobro el documento que constituye el título ejecutivo.

En relación con el demandado y los secuestros, el funcionario ejecutor les fijará la caución y el término para prestarla.

Dentro del proceso de cobro coactivo administrativo, también procede admitir la caución para levantar embargos y secuestros.

b) Procedencia

1. En dinero: En todos los casos.
2. Bancaria o de compañía de seguros: Cuando las medidas cautelares no se hayan practicado aún. Cuando los bienes embargados lo estén en varias

ejecuciones o se encuentre embargado el remanente, las cauciones solo se aceptarán si se acredita la cancelación y levantamiento de los demás embargos y secuestros.

3. Títulos de deuda pública, bonos, certificados de depósito a término, etc., estos últimos en caso de que la Ley lo establezca.

c) Monto de la caución

El valor del crédito, los intereses y las costas

d) Contenido de la providencia

En la providencia que ordene prestar la caución se indicará su cuantía y el plazo en que debe constituirse, el cual no puede ser inferior a cinco (5) días ni superior a veinte (20) días contados a partir del la ejecutoria del auto que la haya ordenado.

e) Trámite

El funcionario ejecutor resolverá inmediatamente sobre la solicitud de la caución mediante auto contra el cual no procede recurso alguno.

f) Calificación y cancelación

Prestada la caución, el funcionario ejecutor calificará su suficiencia y la aceptará o rechazará; si no se presta oportunamente, se resolverá sobre los efectos de la renuencia.

Las cauciones se cancelarán mediante auto una vez extinguido el riesgo que amparen o cumplida la obligación que de él se derive, o una vez consignado su valor a órdenes de la entidad territorial, en la cuenta de depósitos judiciales, cuando su naturaleza fuere diferente y se reemplace por dinero.

La caución que se presta ante la jurisdicción contencioso administrativa, no es admisible en el proceso ejecutivo, por cuanto obedece a motivos y procesos diferentes. En efecto: Mientras que en lo contencioso se presta para cubrir posibles perjuicios, en el ejecutivo se presta para evitar o levantar embargos.

g) Caución para levantar medidas cautelares después de la resolución que ordena llevar adelante la ejecución

El deudor puede prestar caución consistente en garantía bancaria o de compañía de seguros, por el valor adeudado, con el fin de que se le levanten las medidas cautelares, cuando acredite que le ha sido admitida demanda por la jurisdicción de

lo Contencioso Administrativo contra la resolución que falla las excepciones y ordena llevar adelante la ejecución.

5.4 Embargo

Es una medida cautelar o preventiva cuya finalidad es la de inmovilizar los bienes del deudor, impidiendo el traspaso o gravamen de los mismos, para que una vez determinados e individualizados y precisado su valor mediante el avalúo, se proceda a su venta o adjudicación, el cual dispone que, salvo las excepciones relativas a bienes inembargables, los acreedores podrán exigir que se vendan todos los bienes del deudor hasta la concurrencia de sus créditos incluidos los intereses y las costas de cobranza, para con su producto satisfacer íntegramente el crédito si fuere posible.

El bien queda fuera del comercio y por tal se constituye en objeto ilícito de enajenación o gravamen. Del bien sólo podrá disponer el Estado por intermedio del Juez u otro funcionario investido de jurisdicción o competencia, quien autoriza la venta o adjudicación a terceros o su restitución al ejecutado. Para el caso del procedimiento administrativo coactivo, la competencia radica en el funcionario ejecutor.

5.4.1 Modos de Perfeccionar el Embargo

Se establece los siguientes modos para perfeccionar el embargo:

a) Por inscripción

Para bienes sujetos a Registro, el embargo se perfecciona por la inscripción de la orden de embargo en el Registro Público donde por Ley deba estar inscrito o registrado el bien. Así por ejemplo, cuando se trate de bienes inmuebles o derechos reales sobre los mismos, el embargo se registrará en la Oficina de Registrador de la propiedad; en el caso de aeronaves, la inscripción se efectuará en la capitanía de puerto donde se encuentra matriculada la nave, cuando lo embargado sea el interés social, el registro se efectuará en la Cámara de Comercio.

En el caso de vehículos automotores, el embargo se perfeccionará con la inscripción de la parte pertinente de la Resolución de embargo, en el registro donde se encuentra matriculado el vehículo.

b) Por notificación o comunicación a un tercero

Otra forma de perfeccionar el embargo es por notificación o comunicación a un tercero, para que retenga el bien o se abstenga de entregarlo al deudor, o para

que efectúe el pago al secuestro o efectúe el depósito en la cuenta de depósitos judiciales.

c) Por secuestro o aprehensión material

Esta última forma de perfeccionar el embargo se aplica a todos aquellos bienes muebles no sujetos a registro, incluidas las acciones, títulos y efectos públicos al portador y efectos negociables nominativos a la orden o al portador.

d) Inembargabilidad

Por regla general todos los bienes son embargables, no obstante, en algunos casos específicos la Ley ha prohibido el embargo en razón a la naturaleza de los bienes o de las personas o entidades poseedoras de los mismos.

Constitucionalmente, los bienes de uso público son inembargables, imprescriptibles e Inajenables.

e) Otros bienes inembargables

Dentro de los otros bienes inembargables de las personas naturales y jurídicas de Derecho Privado, tenemos:

- a) Las condecoraciones y pergaminos recibidos por actos meritorios del condecorado, bien sea que las posea directamente el interesado, bien sus herederos o un tercero.

- b) Los uniformes y equipos de los militares.

- c) Los lugares y edificaciones destinadas a cementerios.

- d) Los utensilios de cocina, comprende los necesarios para preparar y servir los alimentos, tales como ollas, sartenes, estufas, platos, cubiertos, etc. No pueden incluirse como necesarios entre los utensilios de cocina, aparatos tales como nevera, licuadora, batidora, congelador y demás implementos eléctricos suntuarios, que sí son embargables.

- e) Los bienes destinados al culto religioso. Se entienden por tales los dedicados exclusivamente al culto religioso, tales como ornamentos, cálices, custodias, vestidos, arcas, candelabros, campanas, cirios, sillas o bancas para el ritual, catedrales, capillas, etc.

- f) Los muebles de alcoba que se hallen en la casa de habitación del ejecutado, tales como cama, cobijas, mantas, mesas de noche, armarios o cómodas y tocador. No incluyen radios, radiolas, televisores, relojes y demás artículos suntuarios que sí son embargables.

- g) Las ropas del ejecutado que el ejecutor considere indispensables.

- h) Los utensilios, enseres e instrumentos necesarios para trabajo individual de ejecutado, a juicio del ejecutor. Los tractores, taxis, camiones, etc., no están comprendidos dentro de los bienes inembargables, por no corresponder a utensilios o enseres.

- i) Los artículos alimenticios y el combustible para el sostenimiento del ejecutado y su familia, por un (1) mes.

- j) Los objetos que se posean fiduciariamente. Se posee un bien fiduciariamente, cuando el poseedor o propietario fiduciario tiene el encargo de transferir la propiedad a un tercero cuando se cumpla una condición. En consecuencia, quien tiene propiedad en fiducia, no es el titular de ella y de ahí que no pueda ser embargado dicho bien. Los frutos que produzca el bien en fiducia, sí son embargables.

- k) Los derechos personalísimos como el de uso y habitación.

- l) Los bienes inmuebles afectados con patrimonio de familia inembargable.

