

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Gestión**

Maestría en Gestión Financiera y Administración de Riesgos Financieros

**Gestión del riesgo operativo en el Departamento de  
Asesoría Tributaria del Municipio de Quito**

Marcelo Ernesto Hidalgo Maldonado

Tutor: Iván Eduardo Velástegui Velástegui

Quito, 2019





## Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Marcelo Ernesto Hidalgo Maldonado, autor de la tesis intitulada *Gestión del Riesgo Operativo en el Departamento de Asesoría Tributaria del Municipio de Quito*, mediante el presente documento de constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Máster en Gestión Financiera y Administración de Riesgos Financieros en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Quito a,

Firma: .....



## Resumen

El presente trabajo se enfoca en realizar la gestión del riesgo operativo en el departamento de Asesoría Tributaria del Municipio de Quito, aplicando para el efecto la metodología que se propone en el informe COSO II.

De esta manera, como punto de partida, en el capítulo primero se mencionan aquellos aspectos introductorios que describen la problemática, los objetivos y la justificación de la investigación.

Posteriormente, en el segundo capítulo se evalúan las distintas investigaciones en torno al riesgo operativo, tanto a nivel nacional como internacional, destacando únicamente los trabajos más importantes a criterio del autor, producto de lo cual se verifica que existen dos tesis de postgrado que efectúan un análisis similar a la Administración Tributaria Central (SRI). Esta investigación se complementa con las bases conceptuales que ayudan al mejor entendimiento de los siguientes capítulos.

De otra parte, el tercer capítulo se adentra en establecer la importancia de las buenas prácticas internacionales, y en particular la evolución de estas hasta llegar a la metodología del COSO II. Del mismo modo se establece el marco normativo que se ve involucrado en la investigación.

Finalmente, el cuarto capítulo constituye en esencia la investigación propiamente dicha, debido a que en este se desarrolla la gestión del riesgo operativo, con la metodología del COSO II, compuesta de seis pilares fundamentales, aplicada a la jefatura de Asesoría Tributaria del Municipio de Quito, poniendo en evidencia el ahorro que se generaría luego de dicha gestión.



## **Agradecimientos**

Agradezco a la Universidad Andina Simón Bolívar y su equipo de docentes, por permitirme aprender y crecer en mi perfil académico y profesional, y en particular a mi tutor, el economista Iván Velasteguí, por brindarme las facilidades y el conocimiento para desarrollar el presente trabajo.





## Tabla de contenidos

### Capítulo Uno

<b>Planteamiento del problema y metodología .....</b>	<b>11</b>
1.1 Descripción de la realidad problemática .....	11
1.2 Pregunta central .....	12
1.3 Objetivos general y específicos .....	12
1.4 Justificación.....	13
1.5 Delimitación del problema.....	14

### Capítulo Dos

<b>Marco Teórico .....</b>	<b>15</b>
2.1 Antecedentes de la investigación .....	15
2.1.1 Investigaciones internacionales previas.....	15
2.1.2 Investigaciones previas en Ecuador .....	17
2.2 Bases teóricas.....	21
2.2.1 Gestión de riesgos .....	21
2.2.2 Riesgo operativo.....	22
2.2.3 Fuentes y eventos de riesgo operativo .....	23

### Capítulo Tres

<b>Marco metodológico .....</b>	<b>27</b>
3.1 Buenas prácticas internacionales .....	27
3.2 Marco normativo nacional .....	30
3.3 Metodología.....	34
3.3.1 Tipo de investigación (modelo cualitativo y cuantitativo) .....	34
3.3.2 Fuentes de datos y herramientas de recolección de información .....	35

### Capítulo Cuatro

<b>Marco Empírico .....</b>	<b>37</b>
4.1 Contexto Organizacional .....	37
4.1.1 El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.....	37
4.1.2 La Dirección Metropolitana Tributaria .....	38
4.1.3 Misión.....	38
4.1.4 Visión .....	38
4.1.5 Funciones específicas .....	39
4.1.6 Estructura interna.....	39
4.1.7 Asesoría Tributaria .....	40
4.1.8 Levantamiento del Proceso .....	41
Macroproceso: Gestión Tributaria .....	42
Proceso: Atención de reclamos administrativos de pago indebido o pago en exceso de tributos .....	43
Situación actual .....	44
Mapa del proceso .....	44
Descripción del proceso .....	48
4.1.9 Cultura de riesgos.....	52
4.2 Establecimiento de objetivos .....	54
4.2.1 Objetivo general .....	54
4.2.2 Objetivos específicos .....	54
4.3 Identificación de eventos .....	54
4.4 Evaluación de riesgos.....	56

4.4.1	Identificación .....	56
4.4.2	Medición de riesgo .....	57
<b>4.5</b>	<b>Respuesta al riesgo .....</b>	<b>68</b>
<b>4.6</b>	<b>Actividades de control .....</b>	<b>69</b>
	Actividades de control adicionales: .....	74
	Riesgo residual (esperado) .....	75
<b>4.7</b>	<b>Análisis de costos por concepto de intereses .....</b>	<b>76</b>
	<b>Conclusiones .....</b>	<b>79</b>
	<b>Recomendaciones .....</b>	<b>81</b>
	<b>Referencias bibliográficas .....</b>	<b>83</b>

### Lista de gráficos

Gráfico 1 .....	25
Gráfico 2 .....	28
Gráfico 3 .....	40
Gráfico 4 .....	42
Gráfico 5 .....	59
Gráfico 6 .....	65
Gráfico 7 .....	65
Gráfico 8 .....	75

### Lista de tablas

Tabla 1 .....	18
Tabla 2 .....	52
Tabla 3 .....	57
Tabla 4 .....	57
Tabla 5 .....	58
Tabla 6 .....	60
Tabla 7 .....	63
Tabla 8 .....	67
Tabla 9 .....	77

## **Capítulo Uno**

### **Planteamiento del problema y metodología**

#### **1.1 Descripción de la realidad problemática**

El departamento de Asesoría Tributaria es el encargado de receptor y atender todo tipo de solicitud o reclamo administrativo en relación a los tributos municipales, que entre los principales se administra el impuesto a la patente municipal, el impuesto a los predios urbanos y el impuesto a los predios rurales (impuesto predial), con sus respectivos tributos adicionales que se cobran conjuntamente con estos como son la tasa de seguridad ciudadana, la contribución predial al Cuerpo de Bomberos, y la contribución especial de mejoras por obras distritales y/o locales.

Entre los diversos tipos de trámites que ingresan ante dicha dependencia se tiene las solicitudes de pago en exceso y los reclamos por pago indebido, cuyo plazo máximo de respuesta o resolución se sitúa en 120 días laborables, conforme lo dispone el artículo 132 del Código Tributario ecuatoriano vigente.

La actual Administración Tributaria que se posesionó desde mayo de 2014, basados en los principios de eficiencia y eficacia, con el propósito de disminuir los tiempos de atención de los reclamos administrativos, ha establecido tiempos internos de atención para los distintos tipos de trámites, así por ejemplo en aquellos de pago en exceso o indebido definió que deben ser resueltos en un tiempo no menor a 90 días laborables.

De la revisión en los reportes que arroja el sistema Skelta que maneja el Municipio de Quito, se verificó que enero de cada año es el mes con mayor número de trámites ingresados debido a que la emisión del impuesto predial se la realiza el 31 de diciembre de cada año a todo el catastro del distrito. De otra parte, en el total de ingreso de trámites anual también se observó una tendencia creciente.

La presencia de factores negativos como no poseer procesos formalmente definidos, trabajar con un alto porcentaje de personal con contrato ocasional o con nombramiento provisional, lo que provoca una rotación constante de los analistas que atienden peticiones y la gran cantidad de reclamos administrativos por las desactualizaciones que existen en al catastro municipal, derivan en incumplimiento de los plazos internos que se han establecido (90 días) para resolver; es así que, aproximadamente el 15% de trámites no se llegan a despachar a tiempo.

Finalmente, de los trámites que no se han cumplido con los plazos internos para atenderlos, un pequeño porcentaje se acerca al límite de 120 días laborables, lo que implica que si la Administración Tributaria excede de este plazo, se entenderá que el trámite ha incurrido en silencio administrativo, es decir, una aceptación total de lo solicitado o reclamado.

## **1.2 Pregunta central**

¿Cuáles son los elementos principales para desarrollar un modelo de gestión de riesgo operativo para el departamento de Asesoría Tributaria del Municipio de Quito?

## **1.3 Objetivos general y específicos**

Objetivo general:

Describir una propuesta modelo de gestión de riesgo operativo para el departamento de Asesoría Tributaria del Municipio de Quito, basado en los pilares que establece la metodología del COSO II.

Objetivos específicos:

- Diagnosticar la situación actual del departamento de Asesoría Tributaria para el cumplimiento de sus objetivos, tomando como línea base de referencia el período inmediato anterior al analizado.
- Realizar el levantamiento del proceso de atención de reclamos administrativos y solicitudes de devolución por pago indebido y en exceso del departamento de Asesoría Tributaria.
- Levantar una matriz de riesgos del proceso de atención de reclamos administrativos y solicitudes de devolución por pago indebido y en exceso del departamento de Asesoría Tributaria.
- Desarrollar la propuesta de modelo de gestión de riesgo operativo para el departamento de Asesoría Tributaria siguiendo la estructura que propone COSO II.

## 1.4 Justificación

Para el financiamiento de las operaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados GADs, en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización se han definido varios impuesto de exclusividad de las Administraciones Tributarias Seccionales, entre estas la del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Históricamente, de los presupuestos anuales aprobados por el Concejo Metropolitano se da muestra que los ingresos tributarios han representado alrededor del 17% del total de ingresos del Municipio de Quito, convirtiéndolo en un rubro importante, para el correcto desarrollo de las actividades que realiza esta dependencia.

En la atención de solicitudes y reclamos administrativos de devoluciones por pago en exceso o indebido se generan gastos financieros por concepto de intereses a cargo del sujeto activo, debido a que el Código Tributario estatuye que a partir de la fecha de presentación del mismo, hasta la fecha de la devolución propiamente, estos serán generados.

De los reportes obtenidos en el sistema SAP de la Dirección Metropolitana Financiera se evidencia que para el año 2017 el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito incurrió en un importe por concepto de intereses a cargo del sujeto activo por todos los tributos que recauda la Administración por la suma de U\$D 335.101,20.

De aquí la necesidad de establecer metodologías que permitan gestionar el riesgo operativo, visto que el principal actor que interviene en el proceso de atención es el factor humano a través del personal de Asesoría Tributaria. Es pertinente mencionar que no se considera oportuno la gestión de otro tipo de riesgos (ejemplo: riesgos de crédito, de mercado o liquidez) puesto que por la naturaleza de las actividades que realiza la Institución sujeto de esta investigación, no se ve inmerso en los mismos.

Es importante el desarrollo de esta investigación para el universo de contribuyentes que se ubican en el Distrito Metropolitano de Quito debido a que, la atención de reclamos administrativos es un servicio público y por tanto la mejoría de este se refleja en un bienestar tanto para la Municipalidad, como para los administrados que pretenden pagar sus tributos con oportunidad, ya que de este modo se ven beneficiados por los descuentos por pronto pago.

Finalmente, al constituirse en el segundo Gobierno Municipal más grande (geográfica y económicamente) del Ecuador<sup>1</sup>, históricamente se ha constituido en un referente y ejemplo a seguir de las municipalidades de cantones más pequeños.

### **1.5 Delimitación del problema**

La presente investigación se desarrollará en el área de Asesoría Tributaria que pertenece a la Dirección Metropolitana Tributaria del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Para esto se revisarán los trámites de devolución por pago en exceso o pago indebido que ingresaron en la Administración Tributaria en el año 2017, así como las devoluciones que efectivamente se realizaron en dólares y el interés que estas generaron. A su vez identificará el tiempo promedio de atención en el cual actualmente se sitúa la municipalidad.

---

<sup>1</sup> El Gobierno municipal más grande es el de Guayaquil.

## Capítulo Dos

### Marco Teórico

#### 2.1 Antecedentes de la investigación

##### 2.1.1 Investigaciones internacionales previas

A nivel internacional existen varios estudios en torno al riesgo operativo, y que se han ocupado principalmente de aplicar distintas metodologías para la medición de requerimientos de capital, tomando como referencia principalmente los propuestos por Basilea que son: el enfoque de indicador básico (BIA), enfoque estandarizado (SA), y el enfoque de medición avanzada, cuyos aportes más recientes y relevantes se recogerán a continuación:

Los enfoques de indicador básico y estandarizado han sido duramente criticados por autores como Kraujalis, Karpavicienė y Aurelijus (2006) y Jobst (2007) quienes señalan; entre otras cosas, que los mismos son de muy fácil aplicación y que pueden ser útiles únicamente como un primer indicador, ya que no toma en cuenta externalidades que puedan generar grandes pérdidas para las instituciones; además señalan que es poco provechoso utilizar promedios de información histórica para predecir el futuro, considerando que pueden existir años extremadamente buenos o malos y que constituyen datos atípicos que aterrizan en una estimación errada.

Blunden (2003) destaca las ventajas de aplicar el enfoque de cuadros de mando<sup>2</sup> que calcula el capital basado en los enfoques BIA y SA pero re escalado por un factor  $k$ ; no obstante, Alexander (2003) manifiesta que este enfoque da paso a la subjetividad en el sentido de que las puntuaciones de severidad y frecuencias las asignan directamente los dueños del riesgo.

