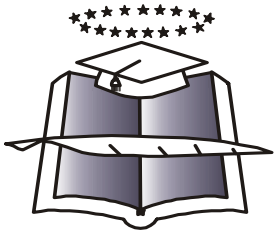

UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

MAESTRÍA NEGOCIOS INTERNACIONALES Y GESTIÓN DE COMERCIO EXTERIOR

"TRABAJO DE TITULACIÓN EXAMEN COMPLEXIVO" PARA LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE MAGISTER EN NEGOCIOS INTERNACIONALES Y GESTIÓN DE COMERCIO EXTERIOR

"ESTRATEGIAS PARA EVITAR LA PRESCRIPCIÓN DE VALORES LIQUIDADOS POR CONCEPTO DE INFRACCIONES ADUANERAS EN LA DIRECCIÓN DISTRITAL DE GUAYAQUIL DEL SENAE"

AUTOR:

ING. LUISA PAMELA DEL ROCÍO CÁRDENAS CASTILLO

TUTOR:

EC. BRÍGIDA ALEJANDRINA QUIJIJE TORRES, MSc.

GUAYAQUIL – ECUADOR

ABRIL 2016

Presidencia de la República del Ecuador | SENESCYT Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación | Plan Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes

REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIAS Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO ESTUDIO DE CASO EXAMEN COMPLEXIVO

TÍTULO: Estrategias para evitar la prescripción de valores liquidados por concepto de infracciones aduaneras en la dirección distrital de Guayaquil del SENAE

AUTOR/ES: Ing. Luisa Pamela Del Rocío Cárdenas Castillo.	**REVISORES:**
INSTITUCIÓN: Universidad de Guayaquil	**FACULTAD:** Economía

PROGRAMA: Maestría en Negocios Internacionales y Gestión en Comercio Exterior

FECHA DE PULICACIÓN:	**NO. DE PÁGS:**

ÁREA TEMÁTICA: Gestión administrativa.

PALABRAS CLAVES: Contravención, falta reglamentaria, gestión de cobranza, proceso coactivo, ejecución de garantía, reclamo administrativo, recurso de revisión, juicio penal.

RESUMEN: El objetivo general del presente estudio consiste en diseñar Estrategias que aseguren la recaudación oportuna de las liquidaciones manuales emitidas por concepto de infracciones aduaneras.

Para el efecto, la investigación se orienta a determinar las causas que inciden en la demora de la acción de cobro en el Distrito de Aduanas Guayaquil, durante los años 2013 al 2015, examinando los fundamentos de hecho y de derecho esgrimidos por la administración aduanera, previo a la imposición de una sanción aplicada a los Operadores de Comercio Exterior, por la inobservancia de las formalidades aduaneras; toda vez que si la entidad no ejerce un adecuado control y seguimiento para gestionar la cobranza dentro de los plazos legales, luego de transcurrir 5 años desde que la obligación se hace exigible, pierde la facultad de recaudar, situación que en la práctica ha venido ocurriendo, dando lugar a que prescriban las liquidaciones emitidas hasta el año 2011.

El proceso metodológico tiene se basa en la investigación descriptiva por cuanto se han identificado las variables que inciden en el objeto de estudio; explicativa, pues se cuenta con un trabajo realizado por Auditoría Interna sobre el mismo tema, se tiene información de fuentes primarias.

En virtud de lo expresado, este trabajo se plantea como un aporte para los servidores involucrados en el proceso de emisión, notificación y gestión de cobranzas de liquidaciones manuales contentivas de sanciones por infracciones aduaneras, las que, debido a su complejidad, en cuanto a cantidad, fuentes de las que se origina, y recursos legales que tienen los operadores para apelar, a más de las limitaciones de carácter técnico, se torna difícil su seguimiento y gestión.

N° DE REGISTRO(en ba se de datos):	**N° DE CLASIFICACIÓN: Nº**	
DIRECCIÓN URL (estudio de caso en la web)		
ADJUNTO URL (estudio de caso en la web):		
ADJUNTO PDF:	☐ **SI**	☐ **NO**
CONTACTO CON AUTORES/ES:	**Teléfono:** 0988555438	**E-mail:** pcardenas@aduana.gob.ec
CONTACTO EN LA INSTITUCION:	**Nombre:** Econ. Natalia Andrade Moreira	
	Teléfono: 2293052	

CERTIFICACIÓN DEL TUTOR

En mi calidad de tutor del estudiante Luisa Pamela del Rocío Cárdenas Castillo, del Programa de Maestría/Especialidad Negocios Internacionales y Gestión de Comercio Exterior, nombrado por el Decano de la Facultad de Ciencias Económicas CERTIFICO: que el estudio de caso del examen complexivo titulado Estrategias para evitar la prescripción de valores liquidados por concepto de infracciones aduaneras en la Dirección Distrital de Guayaquil del SENAE, en opción al grado académico de Magíster (Especialista) en Negocios Internacionales y Gestión de Comercio Exterior, cumple con los requisitos académicos, científicos y formales que establece el Reglamento aprobado para tal efecto.

Atentamente

Ec. Brígida Alejandrina Quijije Torres

Guayaquil, marzo de 2016

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a mi familia, en especial a mis hijas y nietos.

DECLARACIÓN EXPRESA

"La responsabilidad del contenido de esta Tesis de Grado, me corresponden exclusivamente; y el patrimonio intelectual de la misma a la UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL"

_____

LUISA PAMELA CÁRDENAS CASTILLO

ABREVIATURAS

COPCI	Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones
CT	Código Tributario
GPR	Gobierno por Resultados
OCE	Operador de Comercio Exterior
POA	Plan Operativo Anual
SBU	Salario básico unificado
SENAE	Servicio Nacional de Aduana del Ecuador
UVA	Unidad de Vigilancia Aduanera

CONTENIDO

PORTADA. ..... i.
REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIAS Y TECNOLOGÍA ..... ii.
CERTIFICACIÓN DEL TUTOR ..... iii.
DEDICATORIA ..... iv.
DECLARACIÓN EXPRESA ..... v.
ABREVIATURAS ..... vi.
1. GENERALIDADES 1
1.1 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN 3
1.2 DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA 3
1.3 JUSTIFICACIÓN 7
1.4 OBJETIVOS 11
1.5 PREMISA 11
1.6 SOLUCIÓN PROPUESTA 12
2. DESARROLLO 13
2.1 MARCO TEÓRICO 13
2.1.1 TEORÍAS GENERALES 13
2.1.2 TEORÍAS SUSTANTIVAS 13
2.1.3 REFERENTES EMPÍRICOS 14
2.2 MARCO METODOLÓGICO 15
2.2.1 CATEGORÍAS 16
2.2.2 DIMENSIONES 16
2.2.3 INSTRUMENTOS 17
2.2.4 UNIDAD DE ANÁLISIS 17
2.2.5 GESTIÓN DE DATOS 17
2.2.6 CRITERIOS ÉTICOS 18
2.2.7 RESULTADOS 18
2.2.8 DISCUSIÓN 23
3. PROPUESTA 24

RESUMEN

El objetivo general del presente estudio consiste en diseñar Estrategias que aseguren la recaudación oportuna de las liquidaciones manuales emitidas por concepto de infracciones aduaneras.