- m) Los bienes inmuebles afectados a vivienda familiar salvo cuando sobre el bien inmueble se hubiere constituido hipoteca con anterioridad al registro de la

afectación a vivienda familiar o cuando la hipoteca se hubiere constituido para garantizar préstamos para la adquisición, construcción o mejora de la vivienda.

5.4.2 Límite del Embargo

Como el embargo tiene como finalidad garantizar la satisfacción de la obligación que se cobra, y su efecto es el de sacar los bienes del comercio de tal manera que no puedan ser trasladados a un tercero, con el fin de evitar un perjuicio injustificado al ejecutado, los embargos y secuestros deberán estar limitados a lo necesario; El valor de los bienes embargados no podrá exceder del doble de la deuda más sus intereses, incluidas las costas prudencialmente calculadas.

Tratándose de un bien que no se pueda dividir sin sufrir menoscabo o disminuir gravemente su valor o utilidad, deberá ordenarse su embargo aun cuando su valor supere el límite antes anotado.

5.4.3 Reducción del Embargo

Si efectuado el avalúo de los bienes, su valor excediere del doble de la deuda más sus intereses, el funcionario ejecutor deberá reducir el embargo de oficio o a solicitud del interesado.

Esta reducción procede una vez esté en firme el avalúo de los bienes pero, tratándose de dinero o de bienes que no necesitan avalúo, como aquellos que se cotizan en bolsa, basta la certificación de su cotización actual o del valor predeterminado.

La reducción deberá producirse antes que se decrete el remate, mediante providencia que se comunicará al deudor, al secuestre si lo hubiere, y a las personas o entidades que deban cumplir con la orden de embargo.

La reducción podrá efectuarse siempre que no implique división de un bien indivisible o que siendo divisible, la división no genere menoscabo o disminución grave de su valor o utilidad.

No habrá lugar a reducción de embargos respecto de bienes cuyo remanente se encuentra solicitado por autoridad competente.

5.4.4 Modos de Efectuar el Embargo

Cuando se proceda a dictar una medida cautelar previa o dentro del Proceso Administrativo Coactivo, debe producirse una providencia, tratándose de embargo previo, en la parte considerativa debe expresarse por lo menos la renuencia del deudor, la obligación u obligaciones por las cuales se procede, enunciando los títulos ejecutivos, conceptos, períodos gravables y el valor. Si el embargo se

ordena dentro del Proceso Administrativo de Cobro, no será necesaria tal enunciación, sino que se hará remisión al mandamiento de pago.

En la parte resolutive se decretará la medida, identificando claramente el bien, y ordenando el envío de las comunicaciones pertinentes a las entidades que deban inscribirla y dar cumplimiento a lo ordenado.

Existen embargos de algunos bienes entre los que destacamos:

- Embargo de inmuebles
- Embargo de vehículos automotores
- Embargo de naves y aeronaves
- Embargo del interés de un socio en sociedades
- Embargo de acciones, bonos, certificados, títulos valores y similares
- Embargo de bienes muebles no sujetos a registro
- Embargo de mejoras o cosechas
- Embargo de créditos y otros derechos semejantes
- Embargo de derechos que se reclaman en otro proceso
- Embargo de salarios
- Embargo de dinero en cuentas bancarias y entidades similares
- Embargos de derechos proindiviso

5.4.5 Secuestro de Bienes

El secuestro es un acto procesal por el cual el funcionario ejecutor mediante auto, entrega un bien a un tercero (Secuestre) en calidad de depositario quien adquiere la obligación de cuidarlo, guardarlo y finalmente restituirlo en especie, cuando así se le ordene, respondiendo hasta de la culpa leve, en razón a que es un cargo remunerado.

El objeto del secuestro es impedir que por obra del ejecutado se oculten o menoscaben los bienes, se les deteriore o destruya y se disponga de sus frutos o productos, inclusive arrendamientos, en forma de hacer eficaz el cobro de un crédito e impedir que se burle el pago que con ellos se persigue, o de asegurar la entrega que en el juicio se ordene.

Tratándose de bienes sujetos a registro, la medida solo debe decretarse después que el embargo ha sido registrado; en los bienes corporales muebles no sujetos a registro, el secuestro perfecciona el embargo, lo que implica que los dos fenómenos jurídicos son simultáneos y se ordenan en la misma providencia.

5.4.6 Práctica del Secuestro

En la fecha y hora señalada en el auto que decretó el secuestro, se iniciará la diligencia en el despacho del funcionario competente; si el secuestre no se ha

poseionado, se le dará posesión; el funcionario competente junto con el secuestro se trasladan a la dirección que se ha fijado para la diligencia.

En caso de que el secuestro no comparezca, se procederá a nombrar otro de la lista de auxiliares, u otra persona que cumpla con los requisitos de idoneidad para el desempeño inmediato del cargo.

Existen algunos secuestros particulares como:

- Secuestro de derechos proindiviso
- Secuestro de muebles y enseres
- Secuestro de vehículos
- Secuestro de semovientes y bienes depositados en bodega
- Secuestro de almacenes y similares
- Secuestro de empresas industriales y máquinas
- Secuestro de naves y aeronaves

5. 5 Excepciones

Las excepciones son mecanismos procesales de defensa que puede proponer el deudor en las oportunidades previstas en la Ley.

5.5.1 Término para Pagar o Proponer Excepciones

Una vez notificado el mandamiento de pago, el deudor tiene quince días (15) hábiles para cancelar el monto de la deuda y sus respectivos intereses, o para proponer excepciones. Este término se cuenta a partir del día siguiente al de la notificación.

Lo anterior significa que el ejecutado, luego de la notificación puede asumir básicamente tres tipos de conductas:

- a) La de pagar
- b) La de guardar silencio.
- c) La de proponer excepciones.

a) Pago total

Cuando el deudor paga la totalidad de las obligaciones involucradas en el mandamiento de pago, se dictará un auto en el que se dará por terminado el proceso, se levantarán las medidas cautelares, se resolverá cualquier situación pendiente dentro del proceso, como devolución de títulos de depósito judicial, por ejemplo, etc., y se dispondrá el archivo del expediente. Este auto se dictará luego de verificar la autenticidad del pago.

b) Silencio del deudor

Si el deudor no paga ni propone excepciones, se dictará una resolución en la que se ordenará seguir adelante la ejecución.

Dicha providencia se dictará dentro del mes siguiente al vencimiento del término para pagar y en ella se ordenará avaluar y rematar los bienes embargados y secuestrados o de los que posteriormente llegue a serlo, al igual que practicar la liquidación del crédito y condenar en costas al deudor.

Contra esta resolución no procede recurso alguno. El párrafo de la citada norma autoriza que, en la misma resolución, se decreten medidas cautelares respecto de los bienes ya identificados de propiedad del deudor y que no se hubieren embargado previamente. En caso contrario, se ordenará la investigación de los mismos, sin que por el hecho de omitirla la Administración se encuentre impedida para promover o continuar posteriormente la investigación de bienes hasta encontrar alguno para llevarlo a remate.

c) Excepciones que se pueden proponer

Las excepciones que pueden proponerse dentro del Proceso Administrativo de

Cobro están taxativamente enumeradas en el Código Orgánico Tributario, lo cual significa que no pueden presentarse otras diferentes a ellas. Tales excepciones son:

1. El pago, entendiendo la compensación como una forma de pago efectivo
2. La existencia de acuerdo de pago
3. La falta de ejecutoria del título
4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente.
5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o del proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
6. La prescripción de la acción de cobro.
7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.
8. La calidad de deudor solidario.
9. La indebida tasación del monto de la deuda del deudor solidario.