En relación al enfoque de medición interna (IMA<sup>3</sup>) se discrimina claramente la medición de la pérdida esperada (medida a través de indicadores de exposición, probabilidad de un evento y la pérdida esperada de materializarse el evento), y la pérdida inesperada dada por un factor  $\Upsilon$ , que se ha tratado en Mori y Harada (2001). A su vez Alexander y Pézier (2001a, 2001b) y Alexander (2002, 2003) aportan con ciertas directrices para la obtención del factor  $\Upsilon$ .

---

<sup>2</sup> Los cuadros de mando comprenden una lista de autoevaluación de los riesgos y controles de una entidad y que básicamente contienen la probabilidad y el impacto de estos riesgos.

<sup>3</sup> Por sus siglas en inglés: Internal Measurement Approach.

Los modelos AMA<sup>4</sup> son muy utilizados en sus distintas categorías; así por ejemplo Mora (2010) señala que en la industria estadounidense el modelo más utilizado es el de distribución de pérdidas LDA<sup>5</sup> que consiste en obtener la distribución de pérdidas de la empresa a través de una distribución de probabilidad para cada evento de riesgo operativo ha sido abordado a detalle por Frachot, Georges y Roncali (2001), Haubensstock y Hardin (2003) y Moosa (2008), adicionalmente Costa (2004), Franco y Murillo (2008), Mora (2010), coinciden en que las distribuciones de Weibull y Lognormal son las más recomendadas para modelar la severidad; mientras que, para modelar la frecuencia se recomienda las distribuciones de Poisson, binomial y binomial negativa. Finalmente un caso práctico aplicado al Deutsche Bank se observa en Aue y Kalkbrener (2006).

Por otra parte el valor en riesgo o *value at risk* (VaR), que consiste en la medición de la máxima pérdida esperada en un determinado tiempo e intervalo de confianza, el cual inicialmente se usaba para el riesgo de mercado, se adapta al riesgo operativo y ha sido tratado por Fengge, Hongmei y Jiaqi (2013). Asimismo Artzner, Delbaen, Eber y Heath (1999) indicaban que una medida adecuada debe dar cumplimiento a cuatro axiomas: invarianza traslacional, subaditividad, homogeneidad positiva y monotonicidad.

En torno a esto, la propiedad de subaditividad ha sido la más debatida, considerando que a menudo el VaR viola este axioma (Mora 2010, 196), de lo cual han realizado sus investigaciones Venegas (2006) y McNeil, Frey y Embrechts (2005).

Mora (2010) realiza una comparación entre dos modelos, desde un enfoque de distribución de pérdidas agregadas, el primero es el propuesto por Böcker y Klüppelberg para calcular el OpVar cuando los datos de las pérdidas presentan colas largas; y por otro lado el modelo MLE-W<sup>6</sup> que se basa en la teoría de valor extremo que desarrolló Beirlant y otros investigadores para el caso de colas no muy largas.

Otra alternativa aplicada es la teoría del valor extremo (EVT), que constituye una técnica estadística que pretende identificar y describir resultados inusuales que comúnmente no se esperan o resultados extremos; en este sentido, su enfoque se da en analizar colas de distribución de pérdidas para lograr medir grandes pérdidas

---

<sup>4</sup> Los modelos AMA (Advanced Measurement Approach) son modelos avanzados actuariales que hacen se basan en el enfoque estadístico para medir el riesgo operativo.

<sup>5</sup> Por sus siglas en inglés: Loss Distribution Approach.

<sup>6</sup> Por sus siglas en inglés: Maximum Likelihood Estimation de Weissman.



inesperadas. Resnick (1987) y Embrechts, Klüppelberg y Mikosch (1997) realizaron un estudio bastante conceptual de EVT, mientras que Reiss y Thomas (1997), Coles (2001), Beirlant, Goegebeur, Segers y Teugels (2004) y Falk, Hüßler y Reiss (2004) lo hacen desde un enfoque más estadístico. El EVT relacionado a las finanzas y riesgos se lo recoge en Moix (2001), McNeil et al. (2005) y Malevergne y Sornette (2006) y específicamente aplicado al riesgo operativo está el estudio de Medova (2000).

De otra parte, existen metodologías que utilizan el enfoque de las redes bayesianas con la finalidad de calcular los requerimientos mínimos de capital por riesgo operativo, entre los cuales se destacan los estudios de Medova y Kyriacou (2000); Mendoza y Castillo (2006); Dalla y Giudici (2008); y Neil, Márquez y Fenton (2008).

El análisis de escenarios también está reconocido dentro de la categoría de los modelos AMA, que son muy similares a los LDA en el sentido de combinar la frecuencia y severidad; sin embargo, quien lo aplica construye los escenarios adversos. Aplicaciones de este análisis lo realiza Mitra (2013) y Dutta y Babbel (2013), empero estos últimos concluyen que los escenarios llegan a ser poco fiables debido a que son basados en opiniones y por otra parte no se tiene en cuenta la información cuantitativa.

Al analizar 163 eventos de pérdida por riesgo operativo para un conjunto de firmas británicas dentro del período 1999-2008, Mangla, Kumar, & Barua (2014) pudieron probar varias hipótesis que guardan relación con ajustar las distribuciones de frecuencia y severidad de una línea de negocio.

En la práctica no todos los métodos cuantitativos que se han detallado se pueden aplicar y esto es debido a la escasez de datos históricos en las empresas o en su defecto la poca relevancia de la información cuantitativa, por lo que existen modelos cualitativos bastante usados tales como los sistemas de inferencia difusos y otros, que han sido estudiados y aplicados por Medina y Jaramillo (2007); Medina y Paniagua (2007); y Reveiz y León (2009).

En definitiva, este tipo de investigaciones se han aplicado principalmente al sector financiero por lo que no tienen mayor incidencia en el presente trabajo, más allá de los aportes teóricos que se pudieran recoger.

### **2.1.2 Investigaciones previas en Ecuador**

En el Ecuador existen varios estudios previos que se reúnen principalmente en tesis tanto de pregrado como postgrado. Es destacable que la mayoría de trabajos se

concentran en la Universidad Andina Simón Bolívar y Escuela Politécnica Nacional, con un mayor número de tesis de maestría elaboradas sobre el riesgo operativo.

De la investigación realizada se revisaron los trabajos en función de su contenido y la fecha de publicación (son trabajos no muy antiguos), por lo que a continuación se muestra un cuadro comparativo en el volumen de tesis por universidad:

Tabla 1  
**Distribución de Investigaciones por Universidad**

<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>No. DE TESIS</b>
Universidad Andina Simón Bolívar	16
Escuela Politécnica Nacional	15
Universidad de las Fuerzas Armadas	9
Escuela Politécnica del Litoral	5
Universidad Central del Ecuador	4
Universidad UTE	3
Universidad Tecnológica Particular de Loja	2
Universidad de Guayaquil	1
Universidad del Azuay	1
Universidad Politécnica Salesiana	1
Universidad Sanfrancisco de Quito	1

Fuente: Repositorios digitales Universidades

Elaboración: El autor

En la Universidad Andina Simón Bolívar se recogen los trabajos de Carrillo (2008), Flores (2008), Rosero (2009) y Sulca (2014), que guardan relación con el riesgo operativo en instituciones financieras públicas como son el Banco del Estado, la Corporación Financiera Nacional, Banco Nacional de Fomento y Banco Ecuatoriano de la Vivienda, aplicando métodos como el COSO II, o el *método estándar*<sup>7</sup> que propone Basilea, así como la presentación de matrices de riesgo.

De otra parte, el riesgo operativo en el sector financiero privado se lo plantea en Rivadeneira (2007), Garzón (2013), Arias (2014), Sarango (2015), Sandoval (2016) y Alomoto (2017), principalmente relacionado al sector cooperativo, al igual que en los trabajos aplicados a instituciones públicas, en estas tesis se puede observar que se proponen distintas metodologías que se adecúan a los casos de estudio, tales como: mapas de procesos, matrices de riesgos, metodologías mixtas semi-cuantitativas,

---

<sup>7</sup> El método estándar propuesto en Basilea II es utilizado para medir los requerimientos mínimos de capital por riesgo operativo, basado en 8 principales líneas de negocio. Para realizar la medición se utiliza ingreso bruto de cada línea de negocio multiplicado por un factor beta previamente establecido.

Basilea II, simulación Montecarlo y enfoque de distribución de pérdidas que constituye un método de medición avanzada AMA<sup>8</sup>.

De otro lado, trabajos aplicados a otros sectores diferentes del financiero se encuentra a Rubio (2008), respecto del riesgo operativo en el proceso de afiliación y cotizaciones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; Aguayo (2011), quien habla acerca del riesgo operativo que se produce por puntos vulnerables de las tecnologías de la información (TI) con un enfoque de auditoría con base en riesgos; Guijarro (2015), quien plantea la gestión del riesgo operativo de la Gerencia de Operaciones de Vuelo de una línea aérea, enfocada en tripulación de mando; Narváez (2015), quien se enfoca tanto en el riesgo operativo así como en el control interno de una entidad privada como es DIRECTV CIA. LTDA.; y por último Ayala (2017) y León (2017), que en general hablan del riesgo operativo para ser aplicado en una empresa comercializadora. Cabe destacar que la mayoría de estos textos basan su gestión de riesgo con la elaboración de matrices de riesgo y planes de acción.

Finalmente se ha identificado dos investigaciones similares a la presente y que fueron desarrolladas por Velásquez (2013) y Amaya (2016), mismas que guardan relación con el riesgo operativo en el departamento de reclamos del Servicio de Rentas Internas y el departamento de Auditoría Tributaria de la Regional Norte de esta misma institución respectivamente. Cabe destacar que el Servicio de Rentas Internas representa la Administración Tributaria Central, mientras que el Municipio de Quito es una Administración Tributaria Seccional, empero para ambas rige el principal cuerpo legal que es el Código Tributario ecuatoriano y en este sentido los procesos que se realizan son bastante similares en apego a la Ley, por lo que estos estudios son los que más se asemejan y por tanto constituyen un principal referente.

En Velásquez (2013) se administra el riesgo operativo principalmente a través de la elaboración de una matriz de riesgos en la cual a su vez se identifican y definen los macroprocesos, procesos y subprocesos, para posteriormente resaltar las actividades críticas, los eventos y factores de riesgo operativo, con el propósito de determinar también el impacto del riesgo a través de un mapa de calor, y finalmente se plantea un plan de acción.

---

<sup>8</sup> Los métodos de medición avanzada AMA son utilizados para calcular el capital requerido por eventos de riesgo operativo y su principal característica es que la entidad que decide aplicarlos diseña su propio modelo que se adecúe a sus condiciones o necesidades. El Comité de Basilea emitió criterios generales para la aplicación de estos modelos.

De otra parte en Amaya (2016) se realiza un análisis y procedimiento similar a Velásquez (2013), sin embargo se incluye un análisis FODA (Fortalezas – Oportunidades – Debilidades – Amenazas) de la institución y enfatiza también la importancia de los procesos de control interno.

Por otra parte, en los trabajos realizados en la Escuela Politécnica Nacional respecto del riesgo operativo, se observa claramente un fuerte enfoque matemático; es así que en Echeverría (2009), Barrionuevo (2011), Enriquez (2011), Salinas (2011), Morales (2013) y Quishpe y Vargas (2013), cuyos contenidos son aplicados al sector financiero se mencionan técnicas o métodos como: Metodología COSO, simulaciones Montecarlo, modelos con ecuaciones estructurales, indicadores claves de riesgo KRI<sup>9</sup>, auditorías informáticas y redes bayesianas.

Destacan a su vez investigaciones cuyo ámbito de aplicación se dan principalmente al área de tecnología (lo cual constituye un factor de riesgo operativo), para lo cual en Arroba (2011), Coraisaca y Llumiquinga (2012), González y Tenemaza (2012), Acosta (2013), Barahona y Garzón (2014), Córdova (2014) y Onofa y Pilatuña (2016) abordan temas como: aplicación de scrum para minimizar riesgos, metodología COBIT 4.1, COBIT 5.0, estándar ISO/IEC 27005:2008 y ethical hacking.

Novedosamente, Izurieta y Zavala (2010) y Lara (2019), incursionan en el análisis del riesgo operativo para prevenir inconvenientes en la perforación de pozos petroleros, así como, para analizar costos y tiempos.

Finalmente, en las tesis del resto de universidades existen muchas aplicaciones en común, cuyo desarrollo es sobre una base más teórica que práctica. Así se destacan las investigaciones de Palacios y Viteri (2007), Cevallos (2008), El Habil y Peralta (2012), Idrobo (2012), Sánchez (2012), Obando (2014), Pazmiño (2014), Bautista (2015), Cáceres (2015), Lastra (2015), Padilla (2015), Analuisa y Badillo (2016), Cabezas (2016), Gutierrez (2016), Medina (2017), Miranda (2017), Pérez (2017), Torres y Ubillús (2017), Abad y Cáceres (2018) y Prado y Urgilés (2018), que tratan en lo principal de describir las metodologías para medir el riesgo operativo, las buenas prácticas y aplicaciones en diversas empresas públicas y privadas (principalmente del sector cooperativo).

---

<sup>9</sup> Los indicadores claves de riesgo o KRI por sus siglas en inglés Key Risk Indicators, conforme lo recoge Scandizzo (2005) son variables que ofrecen estimar razonablemente la probabilidad y severidad de uno o más eventos de Riesgo Operativo.