Para el efecto, la investigación se orienta a determinar las causas que inciden en la demora de la acción de cobro en el Distrito de Aduanas Guayaquil, durante los años 2013 al 2015, examinando los fundamentos de hecho y de derecho esgrimidos por la administración aduanera, previo a la imposición de una sanción aplicada a los Operadores de Comercio Exterior (OCE[1]) por la inobservancia de las formalidades aduaneras; toda vez que si la entidad no ejerce un adecuado control y seguimiento para gestionar la cobranza dentro de los plazos legales, luego de transcurrir 5 años desde que la obligación se hace exigible, pierde la facultad de recaudar, situación que en la práctica ha venido ocurriendo, dando lugar a que prescriban las liquidaciones emitidas hasta el año 2011.

El proceso metodológico se basa en la investigación descriptiva por cuanto se han identificado las variables que inciden en el objeto de estudio; explicativa, pues se cuenta con un trabajo realizado por Auditoría Interna sobre el mismo tema, se tiene información de fuentes primarias.

En virtud de lo expresado, la investigación se plantea como un aporte para los servidores involucrados en el proceso de emisión, notificación y gestión de cobranzas de liquidaciones manuales contentivas de sanciones por infracciones aduaneras, las que, debido a su complejidad, en cuanto a cantidad, fuentes de las que se origina, y recursos legales que tienen los operadores para apelar, a más de las limitaciones de carácter técnico, se torna difícil su seguimiento y gestión.

Palabras claves:

Contravención, falta reglamentaria, gestión de cobranza, proceso coactivo, ejecución de garantía, reclamo administrativo, recurso de revisión, juicio penal.

[1] Personas naturales y empresas que realizan actividades de exportación e importación.

ABSTRACT

The overall objective of this study is to design strategies to ensure the timely collection of manual payment issued in respect of customs offenses.

To this end, research is aimed at determining the causes that affect the delay collection action in the District Customs Guayaquil, for the years 2013 to 2015, examining the findings of fact and law put forward by the customs administration, prior to the imposition of a sanction applied to Foreign Trade Operators (OCE) for failure to observe customs formalities; since if the entity does not exercise adequate control and monitoring to manage collections within legal deadlines, after passing 5 years since the obligation is triggered, it loses the power to raise, a situation which in practice has been occurring , resulting in prescribing the payment issued until 2011.

The methodology is based on descriptive research because we have identified the variables that influence the object of study; explanatory, as it has a work of Internal Audit on the same subject, there is information from primary sources.

Under the above, this work is intended as a contribution to the servers involved in the process of issuing, reporting and collection management of contentivas manual settlement of penalties for customs violations, which, due to its complexity, in terms of quantity, sources from which it originates, and legal remedies operators have to appeal to more than the technical limitations, monitoring and management becomes difficult.

Keywords:

Contravention, regulatory offense, collection management, coercive process, execution guarantee, administrative complaint, petition for review, criminal trial.

1. GENERALIDADES

La Dirección Administrativa Financiera de la Dirección Distrital de Guayaquil SENAE, está subordinada a la Dirección Nacional de Capitales y Servicios Administrativos, que consta ubicada orgánicamente como un proceso agregador de valor bajo la Dirección General, cuya misión es la de planificar, gestionar y administrar con eficiencia, eficacia y efectividad los recursos financieros, mediante el control y la conciliación de las recaudaciones tributarias, determinadas en las liquidaciones manuales.

La Dirección Nacional de Capitales y Servicios Administrativos es la encargada de conciliar que los valores que reporta el sistema financiero nacional como recaudados, sean depositados en la cuenta de la entidad al sexto día de haberlo cobrado, de acuerdo a lo establecido en convenio; por lo que le corresponde a la Dirección Administrativa Financiera del Distrito velar porque las multas por infracciones aduaneras: faltas reglamentarias y contravenciones tipificadas en el Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) que reemplazó a la Ley Orgánica de Aduanas desde el 29 de diciembre de 2010, sean recaudadas oportunamente.

El artículo 205 del COPCI “Naturaleza Jurídica” dice*:*

> El servicio de aduana es una potestad pública que ejerce el Estado, a través del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador….La Aduana tiene por objeto facilitar el comercio exterior y ejercer el control de la entrada y salida de mercancías, unidades de carga y medios de transporte por las fronteras y zonas aduaneras… , así como quienes efectúen actividades directa o indirectamente relacionadas con el tráfico internacional de mercancías; determinar y recaudar

> las obligaciones tributarias causadas por efecto de la importación y exportación de mercancías…

Las contravenciones tipificadas en las letras desde la a) hasta la o) (Anexo 1) del artículo 190 del COPCI son sancionadas con multas que oscilan entre 1 y 10 salarios básicos unificados (SBU), de acuerdo al causal; 10% y 300% del valor en aduana de la mercancía, en 2 de los literales; y un SBU por cada día de retraso, en caso de contravenir la letra j).

Mientras que las faltas reglamentarias, normadas en el artículo 193 ibídem, desde la letra a) hasta la e) (Anexo 2), constituyen infracciones más leves, sancionadas con una multa equivalente al 50% del SBU. Excepto en el caso de la letra c) que dice: *"El error por parte del Agente de Aduanas, del importador o del exportador en su caso, en la transmisión electrónica de los datos que constan en la declaración aduanera que no sean de aquellos que se pueden corregir confórmelas disposiciones del reglamento al presente Código"*, en declaraciones con valor en aduana inferior a 10 SBU, la multa es del 10% del SBU.

Objeto de Estudio

Lo constituyen las Direcciones Administrativa Financiera y Jurídica de la Dirección Distrital de Guayaquil donde se desarrolla la gestión de cobranzas, por la vía ordinaria y a través de la vía coactiva, respectivamente, y la Dirección Nacional de Mejora Continua y Tecnologías de la Información, en lo que tiene que ver con la plataforma y herramientas tecnológicas.

Campo de Investigación

El campo de investigación está radicado en las liquidaciones manuales por concepto de sanciones por infracciones aduaneras.

