





**PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DEL ECUADOR**

---

**SEDE ESMERALDAS**

**DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO**

**TÍTULO:**

DIAGNÓSTICO GENERAL DEL ÁREA DE COACTIVAS DEL GOBIERNO  
AUTÓNOMO MUNICIPAL DE ESMERALDAS

**Tesis de grado previo a la obtención del título de Magíster en  
Administración de Empresas mención Planeación**

**Línea de Investigación:** Análisis y mejoramiento de procesos

**Autor:**

ABG. MARCEL XAVIER ORELLANA RHOR

**Asesor:**

MGT. RAMÓN ANGULO CUELLAR

Esmeraldas - Ecuador

ENERO 2017

Trabajo de tesis aprobado luego de haber dado cumplimiento a los requisitos exigidos por el reglamento de grado de la PUCESE previo a la obtención del Título de Magíster en Administración de Empresas, mención Planeación.

## **TRIBUNAL DE GRADUACIÓN**

**TÍTULO DE TESIS.-** DIAGNÓSTICO GENERAL DEL ÁREA DE COACTIVAS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE ESMERALDAS.

**AUTOR:** ABG. MARCEL ORELLANA RHOR

Mgt. Ramón Angulo Cuellar  
**DIRECTOR DE TESIS**

f. \_\_\_\_\_

Mgt. José Luis Vergara Torres  
**LECTOR 1**

f. \_\_\_\_\_

Mgt. Lorena Toledo Gutiérrez  
**LECTOR 2**

f. \_\_\_\_\_

Mgt. Mercedes Serrade Peláez  
**COORDINADORA DE POSGRADO**

f. \_\_\_\_\_

Mgt. Maritza Demera Mejía  
**SECRETARIA GENERAL PUCESE**

f. \_\_\_\_\_

**ESMERALDAS, ENERO 2017**

## **DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD Y RESPONSABILIDAD**

A través del presente documento me permito declarar que la tesis presentada previo a la obtención del Título de Magíster en Administración de Empresas, mención Planeación, titulada: “DIAGNÓSTICO GENERAL DEL ÁREA DE COACTIVAS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE ESMERALDAS”, responde a una investigación realizada por quien suscribe, por lo que asumo la responsabilidad de sus contenidos, con excepción de las bases teóricas que se manifiestan y especifican a lo largo del contenido.

---

ABG. MARCEL XAVIER ORELLANA RHOR  
C.I 0802093922

## **CERTIFICADO DEL DIRECTOR DE TESIS**

En calidad de director de la tesis: “DIAGNÓSTICO GENERAL DEL ÁREA DE COACTIVAS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE ESMERALDAS”, elaborada por el ABG. MARCEL ORELLANA RHOR, me permito informar que una vez revisado, el trabajo cumple con los requisitos de calidad, originalidad y presentación exigibles, a más de que se han incorporado las sugerencias del tribunal de trabajo de grado.

---

**MGT. RAMÓN ANGULO CUELLAR**  
**DIRECTOR DE TESIS**

## DEDICATORIA

Sin duda alguna a mi familia, que siempre estuvo pendiente de mi trayectoria, manteniendo siempre el discurso “tienes que superarte”, y fueron las palabras que siempre tuve presente a lo largo de todo este tiempo. A mi hija, para que sirva de ejemplo en la superación de su vida profesional, y en general a todas las personas que palpén estos ejemplos para que se esfuercen y logren superarse cada día.

***Marcel Orellana***

## AGRADECIMIENTO

Mi profundo agradecimiento a todos los que forman parte de este prestigioso templo del saber cómo lo es la PUCESE, gracias a su iniciativa de formadores que me permitieron profundizar en el área de estudio, expandir mis habilidades y los saberes respecto a las temáticas asociadas y en general, mejorar los diversos aspectos como profesional.

Tomó aproximadamente dos años en terminarse, pero fue el mejor tiempo que pude aprovechar para mi crecimiento como profesional.

Un agradecimiento especial a mis catedráticos a lo largo de la maestría, los mismos que demostraron con calidad el porqué de su pertenencia en la PUCESE, el método utilizado fue ideal para los maestrantes.

A mis compañeros, por haber logrado ganar amistad, consideración y cariño entre todos; compartimos muchos fines de semana juntos, dejando de pasar tiempo con la familia, pero seguro que valió la pena, esperando encontrarnos en la vida profesional y poner en práctica lo aprendido.

***Marcel Orellana***

## **RESUMEN**

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Esmeraldas, presenta dentro de su gestión institucional, inconvenientes con el cobro y recuperación de valores económicos por concepto de impuestos prediales, patentes municipales, permisos de actividad, entre otros, que hacen necesario que se efectúe el presente estudio, con el fin de identificar los motivos que han originado tales deficiencias y plantear alternativas de solución que posibiliten una mejor gestión coactiva por parte de la institución. Para lograr el propósito de la investigación, se planteó una metodología ajustada a los objetivos; se aplicó el método de investigación deductivo, por medio del cual se estudió el problema sobre la deficiente gestión del área de coactiva del Gobierno Municipal de Esmeraldas. En cuanto al tipo de investigación desarrollado, fue una investigación básica, que permitió descubrir y conocer los aspectos que rigen el fenómeno de estudio; fue explicativa porque permitió determinar las causas que originan la problemática. En cuanto a los resultados se pudo establecer que en el Gobierno Municipal de Esmeraldas, no existe un adecuado y coherente organigrama estructural que permita un enlace efectivo entre los funcionarios encargados. Del mismo modo no se han diseñado manuales y flujogramas de procesos y procedimientos en los que todos los integrantes del departamento de coactiva se apoyen para ejecutar de mejor forma su labor. Ante los resultados investigativos se plantea al final del presente estudio, un plan de alternativas que permitan mejorar la gestión administrativa y operativa para el cobro coactivo por medio de procedimientos adecuados y eficientes, apegados a las leyes y ordenanzas municipales.

## **PALABRAS CLAVE**

Administración tributaria municipal, Coactiva, Título ejecutivo, Unidad de coactivas, Gestión de coactivas, Cobros coactivos.

## **ABSTRACT**

The Autonomous Municipal Government Decentralized Esmeraldas, presented in its institutional management, problems with the collection and recovery of economic values in respect of property taxes, municipal licenses, permits activity, among others, make it necessary that the present study is carried out, in order to identify the reasons that have led to such shortcomings and suggest alternative solutions which enable better management coercively by the institution. To achieve the purpose of research, an adjusted methodology to the objectives raised; deductive research method was applied, whereby the problem on poor management area coercive Municipal Government Esmeraldas was studied. As for the type of investigation developed, it was a basic research, which allowed to discover and know the aspects that govern the phenomenon of study; It explanatory because it was possible to determine the causes of the problem. As for the results it was established that there is no adequate and coherent structural organization that allows effective liaison between officials in the Municipal Government of Esmeraldas. Similarly they have not been designed manuals and flowcharts of processes and procedures in which all members of the department are supported coercive best way to run their work. Before the research results arises at the end of this study, an alternative plan to improve administrative and operational management for enforced collection through appropriate and efficient procedures, attached to laws and municipal ordinances.

## **KEYWORDS**

Municipal tax administration, Coactive, Executive title, Coactive unit, Coactive management, Coactive collection.

## ÍNDICE GENERAL

Pasta .....	i
Hoja en blanco.....	ii
Carátula .....	iii
Tribunal de graduación .....	iv
Declaración de autenticidad y responsabilidad .....	v
Certificado del director de tesis .....	vi
Dedicatoria .....	vii
Agradecimiento.....	viii
Resumen .....	ix
Abstract .....	x
Índice general.....	xi
<b>CAPÍTULO 1 .....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS .....</b>	<b>1</b>
1.1 Introducción .....	1
1.2 Justificación .....	3
1.3 Marco teórico .....	4
1.3.1 Fundamentación Teórica Conceptual .....	4
1.3.1.1 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.....	4
1.3.1.1.1 Funciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.....	4
1.3.1.1.2 Administración Pública.....	5
1.3.1.1.3 Administración Tributaria Municipal .....	5
1.3.1.1.3.1 Facultades de la Administración Tributaria Municipal.....	6
1.3.1.1.4 Título de Crédito Ejecutivo .....	6
1.3.1.1.5 Acción Coactiva .....	7
1.3.1.1.5.1 Auto de Pago de Acción Coactiva.....	7
1.3.1.1.6 Cobranza .....	8
1.3.1.1.6.1 Cobranza Coactiva .....	9

1.3.1.7 Procesos legales del cobro coactivo .....	9
1.3.1.7.1 Etapa Extraprocesal.....	9
1.3.1.7.2 Notificación .....	9
1.3.1.7.3 De la comparecencia e imposibilidad de pago inmediato .....	10
1.3.1.7.4 Plazos para el pago .....	10
1.3.1.7.5 Cumplimiento de pagos parciales .....	11
1.3.1.7.6 Solemnidades del proceso coactivo.....	11
1.3.1.7.7 Medidas precautelarias.....	11
1.3.1.7.8 Suspensión del juicio coactivo .....	12
1.3.1.7.9 Embargo.....	12
1.3.1.7.10 Depositario y alguacil.....	12
1.3.1.7.11 Interés por mora y más recargos .....	12
1.3.1.8 Control de Procedimientos Coactivos .....	13
1.3.1.9 Manual de Coactivas .....	13
1.3.1.10 Base legal de un Manual de Coactivas .....	13
1.3.1.10.1 Alcance de un Manual de Coactivas .....	14
1.3.1.10.2 Principales términos de un Manual de Coactivas.....	14
1.3.2 Fundamentación Legal .....	15
1.3.3 Fundamentación filosófica de la acción coactiva.....	17
1.3.4 Revisión de Estudios Previos.....	18
1.4 Objetivos .....	<b>21</b>
1.4.1 General.....	21
1.4.2 Específicos .....	21
<b>CAPÍTULO 2.....</b>	<b>22</b>
<b>METODOLOGÍA.....</b>	<b>22</b>
2.1 Método de Investigación .....	22
2.2 Universo y Muestra .....	24
2.3 Instrumentos .....	24

<b>CAPÍTULO 3.....</b>	<b>25</b>
<b>ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS.....</b>	<b>25</b>
3.1 Descripción de la Muestra .....	25
3.2 Análisis y Descripción de Resultados .....	26
3.3 Análisis de Observación .....	38
<b>CAPÍTULO 4.....</b>	<b>39</b>
<b>DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....</b>	<b>39</b>
<b>CAPÍTULO 5.....</b>	<b>41</b>
<b>CONCLUSIONES Y PROPUESTAS .....</b>	<b>41</b>
5.1 Conclusiones .....	41
5.2 Propuesta .....	42
5.2.1 Justificación .....	42
5.2.2 Objetivos .....	43
5.2.3 Ubicación sectorial .....	43
5.2.4 Plan de trabajo .....	44
5.2.4.1 Estructura Organizacional actual .....	44
5.2.4.2 Estructura Organizacional Propuesta.....	45
5.2.4.2 Manual y Flujograma de Procedimientos .....	46
5.2.4.3 Estrategias de Gestión de Cobranza Precoactiva .....	56

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.- Matriz Poblacional .....	24
Tabla 2.- Socialización de metas de área .....	27
Tabla 3.- Estructura orgánica del área .....	28
Tabla 4.- Políticas de control interno.....	30
Tabla 5.- Evaluación de gestión coactiva.....	32
Tabla 6.- Socialización de evaluaciones .....	33
Tabla 7.- Manual de procedimientos y flujogramas .....	34
Tabla 8.- Manual de procedimientos y flujogramas .....	35
Tabla 9.- Guía de observación.....	67
Tabla 10.- Manual y flujograma de procedimientos.....	46
Tabla 11.- Manual de procesos de gestión coactiva .....	48

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.- Tiempo de servicio de empleados .....	26
Gráfico 2.- Jerarquización de funciones.....	29
Gráfico 3.- Procesos de seguimiento .....	31
Gráfico 4.- Organigrama actual.....	44
Gráfico 5.- Organigrama propuesto .....	45

# CAPÍTULO 1

## INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

### 1.1 INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia, se han formulado varias conceptualizaciones que definen a los municipios. *“Una persona de Derecho Público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado Provincial o Nacional”* (Ojeda, 2010, p.8).

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales del Ecuador, actúan como gobiernos locales con el objetivo primordial de promover el desarrollo social y económico de los habitantes de la jurisdicción en la que se desenvuelven.

Para el cumplimiento de este objetivo, planifican y ejecutan obras por medio de sus ingresos operativos, provenientes por una parte de las asignaciones recibidas por el estado ecuatoriano y por otra, de las recaudaciones por tributos e impuestos municipales.

Las asignaciones estatales son desembolsadas mensualmente por el gobierno central, mientras que las recaudaciones por impuestos municipales, deben ser recaudadas en base a la gestión del área de recaudaciones y coactiva de cada entidad municipal.

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Esmeraldas, dentro de su estructura organizacional cuenta con un Departamento Financiero, compuesto por varias áreas entre las que se destaca el área de coactivas.

En el área de coactivas se planifican y ejecutan actividades para la recaudación de impuestos municipales por varios conceptos, como impuestos prediales impagos, glosas, permisos de funcionamiento, patentes municipales, activos totales, incumplimiento de contratos, entre otros, sobre los aproximadamente 57.000 predios urbanos ingresados en el sistema de catastro municipal.

A pesar de la importancia que reviste la gestión del área de coactivas en la configuración del presupuesto municipal, son varias las falencias que se presentan en esta área y que no han permitido recaudar de manera eficiente los cobros por tasas e impuestos municipales.