5.5.2 La Excepción de Prescripción

La permanente solicitud de la declaración de prescripción de sus obligaciones tributarias, por parte de los sujetos pasivos de los tributos de los departamentos, distritos y municipios, hace necesario el análisis de esta institución.

La prescripción y la incompetencia temporal en materia de liquidación, son modos de extinguir la obligación tributaria, que requieren para manejar el transcurso del término de cinco años contados a partir de cada caso en particular, la omisión de acciones por parte de la administración territorial y la renuencia al pago por parte del contribuyente.

La prescripción no se interrumpe por la notificación del acto de determinación oficial del tributo, toda vez que existen causales expresas tales como el otorgamiento de facilidades de pago, la notificación del mandamiento de pago y el hecho de que el sujeto pasivo se vea incurso en un proceso concursal o en una liquidación forzosa.

a) Concepto de prescripción extintiva

Las obligaciones tributarias, están sujetas al paso del tiempo para su nacimiento, determinación de su vigencia y exigibilidad. Para la regulación de lo último, se prevé la prescripción extintiva.

La prescripción extintiva de acuerdo con lo establecido en el Código Civil es un modo de extinguir las acciones o derechos ajenos, por no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto tiempo.

En este orden de ideas, la prescripción extintiva se constituye en una presunción del desinterés del acreedor .entidad territorial. Para reclamar su derecho y destruye el vínculo entre éste y su deudor .sujeto pasivo o contribuyente.

b) Requisitos para que opere la prescripción

La prescripción extintiva o liberatoria se materializa cuando concurren tres elementos:

- El transcurso del tiempo requerido para su proceso operativo.
- La inacción por parte de la Comisión .acreedora de la obligación.
- Negación de la obligación y rehusarse al pago por parte del deudor.

c) Contabilización del término de prescripción

El término de cinco años se cuenta a partir de la fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.

d) Actos que interrumpen el término de prescripción de la acción de cobro

El término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por:

- La notificación del mandamiento de pago
- Por el otorgamiento de facilidades para el pago
- Por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa.

Interrumpida la prescripción en la forma aquí prevista, el término empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, desde la terminación de la liquidación forzosa administrativa.

Así lo que se interrumpe es la acción de cobro que impone la existencia de un título ejecutivo, motivo por el cual la expedición del mismo no puede interrumpirlo.

Para precisar la idea resulta necesario advertir que tienen que presentarse los siguientes casos para que se interrumpa el término de prescripción:

1. Notificación del mandamiento de pago. Una vez se inicia el proceso de cobro administrativo coactivo, al deudor se le notifica el mandamiento de pago en los términos establecidos en el Estatuto y sólo hasta el momento en que se logre realizar la notificación se podrá hablar de la interrupción del término de prescripción que se encontraba corriendo.

2. Otorgamiento de facilidades para el pago. Estas facilidades deben concederse en los términos señalados en el mismo Estatuto Tributario Nacional, como quiera que esta es una norma de interrupción especial dadas las especiales circunstancias previstas en este texto normativo; motivo por el cual no resultan admisibles la concesión de plazos adicionales, las amnistías, y otros instrumentos diferentes como formas de interrumpir la prescripción.

3. Admisión del sujeto pasivo en procesos concursales y las liquidaciones forzosas administrativas. Lo que se pretende es que una vez se inicia un proceso concursal, respecto de la totalidad de las acreencias se interrumpa el término de prescripción.

Aunado a lo anterior, se considera relevante mencionar que la interrupción de la prescripción implica no solo que se paralice la cuenta del término, sino que se prescinde del tiempo ya transcurrido y se elimina su efecto. La interrupción de la prescripción implica borrón y cuenta nueva.

5.6 Liquidación de Crédito y Costas

Ejecutoriada la resolución que ordena llevar adelante la ejecución, se procede a liquidar el crédito y las costas, actuación que consiste en sumar los valores correspondientes a cada uno de estos conceptos, con el fin de saber con certeza cuál es la cuantía que se pretende recuperar con el remate.

Esta primera liquidación es provisional, particularmente en relación con los intereses pues, luego de producido el remate, habrá de practicarse una nueva liquidación para, en ese momento sí establecer de manera definitiva dichos valores, y efectuar correctamente la imputación en el recibo de pago. Es conveniente contabilizar por separado, aunque dentro del mismo auto, los valores del crédito y las costas, así:

5.6.1 Liquidación del Crédito

Para efecto de la liquidación el crédito, se debe partir de la Resolución que ordena llevar adelante la ejecución, pues eventualmente puede ocurrir que por efecto de la prosperidad de alguna de las excepciones, la ejecución se lleve adelante por una suma inferior a la determinada en el mandamiento de pago.

En el evento en que la Resolución que ordena llevar adelante la ejecución haya sido objeto de demanda ante la jurisdicción Contencioso Administrativa, se tomará en consideración lo dispuesto en la providencia que resuelve la misma.

Dentro de la liquidación del crédito, deberán descontarse los pagos o abonos que el ejecutado haya efectuado con posterioridad a la Resolución que ordena llevar adelante la ejecución.

Frente a eventos en que se modifique la imputación de los pagos, pro situaciones como pagos realizados por los deudores de obligaciones frente a los pagos que se realicen a partir de su entrada en vigencia. En este sentido, al impuesto y período señalados por el contribuyente el pago se imputa a las sanciones, los intereses y el capital en la proporción en la que estos participan en el total de la obligación al momento del pago.

Cada obligación se identifica por el concepto, periodo y cuantía por impuesto y sanción.

En relación con los intereses de mora resulta necesario manifestar que la forma de establecer la tasa de interés moratorio para efectos tributarios será la tasa de usura certificada por la Superintendencia de Bancos, y precedida por el Banco Central del Ecuador quien determine dichas tasas, la que ha de aplicarse a efectos de determinar los intereses de mora en relación con las obligaciones tributarias.

No sobra señalar que, no pueden incluirse en la liquidación obligaciones respecto de las cuales no se promovió el Proceso Administrativo Coactivo, pues ello implicaría violar el derecho de defensa.

5.6.2 Liquidación de Costos

Las costos son todos los gastos en que incurre la Administración para hacer efectivo el crédito, tales como honorarios de secuestre, peritos, gastos de transporte, publicaciones, entre otros, y a su pago se debe haber condenado al ejecutado en la resolución que ordena seguir adelante la ejecución.

La liquidación del crédito y de las costas está contenida en un auto de trámite contra el que no procede recurso alguno. No obstante, de ella se dará traslado al ejecutado por el término de tres (3) días, para que formule las objeciones que a bien tenga y aporte las pruebas que estime necesarias. Para tal efecto, dicha providencia se notificará por correo. Posteriormente, mediante auto que no admite recurso, se aprueba la liquidación, bien en la forma inicial, o bien con las modificaciones que resulten de las objeciones viables presentadas por el ejecutado.

5.6.3 Disposición del Dinero Embargado

Ejecutoriada la resolución que ordena seguir adelante la ejecución y en firme la liquidación del crédito y las costas, se aplicará a la deuda el dinero embargado, hasta concurrencia del valor liquidado, y el excedente se devolverá al ejecutado.