1.1 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cómo contribuir para que la Administración Financiera ejecute con eficiencia y oportunidad los procesos sancionatorios de multas por contravenciones y por faltas reglamentarias?

1.2 DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

Un sinnúmero de liquidaciones en estado de pendientes de recaudar ocasionan una disminución de los ingresos de la entidad; más aun cuando con oficio circular SENAE-DGN-2013-0006-C de 1 de febrero del 2013, se emitió un procedimiento interno para receptar la solicitud de prescripción administrativa, de parte de los OCE, en virtud del literal c) del artículo 114 del COPCI, que establece que la prescripción es una de las formas de extinguir las obligaciones tributarias aduaneras, en concordancia con el artículo 120 del mismo código ibídem que señala que la acción de la Administración Aduanera para cobrar las obligaciones tributarias prescribe en el plazo de cinco años contados desde la fecha en que fueron exigibles.

En razón de que no existía normativa interna, el Director Distrital de Guayaquil solicitó el 2 de julio de 2013 al Director General que disponga a la Dirección Nacional de Mejora Continua y Tecnologías de la Información, la implementación de un nuevo Manual regulatorio para el Proceso Sancionatorio para las Faltas Reglamentarias y Contravenciones, y remitió ciertos lineamientos sobre el tema.

Con Resolución SENAE-DGN-2015-0722-RE de 4 de septiembre de 2015, el Director General emitió Disposiciones sobre obligaciones aduaneras pendientes, por medio de la cual se reguló la forma de extinguir obligaciones pendientes, a través de la prescripción; con lo cual se renunció a la recuperación de estos valores.

Las sanciones por contravenciones descritas en Anexos 1 y 2, que tienen mayor incidencia en el rubro ingresos, son las tipificadas en los literales b, h, j y k, n y o, en cuanto a cantidad, siendo las de mayor peso monetario, las correspondientes a los literales j y k.

El problema, sus causas y efectos se resumen en el siguiente árbol de problemas:

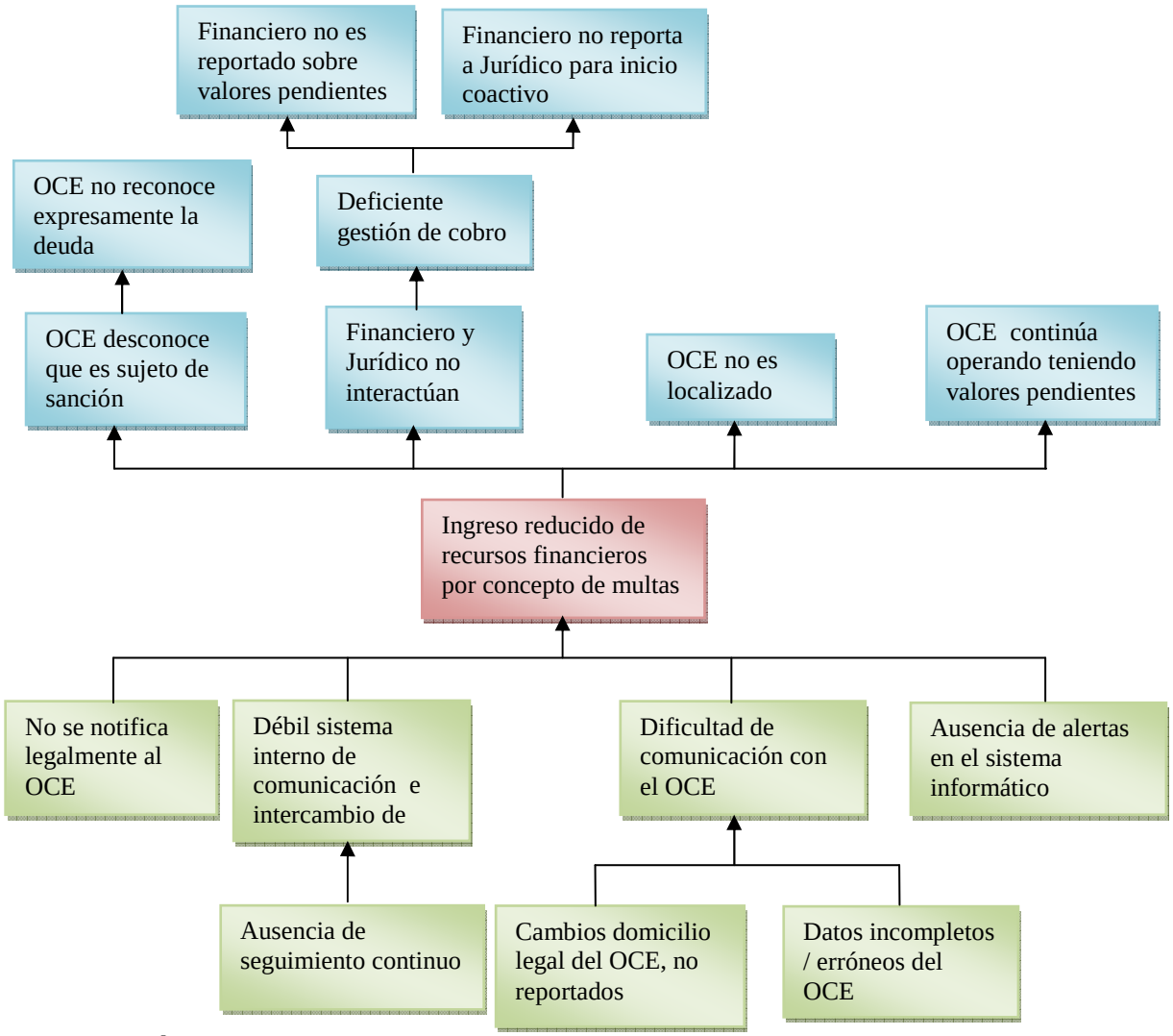

Figura 1 Árbol de Problemas

CAUSAS:

- No se notifica legalmente al OCE.- En virtud de lo que establece el artículo 195 del COPCI, los servidores generadores de liquidaciones manuales defendían la tesis de que el OCE estaba notificado automáticamente al visualizar en el sistema la liquidación emitida.
- Débil sistema interno de comunicación e intercambio de información, y Ausencia de seguimiento continuo.- Las áreas emisoras de liquidaciones al dar por sentado que el OCE automáticamente estaba notificado, dejaban temas pendientes al ser sujetos de rotación y cambios administrativos, sin que el órgano regular competente realice con frecuencia una supervisión de las liquidaciones cuyos operadores no se habían acercado a pagar; por lo que no se reportaba oportunamente a Financiero.
- Dificultad de comunicación con el OCE.- En muchos casos se realiza una revisión pasiva como parte del control posterior a cargo de la Dirección Nacional de Intervención, lo que suele ocurrir algunos años después del ingreso de la declaración aduanera inicial presentada por el operador de comercio, existiendo casos en los que se puede encontrar un motivo de sanción, pero no se puede localizar al OCE debido a las causas descritas a continuación:
  - Cambios de domicilio legal del OCE, no reportados.- Los OCE que deciden cambiar de actividad, domicilio legal, o país y no reportan a la entidad aduanera tales cambios, por tanto, no pueden ser ubicados.
  - Datos incompletos/erróneos del OCE.- En muchos casos en que es aprehendida la mercancía con la intervención de los miembros de la Unidad de Vigilancia Aduanera, los datos de los operadores están

incompletos: un solo nombre y un solo apellido, números de cédula incorrectos, originado por falta de colaboración, al sentirse descubiertos.

- Ausencia de alertas en el sistema informático.- No existe una opción en el sistema que indique al revisor documental si el operador que está presentando una declaración, tiene valores pendientes de pago.

EFECTOS:

- El OCE desconoce que es sujeto de sanción.- El OCE desconoce realmente que debe pagar una multa por no haber sido notificado.
- OCE no reconoce expresamente la deuda.- El OCE utiliza el recurso del artículo 56 del Código Tributario, de no aceptar la deuda, ni en forma tácita ni en forma expresa, para dejarla que prescriba.
- Financiero no es informado sobre valores pendientes.- La ausencia de coordinación, de seguimiento y de supervisión hace que no se generen reportes de liquidaciones impagas, y por tanto no se hace conocer a Financiero para que ejerza la gestión de cobro.
- Financiero no reporta a Jurídico para inicio coactivo.- Lo anterior produce que Jurídico tampoco sea comunicado para que inicie el cobro por la vía coactiva.
- Financiero y Jurídico no interactúan.- Se dan casos en que Jurídico inicia procesos coactivos, y el OCE toma la decisión de cancelar la deuda ante Financiero; sin embargo Jurídico continúa con el proceso por no habérsele comunicado el particular; y viceversa, si Jurídico hace efectiva una medida cautelar, y no la notifica a Financiero, entonces Financiero no registra el abono, y por tanto, no reduce la deuda.
- Deficiente gestión de cobro.- Lo anterior redunda en una deficiente gestión.

- OCE no es localizado.- Otro efecto que incide en la disminución de recursos
- OCE continúa operando teniendo valores pendientes.- Este efecto es frecuente, dado que el sistema informático carece de la opción de alertas, con el fin de cerrar el despacho al operador que tiene valores pendientes hasta que cancele sus obligaciones.

1.3 JUSTIFICACIÓN

La propuesta planteada es de importancia porque el estudio está orientado al trabajo coordinado entre las áreas emisoras de liquidaciones, que pueden ser todas las que constan en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del SENAE, incluyendo a los miembros de la UVA, que generan actas de aprehensión de mercancía dentro de los operativos realizados para controlar el contrabando, así como, la Dirección Administrativa Financiera y la Dirección Jurídica; además, de la Dirección de Mejora Continua y Tecnologías de la Información, en lo relacionado con la administración y control del sistema informático, con el fin de optimizar la gestión de cobro.

La entidad mantiene un convenio de servicios con la red bancaria para que a través de sus ventanillas, los OCE cancelen las liquidaciones generadas por concepto de sanciones impuestas por contravenciones o faltas reglamentarias, sean éstas emitidas por la entidad o dictaminadas por autoridad judicial, en casos de delito.

Existe una diversidad de razones por las cuales el flujo de una liquidación se detiene o interrumpe, entre las cuales la más común se produce cuando el operador no está conforme con la multa impuesta, y la impugna mediante un

reclamo administrativa ante el Director Distrital, teniendo la opción adicional de ir a un recurso de revisión ante el Director General, en caso de no ser favorecido en la instancia anterior. En ocasiones el OCE decide no pagar la multa, dejando abandonada la mercancía.

Los casos de anulación de liquidaciones se producen entre otras causas, cuando el operador justifica con la entrega de algún documento que omitió al momento de presentar su declaración, o cuando la autoridad aduanera dispone el reembarque de la mercancía por ser de prohibida importación o vulnera derechos de propiedad intelectual, y el reembarque se cumple, cuyo estudio sobre la razonabilidad financiera y la legalidad de la aludida anulación no se examina en el presente trabajo de investigación.

Con la finalidad de examinar el estado de las liquidaciones emitidas por infracciones aduaneras, la Dirección Nacional de Auditoría Interna de la SENAE realizó un examen especial a las liquidaciones manuales pendientes de pago, en el período comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2012, detectando la existencia de 4136 liquidaciones pendientes por US$13’353.561,81, únicamente en el Distrito de Guayaquil.

De su análisis y ejecución de procedimientos de auditoría se estableció que no se había tomado acción respecto de lo establecido en la Disposición Transitoria Vigésima Quinta contemplada en el COPCI promulgado el 29 de diciembre de 2010, de eliminar de oficio las liquidaciones de multas pendientes por faltas reglamentarias emitidas hasta el 30 de octubre de 2010, al amparo de la Ley Orgánica de Aduanas derogada el 29 de diciembre de 2010, y que no hubieren iniciado procedimiento legal alguno para su cobro. De este universo debieron

excluirse las multas por presentación tardía de la declaración aduanera, y por obstaculizar el ejercicio de la potestad aduanera de control; esto es, que permanecían en el sistema informático liquidaciones que incrementaban innecesariamente, el valor a cobrar, debido a la falta de gestión.

Se determinó además, liquidaciones manuales en procesos coactivos y judiciales inconclusos, y sobre las cuales el sistema no evidenciaba su estado; liquidaciones duplicadas, mal migradas o no migradas.

En el transcurso del examen y por acción de la auditoría los operadores de comercio fueron asumiendo, en unos casos, cancelando voluntariamente sus liquidaciones pendientes, con lo que se redujo el monto de la deuda.

En la actualidad muchos operadores de comercio están haciendo uso del instrumento legal contenido en el artículo 55 del Código Tributario (CT), de solicitar la prescripción de sus obligaciones en mora, al haber transcurrido más de 5 años sin que se realizara gestión de cobranza.

Mediante Resolución SENAE-DGN-2015-0722-RE de 4 de septiembre de 2015 se expidieron disposiciones sobre obligaciones aduaneras para la regularización de obligaciones aduaneras, cuando las mismas se encuentren pendientes de pago, en la que se da luz verde para que los Directores Distritales asuman la competencia para admitir a trámite, sustanciar y declarar la prescripción administrativa, de dichas obligaciones.