De acuerdo con una investigación preliminar efectuada en el área de coactivas del Gobierno Municipal de Esmeraldas, se pudo evidenciar que la actualización del registro catastral de predios presenta deficiencias, no existen manuales de procedimientos para la gestión coactiva, la estructura organizacional no está adecuadamente ajustada a las necesidades del área, no existen políticas de control interno; son entre otros los principales inconvenientes que se presentan en el área de coactivas del Gad Municipal de Esmeraldas.

La presente investigación es realizada con el propósito de analizar la gestión del área de coactivas del Gobierno Municipal del cantón Esmeraldas, con el propósito de identificar las falencias que se presentan y plantear alternativas con el propósito de adecuar y dar solución a los procesos en función del aumento de las recaudaciones municipales impagas.

Se pretende al final del proceso investigativo, plantear recomendaciones con el objetivo de mejorar la gestión administrativa y operativa para el cobro coactivo con procedimientos adecuados y eficientes, apegados a las leyes y ordenanzas municipales.

## 1.2 JUSTIFICACIÓN

Un análisis a la gestión del área de coactivas del Gobierno Municipal de Esmeraldas es plenamente justificado, ya que es necesario diagnosticar los procedimientos que se llevan a cabo para ejecutar los procesos de cobro y gestión coactiva en la entidad y que posibiliten con su optimización, la recuperación de valores por cobrar que adeudan los contribuyentes.

La importancia de la investigación radica en que permitirá que el cobro coactivo, como medio de recaudación, sea llevado a cabo con una adecuada prolijidad, que posibilite educar y crear conciencia en la ciudadanía esmeraldeña para que asuma el pago de sus impuestos no como una obligación, sino como una contribución para el desarrollo de su comunidad.

La utilidad práctica de la investigación, tiene que ver con el planteamiento de recomendaciones que posibiliten, por medio de la gestión coactiva, la recaudación de los montos por cobrar existentes y en lo posible, hacerlo por medio de acuerdos y alternativas que faciliten a la población el pago de sus deudas municipales.

El beneficio principal de la investigación es para el Gobierno Municipal de Esmeraldas, institución que podrá inyectar mayores recursos económicos a sus arcas por medio de la gestión coactiva, para posteriormente reinvertirlos en la realización de obras que permitan mejorar la calidad de vida y desarrollo socioeconómico de la población.

La factibilidad de la investigación está determinada en el sentido que se cuenta con la apertura y colaboración de quienes hacen dirección en el área de coactivas del Gobierno Municipal de Esmeraldas, los mismos que han mostrado la apertura y colaboración para diagnosticar y delinear estrategias en pos de mejorar su gestión en beneficio de la entidad municipal.

## **1.3 MARCO TEÓRICO**

### **1.3.1 Fundamentación Teórica Conceptual**

#### **1.3.1.1 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal**

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales son entidades públicas, que con independencia en la gestión tanto administrativa y financiera, y estando situados en las cabeceras cantonales de sus jurisdicciones, promueven la ejecución de actividades en beneficio de la comunidad (Cootad, 2008, p.24).

Se podría acotar que los Gobiernos Municipales son órganos conformados por autoridades elegidas por la ciudadanía mediante procesos electorarios, que tienen como competencia, velar por el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de los municipios en los que fueron electos.

##### **1.3.1.1.1 Funciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal**

De acuerdo con la Cootad (2008), entre las principales funciones de los Gobiernos Municipales se encuentran las siguientes:

- Desarrollar actividades y políticas públicas que promuevan el desarrollo de las comunidades y garanticen la obtención del buen vivir entre sus habitantes.
- Promover efectivos niveles de inclusión y trato equitativo entre los habitantes de la jurisdicción en la que se desenvuelven.

- Permitir la participación de los habitantes en el diseño de las políticas públicas y de estrategias que mejoren continuamente la gestión de la entidad municipal.
- Fomentar el impulso del turismo en base a procesos que permitan lograr un desarrollo sustentable y sostenible.
- Tomar como base del desarrollo económico cantonal, a los procesos y actividades de la economía popular y solidaria.

### **1.3.1.2 Administración Pública**

La Administración Pública como componente elemental del Estado, se conforma de un sinnúmero de entidades que con la dirección general de la función ejecutiva, desarrollan actividades en función de los requerimientos que la ciudadanía formula (Sánchez, 2010, p.15).

Es importante mencionar que la administración pública está integrada por las entidades del estado y tienen la obligación de encaminar sus actividades administrativas y operativas en función de la satisfacción de las necesidades de la población en general.

### **1.3.1.3 Administración Tributaria Municipal**

Se refiere al conjunto de procesos que llevan a cabo las entidades municipales con el propósito de recaudar los fondos que la ciudadanía debe cancelar por conceptos de rubros de pago en su jurisdicción.

La actividad tributaria municipal es representada legalmente por el alcalde, a través de unidades departamentales que dentro de su actividad propia y

autonomía organizacional, dirigen los procesos de seguimiento y recaudación de valores adeudados por los ciudadanos (Eumed.net, 2010).

#### **1.3.1.3.1 Facultades de la Administración Tributaria Municipal**

Según Eumed.net (2010), dentro de las facultades de la administración tributaria municipal se destacan:

1. Cobro de tributos, multas, intereses y otros valores;
2. Seguimiento a los procesos de cumplimiento de pago;
3. Establecimiento de las obligaciones de pago, y
4. Inspección y seguimiento continuo.

#### **1.3.1.4 Título de Crédito Ejecutivo**

Según el proceso coactivo, un título ejecutivo se refiere a un compromiso escrito, documentado y exigible sobre ciertos recursos económicos que deben ser cancelados a una entidad pública municipal (Gómez, 2010, p.31).

Según la Ley de Régimen Tributario Interno, podrían considerarse en este sentido:

1. Toda liquidación de carácter privado que estén debidamente documentadas en actos administrativos que se hayan ejecutoriado;
2. Toda liquidación de carácter oficial que haya sido ejecutoriada;
3. Todo tipo de garantía documentada a favor de la entidad municipal;

4. Los demás actos administrativos municipales en los que se detallen valores a su favor y que estén debidamente ejecutoriados.

#### **1.3.1.5 Acción Coactiva**

Se refiere a las actividades que en base a la ley, realizan entidades del estado, para cobrar valores que por diversos conceptos (tributos, multas, sanciones), deben los ciudadanos en la jurisdicción en las que se establece la entidad municipal (Ecuamundo1.com, 2012).

Los procesos de acción coactiva, son puestos a consideración del encargado de dirigir la administración y gestión tributaria municipal, funcionario que a su vez, en los posteriores cinco días laborables, remite al Juez Tributario, los documentos de la acción, estableciendo al mismo tiempo el domicilio de los demandados para la entrega de las notificaciones.

En el caso de que el ciudadano deudor, no quiera recibir las notificaciones, se utilizara cualquier vía legal o judicial para la presión legal respectiva.

La acción coactiva es el último de los procesos los que se ven abocadas las instituciones del estado para cobrar las deudas impagas de sus usuarios o demandantes de sus servicios.

##### **1.3.1.5.1 Auto de Pago de Acción Coactiva**

Según Ecuamundo1.com (2012), por lo general el auto de pago que emiten las Municipalidades, cumple con los siguientes requisitos:

1. Determinación de la entidad que realiza el acto administrativo.

2. Número del acto y fecha de realización.
3. Denominación del coactivado.
4. Dirección domiciliaria.
5. Tiempo de emisión de acción de cobro.
6. Dentro de la fase expositiva se señalan los montos adeudados, los plazos que ya han vencido, la descripción por la que se debe, los meses vencidos y los preceptos legales en los que se fundamenta la acción coactiva.
7. Las citaciones y constancias de las mismas.

#### **1.3.1.6 Cobranza**

Se refiere a la recaudación de valores, que por la prestación de un bien, de un servicio o de cualquier otra condición que represente una obligación de cobro, realiza una persona o una entidad para contar con recursos que le permitan seguir operando dentro de su actividad (Dávalos, 2002, p.42).

Acotando un criterio, se puede afirmar que la cobranza en el ámbito municipal, se refiere a las acciones que emprenden estas entidades estatales con el fin de recuperar valores impagos por títulos de crédito girados sobre impuestos prediales, patentes municipales, permisos, entre otros.

#### **1.3.1.6.1 Cobranza Coactiva**

La Cobranza Coactiva es una actividad exclusiva del departamento de coactiva de una entidad municipal y que busca exigir a los deudores municipales por conceptos de tributos, multas e intereses debidamente sustentadas y ejecutadas por la acción tributaria municipal (Gómez, 2010, p.37).

Lo expresado anteriormente permite acotar que los funcionarios encargados del cobro coactivo, por un proceso netamente administrativo, no necesariamente deben tener una investidura judicial, sino que son funcionarios administrativos delegados por la entidad para tal efecto.

#### **1.3.1.7 Procesos legales del cobro coactivo**

En pos de que la gestión de cobro coactivo sea lo más eficiente posible se deben seguir los siguientes procesos legales:

##### **1.3.1.7.1 Etapa Extraprocesal**

Comprende desde el momento de notificar el vencimiento hasta antes de dictar el auto de pago respectivo; se agotarán los esfuerzos para que en lo posible se pueda lograr la recuperación extrajudicial, evitando en lo posible el cobro por la vía coactiva (Gobierno Municipal de Nobol , 2012).

##### **1.3.1.7.2 Notificación**

Por medio de la notificación, se le concederá al deudor ocho días para el pago del valor adeudado, plazo en el cual, tendrá la posibilidad de presentar una reclamación con la formulación de observaciones, específicamente

sobre el título de crédito. La notificación la efectuará el notificador designado para el efecto conforme el Art. 107 del Código Orgánico Tributario.

#### **1.3.1.7.3 De la comparecencia e imposibilidad de pago inmediato**

Cuando los deudores comparezcan para asumir las responsabilidades del pago y manifiesten su imposibilidad para cancelar de forma inmediata los valores pendientes, se podrá solicitar facilidades para el pago.

La solicitud de facilidades de pago deberá tener los siguientes requisitos:

- Especificación clara de las obligaciones tributarias contenidas en las liquidaciones sobre las que se solicitan facilidades.
- Fundamentación de las razones que impidan el pago de la deuda.
- Oferta de pago por un valor no menor al 20%, más el 10% de los honorarios por el proceso de coactiva y el detalle claro de cómo se cancelará la deuda.
- Establecimiento de una garantía por el saldo que queda por pagar.

#### **1.3.1.7.4 Plazos para el pago**

Luego de que la administración financiera de la entidad acepte la solicitud de pago en cuotas, emitirá una resolución que disponga el pago de la cantidad ofrecida de contado en máximo ocho días y concederá un plazo no mayor a seis meses para el pago de la diferencia, según estipule el acuerdo firmado.

#### **1.3.1.7.5 Cumplimiento de pagos parciales**

La concesión de las facilidades para el pago de los valores adeudados estará condicionada por el estricto cumplimiento del mismo, pues si el deudor no cancela en los plazos de ocho días, se dará por terminada la concesión realizada y se seguirá con el proceso coactivo.

#### **1.3.1.7.6 Solemnidades del proceso coactivo**

El procedimiento coactivo será aplicado conforme los Art. 1014 del Código de Procedimiento Civil y del Art. 165 del Código Tributario, los que determinan las siguientes solemnidades para el proceso coactivo:

- a) La intervención legal del funcionario ejecutor
- b) Legitimidad de personería del coactivado
- c) Que el título de crédito esté adecuadamente aparejada con el auto de pago para la validez del proceso
- d) Que la obligación esté determinada, líquida y de plazo vencido
- e) La citación al coactivado con el auto de pago.

#### **1.3.1.7.7 Medidas precautelarias**

Antes de que se lleve a cabo el proceso de embargo, el Juez de Coactivas, en el mismo documento, dispondrá el secuestro o la prohibición de vender los bienes, acto que se realizará sin la necesidad de un trámite previo (Gobierno Municipal de Nobol , 2012).

#### **1.3.1.7.8 Suspensión del juicio coactivo**

Los procesos de coactiva no pueden suspenderse bajo ningún motivo, exceptuando los casos en los que se suscriba un convenio de pago que se propongan dentro de los términos y tiempos que la ley permite.

#### **1.3.1.7.9 Embargo**

En el caso de que no se pagara la deuda aun existiendo medidas cautelares, en el auto de pago se ordenará el embargo de los bienes, realizada según la Sección Segunda del Capítulo V del Título II del Código Tributario, pudiendo el ejecutor del embargo solicitar ayuda a autoridades civiles, militares y policiales para el efecto.

#### **1.3.1.7.10 Depositario y alguacil**

Las autoridades municipales designarán de entre los empleados de la entidad municipal, al alguacil o depositario para la realización de los embargos; estos funcionarios prestarán su promesa para las prácticas de esta diligencia con las obligaciones que de esta actividad deviene.

#### **1.3.1.7.11 Interés por mora y más recargos**

A más de pagar los gastos que por ley le corresponda pagar, pagará también un interés anual por mora que se calculará según las tasas fijadas mensualmente por el Banco Central del Ecuador (Gobierno Municipal de Nobol , 2012).

### **1.3.1.8 Control de Procedimientos Coactivos**

Son innumerables las obligaciones tributarias existentes en entidades del estado que por lo general ameritan acciones coactivas, precisando el establecimiento de acciones de control y de resguardo documental, ya que no basta solamente con eficientes sistemas de cobro sino también es necesario que tales procesos sean cumplidos en condiciones de eficiencia.