Cuando lo embargado fuere sueldo, renta o pensión periódica, se aplicaran a la deuda las sumas que se retengan, hasta cubrir la totalidad de la obligación.

La aplicación a la deuda del dinero embargado no es posible hacerlo antes de ejecutoriarse la resolución que ordena seguir adelante la ejecución

5. 7 Avalúo y Remate de Bienes

5.7.1 Avalúo de Bienes

El avalúo es la estimación del valor de una cosa en dinero; es decir, fijar un precio a un bien susceptible de ser vendido o comercializado, que debe efectuarse en cualquier momento una vez practicados el embargo y secuestro de los bienes y en todo caso antes de que se ordene el remate.

La práctica del avalúo es innecesaria y no hay lugar a ella cuando es dinero lo embargado o bienes muebles que se coticen en bolsa, en donde basta allegar una certificación actualizada sobre su valor en bolsa.

En el proceso administrativo de cobro es preciso diferenciar dos clases de avalúos, que se dan en dos momentos procesales diferentes:

a) Avalúo preliminar

Es el que efectúa el funcionario ejecutor al momento de efectuar el embargo y/o practicar el secuestro, norma cuya finalidad es evitar que el valor de los bienes embargados exceda del doble de la deuda más los intereses, limitación que puede estar contenida en la providencia de trámite mediante la cual se dispone el embargo de los bienes.

De este avalúo no se levanta acta, ni se hace a través de perito; es un cálculo aproximado que, del valor de los bienes secuestrados, hace el funcionario, como se deduce de lo dispuesto el Código de Procedimiento Civil, y contra el cual no procede recurso alguno; no obstante, el ejecutado podrá aportar dentro de la diligencia de secuestro las facturas de compra, libros de contabilidad, u otros documentos que den una noción del valor de los bienes, que le permitan solicitar reducción de la medida cautelar.

b) Avalúo con fines de remate

Es el avalúo que se practica dentro del proceso con el propósito de fijar el valor por el que los bienes que saldrán a remate. Este avalúo debe ordenarse cuando los bienes se encuentren debidamente embargados, secuestrados y resueltas las eventuales oposiciones. La oportunidad procesal en que se practica es posterior a la ejecutoria de la resolución que ordena seguir adelante la ejecución.

El Estatuto Tributario se refiere a este avalúo del cual se desprende además que puede efectuarlo la misma Administración, esto es, un funcionario de ella o, incluso, el mismo funcionario ejecutor que esté adelantando el proceso, si tiene los suficientes conocimientos sobre la materia, evento este último en el que no será necesaria providencia que lo designe como perito y le fije término para rendir el dictamen.

Cuando se designe a un funcionario distinto del ejecutor o a un auxiliar de la Administración Tributaria, el nombramiento debe hacerse mediante acto administrativo, en el que se fijará un término prudencial para rendir el dictamen, vencido el cual si no cumpliera con el encargo se podrá relevar al evaluador; en igual forma, se procederá si el perito estuviere impedido para desempeñar el cargo, se excusare de prestar el servicio o no tomare posesión.

El nombramiento se comunica personalmente al perito, pero si no pudiere hacerse dentro del día siguiente a la notificación del auto que lo designa, se hará por telegrama enviado a la dirección que se tenga de él. Al posesionarse, el perito deberá expresar bajo juramento que no se encuentra impedido y prometerá desempeñar bien y fielmente los deberes de su cargo, y manifestará que tiene los conocimientos necesarios para rendir el dictamen.

Durante la diligencia de posesión podrá solicitar que se amplíe el término para rendir el dictamen. Los honorarios los fijará el ejecutor de acuerdo con las tarifas

que la administración establezca, en uso de las facultades que le da el Estatuto Tributario y en su defecto teniendo en cuenta la naturaleza del servicio, la importancia de la tarea, la complejidad del asunto, las condiciones en que se desarrolla, los requisitos profesionales o técnicos propios del cargo, y atendiendo en lo pertinente a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil.

c) Objeción del Avalúo

Una vez rendido el avalúo, se dará traslado al deudor mediante providencia que se notificará personalmente o por correo; en ella se fijarán los honorarios del auxiliar y al deudor se le advertirá que si no está de acuerdo podrá solicitar dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, su aclaración, complementación u objeción por error grave.

En el último caso procederá un nuevo avalúo con intervención de un perito particular designado por la Administración, para lo cual se utilizaran profesionales expertos que pueden ser elegidos de la lista de auxiliares elaborada por la Administración o en su defecto de las listas del juzgado civil de mayor categoría del lugar.

En la providencia que designe al nuevo perito se fijarán provisionalmente sus honorarios, los que deben ser cancelados por el deudor antes de la posesión de

aquel. Para este efecto los consignara en la cuenta de depósitos judiciales a la orden de la Administración, a quien le entregará el título correspondiente.

d) Remate de bienes

Una vez ejecutoriada la resolución que ordena seguir adelante la ejecución, y elaborada la liquidación del crédito y las costas, aun cuando este no se encuentre en firme, se fijará fecha para la realización del remate, siempre y cuando concurren los siguientes requisitos:

- i) Que el bien o bienes se encuentren debidamente embargados, secuestrados y evaluados
- ii) Que estén resueltas las oposiciones o peticiones de levantamiento de medidas cautelares
- iii) Que se encuentren resueltas las peticiones sobre reducción de embargos o la condición de inembargable de un bien o bienes
- iv) Que se hubieren notificado personalmente o por correo a los terceros acreedores hipotecarios o prendarios, con el fin de que puedan hacer valer sus créditos ante la autoridad competente

- v) Que se encuentre resuelta la petición de facilidad de pago que hubiere formulado el ejecutado o un tercero por él, en caso de haberse presentado solicitud en tal sentido

- vi) Que en el momento de fijarse la fecha del remate, no obre dentro del proceso la constancia de haberse demandado ante el Contencioso Administrativo la Resolución que rechaza las excepciones y ordene seguir adelante la ejecución, pues en tal evento no se dictará el auto de fijación de fecha para remate, sino de suspensión de la diligencia, en esta materia se observarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, que regulan el embargo, secuestro y remate de bienes

En la providencia que fija fecha para el remate se indicará el día, la hora y lugar en el que se llevará a cabo la diligencia; los bienes objeto de remate debidamente identificados y la base de la licitación que corresponde.

e) Aviso de remate

El Código de Procedimiento Civil exige la publicación de un aviso que anuncie el remate al público, el cual debe ser fijado en un lugar visible del Despacho del funcionario ejecutor y de acceso al público, durante los diez (10) días anteriores al del remate, circunstancias sobre las cuales deberán darse las respectivas constancias,. Si tal constancia se deja con posterioridad a la realización del

remate, este hecho no invalida la diligencia. El remate no podrá celebrarse antes de que finalice el término de los diez días a que antes nos referimos, por lo que recomienda la norma fijar la fecha con la debida antelación con el fin de cumplir esta formalidad.

Por otra parte, el aviso en mención se publicará por una vez, con antelación no inferior a diez (10) días a la fecha señalada para el remate en un periódico de amplia circulación en el lugar y en una radiodifusora local si la hubiere. La página del diario y la constancia auténtica del administrador de la emisora sobre su transmisión, se deben agregar al expediente antes del día señalado para el remate. El funcionario ejecutor deberá obtener un certificado de tradición y libertad del inmueble, actualizado, con no menos de cinco (5) días de expedición a la fecha prevista para el remate.