El artículo 6 de la referida normativa: Obligación aduanera pendiente susceptible de ser regularizada mediante prescripción, deja en claro que la entidad no tenía interés en cobrar dicha deuda, sino en reducir el saldo deudor, a través de la

declaración de la prescripción de obligaciones pecuniarias pendientes, que no hayan sido cobrados por la autoridad aduanera dentro del plazo establecido en el artículo 120 del COPCI.

Más aun, se devela una ausencia de mecanismos de control al referir dentro del mismo artículo que:

"no se podrá declarar la prescripción de obligaciones cuya exigibilidad se encuentre suspendida por estar impugnadas judicial o administrativamente, en caso de que por solicitud del administrado se llegase a declarar la prescripción de obligaciones que están siendo dirimidas por una autoridad judicial, las mismas serán nulas de pleno derecho y no tendrán ningún efecto sobre el proceso que está sustanciándose".

Dada la gran cantidad de sanciones que impone la entidad e impugnan los OCE, gran parte de las liquidaciones emitidas concluye anulándose, luego de ser declarado CON LUGAR el reclamo administrativo interpuesto por el OCE, esto es, se decide a favor del operador. Y otro gran porcentaje de liquidaciones impagas deriva en procesos coactivos que por no tener seguimiento, no reciben el impulso necesario y se alargan sin resultados favorables.

Sí tenemos la siguiente información correspondiente a los ejercicios económicos 2013, 2014. 2015:

En el siguiente cuadro, se presenta en forma consolidada el origen de las sanciones y el estado de su cobrabilidad, ocurridas durante el período examinado:

Tabla 1

Cantidad de liquidaciones emitidas y sus estados

Estados	2013	2014		2015	
	Contravenciones	Faltas reglamentarias	Contravenciones	Faltas reglamentarias	Contravenciones
Coactivas	243				
No pagadas	9	5.027	399	2.124	604
Anuladas	21	1.179	139	204	166
Impugnadas	31				
Pagadas	72	15.321	1.016	6055	943
Garantizadas			5		13
Otros	3				
N/A		36	1		
Total	**379**	**21.563**	**1.560**	**8.383**	**1.726**

Fuente: Dirección Administrativa Financiera

1.4 OBJETIVOS

General:

- Diseñar Estrategias que aseguren la recaudación oportuna de las liquidaciones manuales emitidas por concepto de infracciones aduaneras.

Específicos:

- Detectar los puntos en los que el proceso de cobranza se detiene o interrumpe.
- Establecer las causas por las que se anula un gran porcentaje de liquidaciones.

1.5 PREMISA

Sobre la base del análisis de los problemas políticos y económicos que han causado la pérdida de recursos financieros en la entidad se construyen Estrategias para evitar la prescripción de las liquidaciones manuales emitidas por infracciones aduaneras, con el fin de mejorar el manejo presupuestario.

1.6 SOLUCIÓN PROPUESTA

La propuesta es elaborar un Plan de mejoras para evitar la prescripción de valores liquidados por concepto de infracciones aduaneras en la dirección distrital de Guayaquil del SENAE, ya que es vital que se perfeccione la normativa interna, en donde deben quedar bien definidas las funciones, atribuciones, tareas y responsabilidades de cada uno de los servidores que se encuentran en la cadena de valor, la segregación adecuada de funciones, evitando la duplicación de esfuerzos, y un ágil y sencillo sistema de comunicación, información y reportería.

2. DESARROLLO

2.1MARCO TEÓRICO

2.1.1 TEORÍAS GENERALES

La modificación de las reglas de juego con la promulgación del COPCI que reemplazó a la Ley Orgánica de Aduanas, a partir del 29 de diciembre de 2010 implicó el cambio de una plataforma tecnológica que se puso en producción a partir del 22 de octubre de 2012, lo que produjo una distorsión respecto de las liquidaciones que se encontraban pendientes de recaudación en el anterior sistema, y que no fueron migradas correctamente al nuevo sistema, y de las liquidaciones por faltas reglamentarias que la disposición transitoria vigésima quinta de la normativa vigente disponía que se eliminen.

En efecto, en su artículo 103 se deja sentado que “En todo lo que no se halle expresamente previsto en este título, se aplicarán las normas del Código Tributario y otras normas jurídicas sustantivas o adjetivas”.

2.1.2 TEORÍAS SUSTANTIVAS

Los servidores Técnicos Operadores, mayormente generadores de las liquidaciones manuales contentivas de las sanciones impuestas a los OCE en el sistema informático, mantenían el concepto de que los sujetos pasivos estaban notificados automáticamente, de la sanción impuesta, al poder visualizar, en línea el título emitido, en virtud de lo que establece el artículo 219 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) *“De las notificaciones”*, lo que dejaba al margen del proceso a las Direcciones administrativas financieras, quienes afirmaban que no conocieron del hecho.

De igual manera se defendía la postura de interpretación errónea del artículo 120 del COPCI *"Prescripción"* que otorga la facultad a la entidad de cobrar en un espacio de tiempo de hasta 5 años, las obligaciones de los operadores no satisfechas, señalado también en el artículo 55 del Código Tributario (CT). Este concepto se entendió como que el operador goza de todo ese tiempo para cancelar sus deudas, cuando los plazos para pagar se encuentran contemplados en los artículos 113 y 115 del COPCI, esto es, en la liquidación y declaración sustitutiva dentro de 2 días hábiles siguientes a la autorización del pago, en las tasas, el día hábil siguiente a aquel en que sea exigible la obligación y, en los demás casos, dentro de los 20 días posteriores a la notificación del respectivo acto de determinación aduanera.

2.1.3 REFERENTES EMPÍRICOS

Las diferentes unidades operativas como son Dirección de Control de Zona Primaria y las Jefaturas de Procesos Aduaneros Regímenes Especiales, Exportaciones, Courier, etc., generan sanciones sin observar si existen valores pendientes de recaudar a un determinado operador. De igual manera se permite una nueva operación de importación, exportación, reexportación, sin que la Dirección de Despacho y la Jefatura de Procesos Aduaneros Aforo Documental y Físico, verifiquen información relacionada, y sin que exista una opción en el sistema informático para que se advierta o restrinja el despacho, si el OCE tiene pendientes de pago, valores por concepto de tributos y multas.