A su vez un grupo de tesis se enfocan en tratar en específico sobre el control interno, resultando en la mayoría un producto final que sería un manual de control interno o manual de gestión de riesgos. Sobre lo dicho han expuesto Taxiguano (2012), Salazar (2013), Sánchez (2014), Córdova y Velarde (2015) y Caiza (2016)

De otra parte Bejar (2015) y Díaz (2018), asocian al riesgo operativo y su disminución a través de la aplicación de normas ISO.

## **2.2 Bases teóricas**

### **2.2.1 Gestión de riesgos**

Para entender la gestión de riesgos es imprescindible conocer lo que significa riesgo; en este sentido, al riesgo a nivel general se lo define como la posibilidad de que ocurra un evento que produzca consecuencias adversas, y que se lo puede medir en función del impacto y la probabilidad de ocurrencia (Estándar Australiano, 1999).

El riesgo financiero de otra parte implica la posibilidad de pérdida de una entidad frente a la posibilidad de que ocurra algún evento adverso. Dependiendo de la naturaleza de estos eventos, al riesgo financiero se lo puede clasificar en los siguientes grandes grupos:

- Riesgo de mercado (incluye el riesgo de cambio y tasas de interés)
- Riesgo de crédito
- Riesgo de liquidez
- Riesgo operativo

Es en este sentido que, la gestión de riesgos representa un enfoque estructurado para administrar, manejar o hacer frente a una situación adversa o de incertidumbre, con el principal propósito de disminuir o eliminar el riesgo y su consecuente impacto y probabilidad de ocurrencia.

Existen varios estándares que ayudan a sistematizar la gestión del riesgo, sin embargo generalmente la gestión incluye la identificación, medición, control y monitoreo del riesgo.

Por otra parte; a modo general, en el proceso de gestión de riesgos se hace necesario revisar tres etapas que son:

#### **a) Cultura de riesgos:**

Implica principalmente el diagnóstico de cuál es la perspectiva que el personal de la institución, a todos los niveles, tiene sobre los riesgos; es decir, su conocimiento y conciencia sobre los mismos. En este sentido, una vez determinada la situación es necesario concienciar sobre la importancia que tiene la gestión de los riesgos en todos los procesos institucionales.

**b) Enfoque cualitativo de gestión de riesgos:**

Principalmente viene dado por la descripción de la situación de la institución, seguido de la aplicación de varios estándares o metodologías que existen a nivel internacional.

Dentro de este enfoque es muy común y de gran ayuda el levantamiento de matrices de riesgos, lo cual constituye un insumo para aplicar los métodos que se vean pertinentes.

**c) Enfoque cuantitativo de gestión de riesgos:**

Existen varios métodos de medición del riesgo operativo aplicables a cada caso, entre los principales se tiene como referencia los métodos estándar y de indicador básico que plantea Basilea, del mismo modo que los métodos de medición avanzada que son modelos aplicados a la realidad de cada empresa, con fundamento en modelos matemáticos.

No obstante de esto, dada la naturaleza de ciertas instituciones (no necesariamente financieras), dependiendo de las necesidades es muy común aplicar modelos simples de medición que resultan fácilmente aplicables y cuya descripción es muy discernible para quien los revisa.

En el presente estudio se presenta un modelo simple de cuantificación basado en el cálculo de intereses que la Administración Tributaria ahorraría, el cual se explica a detalle más adelante en el marco metodológico.

### **2.2.2 Riesgo operativo**

Dentro de los grandes grupos del riesgo financiero, en la presente investigación se desarrollará el riesgo operativo, sobre el cual anteriormente no existía una definición adecuada del mismo hasta la publicación de Basilea II en 2004; en este sentido, al no

tener un concepto muy claro, se lo conocía como “todo aquello que no era riesgo de crédito, ni riesgo de mercado” (Hoffman, 1998, 29).

Posteriormente, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea lo define como: el riesgo de pérdida debido a la inadecuación o a fallos de los procesos, el personal y los sistemas internos o bien a causa de acontecimientos externos. Esta definición incluye el riesgo legal, pero excluye el riesgo estratégico y el de reputación (Basilea 2004).

Pese a lo señalado respecto de la escasa claridad en el concepto de riesgo operativo, Núñez y Chávez (2010) enfatizan en que este es el más antiguo de todos los riesgos debido a que se encuentra inmerso en cualquier tipo de negocio y por ende en casi toda actividad siempre y cuando intervengan personas, tecnología y/o procesos.

Asimismo es necesario resaltar que el riesgo operativo se diferencia de otros riesgos porque se ocupa principalmente de revisar los procesos establecidos en lugar de gestionar situaciones desconocidas que generan incertidumbre (Frame, 2003).

Es de saber que el riesgo operativo se lo puede gestionar tanto cualitativa como cuantitativamente, no obstante García (2010) expresa que cuando se lo gestiona cualitativamente, constituye principalmente una gestión preventiva; o sea, que no se ha materializado aún el riesgo.

De este modo, sobre la base del concepto de riesgo operativo que se ha ido construyendo con los diferentes autores citados, es preciso acoplarlo a la realidad del departamento de Asesoría Tributaria del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Por tanto, se considera como riesgo operativo a la probabilidad de incurrir en pérdidas por concepto de intereses a cargo del sujeto activo por la demora de atención de reclamos o solicitudes de pago indebido y en exceso, producto de fallas en los procesos o por errores provocados por el personal de la Dirección Metropolitana Tributaria o por los sistemas internos que administran los tributos o sistemas externos que administran la información catastral.

### **2.2.3 Fuentes y eventos de riesgo operativo**

El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2004), propone siete categorías como eventos del riesgo operativo que son:

- Fraude interno: Por cuenta de los propios empleados de la institución, corresponde a robos, mal utilización de la información confidencial en busca de un beneficio personal, entre otros.

- Fraude externo: Introducirse externamente en los sistemas de la empresa, falsificaciones, robos, etc.
- Empleo y seguridad: Solicitudes de indemnización de los empleados, caso omiso de las normas de seguridad e higiene, discriminaciones, etc.
- Prácticas con clientes, productos y negocios: Abusos de confianza, mal utilización de la información confidencial del cliente, etc.
- Daños a activos materiales: Terrorismo, vandalismo, desastres naturales, etc.
- Alteraciones en la actividad y fallos de software: Fallas en hardware y software, interrupción de servicios públicos, problema en comunicaciones, etc.
- Ejecución de procesos de gestión: Datos mal ingresados, documentos incompletos, accesos no autorizados a cuentas de clientes, etc.

En contraste, Moosa (2007) clasifica los eventos del riesgo operativo en apenas tres categorías alternativas: causas de los fallos operativos, eventos de pérdida resultantes y consecuencias de estos eventos de riesgo.

De otra parte, Dorogovs, Solovjova & Romanovs (2013) indica que existen cuatro fuentes de riesgo operativo que están relacionadas con: acciones humanas, fallas en el hardware y software, procesos internos con debilidades, y finalmente los eventos externos.

Adicionalmente identifican con mucho detalle los eventos de riesgo operativo de cada categoría, lo cual se resume en el siguiente cuadro:



Gráfico 1  
Eventos de Riesgo Operativo

ACCIONES HUMANAS	FALLAS EN EL HARDWARE Y SOFTWARE	PROCESOS INTERNOS CON DEBILIDADES	EVENTOS EXTERNOS
<p><b>No intencionales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Errores</li> <li>• Ignorancia</li> <li>• Incumplimiento</li> </ul> <p><b>Deliberadas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mal uso</li> <li>• Fraude</li> <li>• Sabotaje</li> <li>• Robo</li> <li>• Vandalismo</li> </ul>	<p><b>Hardware:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de capacidad y/o productividad</li> <li>• Mantenimiento inadecuado</li> <li>• Equipos obsoletos</li> </ul> <p><b>Software:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incompatibilidad</li> <li>• Error en configuración <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorrecta configuración de seguridades</li> </ul> </li> <li>• Malas prácticas de programación (insegura)</li> <li>• Pruebas incorrectas</li> </ul>	<p><b>Diseño e implementación de procesos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inadecuados procesos <ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentos incorrectos</li> <li>• Falencia de entendimiento de roles y responsabilidades</li> </ul> </li> <li>• Notificaciones y alertas incorrectas</li> <li>• Falta de acuerdos en nivel de servicios</li> <li>• Transmisión ineficiente de problemas</li> </ul> <p><b>Control de procesos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de vigilancia</li> <li>• Falta de métrica</li> <li>• Ausencia de revisión periódica</li> </ul>	<p><b>Desastres:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Clima</li> <li>• Incendio, inundación, terremoto</li> <li>• Motín</li> <li>• Cuarentena</li> </ul> <p><b>Problemas legales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inadecuación</li> <li>• Cambio en la legislación</li> <li>• Litigios</li> </ul> <p><b>Dependencia de servicios:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Problema de suministros</li> <li>• Dependier de servicios de emergencia</li> <li>• Problemas de transportación</li> </ul>

Fuente: Tomada de Dorogovs, Solovjova & Romanovs (2013)  
Elaboración: El autor



## Capítulo Tres

### Marco metodológico

#### 3.1 Buenas prácticas internacionales

La gestión de los riesgos a nivel general parte de un concepto más amplio y más antiguo como es el control interno, concepto que ha ido evolucionando a lo largo del tiempo y se ha adaptado a las circunstancias que se han vivido. En este sentido el riesgo y el control interno se empiezan a tratar más a profundidad como frente ante eventos negativos que han ocurrido internacionalmente tales como estafas, crisis financieras, crisis inmobiliarias, o en su defecto a prácticas muy inadecuadas como los sonados casos de Enron Corporation<sup>10</sup> en 2001 o Worldcom<sup>11</sup> en 2002.

En lo internacional, el tema referente a la gestión de riesgos se lo recoge principalmente en las recomendaciones que emitió el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea<sup>12</sup>, así también en leyes de trascendencia internacional que constituyen referentes para las leyes locales de diversos países tales como la Ley Sarbanes – Oxley, también conocida como Ley Sox, o en su defecto, en estándares de control interno o gestión de riesgos tales como el estándar australiano o el informe COSO.

A continuación se presenta a modo de resumen la evolución del marco regulatorio para la gestión de riesgos a nivel internacional:

---

<sup>10</sup> Enron Corporation era una empresa estadounidense con sede en Houston, su principal mercado era el de la energía, sin embargo luego incursionó en otras áreas tales como: comunicaciones, riesgos y seguros. Sus prácticas contables fraudulentas, apoyadas por su empresa auditora Arthur Andersen, la posesionaron como la séptima mejor empresa de los EE.UU. Una vez hecho público el maquillaje de cuentas, Enron se declaró en quiebra y reconoció una deuda de 40 mil millones de dólares.

<sup>11</sup> Al igual que Enron, en Worldcom tuvieron lugar las malas prácticas contables, cuando los ejecutivos deciden manipular los estados financieros para maquillar las pérdidas y que estas se vieran como inversiones, logrando que su flujo de caja permanezca intacto y que la empresa aparentemente no tenga endeudamiento, así por ejemplo, los gastos operativos se hicieron pasar por inversiones a largo plazo y esto provocaba que sus acciones permanezcan altas. Finalmente la empresa se declara en banca rota con pérdidas de 180 mil millones, cuenta gastos por 4 mil millones y una cuenta irregular por aproximadamente 3 mil millones de dólares

<sup>12</sup> Comité formado por los Bancos Centrales y jefes de Organismos de Supervisión de Alemania, Canadá, Bélgica, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza

Gráfico 2  
Evolución del Marco Normativo Internacional de la Gestión de Riesgos

1949-1978	1987-1988	1992	1996	1999	1988-1999	2002	1999-2004	2009 - 2010
AICPA: Definición Control Interno	BCBS: Basilea I	Comisión Treadway: Publicación Informe COSO	Coopers and Lybrand: GARP (Principios de Riesgos de General Aceptación )	OECD: Gobierno Corporativ o	BCBS: Reformas a Basilea I.- Nuevo Acuerdo de Capital.	Ley Sarbanes Oxley (SOX)	BCBS: Convergencia Internacional de Medidas y Normas de Capital. BASILEA II	BCBS: En respuesta a la crisis financiera de 2008. BASILEA III
Medición de riesgo de crédito		Medición de riesgo de mercado		Medición de riesgo operativo		Requerimientos de capital por riesgo de crédito, mercado y operativo		

Fuente: Tomado de Rosero (2009) y Basilea III

Elaboración: El autor

Como se observa en el cuadro anterior, la gestión de riesgos no es un tema nuevo y se lo ha recogido en varios cuerpos normativos, siendo el primer acercamiento la definición de control interno en 1949, y posteriormente la publicación de Basilea I en 1987 que trataba únicamente del riesgo de crédito y de mercado. En 1992 se publica el informe COSO que incluye varias definiciones y herramientas para facilitar el control interno, mientras tanto en 1996 se divulgan los principios de riesgos de general aceptación, lo cual se complementa con el concepto de gobierno corporativo por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) en 1999, conjuntamente con las reformas a Basilea I.

Más adelante en 2002 se expide la Ley Sarbanes Oxley en Estados Unidos, para aterrizar en lo que plantea Basilea II, quien incluye de manera explícita el riesgo operativo y los requerimientos de capital por el mismo, sugiriendo tres tipos de modelos para la medición del mismo, que como ya se han mencionado son: el enfoque de indicador básico (BIA), enfoque estandarizado (SA), y el enfoque de medición avanzada (AMA).