Tratándose de remates de naves, se requiere además la fijación de avisos visuales a la nave, en la capitanía de puerto de matrícula, y en la capitanía de puerto del lugar donde se halle la nave.

f) Contenido del aviso

El aviso de remate contendrá al menos la siguiente información:

- a) El lugar (Indicando la dirección, y el número de la oficina), la fecha y hora en que se iniciará la licitación que necesariamente deben corresponder a los consignados en el auto que ordena la diligencia de remate

- b) Los bienes materia del remate con indicación de su clase, especie y cantidad si son muebles o inmuebles, la matrícula de su registro, el lugar de ubicación, nomenclatura o nombre, y sus linderos

- c) El avalúo correspondiente a cada bien o grupo de bienes

- d) La base de la licitación, la cual será del 70%, 50% o 40%, según el caso

- e) El porcentaje que deba consignarse para hacer postura, que será del 40% del valor total del avalúo del bien o bienes a rematar

En todo caso es indispensable advertir que el remate se hará sobre los bienes descritos, en el estado en que se encuentran.

g) Diligencia de remate

El remate de bienes se llevará a cabo con sujeción a las normas que para tal efecto prevé el Código de Procedimiento Civil. No obstante, a continuación se hacen algunas observaciones:

La diligencia de remate se lleva a cabo en el lugar indicado en el aviso; y comienza a la hora exacta y en la fecha que se fije en providencia, debe tener una duración mínima de dos horas, contadas a partir de su inicio y en horas hábiles.

Vencido este tiempo, la diligencia debe continuar si aún se están formulando posturas, así finalice en horas no hábiles, pero en este último caso debe habilitarse dentro de la misma acta las horas no laborales.

Los postores pueden ser personas naturales o jurídicas que actúen a nombre propio o en representación de otra. Cuando un tercero actúe a nombre de otro debe presentar el poder debidamente autenticado. Si la postura se hace a nombre de una sociedad, es requisito indispensable que el representante legal adjunte el certificado de cámara de comercio con una vigencia no superior a tres (3) meses, con el fin de acreditar la existencia y representación de la persona jurídica la facultad y cuantía para realizar transacciones o, en ausencia de este último requisito, allegar el acta de junta de socios en la cual lo facultan para participar en la diligencia de remate.

Las personas que pretendan participar en la subasta deberán consignar en dinero, previamente y a órdenes de la Tesorería, el cuarenta por ciento (40%) del avalúo del respectivo bien y entregar el título de depósito judicial o copia de la consignación al ejecutor, quien revisará que esté hecha en debida forma.

.

h) Acta de remate

Efectuado el remate se extenderá un acta en que se hará constar:

- i) Fecha y hora en que tuvo lugar la diligencia.
- ii) Designación de las partes en el proceso.
- iii) Las dos (2) últimas ofertas que se hayan hecho y el nombre de los postores.
- iv) La designación del rematante, la determinación de los bienes rematados, y la procedencia del dominio del ejecutado si se trata de bienes sujetos a registro.
- e) El precio del remate.

Si la licitación quedare desierta por falta de postores, de ello se dejará constancia en el acta.

Por otra parte, es necesario dejar constancia en el acta de la fecha de fijación y desfijación del aviso, como de las publicaciones que se hicieron en prensa y radio.

Usualmente, en la misma acta de remate debe ordenarse que se devuelvan los títulos judiciales a los postores vencidos, menos, claro está, el correspondiente al cuarenta por ciento (40%) de la persona a quien se le adjudicó el bien, pues dicho

dinero se tiene como abono al precio, por lo que el título correspondiente deberá guardarse con las debidas seguridades.

i) Aprobación del remate

Consignado oportunamente el saldo del precio, más el impuesto se proferirá el auto aprobatorio del remate, siempre y cuando se hubieren observado todas las formalidades y no esté pendiente la decisión sobre una eventual nulidad en caso contrario declarará el remate sin valor y ordenará la devolución del precio al rematante. En el auto que apruebe el remate se dispondrá entre otros:

- a) La cancelación de los gravámenes prendarios o hipotecarios que afecten al bien objeto del remate

- b) La cancelación del embargo y del secuestro

- c) La expedición de copia del acta de remate y del auto aprobatorio dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del auto aprobatorio del remate. Si se trata de bienes sujetos a registro, dicha copia se inscribirá y protocolizará en la Notaría correspondiente al lugar del proceso. Copia de la escritura se agregará luego al expediente

d) La entrega por el secuestre al rematante de los bienes rematados para cuyo efecto se le enviará una comunicación en tal sentido. Si este no acata la orden impartida dentro de los tres (3) días siguientes a la comunicación, el funcionario competente procederá a hacer la respectiva entrega sin que prospere oposición alguna.

j) Remate desierto

El Código de Procedimiento Civil establece que, el remate será desierto cuando no se presenta ningún postor y, en consecuencia, no es posible llevar a cabo la diligencia, esta circunstancia se declarará en la misma acta, en la que incluso se puede fijar la fecha y hora para una segunda licitación, cuya base será el cincuenta por ciento (50%) del avalúo, aunque bien puede hacerse posteriormente y mediante auto separado.

Si en la segunda oportunidad tampoco se presentan postores, se convoca a una tercera licitación cuya base será el cuarenta por ciento (40%) del avalúo.

Si tampoco hay postores en la tercera licitación, se repetirá la diligencia las veces que sea necesario, y para ellas la base seguirá siendo del cuarenta por ciento (40%) del avalúo. En este caso se puede ordenar un nuevo avalúo, en cuyo caso la base de la licitación seguirá siendo del cuarenta por ciento (40%), pero del nuevo avalúo.

Cuando el remate es por comisión y en la primera licitación queda desierto por ausencia de postores, el comisionado debe ordenar la segunda, y los respectivos avisos y publicaciones aún cuando no aparezca en el despacho el comisorio de tal facultad, pues esta se entiende comprendida en la facultad general para efectuar el remate. Salvo la decisión de ordenar un nuevo avalúo, que le corresponde al comitente.

5. 8 Terminación y Archivo del Proceso

5.8.1 Terminación del Proceso

El proceso de cobro administrativo coactivo puede terminar por diferentes causas, así:

- 1.** Por el pago de la totalidad de las obligaciones en cualquier etapa del proceso, hasta antes del remate, caso en el cual, el funcionario ejecutor dictará auto de terminación del proceso y dispondrá la cancelación de los embargos y secuestros si no tuviere embargado el remanente.
- 2.** Por revocatoria del título ejecutivo, lo cual puede suceder cuando el demandado ha solicitado por la vía administrativa la revocatoria del acto administrativo que sirvió de título ejecutivo y le fallaron a favor. En este evento, el funcionario ejecutor procederá a Revocar el mandamiento de pago, declarando terminado

el proceso y ordenando el levantamiento de las medidas cautelares y el archivo del proceso.