El Código Tributario tiene prevalencia sobre cualquier otra normativa que se le contraponga en el aspecto tributario, y cubre las omisiones, vacíos o situaciones que no estén expresamente enunciadas o tengan cierta dificultad para

interpretarlas. Es así que dentro del Capítulo V *DE LA NOTIFICACIÓN*, se inscribe el artículo 107 *"Formas de notificación"* que abarca todas las formas posibles que producen efecto legal.

2.2 MARCO METODOLÓGICO

El proceso metodológico de investigación utilizado en este estudio de caso abarca las siguientes fases:

Fase 1.- La investigación la consideramos descriptiva y explicativa por cuanto se han identificado las variables que inciden en el objeto de estudio y se cuenta con la información de Auditoría Interna sobre el mismo tema, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2012.

Fase 2.- En la recolección de datos para la investigación, es obtenida a través de fuentes primarias, accediendo a las pantallas de consulta del sistema informático, información corroborada utilizando el instrumento de la entrevista realizadas a técnicos operadores tanto del área operativa como del área financiera, y otros servidores.

Fase 3.- Una vez obtenida la información se clasifica y analizan los datos y respuestas a las entrevistas.

Dentro del marco metodológico de la investigación del estudio de este caso, podemos destacar, las siguientes, categorías, dimensiones, instrumentos y unidad de análisis abajo detalladas:

Tabla 2

CDIU del estudio de caso

Categoría	Dimensiones	Instrumentos	Unidad de análisis
Políticas	Normativa incompleta y/o confusa	Entrevista	Analista Informático, Supervisor y Asesor legal
Económicas	Presupuesto	Entrevista	Técnicos de Administrativo Financiero

Fuente: Ing. Pamela Cárdenas Castillo

2.2.1 CATEGORÍAS

Dentro de la categoría “Políticas” se destaca como aspecto de dimensión relevante el cambio de normativa promulgada el 29 de diciembre de 2010, y la implementación de la nueva plataforma tecnológica instrumentada 1 año 10 meses después, esto es, el 22 de octubre de 2012, lo que impidió que en algunos aspectos, se aplique la norma en forma automatizada, dado que las herramientas tecnológicas no lo permitían.

Por el lado de la categoría “Económicas” se escogió la dimensión presupuestaria por tratarse de un tema financiero, cuyo fortalecimiento depende directamente de los ingresos de la entidad.

2.2.2 DIMENSIONES

El Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones en su artículo 120, señala que la facultad de ejercer la gestión de cobranza, prescribe en un lapso de 5 años a partir de la exigibilidad de la obligación, aspecto legal argumentado por la entidad para justificar el no haber cobrado de manera oportuna los valores pendientes, causando que las obligaciones prescriban al término de ese tiempo. Además se dejó de aplicar el CT haciendo que el OCE acepte tácita o expresamente la deuda, a fin de asegurar la cobranza.

Mientras que se justifica la dimensión “Presupuesto” derivada de la Categoría Económica, debido a que no se percibió, por falta de conciliación, que existían muchas liquidaciones en estado de pendientes, afectando directamente el presupuesto institucional.

2.2.3 INSTRUMENTOS

Se utilizó entrevistas (Anexo 3) como instrumento de evaluación y de diagnóstico para afianzar lo afirmado a lo largo del presente trabajo de investigación, los entrevistados fueron a dos Técnico Administrativo Financiero, a un Analista Informático, a un Supervisor, y a un Asesor legal.

2.2.4 UNIDAD DE ANÁLISIS

Nuestro objeto de análisis es la unidad administrativa financiera de la Dirección Distrital de Guayaquil donde se desarrolla la gestión de cobranzas, la unidad jurídica que tiene a su cargo la misma gestión a través de la vía coactiva, y la Dirección Nacional de Mejora Continua y Tecnologías de la Información, en lo que tiene que ver con la plataforma y herramientas tecnológicas.

2.2.5 GESTIÓN DE DATOS

Se logró obtener información de fuente primaria, accediendo a las pantallas de consulta que maneja la Dirección Administrativa Financiera, visualizando la información tanto de forma cuantitativa como cualitativa, mediante consultas y entrevistas con los servidores a cuyo cargo se encuentran los datos examinados.

2.2.6 CRITERIOS ÉTICOS

Uno de los problemas de alta complejidad que se debe resolver al momento de realizar trabajos de investigación científica, guarda relación con la definición del propósito, el alcance y los límites del fenómeno investigado, cuya resolución nos deriva a la consideración y análisis del desempeño ético del sujeto investigador, quien asistido de objetividad e imparcialidad desde el principio debe identificar los dilemas de orden económico, social o político que subyacen detrás de la discusión y análisis del fenómeno a investigar como lo es las causas del retraso en la recaudación de multas por infracciones aduaneras para luego determinar por qué y para qué es importante los resultados de la investigación, y luego dar soluciones que ayuden a identificar los problemas e implementar procesos de mejoramiento continuo de la calidad y el desempeño.

2.2.7 RESULTADOS

Del análisis efectuado a la información contenida en la Tabla 1, sobre la cantidad y el estado de las liquidaciones manuales emitidas durante el período examinado, como hechos de importancia relativa se evidencia lo siguiente:

En el año 2013, se emitieron un total de 379 liquidaciones por infracciones aduaneras tipificadas como contravenciones, de las cuales el 19%, esto es, 72 liquidaciones, fueron pagadas por el sujeto pasivo; el 5,5%, es decir 21 sanciones fueron anuladas; el 8,2%, o sea 31 liquidaciones, fueron impugnadas luego de la notificación; mientras que, el 64.1%, es decir 243 sanciones por contravenciones, derivaron en procesos coactivos, iniciados por la Dirección Jurídica. De estas últimas liquidaciones, 49 contravenciones fueron objeto de reclamo administrativos ante el Director Distrital de Guayaquil, los que fueron declarados

SIN LUGAR, pasando 12 contravenciones a Recurso de Revisión interpuestos ente el Director General, quien confirmó el auto resolutorio emitido en el trámite del reclamo administrativo.

En el año 2014, se produce un crecimiento inusitado de las sanciones por infracciones aduaneras, alcanzando el total de 23.123 liquidaciones, de las cuales, 21.563 liquidaciones fueron tipificadas como faltas reglamentarias (93,25%); y 1.560 (6,75%) sanciones fueron juzgadas como contravenciones, apreciándose una importante gestión en el proceso de notificación y cobro de las infracciones aduaneras, pues, el 70,65%, es decir 16.337 liquidaciones fueron pagadas por los OCE. Así mismo, el 5.70%, es decir 1.318 sanciones fueron anuladas por disposición del COPCI; observándose como hallazgo de importancia que el 23,47%, o sea 5.426 infracciones aduaneras no fueron pagadas oportunamente por los sujetos pasivos, mediando entre otras causas debilidades en la ejecución de las notificaciones, llamando la atención en las cifras obtenidas, la falta de gestión de cobro por medio del ejercicio de la acción coactiva.