Adicionalmente, la metodología COSO II que se publicó en 2004 define factores clave para la gestión de riesgos, los cuales se resumen a continuación:

- Ambiente interno (Filosofía de la gestión de riesgos, cultura de riesgo, Consejo de administración / Dirección, integridad y valores éticos, compromiso de competencia, estructura organizativa, asignación de

autoridad y responsabilidad, políticas y prácticas en materia de recursos humanos)

- Establecimiento de objetivos (Objetivos estratégicos, objetivos relacionados, objetivos seleccionados, riesgo aceptado, tolerancia al riesgo)
- Identificación de acontecimientos (Acontecimientos, factores de influencia estratégica y de objetivos, metodologías y técnicas, acontecimientos interdependientes, categorías de acontecimientos, riesgos y oportunidades)
- Evaluación de riesgos (Riesgo inherente y residual, probabilidad e impacto, fuentes de datos, técnicas de evaluación, correlación entre acontecimientos)
- Respuesta a los riesgos (Evaluación de posibles respuestas, selección de respuestas, perspectiva de cartera)
- Actividades de control (Integración de la respuesta al riesgo, tipos de actividades de control, políticas y procedimientos, controles de los sistemas de información, controles específicos de la entidad)
- Información y comunicación
- Supervisión (Actividades permanentes de supervisión, evaluaciones independientes, comunicación de deficiencias).

Finalmente, haciendo frente a la crisis financiera de 2008, se publica en diciembre de 2010 Basilea III, que observa que los requerimientos de capital por riesgo operativo no resultó suficiente para cubrir las pérdidas en algunos bancos. En este contexto se sustituyen los métodos AMA y los tres métodos estándar por un único método estándar que resulta aplicable para todos los bancos.

Por otra parte, en cuanto a regulaciones más actuales son importantes los aportes de la Organización Internacional de Normalización, a través de la publicación de las conocidas normas ISO.

En particular, cuando se habla de gestión de riesgos, se hace necesario referenciar la norma ISO 31000, misma que enfoca su contenido a la consecución de los objetivos de una empresa gestionando sus riesgos, y poniendo como práctica la toma de decisiones como parte de la gestión misma, ya que enfatiza la importancia de la gobernanza y el liderazgo; del mismo modo, apunta a mejorar el desempeño de la institución.

Esta norma no se condiciona a un tipo de entidad en específico, sino que resulta aplicable y adaptable a cualquier tipo de institución, indistintamente de su naturaleza, tamaño, necesidades, sector o industria a la que pertenece, entre otros, tomando en cuenta que absolutamente todas las empresas se enfrentan a factores de riesgo, cuya naturaleza puede ser interna o externa, y por tanto existe la necesidad de gestionarlos.

### **3.2 Marco normativo nacional**

En el presente apartado, considerando que la entidad que se está estudiando corresponde al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, al ser una entidad pública, es imprescindible analizar las normas de control interno, lo cual está relacionado al riesgo.

Para el efecto, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece y define al Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado; mismo que, de conformidad con lo que señala el artículo 5 de dicho cuerpo legal, su aplicación propenderá a que:

1. Los dignatarios, autoridades, funcionarios y servidores públicos, sin excepción, se responsabilicen y rindan cuenta pública sobre el ejercicio de sus atribuciones, la utilización de los recursos públicos puestos a su disposición, así como de los resultados obtenidos de su empleo;
2. Las atribuciones y objetivos de las instituciones del Estado y los respectivos deberes y obligaciones de sus servidores, sean cumplidos a cabalidad;
3. Cada institución del Estado asuma la responsabilidad por la existencia y mantenimiento de su propio sistema de control interno; y,
4. Se coordine y complemente con la acción que otros órganos de control externo ejerzan sobre las operaciones y actividades del sector público y sus servidores.

A su vez, el sistema mantiene dos componentes: el control interno que es de exclusiva responsabilidad de cada institución del estado (para el presente estudio el Municipio de Quito) y el control externo que corresponde a los organismos de control del Estado.

En este sentido, es de estricta aplicación el Acuerdo de la Contraloría General del Estado, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 87, el 14 de diciembre de 2009, respecto de las *Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado*, misma que contiene varias normas generales, y por otra parte recoge los componentes del marco integrado de control interno del Comité de Organizaciones que patrocina la Comisión Treadway (COSO); estos son:

1. Ambiente de control
2. Evaluación del riesgo
3. Actividades de control
4. Información y comunicación
5. Seguimiento.

El ambiente de control refiere principalmente a todas las circunstancias favorables para la entidad, que faciliten concienciar a todo el personal acerca de la importancia que tiene una adecuada cultura de control interno; en este sentido, el ambiente de control incide directamente en perseguir y alcanzar los objetivos institucionales a través de una adecuada operación de las actividades. Para el efecto, la alta dirección figura un papel muy importante, ya que estos son quienes deben adoptar una conducta adecuada que servirá de ejemplo a todo el personal; es así que, la máxima autoridad tiene la tarea de formular por escrito y en forma clara las líneas de conducta y las medidas de control.

A su vez la evaluación de riesgo es otra tarea importante de la máxima autoridad de una institución, ya que sobre este recae la definición de los mecanismos que se adoptarán para identificar, analizar y tratar los riesgos, lo cual es responsabilidad de todo el personal su aplicación.

Por otra parte, una vez evaluados los riesgos, procede pensar en las actividades de control, mismas que van direccionadas a todos los niveles de la organización y a todas las funciones, del mismo modo se solicita que estas actividades estén sometidas a un plan mientras dure la gestión; y a su vez deben tener estrecha relación con los objetivos de la institución.

Tanto a la máxima autoridad, así como a los directivos les compete identificar toda la información que se considere relevante, para efectos de comunicar e informar al todo el personal, lo que a su vez les permitirá a estos últimos el cumplimiento de sus

responsabilidades. La comunicación e información pretende también evaluar la gestión de las autoridades, ya que en este punto se observan los resultados obtenidos, en contraste con los objetivos que debieron predefinirse.

Finalmente, una vez ejecutadas todas las actividades que se describieron, es importante realizar un seguimiento continuo, lo que pretende asegurarse de que el sistema de control interno sea lo más eficiente posible.

Por otra parte, se observa un principio constitucional acerca de los derechos de libertad, y en específico, en la Constitución de la República del Ecuador se reconoce que todas las personas gozarán del derecho de presentar quejas o peticiones y que deberán recibir una respuesta oportuna y debidamente motivada.

Posteriormente, como ley general para las Administraciones Tributarias de cualquier tipo<sup>13</sup> existe el Código Tributario ecuatoriano que en su parte pertinente regula el proceso para las reclamaciones en forma general.

En lo principal, se otorga a las Administraciones Tributarias un plazo de 120 días laborables para resolver; es decir, emitir un pronunciamiento respecto de la reclamación de los contribuyentes a través de un acto administrativo (resolución) debidamente motivado, en apego de las normas que corresponda y en correspondencia con los argumentos de hecho planteados por el reclamante.

De otra parte, en el mismo cuerpo legal se establecen las facultades de la Administración Tributaria, que son:

- Aplicación de la ley,
- Facultad determinadora,
- Facultad resolutoria,
- Facultad sancionadora, y
- Facultad recaudadora.

La presente investigación está relacionada con la facultad determinadora que implica el establecer la existencia del hecho generador, los sujetos de la obligación, base imponible y la cuantía de los tributos; y por otra parte la facultad resolutoria que guarda relación con la atención de los reclamos a estos tributos así determinados.

---

<sup>13</sup> Según el Código Tributario ecuatoriano existe tres tipos de administraciones tributarias que son: central, seccional y de excepción. Para el caso que nos ocupa todo estará relacionado con la Administración Tributaria Seccional que rige en el ámbito provincial o municipal.



Complementariamente, la facultad resolutoria se encuentra muy a fin a esta investigación; ya que, en uso de la misma, la Administración Tributaria tiene la potestad para la atención de los distintos reclamos y solicitudes a través de la emisión de sus actos administrativos, en especial aquellos que reconocen pagos indebidos o en exceso y que generan pérdidas para la Institución.

Lo anterior tiene concordancia con los deberes de la Administración Tributaria que entre otras son: el recibir todo tipo de petición o reclamo que guarde relación con la aplicación de normas tributarias, así como, la expedición de resolución motivada en los plazos que la ley otorga para el efecto.

Con el propósito de aclarar el entendimiento de la lectura se detalla a continuación una serie de conceptos básicos de tributación que recoge el Código Tributario:

**Obligación Tributaria.-** Es un vínculo legal entre el sujeto activo y pasivo, por medio del cual estos últimos deben satisfacer en dinero una prestación, toda vez que se haya verificado la existencia del hecho generador.

**Hecho Generador.-** Condición que por ley se establece para la configuración del tributo.

**Sujeto Activo.-** La entidad pública acreedora del tributo.

**Sujeto Pasivo.-** Aquella persona natural o jurídica a quien debe satisfacer la prestación tributaria. Puede actuar en calidad de contribuyente o responsable.

**Contribuyente.-** Es aquella persona sea natural o jurídica ante la cual se le interpone el pago del tributo por ley, siempre y cuando se haya verificado el cumplimiento del hecho generador.

**Responsable.-** Aquel que por disposición de Ley debe cumplir con la prestación tributaria aunque no tenga la figura de contribuyente.

Por otra parte, en materia especializada para los Gobiernos Autónomos Descentralizados GADs rige el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización mismo que habla sobre la potestad resolutoria y señala que es competencia de cada director departamental el tener conocimiento, sustanciar y resolver solicitudes, peticiones, reclamos y recursos de los administrados. Además

indica que se debe emitir resolución expresa y debidamente motivada. Lo propio se recoge en la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

En el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización también se establece el nacimiento de los impuestos de patente municipal y de impuesto a los predios urbanos y rurales (impuesto predial)<sup>14</sup>, los cuales se regulan mediante las Ordenanzas No. 135 de 17 de diciembre de 2004, 0339 de 28 de diciembre de 2010, 157 de 23 de diciembre de 2011, 197 de 22 de diciembre de 2017.

### **3.3 Metodología**

#### **3.3.1 Tipo de investigación (modelo cualitativo y cuantitativo)**

Dado que el tema de investigación es eminentemente descriptivo, se tomará como base de la investigación el método analítico que implica la recolección de datos e información necesaria para su procesamiento, la relación con el marco teórico para identificar cuáles son los principales problemas y finalmente llegar a las conclusiones del caso.

En definitiva, se aplicará un modelo de gestión de riesgos de carácter cualitativo, que se basa en la metodología propuesta por el COSO II; por lo que, partiendo de la elaboración de una matriz de riesgos se analiza los siguientes aspectos:

- Contexto organizacional
- Establecimiento de objetivos
- Identificación de los eventos de riesgo operativo
- Evaluación de riesgos
- Respuesta al riesgo
- Actividades de control

Dentro de este proceso se presenta una medición del riesgo operativo a través de la presentación de una matriz de impacto y frecuencia.

---

<sup>14</sup> Si bien existen otros impuestos como el de alcabala y el impuesto a la utilidad en la transferencia de bienes urbanos, entre otros, en este trabajo únicamente se tratará sobre el impuesto de patente municipal y el impuesto predial ya que son los principales tributos que se recaudan, y considerando también que estos son atendidos en el departamento de Transferencia de Dominio. Por otra parte, la naturaleza de estos impuestos proviene de actos jurídicos como son traspasos de dominio (cualquiera que fuera su modalidad como compraventa, donación, etc), por lo que no es muy común que se produzcan devoluciones a menos que no se llegue a perfeccionar la transferencia.

Por otra parte, se realiza la presentación de un modelo simple de cuantificación, el cual está soportado en calcular el pago de intereses que la Administración Tributaria ahorraría en los reclamos y/o solicitudes de pago indebido o en exceso.

Para el efecto, se propone seguir el siguiente método:

1. Determinar las tasas de interés por mora tributaria en aplicación de lo establecido en el Código Tributario.
2. Hacer la medición del tiempo promedio transcurrido entre el ingreso del reclamo y la devolución de valores.
3. Establecer el valor devuelto por concepto de intereses generados con cargo del sujeto activo (Municipio de Quito).
4. Determinar el monto de las devoluciones por pagos en exceso o indebido (capital) que daría lugar al interés devuelto, observando las tasas de interés aplicables al período observado y el tiempo promedio transcurrido.
5. Determinar el tiempo que se espera transcurrirá desde el ingreso del reclamo hasta la devolución de valores si se aplicaría la gestión de riesgos propuesta.
6. Realizar el cálculo de intereses que la Administración Tributaria tendría que pagar con el mismo monto inicial, pero con el nuevo tiempo de atención.
7. Medir el ahorro dado por la diferencia entre el interés pagado y el interés calculado.

### **3.3.2 Fuentes de datos y herramientas de recolección de información**

La información tanto de carácter cuantitativa como cualitativa tienen las siguientes fuentes:

- **Fuente primaria.-** Se generará esta información por parte del investigador a través de observación de campo.
- **Fuentes secundarias.-** Las principales fuentes secundarias constituyen los reportes presentados por los sistemas informáticos Skelta y SGD que administra el Municipio de Quito, reportes de estadísticas mensuales y cuatrimestrales de la Dirección Metropolitana Tributaria, información proporcionada por las Direcciones Metropolitanas de Informática y Financiera.



## **Capítulo Cuatro Marco Empírico**

### **4.1 Contexto Organizacional**

#### **4.1.1 El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito**

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se constituye en el primer Gobierno Distrital del Ecuador cuando entra en vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización –COOTAD– publicado en el Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010.