El control de coactivas es aquel procedimiento que permite apoyar el proceso de gestión de cobranza y en el que se registran los diversos movimientos de cargos y descargos de los deudores contribuyentes, a más del almacenamiento de la documentación generada en tales procesos con el propósito de hacer mediciones, controlar y dar facilidades a la ejecución del proceso de cobranza (Saavedra, 2012, p. 48).

### **1.3.1.9 Manual de Coactivas**

El manual de coactivas es una herramienta en la que se establecen las actividades para ejecutar el cobro coactivo de valores impagos derivados de tributos, tasas o alcúotas que tiene a su haber un régimen municipal, diseñado con el propósito de lograr el efectivo recaudo de la cartera que contiene estos valores (Gómez, 2010, p. 123).

### **1.3.1.10 Base legal de un Manual de Coactivas**

Por lo general, en el Ecuador las normas y reglamentos que rigen los manuales de coactivas son las siguientes:

- Constitución del Ecuador
- Código Tributario

- Código Administrativo
- Código de Procedimiento Civil
- Leyes para la Normalización de Cartera Pública
- Reglamento Interno de Recuperación de Cartera

#### **1.3.1.10.1 Alcance de un Manual de Coactivas**

La gestión coactiva empieza con la recepción de los títulos de crédito que se han ejecutado contra el deudor y culmina con el auto de terminación o archivo del proceso.

#### **1.3.1.10.2 Principales términos de un Manual de Coactivas**

- **Asignación de bienes.-** Es una medida que permite entregar los bienes que no fueron adjudicados en las diligencias de remate luego de una tercera licitación.
- **Citación para notificar.-** Acto que promueve la comparecencia del deudor municipal dentro de los diez días siguientes.
- **Depósito judicial.-** Por medio de este título se ponen a disposición, los dineros recaudados y los demás productos que sean rematados.
- **Deudor solidario.-** Aquella persona que mediante documento firmado se responsabiliza con el deudor principal a pagar la deuda y como tal, debe responder por la misma.
- **Excepciones.-** Se presentan dentro de 15 días después de la notificación a la orden de pago como defensa del deudor para poner en discusión la orden de pago (Gómez, 2010, p. 124).

### 1.3.2 Fundamentación Legal

La investigación se fundamenta en las siguientes leyes y reglamentos:

#### CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

##### Título V

##### Organización Territorial

##### Capítulo Primero

##### Principios Generales

Art. 238.- Los Gobiernos Municipales podrán tomar decisiones y plantear alternativas en aspectos administrativos, operativos y financieros según su conveniencia, siempre y cuando no se violen normativas y preceptos legales que se instituyen en el Ecuador.

#### LEY DE LA COOTAD

##### Sección Segunda

##### Procedimiento de Ejecución Coactiva

Art. 350.- Coactiva.- Todo tipo de valores por cobrar que se establezcan en favor de cualquier entidad pública, podrán ser cobrados a través de la acción administrativa coactiva y ejecutadas por los encargados y designados por la autoridad municipal para el efecto.

Art. 351.- Procedimiento.- Para la realización de la acción coactiva se deberán observar objetivamente las normas de la Ley de Régimen Tributaria Interna y los preceptos legales que se convergen en el Código de Procedimiento Civil de la legislación ecuatoriana.

Art. 352.- Título de crédito.- Para la correcta ejecución de la acción coactiva, se deberá realizar la debida comparación entre el acto administrativo y la orden de ejecutar el pago, de modo que exista una debida planificación y sustentación de cobro coactivo.

## CÓDIGO TRIBUTARIO INTERNO

### De la Ejecución Coactiva

#### Parágrafo 1º

#### Normas Generales

Art. 157.- Acción Coactiva.- En el cobro de créditos tributarios, definiéndose entre ellos los intereses, las multas y recargos como costas de ejecución, las administraciones tributarias gozarán de la acción de cobro coactivo, legalmente fundamentado en un título de crédito o en liquidaciones ejecutoriadas en firme sobre la obligación tributaria.

Art. 158.- Competencia.- Las acciones de cobro coactivo, serán ejecutadas privativamente por los recaudadores de las administraciones tributarias, conforme las disposiciones del Código Tributario y del Código de Procedimiento Civil. Los recaudadores serán nominados por las máximas autoridades tributarias, quienes serán facultados para ejercer acciones coactivas en el territorio que estimen conveniente.

Art.160.- Orden de Cobro.- Los títulos de crédito o liquidación de obligaciones tributarias, que no necesiten otros instrumentos emitidos, lleva implícita la orden de cobro para la efectiva ejecución del cobro coactivo.

Art. 163.- Citación y Notificación.- Las citaciones de auto de pago deben ser efectuadas en persona al contribuyente coactivado o a su representante con tres boletas entregadas en los domicilios del deudor. La citación por la prensa procederá en el caso que se trate de herederos o de personas cuya residencia tenga dificultad de encontrarse.

### **1.3.3 Fundamentación filosófica de la acción coactiva**

Son muchas las respuestas que en la doctrina administrativa se han establecido para establecer y fundamentar la titularidad de entidades estatales para ejecutar cobros forzosos de valores por medio de la imposición de órdenes de pago sin acudir a jueces ordinarios.

Para una gran mayoría de estudiosos de esta doctrina, la facultad y posibilidades que brinda la gestión coactiva constituye una manifestación del principio de auto tutela de la administración (Sánchez, 2011, p. 19).

Pérez (2010), señala que los procedimientos de apremio constituyen una de las manifestaciones más importantes de auto tutela de administración, que le permite estar facultada para proceder de forma directa, sin ningún tipo de auxilio judicial, respecto de su propia decisión o actos.

Por medio de la gestión coactiva, la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados, designan encargados externos para recaudar los valores pendientes de cobro en sus jurisdicciones, los mismos que coordinan con el área de tesorería la realización de sus actividades.

Por lo expuesto, podría fundamentarse a la gestión coactiva como un procedimiento administrativo, en el que los responsables de su ejecución no tienen cargo judicial alguno, por el contrario, son simplemente funcionarios administrativos que pueden ser sancionados por la omisión o deficiencia en el desempeño de sus funciones.

El cobro coactivo es el procedimiento considerado como una modalidad particular y específica de varios mecanismos de los que disponen las entidades públicas para ejecutar el cobro forzoso de actos administrativos previos.

### **1.3.4 Revisión de Estudios Previos**

Para tener información que fundamente la realización del estudio investigativo, se recurrió a fuentes de información en repositorios digitales de otras universidades, en los que se hayan efectuado estudios que se relacionen con la temática sobre gestión de áreas de coactivas municipales.

Galáraga & Pinto (2011) en su estudio sobre la optimización del proceso de cobro de deudas tributarias del Servicio de Rentas Internas en Quito, plantea como objetivo de estudio, el planteamiento de alternativas que mejoren e incrementen los niveles de recaudación y promueva un mejor uso de los recursos disponibles.

Para la realización del estudio se plantea una metodología en la que identifica recursos, actividades, controles, tiempos y actores que intervienen en los procesos de recaudación de las deudas tributarias del Servicio de Rentas Internas para posteriormente valorar la participación en el logro de los objetivos propuestos. Fue una investigación exploratoria, descriptiva, aplicando métodos de obtención de datos cualitativos y cuantitativos, utilizando la técnica de investigación de la encuesta.

Entre los principales resultados se pudo evidenciar que no se ha dado un seguimiento periódico a la información de la deuda, bajo cumplimiento de los planes establecidos y poca gestión de cobro para recaudar los recursos, pues aproximadamente existe una cartera por cobrar de diez millones de dólares. Como conclusión se plantea un plan de mejoramiento de los procesos que se formulen en un sostenido incremento de los valores de recaudación con el uso más óptimo de los recursos disponibles. La contribución que el trabajo proyecta, es la reducción de esa cartera de diez millones hasta por lo menos cinco en un plazo de un año.

Gómez (2010), establece como objetivo de su investigación, elaborar un manual de procedimientos y de auditoría de gestión para el cobro coactivo en el Gobierno Municipal de San Cristóbal”, detallando también la importancia de mejorar la gestión coactiva de este municipio.

En cuanto a la metodología, la investigación presenta un direccionamiento de investigación exploratoria, buscando explorar los detalles y características del cobro coactivo, encaminado hacia la mejora de la gestión administrativa para el cobro coactivo. La muestra investigativa estuvo conformada por los empleados de la dirección financiera y de contribuyentes municipales que están en procesos de pago con la institución.

Entre los principales resultados de la investigación se pueden mencionar que el Municipio de San Cristóbal enfrenta serios problemas de liquidez, por valores que por concepto de tasas, impuestos y contribuciones que adeuda la comunidad. Del mismo modo, no se ha diseñado una estructura organizacional que permita la operatividad adecuada del área de coactiva. Como aporte de la investigación se diseña un manual de procedimientos coactivos que al ser implementado, mejore las características de la gestión de cobro coactivo en esta entidad municipal.

Alcívar (2013), planteó como objetivo de su investigación, diagnosticar los procesos de cobranza tributaria municipal por conceptos de predios urbanos en el Gobierno Municipal de Quinindé, en pos de determinar los niveles de morosidad de los contribuyentes, respecto del pago del impuesto predial en la entidad municipal.

Para el logro de sus objetivos, se plantearon las características de una investigación aplicada, no experimental y en el nivel crítico propositivo, pues luego del análisis de la teoría se presenta una propuesta de solución a la problemática identificada.

Entre los resultados obtenidos se pudo verificar que la gestión institucional se ve truncada por la insuficiencia de recursos económicos derivados de este tipo de tributos, razón por la cual no se pueden ejecutar muchas obras y servicios públicos en beneficio de la comunidad. Como contribución de la investigación se presenta el diseño de estrategias y mecanismos de cobranza que permitan el incremento de las recaudaciones por concepto del impuesto predial, de modo que se puedan disminuir los niveles de morosidad, se aumenten los ingresos económicos y se puedan ejecutar obras y servicios públicos que satisfagan las necesidades de la comunidad.

Ramírez (2014), plantea como objetivo de investigación, el análisis del proceso coactivo en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Riobamba y la forma de cómo incide ésta en la recuperación de Cartera Vencida de Predio Rural generada entre los periodos 2008 a 2012.

En cuanto al marco metodológico, la investigación fue documental, de campo, bibliográfica y descriptiva. Del mismo modo se aplicaron los métodos exegético jurídico, hipotético deductivo e inductivo, utilizando del mismo modo las técnicas de la encuesta y la entrevista.

Entre los resultados se pudo identificar que los procesos efectuados con el sistema integral de cobranzas de cartera vencida por concepto de predios rurales, ha presentado deficiencias, ya que no se han expedido y aprobado ordenanzas en las que se viabilicen los procesos para recaudar tales impuestos. La falta de eficiencia observada en esta institución, no han permitido a la entidad, contar con suficientes recursos para satisfacer las demandas y ejecución de obras en beneficio de la comunidad. Como aporte, se propone la reestructuración del procedimiento de cobro coactiva, como alternativa de solución práctica a los problemas presentados en los procesos de recaudación que enfrenta el Gobierno Municipal de Riobamba, que se sustente en la Constitución, el Cootad y demás leyes que deben observarse en las entidades municipales del Ecuador.

## **1.4 OBJETIVOS**

### **1.4.1 General**

Diagnosticar los procesos del área de coactivas del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Esmeraldas.

### **1.4.2 Específicos**

- Analizar la estructura orgánica del área de coactivas del Gobierno Municipal de Esmeraldas.
- Estudiar las políticas de control interno aplicadas en los procesos de gestión coactiva.
- Desarrollar un manual de procedimientos para la ejecución de los procesos de coactivas.

## **CAPÍTULO 2**

### **METODOLOGÍA**

#### **2.1 Método de Investigación**

- **Método Deductivo**

Se empleará el método deductivo con la finalidad de estudiar el problema sobre la deficiente gestión del área de coactiva del Gobierno Municipal de Esmeraldas, analizando la información general sobre el fenómeno de estudio con el fin de establecer lineamientos específicos que permitan mejorar las situaciones en las que se lleva a cabo el proceso coactivo (Biagi, 2011).

- **Tipo de Investigación**

- ✓ Según sus objetivos es considerada una Investigación Básica, ya que su fin principal es el de descubrir y conocer los aspectos que rigen al fenómeno de estudio, identificado como la gestión del Área de Coactivas del Gobierno Municipal del cantón Esmeraldas.
- ✓ Según su nivel de profundidad y alcance es considerada una Investigación Explicativa, ya que tiene como propósito determinar las causas que originan los fenómenos o las problemáticas sobre la gestión del Área de Coactivas del Gobierno Municipal del cantón Esmeraldas.
- ✓ Según su campo de aplicación es una Investigación de Campo, ya que se trabajará y desarrollará el proceso investigativo en las oficinas del Área de Coactivas del Gobierno Municipal del cantón Esmeraldas.

## ▪ Procedimiento

Para la realización del estudio se siguieron los siguientes pasos:

1. Exploración y análisis de documentación referente a la temática de estudio.
2. Descripción de teorías sobre gestión coactiva, cobranza coactiva, entre otros, como teorías que fundamentan la realización del estudio.
3. Diseño y desarrollo de cuestionarios utilizados para realizar las encuestas a los funcionarios del Área de Coactivas y las entrevistas al Jefe de Coactivas y a la Tesorera Municipal del Gobierno Municipal de Esmeraldas.
4. Análisis e interpretación de los resultados obtenidos en el trabajo de campo con los actores involucrados.
5. Conclusiones, recomendaciones y sugerencias que posibiliten mejorar la gestión coactiva en el Gobierno Municipal de Esmeraldas.
6. Cabe destacar que para la recolección y presentación de los datos derivados del trabajo de campo se utilizaron las herramientas de Word y Excel.