En el año 2015, se revierte la tendencia observada en el año inmediato anterior, al descender ostensiblemente la emisión de las liquidaciones por infracciones aduaneras, las que se reducen a 10.109 sanciones, de las cuales, 8.383 (82,93%) corresponden a faltas reglamentarias y, 1.726 (7,07%) sanciones son por contravenciones; notándose respecto del año anterior un descenso en la gestión de notificación y cobro de las sanciones, pues los sujetos pasivos que pagaron fueron 6.998 (69,23%) liquidaciones, inferior a las magnitudes del año 2014, con el porcentaje del 70,65%, equivalente a 16.337 liquidaciones; observándose como novedad relevante que el 27,00%, o sea 2.728 infracciones aduaneras no fueron

pagadas oportunamente por los sujetos pasivos, cuya cifra absoluta si bien es menor a la del año anterior, revela debilidades en la ejecución de las notificaciones, siendo aplicable la misma observación comentada antes, sobre la ausencia de gestión de cobro por medio de la vía coactiva. De otra parte, se destaca un mejoramiento en la gestión de la determinación y emisión de las liquidaciones manuales, pues se produce una significativa caída en los ítems de las liquidaciones anuladas, al descender al 3,66%, equivalente a 370 liquidaciones anuladas.

Con la finalidad de visualizar el entorno de control organizacional e identificar las áreas críticas que bloquean el flujo normal del proceso de emisión y cobro de las liquidaciones manuales, surgidas por concepto de infracciones aduaneras; así como, con el propósito de conocer si la entidad cuenta con un plan de prevención y mitigación de riesgos, mediante el auxilio de entrevistas, se procedió a conocer los comentarios y puntos de vista de los servidores relacionados con el objeto de estudio, obteniéndose lo siguiente:

- Ante la pregunta realizada a la Asesora legal que si existe un plan estratégico de gestión de calidad y mejoramiento continuo, la entrevistada expresó que sí, la entidad cuenta con el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, y que en el COPCI y su Reglamento, y en instructivos normativos, se encuentra regulado el tema de las liquidaciones manuales, pero en la práctica no se han implementado planes operativos anuales (POA), ni planes de mitigación de riesgos, dirigidos a identificar debilidades e ineficiencias, a efectos de implementar acciones correctivas y procesos de mejora continua.
- Se consultó al Supervisor si se emite reportería e informes de rendición de cuentas, con la identificación y señalamiento de los obstáculos y/o cuellos de

botella que impiden la integración y complementariedad dinámica de las operaciones y transacciones realizadas de manera conjunta dentro de la cadena de valor, señalando que no existe arraigado en la entidad el concepto de cultura organizacional, por lo que no existe un buen sistema de información e intercambio de información entre las partes relacionadas, lo cual impide trabajar en equipo.

- De la entrevista a los Técnicos Administrativo Financiero se obtuvo la siguiente información:
  - Al momento de ser asignados al proceso de liquidaciones manuales, reciben cursos de inducción y capacitación, así como, la asignación de funciones y responsabilidades por escrito, los entrevistados señalaron que las actividades son realizadas de acuerdo a la experiencia profesional y a la asesoría y asistencia de los compañeros de trabajo.
  - La falta de pago oportuno de las sanciones por infracciones aduaneras, se debe fundamentalmente a la falta de notificación o a la falta de gestión de cobro. Los entrevistados informaron que la entidad ha mejorado en cuanto a la formalidad de las notificaciones, procediendo inclusive a notificar a los OCE por medio de la prensa, refiriendo que en la práctica existe renuencia al pago, debido a la ausencia del concepto de cultura organizacional por parte del OCE, aunque también se reconoce la falta de controles transversales por parte de los servidores relacionados con el proceso.
  - El elevado número de liquidaciones manuales, anuladas en el año intermedio del período examinado, comentando que como medida de control la anulación es realizada solamente por el Director de área donde

se generó la liquidación; cuyo acto administrativo puede darse por prescripción solicitada por el OCE, por resolución judicial o administrativa, por recomendaciones del propio organismo técnico de control, aspecto que redundó en la significativa eliminación producida en el año 2014.

- Las políticas de gestión administrativa y los mecanismos de control aplicados sobre las liquidaciones que se encuentran pendientes de pago, indicando que en muchos casos se produce por inexactitud en la dirección del OCE, acudiéndose a la notificación por prensa, sin resultados plausibles, lo cual impide incluso el ejercicio de la acción coactiva; destacando el entrevistado que en el sistema no se encuentra parametrizado opciones de control sobre valores pendientes de pago de los OCE, ni mucho menos existe una restricción informática que impida al operador realizar una nueva operación sin haberse liberado de deudas, en cuyo caso debería operar automáticamente el cierre de despacho.
- Las causas por las cuales, a diferencia del año 2013 en que se abrieron 243 expedientes coactivos, no se visualiza dentro de la información recopilada, datos referidos al inicio de coactivas en los años 2014 y 2015; siendo advertidos que, debido a la falta de un manual especifico con la descripción de funciones y responsabilidades de cada área involucrada en el proceso, no existe un flujo continuo de intercambio de información entre las áreas financiera y legal, toda vez que en la práctica durante los dos últimos años señalados, se dieron inicio a 476 expedientes coactivos, desglosados conforme se describe a continuación:

Tabla 3

Procesos coactivos impugnados

AÑO	Procesos coactivos	Reclamo administrativo	Resolución	Recurso de revisión/Juicio penal	Sustanciándose
2013	243	49	SIN LUGAR	12	9
2014	270	1	SIN LUGAR	71	71
2015	206	2	SIN LUGAR	16	16

Fuente: Datos proporcionados por servidor entrevistado.

2.2.8 DISCUSIÓN

Aun a la fecha se encuentran por resolver las liquidaciones manuales por falta reglamentaria que se encontraban impagas en el sistema, y que de acuerdo a la Disposición Transitoria Vigésima Quinta del nuevo marco legal que rige a la entidad aduanera, se debieron anular, luego de una segregación de los motivos que originaron la sanción.

Respecto de otro grupo de liquidaciones que permanecían impagas, la entidad ha convocado a los OCE para sugerirles que soliciten la prescripción de las obligaciones pendientes por haber transcurrido el tiempo dictado por el artículo 120 del COPCI.