3. Por prosperar una excepción en relación con todas las obligaciones y los ejecutados, caso en el cual la terminación del proceso se ordenará en la misma resolución que resuelve las excepciones;
4. Por haber prosperado las excepciones.
5. Por encontrarse probados alguno de los hechos que dan origen a las excepciones, aunque estos no se hubieren interpuesto, caso en el cual se dicta un auto de terminación, que además de dar por terminado el proceso, ordena el levantamiento de las medidas cautelares, el desglose de los documentos a que haya lugar, el archivo del expediente y demás decisiones pertinentes. Este auto será notificado al contribuyente, dicho auto será motivado, y se dejarán claramente expuestas las razones de la terminación.
6. Por declaratoria de nulidad del título ejecutivo o de la resolución que decidió desfavorablemente las excepciones.
7. Por prescripción o remisión. La resolución que ordene la Remisión de obligaciones o su Prescripción, ordenará igualmente la terminación y archivo del

proceso coactivo si lo hubiere, o el archivo de los títulos si no se hubiere notificado el mandamiento de pago.

8. Por haberse suscrito Acuerdo de Reestructuración de pasivos de que trata la Ley de reestructuración de deudas o un acuerdo de reorganización de que trata la ley

5.8.2 ARCHIVO DEL PROCESO

Una vez verificado el pago, la compensación u otra cualquiera forma de extinguir las obligaciones, es necesario terminar el proceso y archivar los expedientes de cobro.

a) archivo de las diligencias

Si se conforma expediente, pero no se notificó el mandamiento de pago, se concluirá la gestión con un auto de archivo, que será de cúmplase.

Además del archivo, en esta providencia se resolverán todas las situaciones pendientes, como el levantamiento de medidas cautelares, de las medidas de registro previstas y demás decisiones que se consideren pertinentes, caso en el cual se comunicará el auto a las entidades correspondientes y al contribuyente.

b) auto de terminación y archivo del proceso

Cuando se ha iniciado proceso de cobro administrativo coactivo, una vez verificada cualquiera de las situaciones que dan lugar a la extinción de las obligaciones o a la terminación del proceso, se dictará auto de terminación del proceso. En la misma providencia se ordenará el levantamiento de los embargos que fueren procedentes, el endoso y entrega de los títulos ejecutivos que sobraren, y se decidirán todas las demás cuestiones que se encuentren pendientes. En la misma providencia puede decretarse el archivo una vez cumplido el trámite anterior.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 Conclusiones

- El Municipio de San Cristóbal se encuentra en dificultades de liquidez, y una de las razones es la cartera en mora que posee, la cual es fruto de los impuestos, tasas, y otros gravámenes que la comunidad adeuda por algunos años. Y frente a lo cual se han intentado realizar algunas formas pero con resultados escasos, por otro lado la municipalidad cree conveniente crear la unidad de coactivas interna pues se lo faculta la ley.
- Este sistema de control permitirá que dentro de los procesos administrativos, se pueda gestionar de mejor forma los recursos para revertirlos en obras y servicios a la misma comunidad, es decir el municipio pasa a ser el gestor de las necesidades, una veza que se recauden dichos valores.
- Bajo un sistema de cobro coactivo, el municipio tiene la potestad de acuerdo a la Ley de hacerlo directamente sin la intervención de instituciones legales adscritas o ajenas a la institución, la ley faculta permita y otorga dicha disposición.

- La cobranza coactiva administrativa, que sigue su cauce formal a través de un procedimiento que se denomina de ejecución, es el procedimiento que utilizan las entidades públicas frente a los administrados para hacer efectivos las consecuencias jurídicas del acto administrativo que ésta emita.
- El Código de Procedimiento Civil, es una de las herramientas que la unidad de coactivas debe manejar adecuadamente para el cobro ejecutivo de obligaciones fiscales, se tendrán en cuenta para el procedimiento de jurisdicción coactiva todas las normas generales del proceso ejecutivo: mandamiento de pago, notificaciones, cauciones, medidas cautelares, excepciones, recursos, remate, liquidaciones, etc.
- En el proceso de coactiva seguidos si la persona por notificar comparece al juzgado, se le pondrá en conocimiento la providencia previa su identificación mediante cualquier documento idóneo, de lo cual se extenderá acta en la que se expresará la fecha en que se practique, el nombre del notificado y la providencia que se notifica, acta que deberá firmarse por aquél y la persona que haga la notificación. Al notificado no se le admitirán otras manifestaciones que la de asentimiento a lo resuelto, la convalidación de lo actuado, el nombramiento prevenido en la providencia y la interposición de los recursos de apelación y casación.

- Para efectos de las notificaciones personales, los comerciantes inscritos en el registro mercantil y las personas jurídicas de derecho privado domiciliadas en Galápagos, deberán registrar en la Cámara de Comercio o en la Oficina de Registro correspondiente del lugar donde funcione su sede principal, sucursal o agencia, la dirección donde recibirán notificaciones judiciales. Con el mismo propósito deberán registrar, además, una dirección electrónica, si se registran varias direcciones, el trámite de la notificación podrá surtirse en cualquiera de ellas.
- El valor de los bienes embargados no podrá exceder del doble del crédito cobrado con sus intereses y costas razonablemente calculadas y el de sumas de dinero no podrá exceder del valor del crédito y las costas más un 50%. Practicado el avalúo de los bienes y antes que se fije fecha para remate, el ejecutado podrá solicitar que se excluyan del embargo determinados bienes por considerarlo excesivo. El Juez decretará el desembargo parcial, si del avalúo aparece que alguno o algunos de los bienes son suficientes para el pago del crédito y las costas, para la reducción y/o el cambio de bienes embargados. Igualmente el juez, podrá reducir el valor de lo embargado de acuerdo con lo señalado en el artículo. Estas facultades son privativas del Juez.

6.2 Recomendaciones

- Se recomienda que el municipio tome la decisión de crear una unidad de coactiva que posea autonomía en la toma de decisiones respecto al cobro coactivo, pero que funcione dentro de superintendencia de la municipalidad y el consejo, además esta unidad debe entrar en funciones de manera inmediata a fin de generar gestión y poder recuperar la cartera que posee por cobrar.
- El procedimiento de cobro se enmarca dentro de un proceso y de medidas precautelares en las que se informa al cliente de su deuda, y se hace conocer las razones que la municipalidad posee sobre el tema y las acciones que puede infringir de seguir en la posición de no pago.
- La autoridad máxima del consejo hará de conocimiento público a través de los medios de comunicación de la localidad dichas resoluciones, para que el contribuyente empiece a enterarse del programa de cobro que está realizando, además de hacer conocer la ley que manifieste el cobro coactivo evitando encuentros con la ciudadanía, es decir el manejo político y con tino que se haga será una estrategia que tenga el municipio para poder recuperar dichos valores.
- La municipalidad debe organizarse de manera más adecuado e incluso si es necesario contratar consultores externos para que sea efectiva la creación de la unidad y sea manejada de manera eficiente, no es recomendable que el mismo

personal de la institución se haga responsable de esta nueva unidad ya que corre el riesgo de burocratizar dicha unidad y caer nuevamente en los intentos forzados de cobro que en los últimos años no ha traído beneficios sino gastos institucionales que merman el presupuesto municipal.