## 2.2 Universo y Muestra

Para el desarrollo de la investigación se tomará como población a los funcionarios que laboran en el área de coactivas del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Esmeraldas, los mismos que se detallan en la siguiente tabla:

**Tabla 1.- Matriz Poblacional**

ÓRDEN	POBLACIÓN	CANTIDAD
1	Tesorera Municipal	1
2	Jefe de Coactiva	1
3	Abogado	1
4	Inspectores Notificadores	3
<b>TOTAL</b>		<b>6</b>

Al ser una población finita, no se aplicará ninguna fórmula muestral, tomando en cuenta a todo el universo poblacional que se estableció anteriormente.

## 2.3 Instrumentos

**Entrevista.-** Será dirigida a la Tesorera Municipal y al Jefe de Coactivas para conocer sus criterios sobre los aspectos inherentes a la gestión coactiva de esta entidad municipal.

**Encuesta.-** Dirigida a los funcionarios del área de coactivas, con el fin de establecer como desarrollan sus actividades, si cuentan con las herramientas y recursos, manuales de procesos, entre otros aspectos.

**Cuestionario.-** Será el instrumento que ayude a la aplicación de las entrevistas y las encuestas por medio de la construcción de interrogantes de carácter abiertas y cerradas.

## **CAPÍTULO 3**

### **ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS**

#### **3.1 Descripción de la Muestra**

Con la finalidad de lograr los objetivos propuestos en la investigación, se determinó una muestra en la que participaron los funcionarios municipales que laboran en el Área de Coactivas, pues son ellos quienes conocen la cotidianidad de su gestión y podrían proveer de una idea clara sobre cómo se desarrollan las actividades en esta importante área municipal.

La encargada del manejo de la tesorería es de sexo femenino, tiene un nivel de educación superior y está en el cargo de esta oficina de recaudación desde hace dos años.

El jefe de coactiva es de profesión Abogado, está a cargo de esta jefatura desde hace un año y medio y cuenta con el apoyo de dos abogados más para los procesos legales de coactivas.

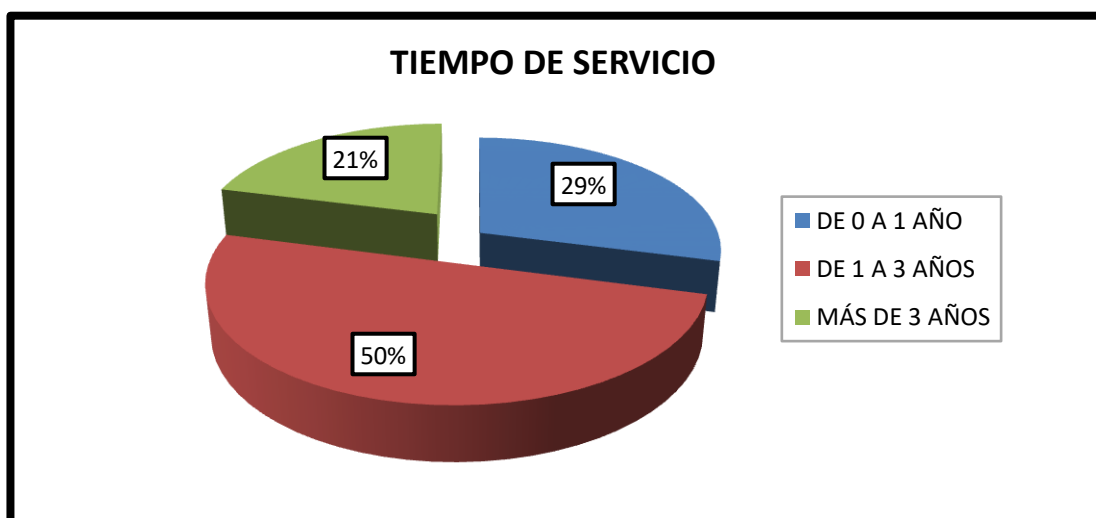
Los inspectores también tienen a su cargo la tarea de notificadores y son tres, de sexo masculino, uno de ellos es egresado de la carrera de derecho y los dos restantes cursan sus estudios superiores en derecho.

Con esta población objeto de estudio, se puede realizar el trabajo de campo y obtener información fehaciente que permita dilucidar las condiciones en las que se desarrolla la gestión coactiva municipal.

### 3.2 Análisis y Descripción de Resultados

#### Resultados de las Encuestas a Funcionarios del Área de Coactivas

#### Tiempo de servicios en el Área de Coactivas del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Esmeraldas



**Gráfico 1.-** Tiempo de servicio de empleados

Los resultados de la encuesta sobre el tiempo de servicios, permitió establecer que un 21% afirmó que lleva en el puesto más de tres años, el 29% menos de un año y el restante 50% entre uno y tres años. Se puede afirmar que quienes laboran en el Área de Coactivas tienen suficiente tiempo de trabajo para conocer el desarrollo de las actividades del área.

### **Conocimiento de las metas institucionales que se esperan de la gestión coactiva entre los funcionarios**

**Tabla 2.-** Socialización de metas de área

SOCIALIZACIÓN DE METAS DE ÁREA		
OPCIÓN	N° DE RESPUESTA	PORCENTAJE
SI	10	71%
NO	4	29%
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>100%</b>

Los resultados de la encuesta respecto a la socialización de metas en el área, permitió establecer que un 29% considera que no se lo hace, en tanto que un mayoritario 71% afirma que sí lo hace. Con estos datos se puede afirmar que las metas económicas a alcanzar por el Gobierno Municipal a través de la gestión del cobro de coactiva, son debidamente informadas a los funcionarios encargados de esta gestión.

### Organización estructural del Área de Coactivas del Gobierno Municipal de Esmeraldas

**Tabla 3.- Estructura orgánica del área**

ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL ÁREA		
OPCIÓN	N° DE RESPUESTA	PORCENTAJE
SI	2	14%
NO	12	86%
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>100%</b>

Los resultados de la encuesta sobre la estructura orgánica del Área de Coactivas, permitió establecer que un 14% considera que está bien estructurada, mientras que el 86% afirma que no lo está. Con estos datos se puede afirmar que la estructura orgánica del Área de Coactivas no está adecuadamente estructurada, pues gráfica y sistémicamente no se encuentran definidas las jerarquías en el área.

### Calificación de la jerarquización y coordinación de funciones existente en el área de coactivas

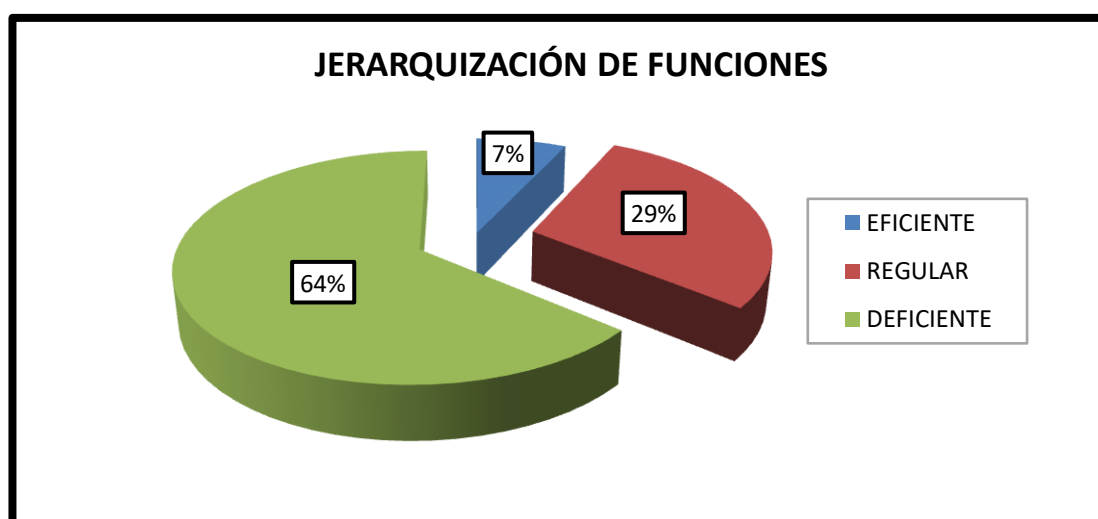


Gráfico 2.- Jerarquización de funciones

Los resultados de la encuesta sobre la jerarquización y coordinación de funciones en el Área de Coactivas, permitió establecer que un 7% la califica de eficiente, un 29% afirma que es regular, mientras que un 64% la califica de deficiente. Las respuestas permiten afirmar que no se cuenta con la debida jerarquización y funcionalidad que se debiera para hacer más ordenadas las actividades en esta área.

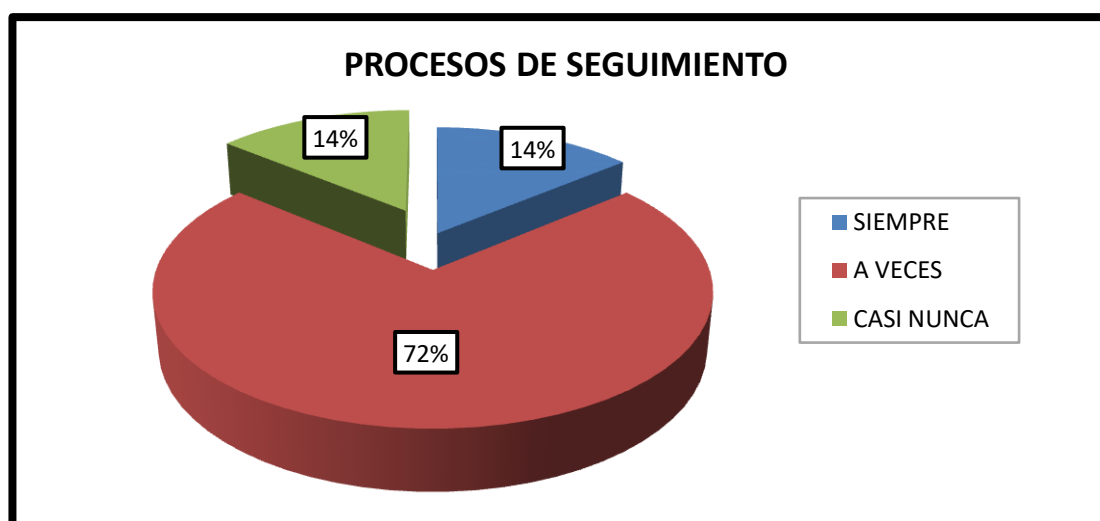
**Políticas de control interno que deban observar los funcionarios del área para llevar a cabo sus funciones**

**Tabla 4.- Políticas de control interno**

POLÍTICAS DE CONTROL INTERNO		
OPCIÓN	N° DE RESPUESTA	PORCENTAJE
SI	0	0%
NO	14	100%
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>100%</b>

Los resultados de la encuesta sobre la existencia de políticas de control interno en el Área de Coactivas, permitió establecer que el 100% de los funcionarios afirman que no existen. Con los datos obtenidos se puede evidenciar que no se han definido ningún tipo de lineamientos en los que se controlen adecuadamente las diferentes actividades que se llevan a cabo en la gestión coactiva institucional.

**Frecuencia con que se llevan a cabo procesos de seguimiento a las actividades y procesos de los funcionarios que laboran en el área**



**Gráfico 3.-** Procesos de seguimiento

Los resultados de la encuesta respecto a los procesos de seguimiento que se llevan a cabo a las actividades del Área de Coactivas, permitió establecer que un 14% afirma que siempre, otro porcentaje igual dijo que casi nunca, mientras que un mayoritario 72% considera que a veces. Con estos datos se puede afirmar que son muy pocas las veces en las que las autoridades, realizan seguimiento a la gestión de coactiva llevada a efecto en la entidad.

**Evaluación en términos cuantitativos (valores), el nivel de gestión del Área de Coactivas**

**Tabla 5.-** *Evaluación de gestión coactiva*

EVALUACIÓN DE GESTIÓN DE COACTIVA		
OPCIÓN	N° DE RESPUESTA	PORCENTAJE
SI	5	36%
NO	9	64%
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>100%</b>

Los resultados de la encuesta respecto a si las autoridades municipales han evaluado en términos cuantitativos o de valores, el nivel de gestión coactiva del área, permitió establecer que un 36% afirmó que sí, en tanto que el restante 64% respondió que no. Los datos obtenidos dan cuenta de la poca evaluación que se da a los valores que se van cobrando por medio de la gestión del Área de Coactivas.

**Socialización entre los funcionarios del área de los resultados de las evaluaciones de la gestión coactiva**

**Tabla 6.- Socialización de evaluaciones**

SOCIALIZACIÓN DE EVALUACIONES		
OPCIÓN	N° DE RESPUESTA	PORCENTAJE
SI	4	29%
NO	10	71%
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>100%</b>

Los resultados de la encuesta sobre si se socializan entre los funcionarios del Área de Coactivas, los resultados de las evaluaciones que se realizan, permitió establecer que un 29% afirmó que sí, mientras que el 71% respondió que no. Con estos datos, se puede evidenciar que los resultados de las evaluaciones no son dadas a conocer entre todos los funcionarios del área, lo que dificulta conocer qué metas han alcanzado desde sus puestos.