En la actualidad el proceso aunque ha mejorado, continúa siendo largo y engorroso, sobre todo por la falta de coordinación y de seguimiento continuo.

3. PROPUESTA

Identificadas las áreas donde existen debilidades, y el problema que hace que se acumulen liquidaciones manuales impagas, se proponen las siguientes estrategias de mejora:

- Interacción entre la Dirección Jurídica del Distrito y la Dirección Nacional Jurídica a través de reportes de los avances y novedades de los reclamos administrativos y procesos coactivos en la primera de las áreas nombradas, y de los resultados de los recursos de revisión elevados ante la Dirección General y tramitados en la Dirección Nacional Jurídica.
- Interacción entre la Dirección Jurídica del Distrito y la Dirección Administrativa Financiera, a través de reportes de los avances y novedades de los reclamos administrativos, procesos coactivos y recursos de revisión, y de los pagos realizados por los OCE, a efectos de que se suspenda el proceso en marcha.
- Interacción entre la Dirección Administrativa Financiera del Distrito y la Dirección Nacional de Capitales, mediante reportes de las liquidaciones pendientes, a efectos de que se informe sobre las garantías vigentes y se contabilice los valores por cobrar.
- Consolidación de la información recopilada y registrada en una base por la Dirección Administrativa Financiera del Distrito, y remitida al Director Distrital.
- Depuración en la Dirección Distrital de los casos sin resolver para ser trasladados al Subdirector General de Operaciones.
- Supervisión y seguimiento por parte del Director Distrital y del Subdirector de Operaciones.

- Revisión de la plataforma tecnológica, a efectos de cerrar el despacho a los OCE que tienen valores pendientes hasta que se acerquen a cubrirlos.
- Reportería de la Dirección Nacional de Mejora Continua sobre las liquidaciones que se anulan, con las respectivas motivaciones.
- Que las actas de aprehensión generadas por los miembros de la Unidad de Vigilancia Aduanera (UVA) sean revisadas por una instancia superior, y reportadas con el debido fundamento, para no generar una liquidación que se torne incobrable por la dificultad de la ubicación del sujeto.
- Que en las liquidaciones manuales se haga referencia a todos los documentos que le preceden como refrendos, providencias, pagos anteriores, esto es, que se vinculen los datos relacionados.
- Que al momento del ingreso al país de los vehículos de turistas, se entregue una credencial que facilite su movilización, y se solicite una dirección de correo y telefónica, a fin de recordarle uno o dos días antes, que está por vencer el tiempo autorizado.
- Que este plazo sea replicado automáticamente a todos los distritos, a fin de que se ejerzan los respectivos controles.
- Que la materia de la infracción por sobreexceder dicho plazo, sea sancionado con la respectiva emisión de la liquidación, en cualquiera de los distritos por donde salga el turista, pues podrá visualizar la fecha en la credencial que devolverá.
- Que el propio vehículo sea retenido hasta el respectivo pago de la sanción.
- Que se mantenga centralizada la información en una base con los registros concernientes, y se reporten con frecuencia e intercambie información, a fin de lograr la conciliación contra las liquidaciones emitidas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

En el presente trabajo de investigación se ha evidenciado que la acción de recaudación no es manejada de manera eficiente, y no es transparentada en los informes de gestión, lo que amerita un estricto nivel de supervisión y seguimiento continuo, dadas las diferentes aristas que se desprenden del proceso y las alternativas que tienen los OCE para impugnar tales valores, debido a que la entidad no cuenta con una normativa en detalle que señale las tareas, atribuciones y responsabilidades de cada servidor involucrado.

Los datos examinados en la presente investigación, respecto a la constitución y recuperación de los valores liquidados por concepto de infracciones aduaneras, proveen de razonables elementos de juicio para sostener que durante el período examinado se mantienen las falencias detectadas en trabajos anteriores de investigación, realizados por la Auditoría Interna, debido a que no se ejerce una solvente estrategia de comunicación e intercambio de información interdepartamental, y con los sujetos pasivos, generando una situación de riesgo y gastos adicionales en la recuperación por medio de la vía coactiva, creando un ambiente de control adverso.

La investigación se ha enfatizado en investigar las causas de orden administrativo, operativo, legal y tecnológico que generan ineficiencia en la recaudación de obligaciones derivadas de la implantación de sanciones, afectando gravemente los ingresos, que no tienen como responsables directos a los sujetos pasivos de la obligación impositiva, sino que se deben a la falta de coordinación, supervisión y control de las políticas y normas reglamentarias.

Recomendaciones

- A fin de asegurar el cumplimiento de las acciones de mejora planteadas, es necesario que se aten a las actividades del Plan Operativo Anual (POA), y al Plan Estratégico, cuantificando con cifras lo que se espera recuperar en 1 año, y se utilice la herramienta Gobierno por Resultados (GPR), a efectos de ir depurando y reduciendo la deuda acumulada.
- Que se diseñe un marco regulatorio técnico para la recuperación de las liquidaciones, considerando las normas de control interno 200, 300 y 400, relacionadas con el ambiente y actividades de control; y con la evaluación del riesgo, identificación, mitigación, valoración y respuesta al riesgo.
- Que se elabore un sistema de gestión de calidad que permita viabilizar y fortalecer las políticas y/o estrategia de comunicación e intercambio de información entre servidores de la entidad (internos) y con los sujetos pasivos (externo).
- Que, previa coordinación con el Servicio de Rentas Internas, y en base a lo señalado en el artículo 226 de la Carta Magna, se difunda a los sujetos pasivos, la importancia del concepto de una cultura tributaria, y la necesidad de erradicar prácticas desleales de comercio, a fin de crear conciencia social y equidad tendiente a motivar la cancelación voluntaria y oportuna de las obligaciones adeudadas al Estado, bajo la consideración de que los ingresos se transforman en beneficio colectivo de los ciudadanos, a través de obras fundamentales para el crecimiento y desarrollo económico y social.

BIBLIOGRAFÍA

- Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones: SR0 351 de 29-12-2010, artículos 103, 113, 114, 115, 120, 175, 190, 193, 195, 205, 219, y Disposición Transitoria Vigésima Quinta.
- Código Tributario: SRO 38 de 14-06-2005, artículos 55, 56 y 107
- Resolución SENAE-DGN-2015-0722-RE de 04-09-2015
- SENAE-IT-3-8-002-V1: Instructivo de trabajo para la generación, notificación y control de la recaudación de las liquidaciones manuales, de junio de 2015
- Normas de Control Interno: SRO 87 de 14-12-2009
- www.contraloria.gob.ec: link informes aprobados, DR1-DPGY-AI-0007-2015. Informe 23648-2-2013.