Este cuerpo normativo establece las funciones que este nivel de gobierno debe cumplir, entre las cuales se tiene las siguientes: promover el desarrollo en la zona distrital donde se asienta para garantizar el buen vivir de sus habitantes, promover la equidad e inclusión a través del diseño e implementación de políticas, establecer el régimen de uso de suelo, elaboración y ejecución de un plan metropolitano de desarrollo, ordenamiento territorial y políticas públicas, prestar servicios públicos y construir obra pública distrital, promover el desarrollo turístico y económico, prestación de servicios en beneficio de la colectividad para la satisfacción de sus necesidades, la regulación de los espacios públicos, controlar y regular las construcciones en el distrito, regularización, autorización y control de actividades económicas, entre otras.

Para el cumplimiento de estas funciones los GADs tienen fuentes de ingresos o recursos financieros que acorde a su naturaleza se clasifican de la siguiente manera:

- Ingresos propios de la gestión,
- Transferencias del Gobierno Central,
- Otras transferencias, legados y donaciones,
- Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables; y,
- Recursos que provienen de financiamiento.

Dentro de esta clasificación un importe muy relevante y que se sitúa en aquellos ingresos propios de la gestión hace referencia a los que provienen de impuestos, tasas y

contribuciones especiales de mejoras de alcance distrital o local, que para el presente caso representa alrededor del 36% del total de ingresos<sup>15</sup>.

#### **4.1.2 La Dirección Metropolitana Tributaria**

Mediante Resolución de Alcaldía No. 0076 de fecha 18 de octubre de 2002, reformada por la Resolución de Alcaldía No. A 0088, de 19 de diciembre de 2006 y Resolución No. C 0076, expedida por el Concejo Metropolitano de Quito, con fecha 12 de diciembre de 2007, se establecen las funciones, competencias y responsabilidades en relación a las unidades y dependencias que constan en la estructura orgánica funcional del Municipio de Quito.

Entre estas dependencias se establece que la Dirección Metropolitana Tributaria será la dependencia encargada de todo lo relacionado con los ingresos tributarios y que orgánicamente pertenece a la Administración General.

#### **4.1.3 Misión**

Realizar legal y técnicamente la gestión tributaria local (aplicación de normativa jurídica, control, determinación y verificación de obligaciones tributarias, atención de reclamos, entre otros) a fin de generar de manera sostenida ingresos tributarios.

Dirigir legal y técnicamente la gestión tributaria local mediante la aplicación de normativa jurídica tributaria, control de cumplimiento tributario, determinación y verificación de obligaciones tributarias, atención de reclamos, entre otros, que permitan promover la cultura tributaria municipal y la generación de ingresos tributarios.

#### **4.1.4 Visión**

Ser la Administración Tributaria Municipal de referencia a nivel nacional por la calidad de servicios que brinda, por su accionar destinado a mejorar la recaudación y promover el cumplimiento impositivo en la ciudadanía, motivando al personal a prestar un servicio ágil y oportuno a los contribuyentes basado en la responsabilidad, eficiencia, calidad y transparencia.

---

<sup>15</sup> Esta información ha sido tomada de los presupuestos generales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para los años 2017 y 2018, aprobados mediante Ordenanzas Metropolitanas No. 148 de 16 de diciembre de 2016 y 193 de 14 de diciembre de 2017 respectivamente.

#### **4.1.5 Funciones específicas**

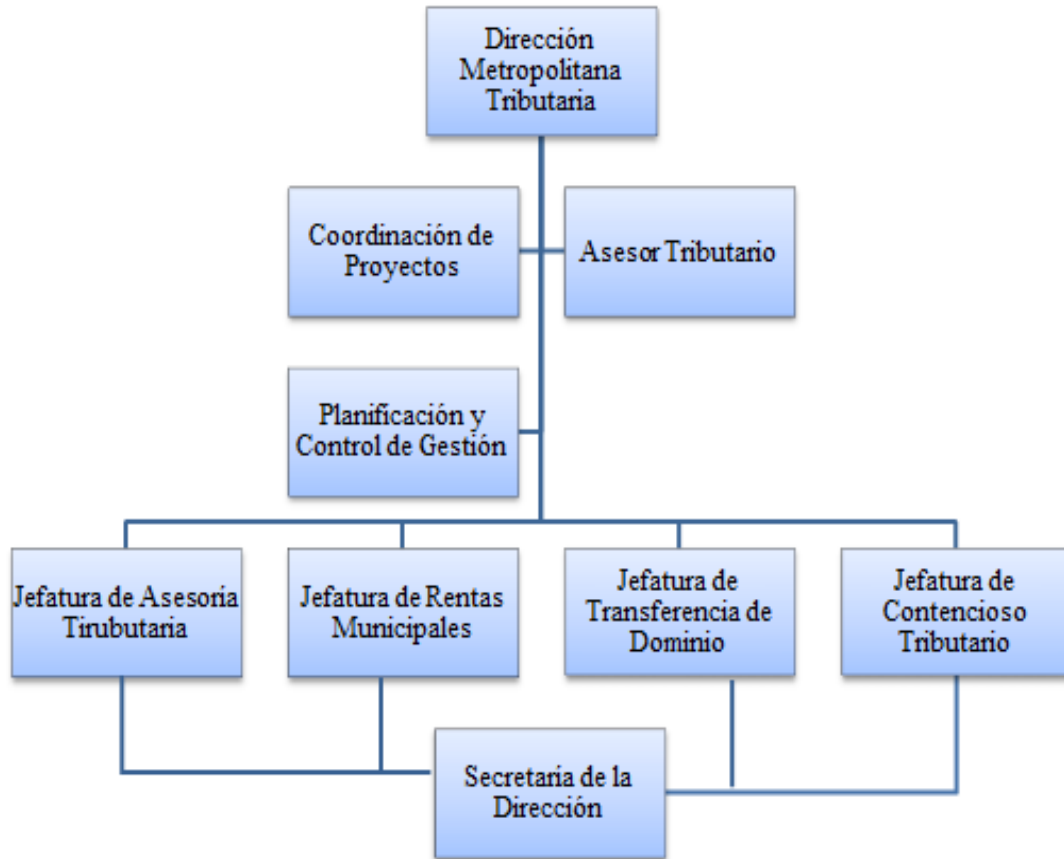
Dentro de las funciones específicas de la Dirección Metropolitana Tributaria, se tiene:

- Determinar conjuntamente con la Administración General, las políticas objetivos y metas para una adecuada Administración Financiera Tributaria en el Distrito Metropolitano de Quito.
- Ejercer las facultades de la administración tributaria seccional autorizadas, de conformidad con el Código Tributario, y establecer políticas de gestión tributaria que enmarquen la actuación de todos los funcionarios y empleados de la Dirección y de las unidades desconcentradas en las administraciones zonales.
- Impulsar una gestión tributaria moderna y transparente en el Distrito Metropolitano de Quito.
- Fomentar la cultura tributaria de los contribuyentes del Distrito Metropolitano de Quito, facilitando y simplificando los procesos de gestión tributaria de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejora.
- Definir políticas e implementar mecanismos orientados a la disminución de la evasión y elusión tributarias.
- Implementar controles permanentes sobre la gestión tributaria, que permitan incrementar en el marco de la ley, el universo de contribuyentes y las recaudaciones.
- Propiciar y celebrar convenios con instituciones públicas o privadas para la realización de actos de determinación, control tributario y otros servicios.
- Ejercer la facultad reglamentaria y resolutoria, mediante unidades de normativa tributaria y resoluciones.

#### **4.1.6 Estructura interna**

A continuación se muestra la estructura orgánica de la Dirección Metropolitana Tributaria:

Gráfico 3  
**Estructura Orgánica Funcional de la Dirección Metropolitana Tributaria**



Fuente: Dirección Metropolitana Tributaria  
 Elaboración: El autor

#### 4.1.7 Asesoría Tributaria

Como se observó en el marco normativo, la Administración Tributaria posee las facultades de: aplicación de la ley, facultad determinadora, facultad resolutoria, facultad sancionadora, y facultad recaudadora. En este sentido, el departamento de Asesoría Tributaria es el encargado de receptor todo tipo de trámites, solicitudes o reclamos administrativos planteados por los contribuyentes o responsables de las obligaciones tributarias, con el propósito de atenderlos mediante un acto administrativo (resolución) debidamente motivado con fundamento en los argumentos de hecho y derecho que se observen; es decir, esta jefatura es la encargada de hacer uso de la facultad resolutoria de la Administración Tributaria.



Esta Jefatura se divide en dos equipos de trabajo que cuenta con un supervisor cada uno y cuya distinción se la ha implementado en función del tipo de tributo a tratar. De esta manera los equipos de trabajo son el de impuesto a la patente municipal y sus adicionales (incluye el impuesto de 1.5 por mil sobre el total de activos y la contribución al Cuerpo de Bomberos) y el de impuesto predial y adicionales (incluye tasa de seguridad ciudadana, contribución predial al Cuerpo de Bomberos, contribución especial de mejoras por obras locales y distritales y el impuesto a los inmuebles no edificados).

El equipo de trabajo de impuesto predial cuenta con un total de siete analistas, de los cuales apenas una persona cuenta con nombramiento definitivo, mientras el resto se encuentra bajo la modalidad de contrato ocasional o nombramiento provisional, lo cual genera un alto problema de inestabilidad.

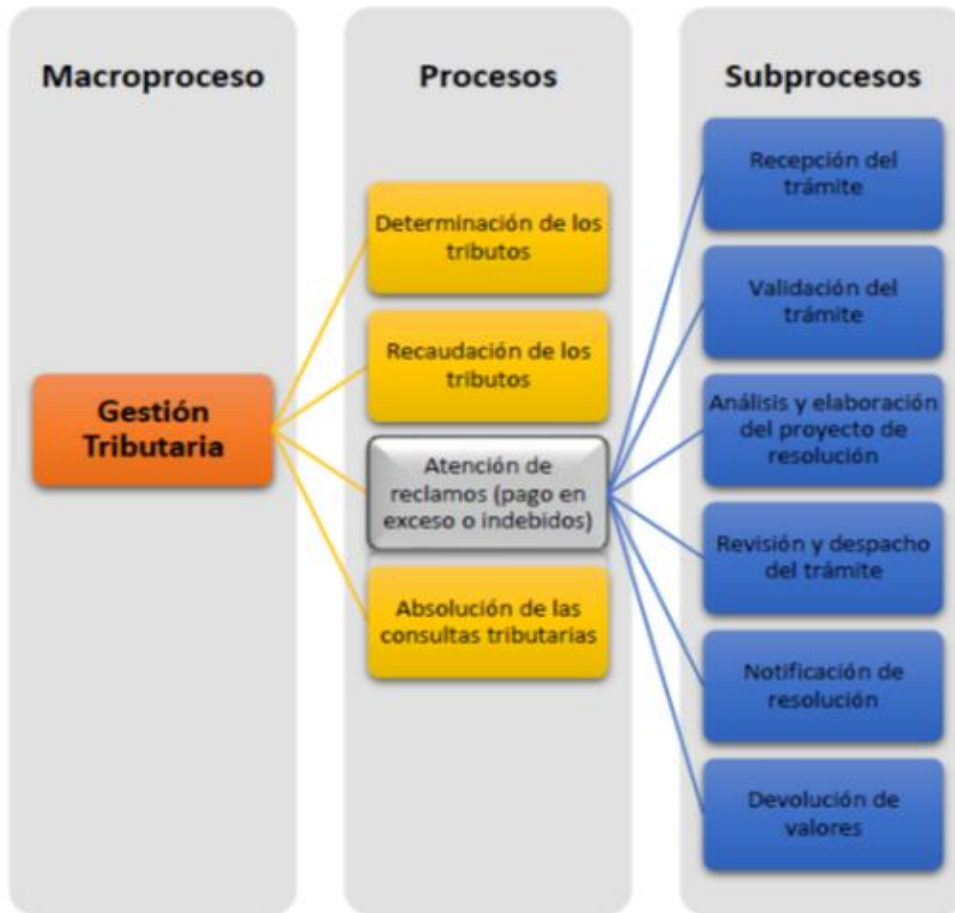
En contraste, el equipo de patentes cuenta con un total de seis analistas, de los cuales cinco poseen nombramiento definitivo y apenas uno mantiene nombramiento provisional.

En definitiva, el porcentaje de personal que no tiene estabilidad laboral por encontrarse bajo la modalidad de contrato ocasional o nombramiento provisional representa el 54% de analistas, y la mayoría de estos se concentran en el análisis de impuesto predial, lo cual genera un problema aún mayor debido a la complejidad de cálculo de este tributo.

#### **4.1.8 Levantamiento del Proceso**

La evaluación de los riesgos se realiza a partir del mapa de macroprocesos, procesos y subprocesos, conforme se visualiza en el siguiente gráfico:

Gráfico 4  
Mapeo de Procesos GAD del Distrito Metropolitano de Quito



Fuente: Dirección Metropolitana Tributaria  
Elaboración: El autor

Considerando las amplias competencias y responsabilidades del GAD del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se analizará el macroproceso referente a la Gestión Tributaria. (P-AT-01), direccionado al proceso de atención de reclamos administrativos, y en específico para aquellos de devolución por pago en exceso y pago indebido.

### **Macroproceso: Gestión Tributaria**

En el artículo 9 del Código Orgánico Tributario, se indica que la gestión tributaria corresponde al organismo que la ley establezca y comprende las funciones de:

1. Determinación de los tributos
2. Recaudación de los tributos
3. Atención de reclamos

- a. Devoluciones por pago en exceso o pago indebido
- b. Exoneraciones de tributos
- c. Reliquidación de tributos
- d. Baja de títulos de crédito
- e. Consultas
- f. Peticiones tributarias relacionadas con todos los tributos del MDMQ<sup>16</sup>.