**¿Existe un manual de procedimientos o flujogramas en los que se establezcan al detalle, las actividades inherentes al Área de Coactivas del Gobierno Municipal de Esmeraldas?**

**Tabla 7.- Manual de procedimientos y flujogramas**

MANUAL DE PROCEDIMIENTOS Y FLUJOGRAMAS		
OPCIÓN	N° DE RESPUESTA	PORCENTAJE
SI	0	0%
NO	14	100%
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>100%</b>

Los resultados de la encuesta sobre si existe al interior del Área de Coactivas, manuales de procedimientos o flujogramas, permitió establecer que la totalidad de funcionarios dicen no contar con estas herramientas. Con las respuestas se puede evidenciar que no existen al interior del Área de Coactivas, instrumentos detallados sobre las diferentes tareas a realizar por cada uno de los funcionarios encargados para el efecto.

### **Diseño y presentación de ordenanzas en las que se busque mejorar la gestión del Área de Coactivas del Gobierno Municipal de Esmeraldas**

**Tabla 8.- Manual de procedimientos y flujogramas**

<b>ORDENANZAS MUNICIPALES</b>		
<b>OPCIÓN</b>	<b>N° DE RESPUESTA</b>	<b>PORCENTAJE</b>
SI	1	7%
NO	13	93%
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>100%</b>

Los resultados de la encuesta sobre si se han planteado ordenanzas que busquen mejorar la gestión coactiva, permitió establecer que un 7% de los funcionarios considera que sí, mientras el 93% afirma que no. Con los datos obtenidos se puede evidenciar que no se han presentado ordenanzas en las que se establezcan lineamientos tendientes a mejorar la gestión del Área de Coactivas y por ende a aumentar las recaudaciones en la entidad municipal.

## Resultados de la Entrevista a Tesorera Municipal

Consultando a la Tesorera Municipal sobre la calificación de la gestión del área de coactivas, manifestó que en la anterior administración era muy poca la gestión coactiva. Al manejarla con tintes políticos, no se realizaba la cobranza para no ser mal vistos por la ciudadanía por lo que existe un rubro importante por recuperar a través de la gestión coactiva. La actual gestión de coactivas pasó de recuperar \$4,000.00 en 2014 (apenas iniciada la gestión) a \$100,000.00 en el año 2015.

Sobre el personal necesario para efectuar el trabajo, desde un punto de vista personal, la tesorera municipal, el Área de Coactivas, debe tener un mayor número de personas. Apenas contaba con 8 al iniciar la nueva administración por lo que en la actualidad se elevó el número a 16 personas.

Respecto de la estructura orgánica, es una tarea pendiente de realizar, porque es necesario jerarquizar y coordinar adecuadamente las actividades de esta importante área de recaudación tributaria municipal.

En cuanto a la realización de las diferentes tareas, no se cuenta con manuales de procedimientos en el área para su realización.

En referencia a las metas que se han planteado, se tiene proyectado que en el año 2016, se pueda recaudar por gestión de coactiva, un aproximado de \$1'000,000.00.

En cuanto a la coordinación departamental, se ha procedido a planificar reuniones con frecuencias no mayores a quince días para evaluar la gestión coactiva y determinar la incidencia de su recaudación en las finanzas municipales.

Se identificó que el principal problema, tiene que ver con la identificación de los ciudadanos deudores; a veces se niegan a recibir las notificaciones, tienen baja cultura de pago y ven al cobro como una obligación más no como un aporte.

Sobre la capacitación, se expresó que las actividades normalmente son realizadas previas a una inducción a los funcionarios del área pero hay que reconocer que existe una falencia de falta de capacitación continua a este talento humano para mejorar su gestión en beneficio de la institución.

## Resultados de la Entrevista a Jefe de Coactivas

Sobre la evaluación al área indique que existe una sobrecarga de procesos coactivos que no han sido despachados por los anteriores encargados. En términos generales, no se hacía gestión alguna por la recuperación de valores por cobrar que tenía a su haber la entidad.

Respecto a la suficiencia de personal, aunque el número de funcionarios se ha aumentado en prácticamente un 100%, se cree conveniente contratar más personal para que se pueda llegar a todos los sectores en los que se tiene que llegar con el cobro coactivo.

Sobre la remuneración y atención a funcionarios, apenas pueden ganar un básico y no reciben ingresos extras para su movilización, por lo que en algunas ocasiones se ven desmotivados al realizar su función, en pos de lograr las metas propuestas para el área.

Sobre la estructuración del área, no está correctamente estructurada; las actividades no se realizan en base a un organigrama sino en función de la experiencia propia de los encargados.

Respecto de la existencia de manuales de procedimientos, no se cuenta con manuales de procedimientos en el área.

Sobre las metas de recaudación, haciendo un análisis de los casi dos años de gestión, se incrementaron más de \$90,000.00 en cobro coactivo desde el 2014 al 2015, por lo que en el 2016, con mejoras y estrategias de equipo, se cree que se podría llegar a \$1`000,000.00 proyectados.

Identificando la principal problemática en el área de coactiva, la cuál es la baja cultura de los ciudadanos derivada de la falta de gestión de las anteriores administraciones.

Se realiza en conjunto con los funcionarios, una evaluación mensual de la gestión de coactiva, para conocer si se van o no alcanzando las metas propuestas.

Sobre las alternativas para mejorar la gestión de coactivas, se expresó que crear una ordenanza por medio de la cual se pueda primero normar la gestión coactiva en concordancia con las leyes que rigen a los municipios; de ahí en más se debe en lo posible estructurar adecuadamente el área, mejorar las condiciones y trato de los funcionarios, permitir la realización de descuentos en los convenios de pago, entre otros.

### 3.3 Análisis de Observación

Los resultados del proceso de observación fueron los siguientes:

Se observó que las actividades de los funcionarios se las realiza en función de un organigrama antiguo, hecha en administraciones pasadas y que no se ajusta a las necesidades actuales del área de coactiva.

Se conoció que no existe en el área de coactivas, manual alguno en el que se puedan identificar específicamente las actividades que deben ser realizadas por los funcionarios en cada uno de los procesos establecidos.

No se pudieron encontrar ordenanzas que el concejo cantonal haya discutido y emitido para que normen, regulen y apoyen la gestión del cobro coactivo en la entidad municipal.

No se pudo encontrar políticas de control interno, sobre las que se regulen las actividades de los funcionarios.

No se encontraron informes de procesos de evaluación y seguimiento en el desarrollo de la gestión coactiva.

## **CAPÍTULO 4**

### **DISCUSIÓN DE RESULTADOS**

Luego de la aplicación de las diferentes herramientas investigativas, se pudieron evidenciar varias consideraciones que se presentan en la gestión del área de coactivas del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Esmeraldas.

El estudio de Ramírez (2014), da cuenta de que en el proceso coactivo del Gobierno Municipal del cantón Riobamba no se han obtenido resultados eficaces; uno de los principales problemas que se presentan en la gestión coactiva, es la inexistencia de un adecuado y coherente organigrama estructural que permita un enlace efectivo entre los funcionarios encargados.

En consecuencia con lo expresado, en el presente estudio se identificó que en el Gobierno Municipal de Esmeraldas, las tareas y actividades de gestión coactiva han sido realizadas en base a la experiencia y pericia de los encargados, sin contar con un organigrama estructural y funcional del área.

Tomando como referencia el estudio de Gómez (2010), se pudo evidenciar que al interior del área de coactiva del Gobierno Municipal de San Cristóbal, no existe un manual de procedimientos coactivos que permitan a los funcionarios encargados, contar con una herramienta de control y procesos que posibilite la regulación y mejore los resultados de la gestión coactiva.

En el Gobierno Municipal de Esmeraldas, del mismo modo, las autoridades institucionales y los encargados de coactiva, no han diseñado manuales de procesos y procedimientos en los que todos los integrantes del departamento se apoyen para ejecutar de mejor forma su labor.

La tesis efectuada por Alcívar (2013), determinó que existen altos niveles de morosidad de los contribuyentes de predios urbanos en el Gobierno Municipal de Quinindé, siendo truncada la recaudación de recursos que permitan una mejor gestión de la entidad en favor de los ciudadanos.

Para ello, se plantea un plan de estrategias y mecanismos de cobranza que permitan el incremento de las recaudaciones por concepto del impuesto predial, de modo que se puedan disminuir los niveles de morosidad, se aumenten los ingresos y se pueda con los mismos, brindar obras y servicios públicos que satisfagan las necesidades de los quinindeños.

Gómez (2010), establece como objetivo de su investigación, elaborar un manual de procedimientos y de auditoría de gestión para el cobro coactivo en el Gobierno Municipal de San Cristóbal, detallando también la importancia de mejorar la gestión coactiva de este municipio.

Al igual que la investigación citada anteriormente, se diseña en la presente investigación, un manual de procedimientos y flujograma de procesos que permita mejorar la gestión administrativa y operativa para el cobro coactivo con procedimientos adecuados y eficientes, apegados a las leyes y ordenanzas municipales.

Por último, se pretende también plantear estrategias de gestión de cobro previo a la acción coactiva, por medio de las cuales, los encargados de la gestión coactiva realicen llamadas, visitas y citaciones, tomando en cuenta aspectos como la asertividad, relaciones afectivas, atención al cliente, entre otros.

## **CAPÍTULO 5**

### **CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**

#### **5.1 Conclusiones**

En base a los objetivos planteados se pudieron identificar las siguientes conclusiones:

- El organigrama del Área de Coactivas del Gobierno Municipal de Esmeraldas existente, no reúne las condiciones y características necesarias en la actual gestión de coactiva.
- No existen políticas departamentales de control interno dentro del área de gestión de coactiva.
- No se encontraron informes de procesos de evaluación y seguimiento sobre la gestión coactiva llevada a cabo en la entidad.
- No existe en el Área de Coactivas, un manual de procedimientos y flujogramas en los que se detallen las actividades que deben realizarse, así como los instrumentos que deben aplicarse para mejorar la recaudación derivada de la gestión coactiva municipal.

## **5.2 Propuesta**

MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PARA LA GESTIÓN DEL ÁREA DE COACTIVAS DEL GOBIERNO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN ESMERALDAS.

### **5.2.1 Justificación**

La elaboración de un manual de procedimientos y flujogramas para la gestión del área de coactivas del Gobierno Municipal de Esmeraldas, es necesario, ya que permitirá gestionar de forma eficiente, las acciones tendientes al efectivo cobro de las obligaciones que tienen pendientes los contribuyentes con la entidad municipal.

La propuesta es importante, debido a que se han evidenciado varias falencias en la ejecución de los procesos de gestión coactiva; con el manual de procedimientos y los flujogramas, se detallará que hacer desde el inicio de la recepción del título ejecutivo, el cobro del mismo, hasta la terminación y archivo del proceso coactivo.

El aporte práctico de la propuesta, radica en que con la implementación del manual, se abre la posibilidad de ejecutar la gestión coactiva para la recaudación de las obligaciones de contribuyentes de forma eficiente, ordenada y efectiva.

Entre otros impactos, se pueden mencionar:

- Ejecución de funciones en base a un manual de procesos y su respectivo flujograma operacional.
- Mejoras en las recaudaciones económicas por vía coactiva.

## 5.2.2 Objetivos

### Objetivo general

Diseñar alternativas de mejora que permitan mejorar la gestión del Área de Coactivas del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Esmeraldas.

### Objetivos específicos

- Definir la estructura orgánica bajo la cual se desarrollará la gestión del Área de Coactivas del Gobierno Municipal de Esmeraldas.
- Diseñar un manual y flujograma de procedimientos en el que se especifiquen de forma clara, los procesos a efectuar en la gestión coactiva municipal.
- Establecer la diferencia entre las características de gestión actual y las que se pretenden alcanzar con la propuesta.