- Para dicho efecto la municipalidad debe establecer en actas que dicha unidad puede manejarse mediante una figura más eficiente administrativamente hablando pudiendo ser un fideicomiso o fiducia cuyo fin es recuperar lo más pronto la cartera.
- En cuanto a la organización administrativa y financiera debe exigirse que la unidad a crearse deba llevar un control interno de su gestión y auditar constantemente sus procesos y procedimientos a fin de corregir en el camino las instancias que sean necesarias para lograr efectividad administrativa.
- Debemos considerar que ya se ha realizado muchos planes estratégicos para mejorar la crisis institucional, se han incurrido en gastos de contratación de entidades públicas y privadas, se han intentado muchas alternativas tanto administrativas como operativas y agotado recursos que son escaso; pero el fin no se ha logrado, entonces consideramos que no es la institución sino las personas, por insistimos en que se cree una unidad de coactivas peor que tenga autonomía y con gente nueva , que no se incluya el personal de la institución con fines de llenar cuotas políticas sino mas bien con la intención de

recuperar los ingresos que le corresponde al municipio, dicha unidad reincidentimos que debe ser nueva en su contexto o de no quererse hacerlo así; se contrate una entidad y se negocie comisiones por administración fiduciaria.

6.3 Bibliografía

- **ALVES DA FONSECA, José.** Facultades Legales de la Administración Tributaria para el Ejercicio Efectivo de las Funciones de Recaudación y Cobranza / José Alves da Fonseca p. 53-70. Asamblea General del CIAT, No.28. Quito, Ecuador, 1994.
- **CASTILLO CONTRERAS, Flora María.** La Cobranza Coactiva en la Administración Tributaria Facultad, Oportunidad y Eficiencia / Flora María Castillo Contreras. (Serie: Beca de Investigación CIAT/AEAT). Trabajo ganador de la Beca de Investigación CIAT -AEAT, IIIra. ed. 2008.
- **DÍAZ SAAVEDRA, Néstor.** Las Competencias y Organización de la Administración Tributaria en la Cobranza / Néstor Díaz Saavedra. Conferencia Técnica del CIAT. Madrid, España, 2006.
- **DELATTRE, Michel.** Influencia de las Nuevas Tecnologías en Recaudación y Cobranza Tributarias / Michel Delattre; Asamblea General del CIAT, No. 25, Washington D.C., Estados Unidos, 1991.
- **DEL GIUDICE, Michele.** La Integración y/o Coordinación de las Funciones de Administración Tributaria (Recaudación, Fiscalización y Cobranza) / Michele Del Giudice; Asamblea General del CIAT, No.28. Quito, Ecuador, 1994.
- **GAUTHIER, Maxime.** La Cobranza de Impuestos en Francia: Marco Jurídico y Administrativo Política de la Cobranza en Vía de Apremio / Maxime Gauthier. -- p. 187-193. Conferencia Técnica del CIAT. Madrid, España, 2006.

- **MUÑOZ-NÁJAR BUSTAMANTE, Mauricio R.** Facultades Legales de la Administración Tributaria para el Cobro de la Deuda Tributaria / Mauricio R. Muñoz-Nájar Bustamante. Asamblea General del CIAT, No. 31, Buenos Aires, Argentina, 1997.
- **TOSCANO SORIA, Luis.** Influencia de las Nuevas Tecnologías en Recaudación y Cobranza Tributarias / Luis Toscano Soria. Asamblea General del CIAT, No. 25, Washington D.C., Estados Unidos, 1991.
- **SNAAUW, Mike.** Las Competencias y Organización de la Administración Tributaria en la Cobranza / Mike Snaauw. Conferencia Técnica del CIAT. Madrid, España, 2006.
- Manual general de contabilidad del Estado Banco Central del Ecuador
- Manual Administración para Empresas públicas, Universidad Central del Ecuador.

ANEXOS

Modelo de Mandamiento de Pago

Notificación de mandamiento de pago, Hoy, de de, presente en el Juzgado el señor, mayor y vecino de, identificado con la cédula de ciudadanía número de, yo el suscrito secretario, en forma personal, le notifiqué el auto de mandamiento de pago proferido en su contra, que lleva fecha, quedando suficientemente enterado de dicha providencia. El notificado manifestó: “”

No siendo otro el objeto de esta diligencia, se termina y firma como aparece, luego de leída y aprobada.

El notificado,C.C. No.de

El secretario.....C.C.No.....de.....

MODELO DE RESOLUCION DE EJECUCION

PROCESO COACTIVO NUMERO... -\$ contra:...

PRIMERA LICITACION POR EL 70%

(SEGUNDA LICITACION POR EL 50)

(TERCERA LICITACION POR EL 40%)

AUTO QUE LA ORDENA: 531-...del...de...de...

Quito, siendo las ...(....:00) de la mañana (o tarde) del día...de...de..., fecha señalada mediante Auto 531-...del ... de... de..., encontrándonos en el grupo de jurisdicción Coactiva y Cobro Persuasivo de la Superintendencia de Sociedades, la doctora..., identificada con la cédula de ciudadanía número ... de Quito, en su calidad de Coordinadora del grupo, y el doctor..., identificado con la cédula de ciudadanía, ... de Quito, debidamente delegados por el Auto precitado para la diligencia ordenada, se da inicio a la primera licitación por el 70% (la segunda por el 50% o la tercera por el 40%) de la **DILIGENCIA DE VENTA EN PUBLICA SUBASTA**, dentro del Proceso de Jurisdicción Coactiva número... adelantado por la Superintendencia de Compañías contra el señor..., identificado con la cédula de ciudadanía...

A continuación los funcionarios delegados, proceden a efectuar la revisión de los avisos publicados por la entidad ejecutante en cumplimiento del artículo 525 del Código de Procedimiento Civil, encontrándolos ajustados a derecho.

Acto seguido se presenta el señor..., con la cédula de ciudadanía número... de Quito, en calidad de Representante Legal de la sociedad... quien presenta el certificado de existencia y representación legal de la citada sociedad de fecha... de... de..., y el Título de Depósito Judicial número... por valor de \$..., quien manifiesta que su representada se encuentra interesada en la adquisición de... acciones que posee el ejecutado..., en la sociedad..., identificada con el NIT... o en los bienes muebles o inmuebles (identificarlos).

Revisado el título de depósito judicial, puede verificarse que la sociedad interesada tiene capacidad para hacer postura, toda vez que consiguió la suma de \$... equivalente al 40% dispuesto por la ley para ser postura.

Siendo las...:00 a. m. /p. m., luego de haberse anunciado al público por tres veces, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 527 de Código de Procedimiento Civil, y no habiéndose presentado más postores se procede por consiguiente a adjudicar las... acciones que poseía el señor..., en la sociedad..., a la sociedad..., identificada con el NIT..., en la suma de \$...00, o se procede a la adjudicación de los bienes muebles o inmuebles (identificarlos).

Se advierte a la sociedad adjudicataria, a través de su representante legal, que de conformidad con el artículo 529 del Código del Procedimiento Civil, deberá presentar ante el Grupo de Jurisdicción Coactiva y Cobro persuasivo dentro de los tres (3) días siguientes a la presente diligencia, el título de depósito judicial

correspondiente a la consignación del saldo del valor del remate, la cual deberá efectuar en el Banco, a favor de la Superintendencia de Compañías, en la Cuenta número ..., descontada la suma que depositó para hacer postura, por lo cual el valor total a consignarse corresponde a la suma de \$....

Igualmente deberá allegarse el recibo de pago del impuesto del remate que prevé el artículo 7º de la Ley 11 de 1987, equivalente al 3% del valor del remate esto es, la suma de \$...., la cual deberá consignar a favor del Tesoro Nacional Consejo Superior de la Judicatura Cuenta número 050-00117-1 del Banco.....