#### 4. Absolución de las consultas tributarias

En este sentido, se puede considerar que el Macroproceso de Gestión Tributaria se divide en cuatro (4) procesos. En el presente documento, se analizará el proceso de atención de reclamos, específicamente el que se refiere a devoluciones por pago en exceso o pago indebido.

#### **Proceso: Atención de reclamos administrativos de pago indebido o pago en exceso de tributos**

El reclamo administrativo es la solicitud formal presentada por el contribuyente a fin de que la Administración Tributaria se pronuncie mediante resolución sobre las obligaciones tributarias sujetas a revisión. Para proceder con el caso en estudio, este análisis abarcará el proceso de atención de reclamos administrativos de pago indebido o pago en exceso de impuesto predial y patente municipal.

Este tipo de reclamos se generan cuando un contribuyente se siente afectado por el pago de un tributo y por tanto realiza la petición de pago indebido o en exceso que se derivan de errores del responsable de la administración tributaria o incluso por omisiones del sujeto pasivo.

De esta manera, un pago indebido se produce (entre otras) principalmente por las siguientes causas:

- Pago de obligaciones en favor de otro contribuyente.
- No configuración del hecho generador.
- Pagos exigidos ilegalmente.
- Derecho a exoneraciones o beneficios tributarios no reconocidos por la Administración Tributaria al momento del pago.

---

<sup>16</sup> Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Mientras que las causales de pago en exceso generalmente son:

- Modificaciones en la base imponible por actualizaciones catastrales.
- Declaraciones por parte del sujeto pasivo que contienen información errada o incompleta.
- Derecho a beneficios, exoneraciones o deducciones tributarias no reconocidas por la Administración Tributaria al momento del pago.

En el transcurso del año 2017, el número de ciudadanos que accedieron al servicio fue de 2.529. Los subprocesos involucrados en este tipo de reclamos son:

1. Recepción del trámite
2. Validación del trámite
3. Análisis y elaboración del proyecto de resolución
4. Revisión y despacho del trámite
5. Notificación de resolución
6. Devolución de valores

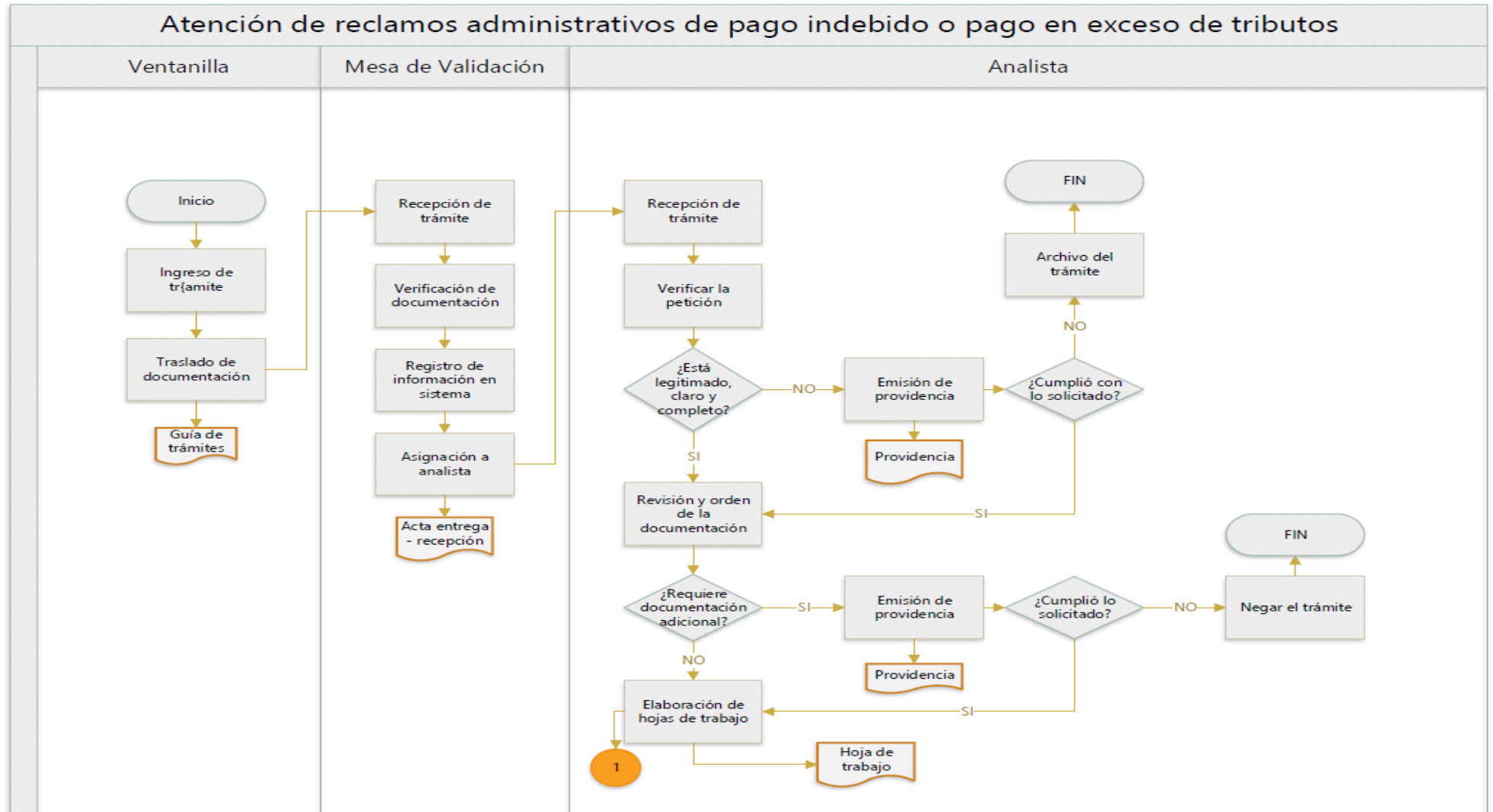
### **Situación actual**

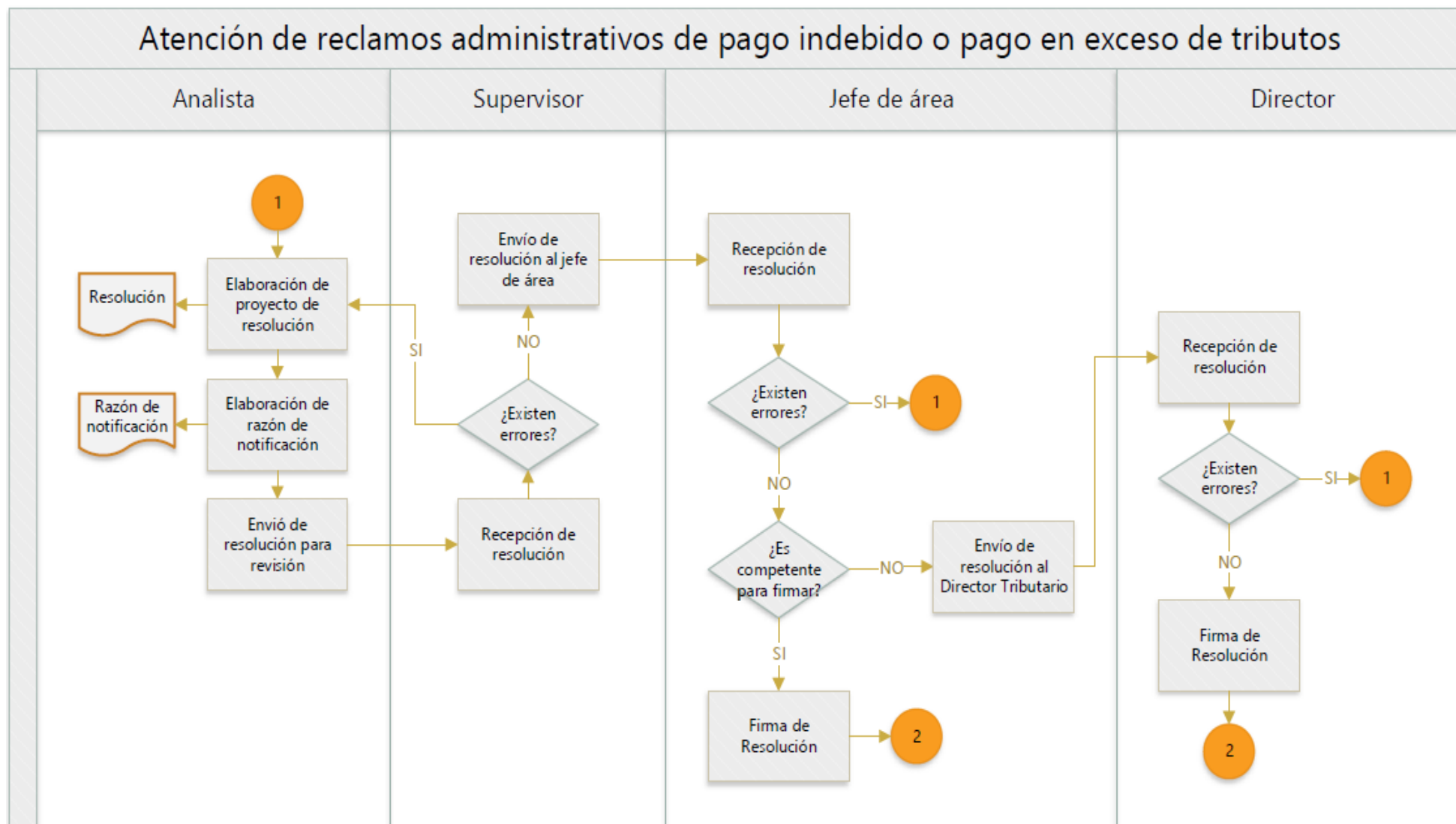
En la investigación realizada con el personal de la Dirección Metropolitana Tributaria se observó que no existe levantado un proceso formal para la atención de reclamos administrativos de devoluciones por pagos indebidos o en exceso, lo que ha ocasionado que las actividades que se realizan para lograr atenderlos quedan a discreción de cada analista.

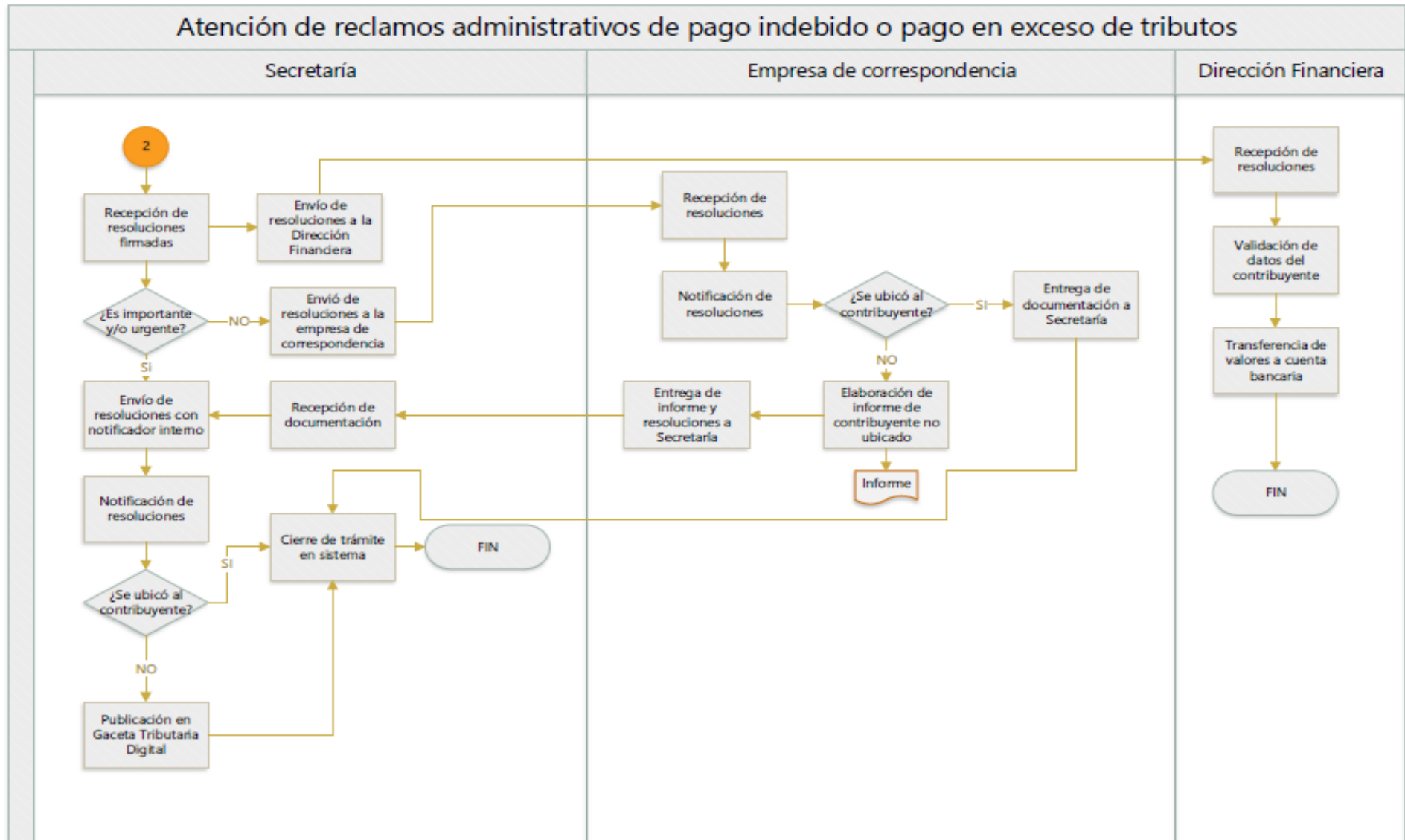
Esto a su vez provoca dificultad en la revisión ya que cada analista reúne los elementos que considera necesarios, mantiene sus propios formatos y decide si realiza o no hojas de trabajo.