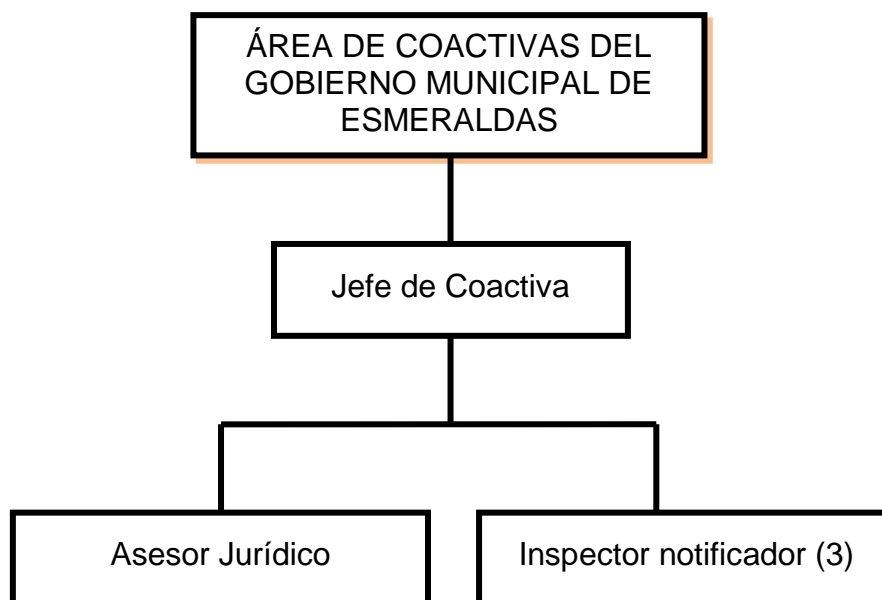
## 5.2.3 Ubicación sectorial

<b>Institución</b>	:	Gobierno Municipal de Esmeraldas
<b>Beneficiarios</b>	:	Funcionarios Área de Coactivas / GADME
<b>Dirección</b>	:	Bolívar y 9 de Octubre

## 5.2.4 Plan de trabajo

### 5.2.4.1 Estructura Organizacional actual

En la actualidad el área de coactivas está estructurada de la siguiente forma:

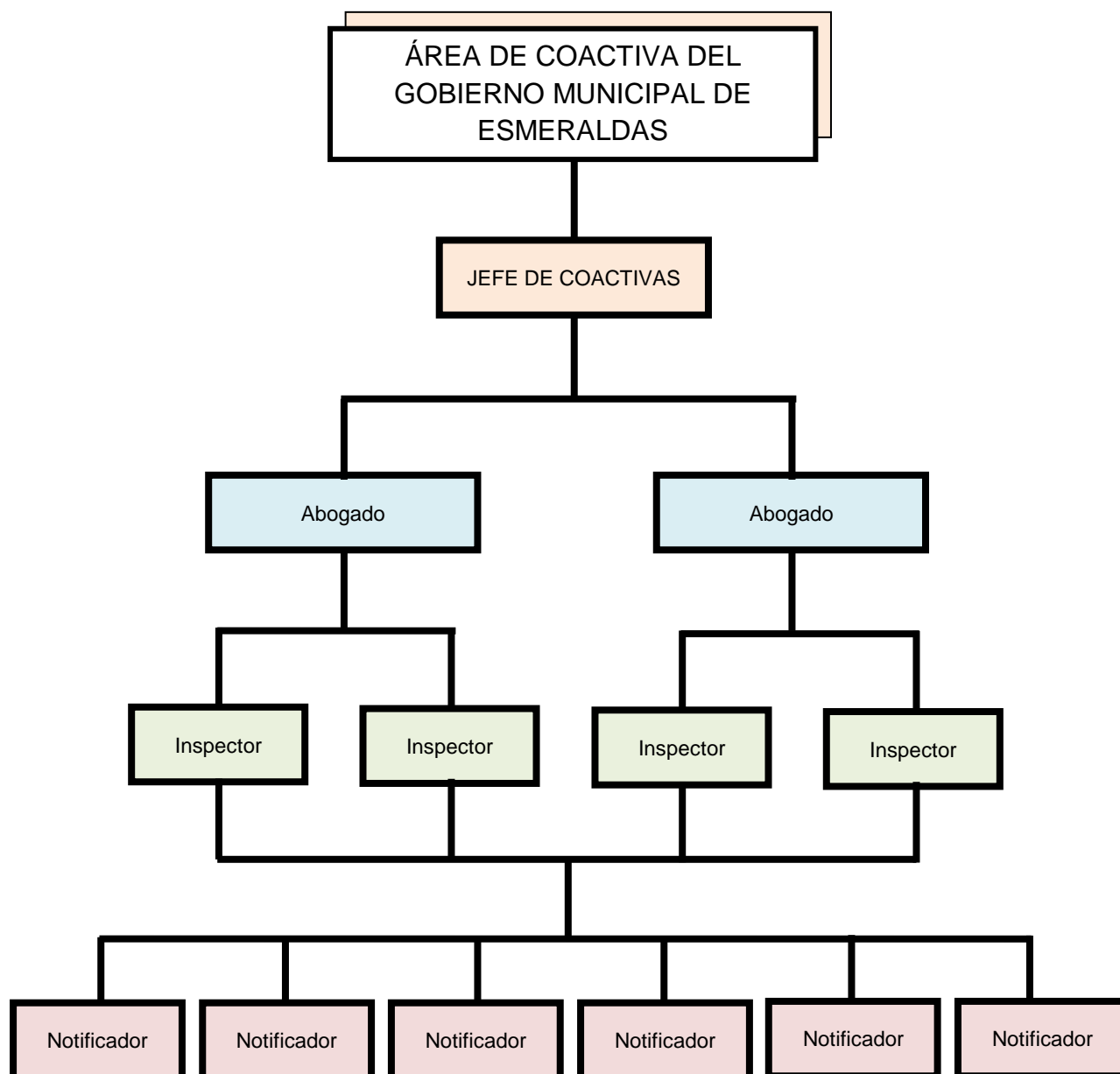


*Gráfico 4.- Organigrama actual*

Como se puede observar, la estructura orgánica del área de coactivas con la que se viene trabajando no es muy completa en comparación con las reales necesidades que tiene la entidad en términos de gestión coactiva.

A más del jefe de coactiva se cuenta solamente con un asesor jurídico que se encarga de las revisiones de los términos legales de los procesos coactivos; se cuenta también con dos inspectores que a la vez hacen las veces de notificadores, ocasionando una acumulación de trabajo y un bajo nivel de cobro de valores por esta vía.


### 5.2.4.2 Estructura Organizacional Propuesta



**Gráfico 5.-** Organigrama propuesto

## 5.2.4.2 Manual y Flujograma de Procedimientos

Tabla 9.- Manual y flujograma de procedimientos

	<b>MANUAL DE PROCESOS DE GESTIÓN DEL ÁREA COACTIVA DE GADME</b>	<b>Código:</b> MP- GC1
		<b>Versión:</b> 01
		<b>Fecha:</b> Abril 2016
<p><b>1.- Objetivo.-</b> Ejecutar las acciones y actividades que permitan el cobro de obligaciones tributarias a favor del Gobierno Municipal de Esmeraldas en base a la normativa vigente, en pos de mejorar y aumentar los recursos financieros en la entidad municipal.</p>		
<p><b>2.- Alcance.-</b> Los procedimientos plasmados en el presente manual, inician desde la recepción del título ejecutivo hasta que se emita el auto que establece la terminación y archivo del proceso de acción coactiva.</p>		
<p><b>3.- Definiciones.-</b> A continuación se presentan los diferentes términos que se presentan en la legislación vigente y que se deben conocer en cada uno de los procesos de acción coactiva.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Título Ejecutivo.-</b> Se refieren a los documentos en los que se expresa la obligación clara y exigible que debe cobrar la entidad municipal al ciudadano deudor.</li> <li>▪ <b>Ejecutoria del Título Ejecutivo.-</b> Se refiere a la operatividad del título ejecutivo, luego de que presentado al deudor, no presentó ningún recurso de reposición, lo que hace que la decisión sea en firme.</li> <li>▪ <b>Avocar conocimiento.-</b> Se refiere a la revisión de la documentación y por ende a la determinación que permite seguir con el proceso de cobro coactivo.</li> <li>▪ <b>Autos.-</b> Son los diferentes escritos que se presentan en cada proceso coactivo.</li> <li>▪ <b>Requerimiento.-</b> Son las notificaciones que se envían al deudor para que pueda acercarse a la entidad municipal en pos de llegar a un acuerdo de pago que evite la ejecución del cobro coactivo.</li> <li>▪ <b>Acuerdo de Pago.-</b> Se refiere al convenio al que llegan el deudor y la entidad</li> </ul>		

municipal para el pago de la deuda en cuotas o partes en base a una garantía otorgada por el deudor.


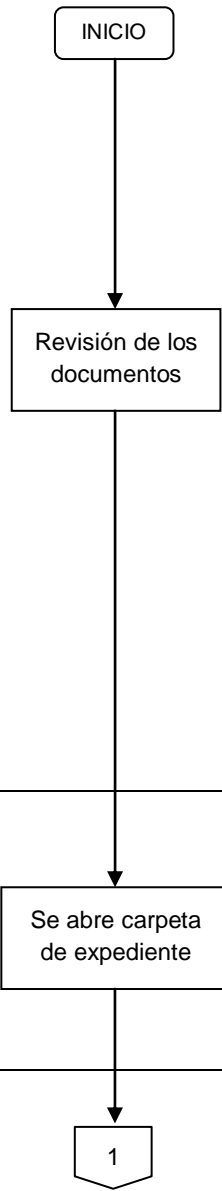
- **Mandamiento de Pago.-** Tiene que ver con el acto administrativo que dicta el juez coactivo y que expresa la orden que tiene el deudor para pagar a favor del Gobierno Municipal de Esmeraldas por concepto de capital e intereses del título ejecutivo.
- **Notificaciones.-** Son todos los documentos que se envían al deudor para hacerle saber que tiene una obligación de pago con la entidad municipal y que si no lo hace se expone a las sanciones previstas en el proceso coactivo.
- **Investigación de Bienes.-** Es un proceso por medio del cual, el ejecutor de la acción coactiva, emite comunicaciones a diferentes entidades para conocer información sobre los bienes que tiene el deudor y están registrados en el sistema general de información.
- **Medidas Cautelares.-** Son medidas que se toman para asegurar el pago de los valores adeudados, inmovilizando comercialmente todos los bienes que posee el deudor para ponerlos a la venta o adjudicarlos si no comparece al pago.
- **Remate de Bienes.-** Se ponen a la venta de los bienes embargados al deudor toda vez que el mismo no haya atendido oportunamente la deuda.
- **Archivo.-** Cuando se hay cobrado la deuda a través de convenios, pago total o remate de bienes, se archiva de forma definitiva el proceso de acción coactiva.



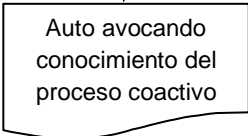
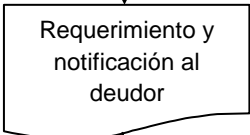
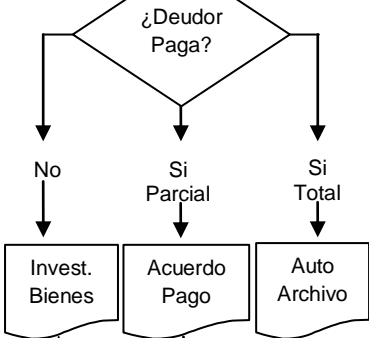

**4.- Normatividad.-** Los procesos de acción coactiva observarán las normativas estipuladas en las siguientes leyes:



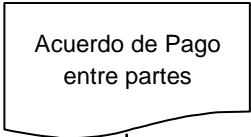
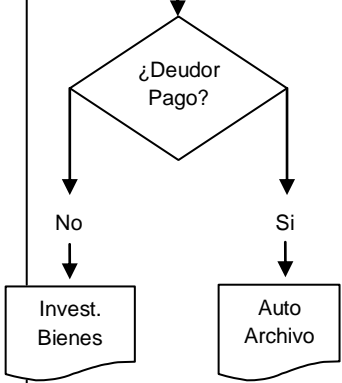
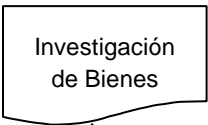

- Constitución de la República del Ecuador
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
- Ley de Régimen Tributario Interno
- Reglamento Interno Municipal


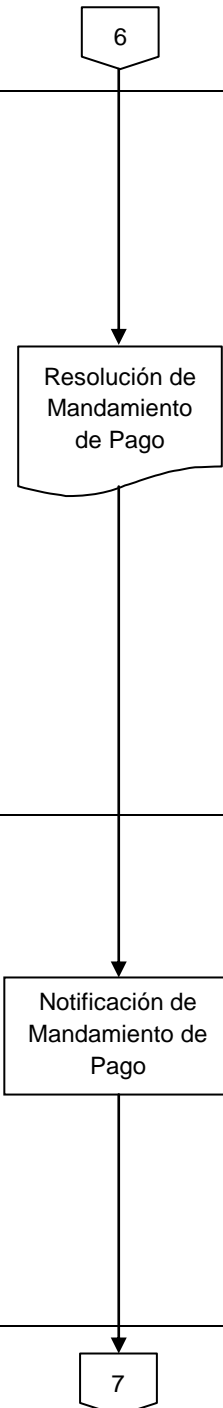
**5.- Desarrollo.-** Se exponen a continuación, los diferentes procesos que deben seguirse en la gestión de cobro coactiva, desde la recepción de los documentos hasta el archivo del proceso una vez efectuado el cobro de la obligación:


Tabla 10.- Manual de procesos de gestión coactiva


	<b>MANUAL DE PROCESOS DE GESTIÓN DEL ÁREA COACTIVA DE GADME</b>	<b>Código:</b> MP- GC1
		<b>Versión:</b> 01
		<b>Fecha:</b> Abril 2016
<b>FLUJOGRAMA</b>	<b>ACTIVIDADES</b>	<b>RESPONSABLES</b>
 <pre> graph TD   A([INICIO]) --&gt; B[Revisión de los documentos]   B --&gt; C[Se abre carpeta de expediente]   C --&gt; D{{1}} </pre>	<p><b>Reparto de Proceso e identificación del título ejecutivo a favor de GADME</b></p> <p><b>Revisión documental de soportes de título:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acto o documento.- Se revisa la identificación del deudor, los valores a cobrar, su concepto y la presentación de recursos de reposición ante la entidad.</li> <li>▪ Notificaciones.- Se revisa si acaso ya ha sido enviada alguna notificación.</li> <li>▪ Recurso de Reposición.- Se revisa si el título está ya resuelto y notificado debidamente.</li> <li>▪ Constancia de Ejecutoría.- En caso de ser necesario, se revisa que el acta tenga un número correspondiente con el título y esté en firme; del mismo modo se revisan los antecedentes que sean soportes.</li> </ul>	<p>Jefe de Coactivas y colaboradores</p>
	<p>Se realiza la apertura de la carpeta en la que se contendrán los documentos del expediente, diseñando una caratula de marcación de acuerdo a las normas legales vigentes y se procede a adecuar un sitio para la ubicación de la carpeta del título.</p>	<p>Secretaría de Coactivas</p>