Siendo las:00 a.m.7p. m. **SE DECLARA CERRADA LA DILIGENCIA**, dando lectura a la presente acta, la cual es aprobada por las partes que interviene quienes la suscriben

.....

C.C.Nº ... de ...

Representante Legal

... S.A.

NIT Nº ...

...

C.C. N° ... de ...

Coordinadora Grupo de Jurisdicción Coactiva y Cobro Persuasivo

...

C.C. N° ... de ...

Abogado Ejecutor

MODELO DE TERMINACION DEL PROCESO

TERMINACIÓN DEL PROCESO EJECUTIVO POR PAGO

SEÑOR

Juez Civil.....de.....

E.S.D.

Ref: Proceso Ejecutivo.....de.....contra....., mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía N. de, obrando en mi calidad de apoderado judicial del señor..... demandante en el proceso de la referencia, haya invertido con la facultad expresa para recibir según poder especial que acompañé con la presentación de la demanda, solicito a usted respetuosamente dentro de la oportunidad procesar prevista en el artículo... del Código de Procedimiento Civil, la Terminación del proceso por pago total de la obligación demandada y las costas, según recibo de pago expedido en nombre de mi mandante a favor de la parte demandada y que acompañe al presente escrito.

En consecuencia el señor juez, ordene sin lugar a costa, el levantamiento de las medidas cautelares decretadas y practicadas sobre los bienes del demandado ya que no existe en el expediente orden judicial proveniente de los despachos judiciales que soliciten embargo de remanentes.

Atentamente,

Apoderado demandante: _____

T.P.N. _____ del C.S.J.

MODELO DE ORDEN DE REMATE**GRUPO DE JURIDICION COACTIVA Y COBRO PERSUACIVO****ACTA DE DILIGENCIA DE VENTA EN PUBLICA SUBASTA****PROCESO COACTIVO NUMERO... -\$ contra:...**

PRIMERA LICITACION POR EL 70%

(SEGUNDA LICITACION POR EL 50)

(TERCERA LICITACION POR EL 40%)

AUTO QUE LA ORDENA: 531-...del...de...de...

Quito, siendo las ...(....:00) de la mañana (o tarde) del día...de...de..., fecha señalada mediante Auto 531-...del ... de... de..., encontrándonos en el grupo de jurisdicción Coactiva y Cobro Persuasivo de la Superintendencia de Sociedades, la doctora..., identificada con la cédula de ciudadanía número ... de Quito, en su calidad de Coordinadora del grupo, y el doctor..., identificado con la cédula de ciudadanía, ... de Quito, debidamente delegados por el Auto precitado para la diligencia ordenada, se da inicio a la primera licitación por el 70% (la segunda por el 50% o la tercera por el 40%) de la **DILIGENCIA DE VENTA EN PUBLICA SUBASTA**, dentro del Proceso de Jurisdicción Coactiva número... adelantado por la Superintendencia de Compañías contra el señor..., identificado con la cédula de ciudadanía...

A continuación los funcionarios delegados, proceden a efectuar la revisión de los avisos publicados por la entidad ejecutante en cumplimiento del artículo 525 del Código de Procedimiento Civil, encontrándolos ajustados a derecho.

Acto seguido se presenta el señor..., con la cédula de ciudadanía número... de Quito, en calidad de Representante Legal de la sociedad... quien presenta el certificado de existencia y representación legal de la citada sociedad de fecha... de... de..., y el Título de Depósito Judicial número... por valor de \$..., quien manifiesta que su representada se encuentra interesada en la adquisición de... acciones que posee el ejecutado..., en la sociedad..., identificada con el NIT... o en los bienes muebles o inmuebles (identificarlos).

Revisado el título de depósito judicial, puede verificarse que la sociedad interesada tiene capacidad para hacer postura, toda vez que consiguió la suma de \$... equivalente al 40% dispuesto por la ley para ser postura.

Siendo las...:00 a. m. /p. m., luego de haberse anunciado al público por tres veces, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 527 de Código de Procedimiento Civil, y no habiéndose presentado más postores se procede por consiguiente a adjudicar las... acciones que poseía el señor..., en la sociedad..., a la sociedad..., identificada con el NIT..., en la suma de \$...00, o se procede a la adjudicación de los bienes muebles o inmuebles (identificarlos).

Se advierte a la sociedad adjudicataria, a través de su representante legal, que de conformidad con el artículo 529 del Código del Procedimiento Civil, deberá presentar ante el Grupo de Jurisdicción Coactiva y Cobro persuasivo dentro de los

tres (3) días siguientes a la presente diligencia, el título de depósito judicial correspondiente a la consignación del saldo del valor del remate, la cual deberá efectuar en el Banco, a favor de la Superintendencia de Compañías, en la Cuenta número ..., descontada la suma que depositó para hacer postura, por lo cual el valor total a consignarse corresponde a la suma de \$.....

Igualmente deberá allegarse el recibo de pago del impuesto del remate que prevé el artículo 7º de la Ley 11 de 1987, equivalente al 3% del valor del remate esto es, la suma de \$...., la cual deberá consignar a favor del Tesoro Nacional Consejo Superior de la Judicatura Cuenta número 050-00117-1 del Banco.....

Siendo las:00 a.m.7p. m. **SE DECLARA CERRADA LA DILIGENCIA**, dando lectura a la presente acta, la cual es aprobada por las partes que interviene quienes la suscriben

.....

C.C.Nº ... de ...

Representante Legal

... S.A.

NIT Nº ...

...

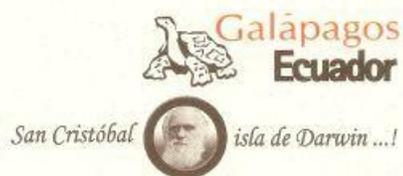
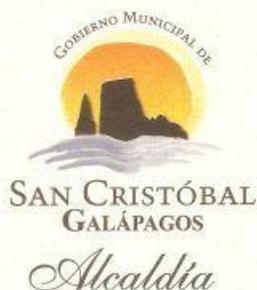
C.C. N° ... de ...

Coordinadora Grupo de Jurisdicción Coactiva y Cobro Persuasivo

...

C.C. N° ... de ...

Abogado Ejecutor



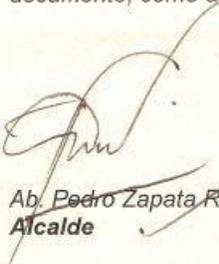
Puerto Baquerizo Moreno, 24 de noviembre 2010

Quien suscribe en calidad de ALCALDE DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE SAN CRISTOBAL.

CERTIFICO:

Haber autorizado al estudiante Tlgo. Willians Orlando Gámez León, con cédula No. 2000018669, alumno de la **Universidad "Israel"**, para que realice su Proyecto de Tesis "**Manual de Procedimientos y Auditoria de Gestión para el cobro coactivo en el Gobierno Municipal de San Cristóbal**" con la documentación e información que la institución posee y que posteriormente redundará en beneficio de la institución.

Es todo cuanto puedo certificar, la parte interesada puede hacer uso de este documento, como a bien tenga.


 Ab. Pedro Zapata R.
 Alcalde



" Juntos... construyendo el nuevo San Cristóbal "

Av. Charles Darwin y 12 de Febrero - Telefax: (593) 5 2520008 - 2520119
 E-mail: sancristobalcapitaldelparaiso@yahoo.com - www.sancristobalgalapagos.com
 Isla San Cristóbal