### **Mapa del proceso**

Dado que como se ha evidenciado no existe un proceso formalmente levantado, a continuación se presenta el mapa del proceso que se levantó producto de la investigación de campo:







## **Descripción del proceso**

El proceso inicia con la recepción del trámite por parte de la Dirección Metropolitana de Servicios Ciudadanos, a través de los analistas del Balcón de Servicios de la Administración Zonal Manuela Sáenz (centro), en el cual se revisa y recibe el Formulario de Atención de Reclamos y Peticiones Administrativos y Tributarios (detallado en el Anexo 1), con los respectivos documentos que respaldan la solicitud o reclamo del interesado, observando que los requisitos obligatorios que contiene dicho formulario se encuentren incorporados a la petición.

Para el efecto, el tipo de trámite I, justamente es el que corresponde a “Solicitud de devoluciones por pago en exceso o indebido”, detalla como requisitos obligatorios (sin perjuicio de los que establece el artículo 119 del Código Tributario) los siguientes:

1. Presentación de la Cédula Original para verificación.
2. Copia del pasaporte del titular (en caso de extranjeros).
3. Certificado de instituciones financieras o impreso del estado de cuenta de los sujetos pasivos de la correspondiente obligación tributaria, pudiendo adjuntar el certificado de un sujeto pasivo con la autorización de los demás sujetos pasivos a que se deposite en dicha cuenta.
4. Copia de los documentos que acrediten los pagos realizados, emitidos por la institución financiera que corresponda.
5. Copia del nombramiento actualizado del representante legal inscrito debidamente en el registro mercantil (personas jurídicas).

Posteriormente, un funcionario de Balcón de Servicios da traslado de los expedientes a la Jefatura de Asesoría Tributaria, quien a través del responsable de mesa de validación revisa que la documentación se encuentre completa acorde a los requisitos mínimos establecidos en el formulario y de no ser así alertar al analista que se encargue de la sustanciación del reclamo, posteriormente se procede al registro en el sistema SGD de control de trámites y se asigna a un analista dependiendo del tributo reclamado; esto es, impuesto predial o patente municipal, acorde al equipo al que pertenezca conforme se describió en el numeral 4.1.7. del presente trabajo.

El analista recibe los trámites y la primera actividad que debe realizar es la de revisar la consistencia de la petición, la claridad de la misma y la documentación anexada al expediente.



Toda persona que reclama debe legitimar su personería desde que comparece, por lo que es preciso que esta sea una primera revisión que ejecuta el analista. En caso de no haber legitimado la intervención, se tendrá que disponer que lo haga a través de una providencia, en cuyo caso se observará lo que estatuye el artículo 116 del Código Tributario, y se le otorgará un plazo no menor a ocho días si el representado se encuentra en el país, y no inferior a treinta días si se encontrara en el exterior. Concurrido el plazo y a falta de cumplimiento de la disposición, se tomará como no presentado el reclamo y por tanto se da lugar al archivo del expediente.

Posteriormente, existe la necesidad de verificar que la petición se encuentre claramente expresada, evitando que estas den paso a interpretaciones, y del mismo modo deben contener los requisitos obligatorios que indica el artículo 119 del Código Tributario. Si la petición fuera oscura o incompleta, se dispondrá mediante providencia que el peticionario aclare o complete, y para el efecto, conforme los parámetros que indica el artículo 120 del Código Tributario se le otorgará un plazo de diez días.

Es importante señalar que en una misma providencia, en caso de que se lo requiera, se puede solicitar la legitimación, aclaración y/o complementación.

Finalmente en esta instancia se revisa y ordena la documentación que contiene el expediente para iniciar con un análisis previo. Cuando se requiere alguna documentación adicional que no ha sido presentada por el contribuyente, se debe solicitar a través de una providencia, para lo cual conforme a lo que establece el artículo 129 del Código Tributario, de acuerdo a la complejidad o importancia de esos hechos se otorgará un término probatorio no superior a treinta días.

El orden del expediente es importante ya que facilita la revisión tanto de la resolución, como de los documentos habilitantes; en este sentido, el orden adecuado es el siguiente:

1. Petición inicial;
2. Providencias emitidas;
3. Escritos anexos a la petición inicial;
4. Documentos de identificación del contribuyente;
5. Otros documentos relevantes dependiendo el caso tales como escrituras, estados financieros, etc.;
6. Demás documentos presentados por el contribuyente de menor relevancia; y,
7. Hojas de trabajo.

Una vez que se tenga la información en orden se da inicio al análisis de los tributos, partiendo de la observación a los argumentos planteados por el contribuyente para asociarlos con la documentación relevante que haya presentado, posteriormente se hace la revisión en los sistemas municipales con el propósito principal de obtener la base imponible real del tributo; para el caso del impuesto predial se revisará en los sistemas SIREC-Q<sup>17</sup> y CERVUS<sup>18</sup>, mientras que para el impuesto de patente municipal se revisa en el Sistema de Patentes<sup>19</sup>. Todas las revisiones que se realizan y que contengan información relevante para el análisis tienen lugar a un papel de trabajo que se incorporará al expediente como soporte y que incluso sirve para posterior revisión del supervisor y/o jefe de área.

Al reunir todos los elementos necesarios se preparará una hoja de trabajo en la cual se desarrolle paso a paso el cálculo del tributo analizado, tomando en cuenta todas las condiciones atribuibles a este, tales como: exenciones (totales o parciales), beneficios tributarios, descuentos, recargos, intereses, deducciones, etc. a las que hubiere lugar.

Sobre la base de la hoja de trabajo anterior, el analista ya puede concluir si efectivamente se produjo un pago en exceso o indebido por parte del contribuyente, y por tanto elaborará un proyecto de resolución debidamente motivado con los argumentos de hecho y derecho, cuyo resultado será negar, aceptar o aceptar parcialmente la petición.

Con el proyecto de resolución revisado por el propio analista se imprime dos ejemplares y los firma, y se elabora la razón de notificación, que tendrá consistencia con los datos que el contribuyente consignó en su petición, para conjuntamente con el expediente dar traslado al supervisor para su revisión.

Con el proyecto de resolución, el supervisor respectivo recrea nuevamente el proceso; es decir, hace la verificación de que efectivamente el trámite se encuentre

---

<sup>17</sup> El sistema SIREC-Q contiene el catastro de los predios del Distrito Metropolitano de Quito, en este se muestra toda la información relevante que conforma la valoración de los predios. Este software de ajeno a la Dirección Metropolitana Tributaria ya que lo administra la Dirección Metropolitana de Catastro.

<sup>18</sup> El sistema CERVUS administra toda la información para la determinación del impuesto predial, su base imponible, los tipos y porcentajes de exención, el estado de las obligaciones, entre otras. Tiene dependencia del sistema SIREC-Q ya que la información referente a avalúos se migra directamente de este.

<sup>19</sup> En el sistema de patentes se obtiene la información del universo de contribuyentes que se han inscrito en la Municipalidad para la obtención de una patente, sus declaraciones, actividades económicas a las que se dedica, entre otras.

legitimado, claro, completo y con todos los documentos y papeles de trabajo necesarios en el expediente, a su vez revisa los cálculos efectuados, y finalmente una revisión íntegra de la resolución, y que tenga lógica relación con los argumentos de hecho y derecho expuestos.

En caso de existir observaciones se devuelve el documento con su expediente al analista, para que en el término de dos días solvente todas las correcciones a las que hay lugar. Una vez el trabajo se encuentre correctamente realizado el supervisor firma y da paso al jefe de área para su revisión.

Con las revisiones del supervisor, el jefe de área realiza una revisión más sucinta, y en el caso de detectar nuevos errores se realiza la devolución al analista para revisar y corregir en el mismo término de dos días señalado con anterioridad.

Solventadas las correcciones, el jefe de área tiene facultad para suscribir actos administrativos cuyos montos asciendan hasta los \$2.000 para el caso de personas naturales y hasta \$3.000 para personas jurídicas<sup>20</sup>, y de ser el caso únicamente firma como revisor y da traslado al Director Metropolitano Tributario quien tendrá que finalmente revisar y firmar la resolución.

Al encontrarse legalizado el documento, la Secretaría de la Institución realiza las acciones necesarias para la notificación del documento al contribuyente, a través de los medios establecidos en el artículo 107 del Código Orgánico Tributario.

La Secretaría dispone de dos mecanismos para hacer efectivos los medios de notificación, los cuales son utilizados acorde a la importancia y urgencia de notificación del documento, de modo que, en caso de requerir una notificación inmediata, se la practicará a través de notificadores internos, es decir, por los propios funcionarios de la Dirección Metropolitana Tributaria, a quienes les ha sido asignada tal actividad. Por otra parte, en caso de corresponder a un documento común, quien hará la diligencia es la empresa de correspondencia que se encuentra contratada, para lo cual al término de cada día se envían los paquetes de documentos a ser notificados.

El Courier dispone de cinco días hábiles para notificar los documentos y devolver las constancias de recepción de los mismos a la Secretaría Tributaria, quien efectuará el respectivo seguimiento de que se cumplan los plazos.

---

<sup>20</sup> Estos montos han sido definidos por el Director Metropolitano Tributario, acorde a las facultades que para el efecto le ha otorgado la máxima autoridad de la Administración Tributaria, y se legalizan a través de una resolución de delegación.

En caso de que por alguna circunstancia no se ubique al contribuyente para la notificación, se remite nuevamente los documentos a la Secretaría con el respectivo informe de no ubicado, para lo cual el notificador interno hará las gestiones oportunas del caso para notificar, y en caso de imposibilidad se deberán publicar los documentos en la Gaceta Tributaria Digital en tres fechas consecutivas, surtiendo efecto la notificación al día hábil siguiente de la última publicación.

Por otra parte, se informa con una copia del documento a la Dirección Metropolitana Financiera, ente encargada de efectivizar la devolución a través de la transferencia de valores a la cuenta bancaria proporcionada por el contribuyente.

De lo expuesto, a continuación se presenta el proceso operativo de la atención de solicitudes o reclamos administrativos:

#### 4.1.9 Cultura de riesgos

Para definir la cultura de riesgos que existe en el departamento de Asesoría Tributaria, se aplicó una encuesta al personal operativo, considerando: analistas, supervisores y coordinador del área. La misma fue diseñada de manera tal que permita evaluar: liderazgo y estrategia; personas y comunicación; responsabilidad y motivación; gestión de riesgos e infraestructura.

A continuación se muestran los resultados obtenidos:

Tabla 2  
**Resultados de la Encuesta Sobre Cultura de Riesgos**

Pregunta	Atributo	Calificación Media		Cant.	MD	D	N	A	MA
1. Los líderes de mi unidad de trabajo dan un ejemplo positivo de conducta ética:	Liderazgo y estrategia	0,80	Buena	15	0	2	3	6	4
2. Conozco y comprendo la misión, visión, objetivos y estrategia general de la entidad:	Liderazgo y estrategia	0,33	Acción inmediata	15	2	2	3	5	3
3. Se emprenden acciones disciplinarias contra aquellos que muestran una conducta profesional impropia:	Responsabilidad y motivación	-0,67	Acción inmediata	15	5	3	4	3	0
4. La rotación de personal (o desvinculación de personal) no ha afectado significativamente a la capacidad de alcanzar los objetivos de la institución	Personas y comunicación	-0,87	Acción inmediata	15	4	6	4	1	0

5. Los líderes de mi unidad son receptivos a las comunicaciones que conllevan riesgo, incluyendo malas noticias	Liderazgo y estrategia / Gestión de riesgos e infraestructura	0,40	Precaución	15	0	3	4	7	1
6. Tengo conocimiento acerca de las normas de Control Interno que rigen para entidades del sector público:	Gestión de riesgos e infraestructura	-0,33	Acción inmediata	15	4	4	1	5	1
7. Soy consciente de los riesgos a los cuales está expuesta la institución por errores del personal	Gestión de riesgos e infraestructura	0,67	Precaución	15	1	2	2	6	4

Fuente: Encuesta sobre Cultura de Riesgos

Elaboración: El autor

Se formuló un total de siete preguntas que miden los atributos descritos en el cuadro anterior. Para el efecto se estableció una escala que califica desde -2 hasta +2 cada respuesta, de la siguiente manera:

-2 Muy Desacuerdo (MD)

-1 Desacuerdo (D)

0 Neutral (N)

+1 De acuerdo (A)

+2 Muy de acuerdo (MA)

De lo expuesto se evidencia que en cuanto a liderazgo, la Dirección Metropolitana Tributaria presenta indicadores buenos, lo cual implica que sus líderes (supervisores, jefe de área y director) son muy receptivos con las circunstancias que se presentan en su entorno y que proyectan buenos valores hacia sus funcionarios.

Por otra parte, hay que tener precaución en cuanto a la gestión de riesgos; puesto que, se evidencia que no todos los funcionarios son conscientes de los riesgos que implican sus errores en los actos administrativos que elaboran.

Finalmente, el hecho de que el personal no tenga una adecuada cultura del riesgo principalmente se da porque no se han interesado en conocer y comprender la misión, visión, objetivos y estrategias de la Dirección, así también, no ha existido la debida capacitación en cuanto a las normas de control interno.