	<b>MANUAL DE PROCESOS DE GESTIÓN DEL ÁREA COACTIVA DE GADME</b>	<b>Código:</b> MP- GC1
		<b>Versión:</b> 01
		<b>Fecha:</b> Abril 2016
<b>FLUJOGRAMA</b>	<b>ACTIVIDADES</b>	<b>RESPONSABLES</b>
		
	<p>Se crea el auto que avoca conocimiento del proceso coactivo, conteniendo tal documento, el número del proceso, fecha de emisión y firma de responsabilidad del Jefe de Coactiva.</p>	<p>Jefe de Coactivas, Secretaria y colaboradores</p>
	<p>Luego de la primera fase, se da inicio a la persuasión para el cobro de la obligación a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Correo electrónico.- Se envían emails al correo del deudor para dar a conocer la obligación que tiene este con el GADME.</li> <li>▪ Llamadas telefónicas.- Para contactarse directamente con el deudor y pactar una reunión.</li> <li>▪ Oficios.- Escritos enviado al domicilio del deudor.</li> </ul>	<p>Secretaria y colaboradores</p>
	<p>En caso de que el deudor pague, se recibe la copia del pago con la verificación en la cuenta de la entidad.</p> <p>Se crea un auto de archivo, en el que se detalla datos del título, valores consignados, fecha y firma del Jefe de Coactiva.</p> <p>Se realiza notificación al deudor, comunicando el pago y archivo tanto al deudor como a la oficina en la que se efectuó el pago.</p>	<p>Jefe de Coactivas, Secretaria y colaboradores</p>
		


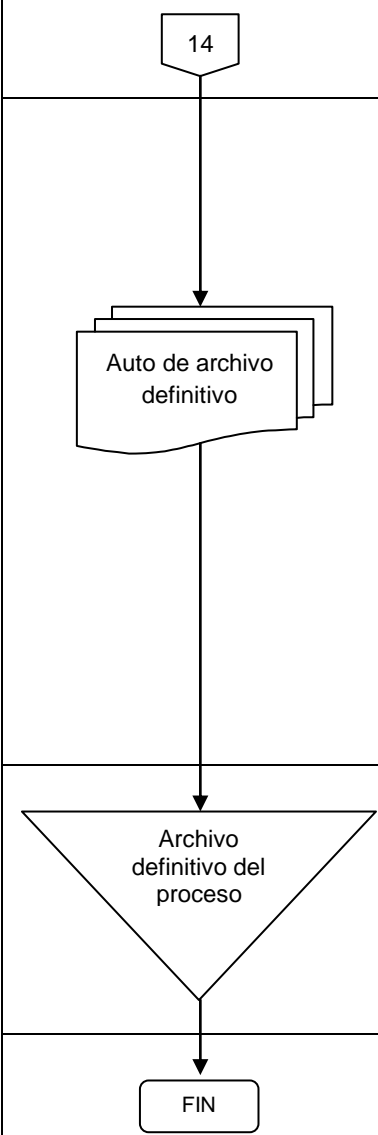
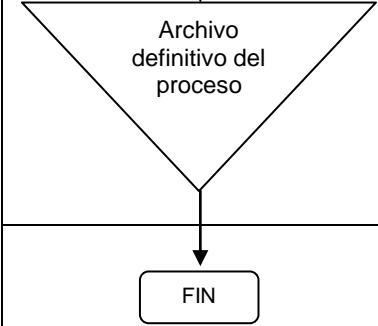
	<b>MANUAL DE PROCESOS DE GESTIÓN DEL ÁREA COACTIVA DE GADME</b>	<b>Código:</b> MP- GC1
		<b>Versión:</b> 01
		<b>Fecha:</b> Abril 2016
<b>FLUJOGRAMA</b>	<b>ACTIVIDADES</b>	<b>RESPONSABLES</b>
		
	<p>Si el deudor solicita pagar los valores adeudados en cuotas, se puede suscribir un convenio entre el suscrito y el GADME, en el que necesariamente deben expresarse los datos completos de valores, cuotas, control de abonos, etc.</p>	<p>Jefe de Coactivas, Secretaria y colaboradores</p>
	<p>En el caso de que el deudor cancele las cuotas en su totalidad se realiza el auto de archivo del proceso de cobro.</p> <p>Si el cliente no paga con los abonos acordados se realiza la acción de cobro coactivo, actualizando la información de bienes del deudor.</p>	<p>Jefe de Coactivas, Secretaria y colaboradores</p>
	<p>Cualquiera que sea la etapa del proceso, deben realizarse los procesos de investigación de bienes, enviando a entidades como la Cámara de Comercio, Superintendencia de Bancos, Agencia de Tránsito, entre otras entidades de información general, documentos en los que se indique los nombres e identificación del deudor en pos de obtener los registros en los que se manifieste los bienes o propiedades que estén a nombre del deudor.</p>	<p>Jefe de Coactivas, Secretaria y colaboradores</p>
		

	<b>MANUAL DE PROCESOS DE GESTIÓN DEL ÁREA COACTIVA DE GADME</b>	<b>Código:</b> MP- GC1
		<b>Versión:</b> 01
		<b>Fecha:</b> Abril 2016
<b>FLUJOGRAMA</b>	<b>ACTIVIDADES</b>	<b>RESPONSABLES</b>
	<p>Se elabora el acto administrativo en la que se detalle la orden para que el deudor cancele a favor del GADME el título ejecutivo, el mismo que debe contener lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Parte considerativa.- Datos exactos del deudor (C.I, nombres o razón social, etc.). Razón social de la entidad que ejecuta el cobro, identificación del título, valores, intereses, fecha de emisión, etc.</li> <li>▪ Parte resolutive.- Detalle de la orden de pago en favor del GADME, especificando valor de capital, intereses, la fecha de exigibilidad del título. Orden clara y precisa de pagar dentro de los siguientes 15 días luego de expedir la orden. Posibilidad de excepciones.</li> </ul>	<p>Jefe de Coactivas, Secretaria y colaboradores</p>
	<p>Se procede luego a la notificación al deudor de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Personal.- Mediante un email a su correo electrónico, para que comparezca hasta en 10 días.</li> <li>▪ Por correo.- Si luego de los 10 días de comparecencia no se presenta el deudor, se procede a enviarle una carta a su casilla.</li> <li>▪ Por aviso.- Cuando las anteriores opciones no han tenido efectivos resultados, se hace la notificación por medio de la prensa.</li> </ul>	<p>Jefe de Coactivas, Secretaria y colaboradores</p>

	<b>MANUAL DE PROCESOS DE GESTIÓN DEL ÁREA COACTIVA DE GADME</b>	<b>Código:</b> MP- GC1
		<b>Versión:</b> 01
		<b>Fecha:</b> Abril 2016
<b>FLUJOGRAMA</b>	<b>ACTIVIDADES</b>	<b>RESPONSABLES</b>
<p style="text-align: center;">8</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">       Proposición y trámite de Excepciones     </div> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">9</p>	<p>Si se da el caso, de que luego de la presentación del mandamiento de pago, dentro de los 15 días hábiles posteriores, el deudor presente excepciones debidamente justificadas se procederá así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Que la solicitud haya sido presentada personalmente por el deudor.</li> <li>▪ Si es una persona jurídica, presentar las justificaciones del caso.</li> <li>▪ Verificar que se hayan adjuntado las pruebas de las que se hace referencia.</li> <li>▪ Establecer si el deudor solicitó pruebas o el jefe de coactivas lo hizo de oficio.</li> <li>▪ Luego de analizar las pruebas, el ejecutor de coactiva resolverá las excepciones propuestas por medio de resolución.</li> <li>▪ Esta resolución deberá establecer que no se encuentran probadas las pruebas y se continúa con el proceso. En el caso de que se aprueben se dará por culminado el proceso y se levantan las medidas cautelares.</li> </ul> <p>En cuanto al término para resolver las excepciones, se dará dentro del mes siguiente a la presentación de las pruebas a través de una resolución.</p>	<p>Jefe de Coactivas, Secretaria y colaboradores</p>

	<b>MANUAL DE PROCESOS DE GESTIÓN DEL ÁREA COACTIVA DE GADME</b>	<b>Código:</b> MP- GC1
		<b>Versión:</b> 01
		<b>Fecha:</b> Abril 2016
<b>FLUJOGRAMA</b>	<b>ACTIVIDADES</b>	<b>RESPONSABLES</b>
<div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 40px; margin: 0 auto; display: flex; align-items: center; justify-content: center;">10</div>		
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">           Resolución que ordena seguir con la ejecución del acto         </div>	<p>Una vez que haya vencido el plazo para presentar excepciones y éstas, no fueran propuestas y por ende el deudor no ha pagado, se emite la resolución ordenando seguir con el proceso y emitir las medida cautelares si acaso no se han dado.</p>	<p>Jefe de Coactivas, Secretaria y colaboradores</p>
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">           Liquidación y verificación del crédito         </div>	<p>En cuanto a la liquidación del crédito, deberá constar con los siguientes detalles:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Detalle de liquidación provisional calculando intereses, que luego de revisada permite emitir la liquidación definitiva.</li> <li>▪ Se emite un auto en el que se estipula que ya no han espacio para presentar algún recurso y se traslada en un término de 3 días.</li> <li>▪ Notificar al deudor el auto de liquidación.</li> <li>▪ En días posteriores, si es necesario, se realizaran modificaciones si acaso son viables y conforme a la ley.</li> </ul>	<p>Secretaria y colaboradores</p>
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">           Resolución decretando medidas cautelares         </div>	<p>El encargado de ejecutar el acto administrativo, mediante resolución, decretará el embargo de los bienes del deudor.</p> <p>Dicha resolución se oficiará a todas las entidades que contengan información para que se proceda a inscribir el embargo.</p>	<p>Jefe de Coactivas, Secretaria y colaboradores</p>
<div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 40px; margin: 0 auto; display: flex; align-items: center; justify-content: center;">11</div>		

	<b>MANUAL DE PROCESOS DE GESTIÓN DEL ÁREA COACTIVA DE GADME</b>	<b>Código:</b> MP- GC1
		<b>Versión:</b> 01
		<b>Fecha:</b> Abril 2016
<b>FLUJOGRAMA</b>	<b>ACTIVIDADES</b>	<b>RESPONSABLES</b>
<p style="text-align: center;">12</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Avalúo de los Bienes Embargados al deudor</div> <p style="text-align: center;">↓</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Remate de los Bienes Embargados</div> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">13</p>	<p>Se da inicio a la aplicación de medidas cautelares en pos de la materialización de la obligación no atendida por el deudor, verificando los siguientes documentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La constancia del embargo, secuestro y avalúo de bienes.</li> <li>▪ La resolución de las oposiciones presentadas en el proceso.</li> <li>▪ Que si hubo una facilidad de pago, haya sido resuelta.</li> <li>▪ Que no exista en el expediente demanda alguna ante el Contencioso Administrativo.</li> <li>▪ Se dicta auto señalando la fecha, hora y sitio en el que se efectuará el remate de los bienes embargados en base a la ley.</li> </ul>	<p>Jefe de Coactivas, Secretaria y colaboradores</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Por medio de la prensa, se anuncia al público la ejecución del remate de los bienes.</li> <li>▪ Se elabora el acta de diligencia del proceso de remate, el que contendrá fecha, ofertas de los postores, designación del rematante, detalle de bienes rematados, etc.</li> </ul>	<p>Jefe de Coactivas, Secretaria y colaboradores</p>

	<b>MANUAL DE PROCESOS DE GESTIÓN DEL ÁREA COACTIVA DE GADME</b>	<b>Código:</b> MP- GC1
		<b>Versión:</b> 01
		<b>Fecha:</b> Abril 2016
<b>FLUJOGRAMA</b>	<b>ACTIVIDADES</b>	<b>RESPONSABLES</b>
	<p>Se verifica que los valores consignados del proceso, hayan sido acreditados a la cuenta de la entidad, derivados del pago o de la venta de los bienes embargados.</p> <p>Luego de la verificación, se procede a dictar el auto de archivo en el que se detallarán:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fecha de ingreso.</li> <li>▪ Número de comprobante de cobro.</li> <li>▪ Los valores recaudados.</li> <li>▪ La razón que asienta el archivo.</li> <li>▪ La firma del funcionario responsable del proceso.</li> </ul>	<p>Jefe de Coactivas, Secretaria y colaboradores</p>
	<p>El auto de archivo, será notificado al deudor por medio de un correo electrónico y al departamento en que se originó la acción coactiva.</p>	<p>Jefe de Coactivas, Secretaria y colaboradores</p>
<p>Elaborado por _____</p>	<p>Revisado por: _____</p>	<p>Aprobado por: _____</p>

### **5.2.4.3 Estrategias de Gestión de Cobranza Precoactiva**

Con la finalidad de evitar que las deudas que tienen pendientes los ciudadanos con el Gobierno Municipal de Esmeraldas, lleguen al proceso coactivo, la entidad como tal debe programar estrategias y lineamientos que posibiliten llegar a acuerdos y pagos sin necesidad de entablar la acción coactiva.

Al momento de que un contribuyente de la entidad municipal tenga retrasos en el pago de sus obligaciones, deben establecerse acciones que se apliquen de manera inmediata, ya que cuando más demore el pago, menor serán los valores de recuperación de cartera, puesto que los ciudadanos cambian de domicilio, pagan otros compromisos y se quedan sin bienes que garanticen el pago de la deuda con la entidad municipal.

Es sumamente importante que se cuente con estrategias de cobranza precoactiva que tome en consideración diversas vías de contacto como llamadas telefónicas, misivas, visitas domiciliarias, entre otros.

Hay que recalcar que en pos de una eficiente gestión precoactiva, se trate de conocer en lo posible las características de los ciudadanos contribuyentes, qué hábitos tienen, estímulos de pago que permita tener una aproximación lo más objetiva posible a los riesgos en los elementos del proceso de cobranza.

Deben estipularse claramente los montos adeudados, el tiempo de la obligación, cómo está la situación actual de pagos y si la deuda es corriente o tiene significativo retraso, estableciendo el tiempo exacto del mismo.

Con lo expresado anteriormente, es indispensable que se estudien e identifiquen las tendencias de comportamiento de pago de cada uno de los segmentos en los que se dividen los ciudadanos contribuyentes, de modo

que se puedan aplicar las estrategias más efectivas posibles para el mejoramiento de la recaudación tributaria municipal.

Entre las principales estrategias para una eficiente gestión de cobranza precoactiva en el Municipio de Esmeraldas, se pueden mencionar:

✓ **Gestión de cobranza domiciliaria**

Es un método de cobranza por medio del cual, se notifica al deudor directamente en su domicilio, en pos de lograr un acuerdo previo para la cancelación de su obligación; al ser una gestión de cobranza de careo, su ejecución es más efectiva, ya que el deudor manifiesta la voluntad o capacidad para cumplir con lo adeudado de forma preliminar.

✓ **Gestión de cobranza telefónica**

Es una gestión o estrategia persuasiva que busca el pago voluntario de los valores adeudados por los contribuyentes deudores sin llegar a la acción coactiva. Es una estrategia muy sensible, que genera riesgos, por lo que el funcionario encargado de realizar las llamadas, debe tener conocimientos de temas sobre relaciones humanas, negociación, atención al cliente, asertividad, entre otros aspectos, que permitan obtener los resultados esperados.

✓ **Cartas y requerimientos de pago**

Son comunicaciones dirigidas a los contribuyentes deudores en las que se les notifica los valores que debe cancelar a la entidad municipal, notificándoles que se les está dando una oportunidad de arreglar el pago de forma armónica y dejando sentada razón de que si no existe una respuesta positiva de su parte, la deuda será ejecutada por la vía coactiva.

### ✓ Citaciones

En el caso de que luego de la búsqueda en el domicilio, las llamadas telefónicas y requerimientos armónicos de solución de pago de la obligación, se procede a entregar en persona al deudor una citación para que se presente en la entidad municipal para que exponga sus criterios y proposiciones para arreglar la situación pendiente, dejando claro que su inasistencia es considerado como falta de voluntad de pago para con la obligación.

### ✓ Envío de correos electrónicos

Mediante esta estrategia se realiza el envío de emails a los contribuyentes deudores de la entidad municipal, para que a más de las notificaciones escritas enviadas y entregadas, se deje constancia electrónica, vía correo, del detalle de las cuentas por pagar que tiene pendiente para con la institución.

### ✓ Información con otras entidades públicas

Buscando la relación y coordinación con otras entidades públicas que manejen información y registros de los ciudadanos, con el propósito de que en caso de cambios de domicilios, de adquisición y registro de bienes anteriores y adquiridos, de forma que se puedan tener las herramientas y datos suficientes para llevar a cabo una efectiva fiscalización de las obligaciones tributarias.

### ✓ Campañas de facilidades de pago

El Gobierno Municipal de Esmeraldas, deberá poner a disposición de los contribuyentes deudores, la posibilidad de cancelar sus obligaciones a través

de convenios de pago, la entrega de bienes, valores o servicios en favor de la entidad municipal para subsanar las obligaciones.

✓ **Convenios de recaudación**

A más de las ventanillas en el Gobierno Municipal de Esmeraldas, se deben implementar acuerdos en los que los contribuyentes municipales puedan utilizar ventanillas o canales informáticos de entidades financieras para la facilidad de pago de sus obligaciones con la entidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcivar, A. (2013). *Diagnóstico de los procesos de cobranza tributaria municipal por conceptos de predios urbanos en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quinindé* . Esmeraldas, Ecuador : Ed. Universidad Técnica "Luis Vargas Torres".
- Castillo, F. (2010). *La Cobranza Coactiva en la Administración Tributaria Facultad, Oportunidad y Eficiencia* . México D.F: Ed. CIAT - AEAT.
- Cootad. (2008). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito, Ecuador: Ed. Gobierno del Ecuador.
- Cupelli, R. (2000). *Créditos y Cobranzas*. Buenos Aires, Argentina : Ed. Mucci.
- Dávalos, N. (2002). *Enciclopedia Básica de Administración, Contabilidad y Auditoría*. Quito, Ecuador : Ed. Ecuador.
- Delattre, M. (2001). *Influencia de las Nuevas Tecnologías en Recaudación y Cobranza Tributarias* . Washington, Estados Unidos: Ed. Delattre .
- Díaz, N. (2006). *Las Competencias y Organización de la Administración Tributaria en la Cobranza* . Madrid, España: Ed. CIAT.
- Ecuamundo1.com. (7 de Marzo de 2012). *Acerca de Derecho Tributario* . Recuperado el 20 de Enero de 2016, de sitio web de Ecuamundo1.com : <http://www.ecuamundo1.com/lex-dura-lex/derecho-tributario>
- Eumed.net. (4 de Marzo de 2010). *Acerca de Administración Tributaria Municipal*. Recuperado el 20 de Enero de 2016, de sitio web de Eumed.net: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2009b/563/administracion%20tributaria%20municipal%20resumen.htm>
- Gómez, W. (2010). *Manual de Procedimientos y de Auditoría de Gestión para el cobro coactivo en el Gobierno Municipal de San Cristóbal*. Quito, Ecuador: Ed. Universidad Tecnológica Israel.

- Maldonado, M. (2001). *Auditoría de Gestión*. Quito, Ecuador : Ed. Luz de América.
- Muñoz, N., & Bustamante, M. (2010). *Facultades Legales de la Administración Tributaria para el Cobro de la Deuda Tributaria* . Buenos Aires, Argentina: Ed. Independiente.
- Nunes, P. (2010). *Gestión Financiera*. Lisboa, Portugal : Ed. Lusa.
- Ojeda, J. (2010). *La autonomía municipal en el Ecuador. Concepto y evolución histórica*. Quito, Ecuador : Ed. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Pereira, M. (2011). *Bases para la Administración Financiera*. Asturias, España: Ed. Treas.
- Ramírez, M. (2014). *El Proceso Coactivo en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Riobamba y su incidencia en la recuperación de Cartera Vencida de Predio Rural generada en el periodo 2008 – 2012* . Quito, Ecuador: Ed. Universidad Central del Ecuador .
- Sánchez, M. (2010). *Examen Especial a la recaudación por el arrendamiento de puestos en plazas y mercados en el Ilustre Municipio de Ambato*. Ambato, Ecuador: Ed. Universidad Técnica de Ambato.
- Sánchez, P. (2010). *Eficacia Organizacional*. Madrid, España: Ed. Materprint.
- Thompson, A. (2005). *Administración Estratégica*. México D.F: Ed. Azteca.
- Universidad Central del Ecuador . (2010). *Manual de Administración para empresas públicas*. Quito, Ecuador : Ed. Central.

**ANEXOS**

## ANEXO 1 - MODELO DE ENCUESTAS



Estimado Sr (a). Me permito llamar su atención para pedir su colaboración en el afán de conocer su criterio sobre la realización de una investigación referente a la gestión del Área de Coactivas del Gobierno Municipal de Esmeraldas, por lo que solicito de forma objetiva, responda al siguiente cuestionario.

1. ¿Desde hace que tiempo presta sus servicios en el Área de Coactivas del Gobierno Municipal de Esmeraldas?

DE 0 A 1 AÑO

DE 1 A 3 AÑOS

MÁS DE 3 AÑOS

2. ¿Se han dado a conocer entre los integrantes del área, las metas institucionales que se esperan de la gestión coactiva?

SI

NO

3. ¿Cree usted que el Área de Coactivas del Gobierno Municipal de Esmeraldas, está orgánicamente bien estructurada?

SI

NO

4. ¿Cómo califica la jerarquización y coordinación de funciones existente en el área?

EFICIENTE

REGULAR

DEFICIENTE

5. ¿Existen políticas de control interno que deban observar los funcionarios del área para llevar a cabo sus funciones?

SI

NO

6. ¿Se aplica un seguimiento permanente a las actividades y procesos de los funcionarios que laboran en el área?

TOTALMENTE

MEDIANAMENTE

MÍNIMAMENTE

7. ¿Se llevan a cabo evaluaciones sobre la gestión del Área de Coactivas del Gobierno Municipal de Esmeraldas?

SIEMPRE

A VECES

CASI NUNCA

8. ¿Son socializadas entre los funcionarios del área, los resultados de las evaluaciones de la gestión coactiva?

SI

NO

9. ¿Existe un manual de procedimientos y flujogramas en los que se establezcan las actividades inherentes al Área de Coactivas del Gobierno Municipal de Esmeraldas?

SI

NO

10. ¿Se han diseñado y presentado ordenanzas en las que se busque mejorar la gestión del Área de Coactivas del Gobierno Municipal de Esmeraldas?

SI

NO

AGRADEZCO SU CONTRIBUCIÓN  
ABG. MARCEL ORELLANA RHOR

## ANEXO 2 - MODELO DE ENTREVISTA



Estimado Sr (a)., Me permito llamar su atención para pedir su colaboración para conocer su criterio sobre la realización de una investigación referente a la gestión del Área de Coactivas del Gobierno Municipal de Esmeraldas, por lo que solicito de forma objetiva, responda al siguiente cuestionario.

1. ¿Desde que asumió el cargo de Tesorera Municipal, cómo califica la gestión del Área de Coactivas del Gobierno Municipal de Esmeraldas?

.....

.....

.....

2. ¿Cuenta el área de coactivas con el suficiente personal para la realización efectiva de su gestión de cobranza?

.....

.....

.....

3. ¿Está correctamente estructurada el Área de Coactivas?

.....

.....

.....

4. ¿Se cuenta con manuales de procedimientos para el ejercicio de las funciones en el Área de Coactivas?

.....

.....

.....

5. ¿Cuál es la meta de recaudación por gestión coactiva que se ha proyectado en el año 2016?

.....  
.....  
.....

6. ¿Existe una adecuada coordinación entre el Departamento Financiero y el Área de Coactivas de la entidad municipal?

.....  
.....  
.....

7. ¿Cuál es la principal problemática que se presenta en la gestión coactiva?

.....  
.....  
.....

8. ¿Los funcionarios del Área de Coactivas están debidamente capacitados para realizar su labor?

.....  
.....  
.....

AGRADEZCO SU CONTRIBUCIÓN  
ABG. MARCEL ORELLANA RHOR

## ANEXO 3 – GUÍA DE OBSERVACIÓN

**Tabla 11.-** *Guía de observación*

<b>GUÍA DE OBSERVACIÓN</b>		
<b>TESIS:</b> Diagnóstico general del área de coactivas del Gobierno Autónomo Municipal de Esmeraldas.		
<b>SITUACIÓN A OBSERVAR:</b> Gestión del área de coactivas.		
<b>OBJETIVO:</b> Diagnosticar cómo se desarrolla la actividad de los funcionarios en esta área.		
<b>HECHOS O CASOS</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>COMENTARIOS</b>
1.- ¿Existe un organigrama estructural en el área de coactivas?	Se observó que las actividades de los funcionarios se las realiza en función de un organigrama antiguo, hecha en administraciones pasadas y que no se ajusta a las necesidades actuales del área.	Se hace necesario e importante que se reestructure el organigrama estructural para mejorar la gestión de los funcionarios en el área de coactivas.
2.- ¿Se cuenta con manuales de procedimientos y flujogramas para la realización de las actividades?	Se conoció que no existe en el área de coactivas, manual alguno en el que se puedan identificar específicamente las actividades que deben ser realizadas por los funcionarios en cada uno de los procesos establecidos.	Sin la existencia de manuales no existirá uniformidad de criterios para realizar las mismas tareas.
3.- ¿Existen ordenanzas que regulen y mejoren la gestión de coactivas del Gobierno Municipal?	El concejo cantonal no ha discutido ni emitido ordenanzas que normen, regulen y apoyen la gestión del cobro coactivo en la entidad municipal	Los responsables del área de coactivas, deben poner en conocimiento del concejo cantonal, los problemas por los que se atraviesa en la gestión coactiva, para que fundamentada legalmente, se puedan ejecutar acciones para mejorar las recaudaciones.
4.- ¿Se han aplicado políticas de control que aseguren la efectividad de la gestión del área de coactivas?	No se pudo encontrar políticas de control interno, sobre las que se regulen las actividades de los funcionarios.	Es necesario que se establezcan procedimientos de control que apoyen el proceso de cobranza y lleven un orden documental y procesal de todo lo que se realiza en el área
5.- ¿Existen informes de seguimiento a los procesos efectuados en la gestión de coactivas?	No se encontraron informes de procesos de evaluación y seguimiento en el desarrollo de la gestión coactiva.	Se deben programar procesos de evaluación y seguimiento de los procesos para conocer en un momento determinado si las actividades están siendo ejecutadas conforme a lo planificado y si se necesita efectuar cambios.