La actitud que muestra el analista puede deberse en primera instancia a que no se han emprendido adecuadamente las sanciones respectivas a los funcionarios que

presentan una conducta impropia, y también por cuanto ha existido un alto impacto por la rotación o desvinculación del personal con la institución.

En este sentido se requiere tomar medidas correctivas de manera inmediata para aquellos que muestran una calificación media con valores bajos y negativos.

## **4.2 Establecimiento de objetivos**

Dentro del proceso de investigación se identificó que la Dirección Metropolitana Tributaria previamente ha tenido sus objetivos definidos, mismos que se expresan a continuación:

### **4.2.1 Objetivo general**

Ejecutar el proceso de administración tributaria asegurando la atención de requerimientos de manera oportuna y custodiando el cumplimiento de obligaciones de pago por parte del contribuyente.

### **4.2.2 Objetivos específicos**

- Establecer e implementar una normativa legal única para la gestión de la Administración Tributaria.
- Automatizar y rediseñar el proceso de trámites y reclamos, para disminuir los tiempos de respuesta en relación al año anterior.
- Desarrollar un plan de acción para corrección de errores e implementación de mejoras dentro de los sistemas informáticos.
- Capacitar al personal en normativa y procedimientos aplicados dentro de la dirección durante el presente año.
- Ejecutar el proceso de administración tributaria asegurando la atención de requerimientos de manera oportuna y custodiando el cumplimiento de obligaciones de pago por parte del contribuyente.

## **4.3 Identificación de eventos**

A efectos de identificar los eventos que pueden afectar positiva o negativamente a la institución, es preciso retornar a las categorías que se explicó en el marco teórico, y de esta manera, analizar en primera instancia aquellos eventos que pueden producirse en torno a las acciones humanas y que se detallan a continuación:

- Extravío de expedientes, lo cual se puede producir en cualquier punto del proceso, desde el mismo ingreso del trámite por parte de analista de ventanilla del Balcón de Servicios, posteriormente la manipulación que realiza el encargado de Mesa de Validación de Asesoría Tributaria, y las personas responsables en todos los niveles de revisión (analista, supervisor, jefe de área, director), finalmente en el despacho mismo para notificación que la gestiona la Secretaría.
- Incurrir en errores de cálculo, que tiene completa responsabilidad del analista que elabora la resolución, existiendo la posibilidad de devolver valores al contribuyente que no le corresponden y que a su vez implica un mayor cálculo de intereses.

En el mismo sentido, en lo relacionado a fallas de hardware y software se identifican los siguientes eventos:

- Intermittencia en la red municipal, lo que provoca una demora en la atención de los reclamos, en consecuencia el mayor pago de intereses en favor del contribuyente.
- Fallos en los sistemas, principalmente SIREC-Q, CERVUS y Patentes en los cuales se recoge la información básica e indispensable para el análisis respectivo.
- Mantenimiento inadecuado a los equipos computacionales, lo que ocasiona que su rendimiento no sea óptimo.

Por otra parte, al analizar los procesos internos se determina los siguientes eventos posibles:

- Procesos no ajustados a la realidad actual o en su defecto ausencia de los procesos levantados formalmente.
- Alertas de vencimiento de trámites inoportunas o a destiempo, que provoca que el analista no advierta de la existencia de un trámite al límite de su vencimiento.
- Atención extemporánea, que conlleva el caer en silencio administrativo, y de esta manera el peticionario puede seguir los debidos procesos judiciales y la Administración Tributaria se vería obligada a devolver

valores que de haberse atendido el trámite a tiempo no se hubieran devuelto.

- Falta de conocimiento respecto de la normativa tributaria, resultando en la elaboración de actos administrativos que contienen errores, lo cual es producto de una falta de capacitación al personal.

Finalmente, en eventos externos se precisa los siguientes:

- Promulgación de normativa legal que tenga incidencia directa en el ámbito tributario, como la aplicación de nuevas exoneraciones, beneficios, deducciones, etc, provocando un aumento en el ingreso de reclamos.
- Desastres naturales que puedan extraviar o alterar tanto la información como la documentación, incluso retardar los tiempos de atención.

#### **4.4 Evaluación de riesgos**

##### **4.4.1 Identificación**

Para la identificación de los riesgos, se ha construido una matriz de procesos a detalle, en la cual se desagrega los sub procesos en actividades y tareas, conforme se detalla en el Anexo No. 2, a partir de la cual se elabora la matriz de los riesgos identificados.

Como se explicó en los puntos anteriores, el macro proceso analizado es el de gestión tributaria, sobre el cual se estudia el proceso de atención de reclamos administrativos por pago indebido o en exceso de impuesto predial y patente municipal, mismo que a su vez está compuesto por seis subprocesos, trece tareas y un total de sesenta tareas, sin embargo no en todas se encuentra inmerso algún tipo de riesgo por la naturaleza de dicha tarea.

La identificación de los riesgos es de suma importancia para efectuar con posterioridad un control y monitoreo adecuado que permitan minimizar las pérdidas ocasionadas, las mismas que se dan por el pago de intereses a cargo de la municipalidad en las devoluciones de valores por pagos en exceso o indebido, que para el año 2017 ascendieron a U\$D 335.101,20.



#### 4.4.2 Medición de riesgo

La medición de los riesgos se realiza a través de un proceso cualitativo considerando el conocimiento técnico y la experiencia del personal de Asesoría Tributaria y sus propios juicios de valor, en ausencia de información histórica que permita efectuar un análisis cuantitativo.

Como punto de partida se define la manera de medir la frecuencia de ocurrencia, para lo cual se ha determinado una escala en función del número de veces que se presenta el riesgo en un espacio de tiempo de un año y se la resume de la siguiente manera:

Tabla 3  
**Medición de la Frecuencia de Riesgo**

Nivel	Rango	Descripción	Frecuencia
5	Muy alta	La expectativa de ocurrencia se da en todas las circunstancias.	Al menos una vez a la semana
4	Alta	El evento probablemente ocurrirá	Al menos una vez al mes
3	Moderada	Puede ocurrir eventualmente.	Al menos una vez cada 3 meses
2	Baja	El evento podría ocurrir algún momento, se considera difícil que suceda.	Al menos 1 vez en el último año
1	Muy baja	Puede ocurrir solo bajo circunstancias excepcionales.	No se ha presentado en el último año

Fuente y elaboración propias

Por otra parte el impacto ha sido medido en función del tiempo que tomaría la atención del reclamo administrativo, entendiendo que conforme lo que establece el artículo 22 del Código Tributario, estos reclamos generarán intereses a cargo del sujeto activo (municipalidad), mismos que serán calculados desde la fecha de ingreso de los reclamos, hasta el momento en que se efectúa la devolución. De esta manera la escala es medida de la siguiente manera:

Tabla 4  
**Medición de Impacto del Riesgo**

Nivel	Rango	Descripción
5	Catastrófico	Implica que el tiempo de atención de las devoluciones se la realiza en más de 120 días hábiles. Pérdida por intereses en 1.5 veces la tasa activa referencial a 90 días x 5
4	Alto	Implica que el tiempo de atención de las devoluciones se la realiza entre 90 - 120 días hábiles. Pérdida por intereses en 1.5 veces la tasa activa referencial a 90 días x 4
3	Moderado	Implica que el tiempo de atención de las devoluciones se la realiza entre 60 - 90 días hábiles. Pérdida por intereses en 1.5 veces la tasa activa referencial a 90 días x 3
2	Menor	Implica que el tiempo de atención de las devoluciones se la realiza entre 30 - 60 días hábiles. Pérdida por intereses en 1.5 veces la tasa activa referencial a 90 días x 2
1	Insignificante	Implica que el tiempo de atención de las devoluciones se la realiza entre 0 - 30 días hábiles. Pérdida por intereses en 1.5 veces la tasa activa referencial a 90 días x 1

Fuente y elaboración propias

Finalmente al multiplicar el impacto por la frecuencia, se obtiene una escala para medir el riesgo que se clasifica de la siguiente manera:

Tabla 5  
**Escala de Impacto y Frecuencia**

Nivel	Rango	Descripción
5	Catastrófico	El riesgo tiene una muy alta o alta probabilidad de ocurrencia y las consecuencias serían altas o catastróficas en función de su impacto.
4	Alto	El riesgo mantiene una alta probabilidad de ocurrencia sin mucha implicación en pérdidas, o en su defecto, si bien la probabilidad no es muy alta, en caso de ocurrir acarrearía pérdidas significativas.
3	Moderado	Tanto la probabilidad como el impacto tienden a ser moderados, o en su defecto mientras uno de ellos es alto, el otro es insignificante o bajo
2	Menor	Tanto la probabilidad como el impacto se sitúan en niveles bajos.
1	Insignificante	Tanto la probabilidad como el impacto se sitúan en niveles insignificantes.

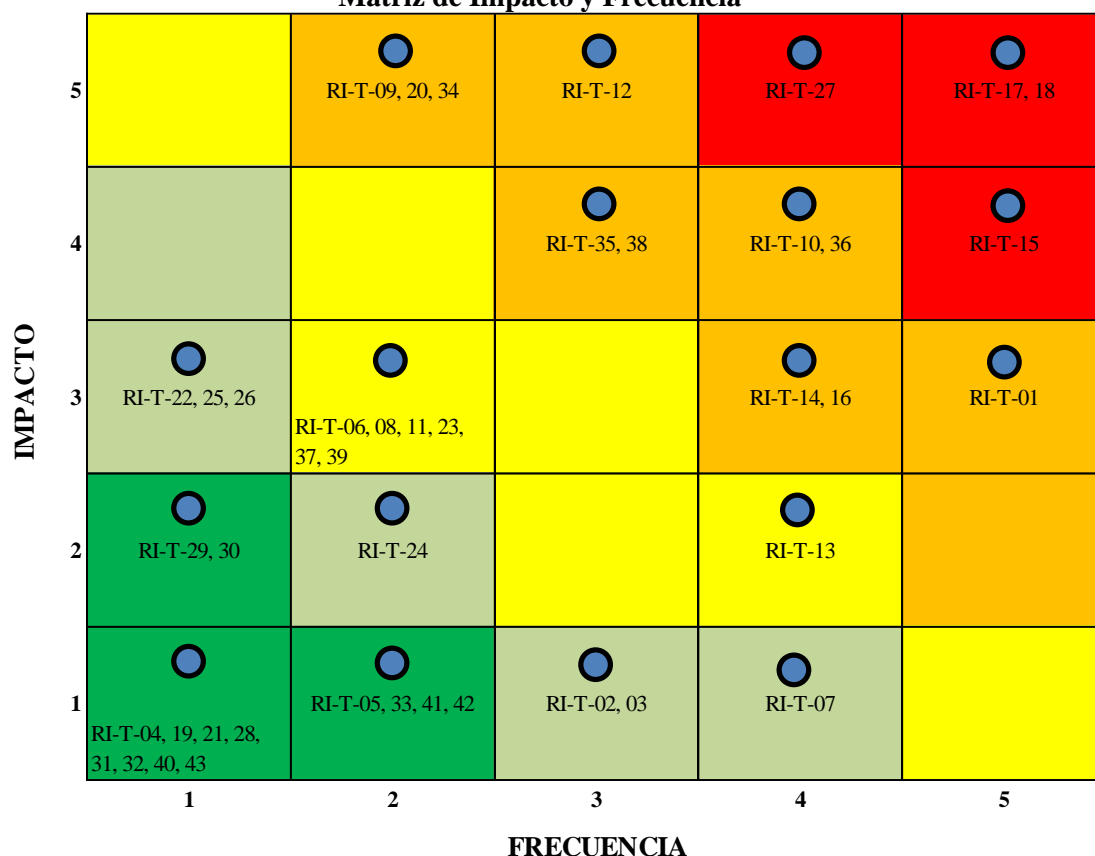
Fuente y elaboración propias

### **Riesgo inherente**

Hace referencia al riesgo bruto al que está expuesto el proceso, actividad o tarea que es medido con base a su frecuencia de ocurrencia y al impacto que este generaría en caso de presentarse.

Una vez que se definió la escala de impacto y frecuencia, en la matriz de riesgos que se detalla en el Anexo No. 3, se midió el riesgo inherente, sin embargo a modo de resumen se presenta la siguiente matriz de frecuencia e impacto en la cual se identifican los 43 riesgos encontrados:

Gráfico 5  
Matriz de Impacto y Frecuencia



Fuente y elaboración propias

La matriz de impacto y frecuencia nos presenta de manera didáctica y visual los principales riesgos que deben gestionar de manera prioritaria, que son los que se ubican en la zona roja que se constituyen como catastróficos, posteriormente se tratan los que se encuentran en la zona naranja que representan riesgos altos y finalmente la amarilla en la que se incluyen los riesgos moderados.

No se debe dar mayor importancia a los riesgos ubicados en la zona verde debido a que tanto su frecuencia de ocurrencia, como el impacto que tienen son muy bajos, y por tanto no generan pérdidas representativas para la institución.

### Riesgos catastróficos

La mayoría de riesgos catastróficos se derivan principalmente del factor personas y procesos, pues corresponden a las actividades de elaboración propiamente de la resolución por parte de los analistas y por otra parte el proceso de revisión en sus dos niveles (Supervisor y Jefe de Área).

Para el caso de los analistas se constató que se tiene mucho conflicto en entender la normativa legal y asociar esta con los argumentos de hecho planteados por el contribuyente, de tal manera que el producto final que es el proyecto de resolución está sujeto al menos a 3 correcciones por parte de Supervisor. La problemática a su vez surge de la necesidad por parte del personal de que se efectúen capacitaciones; lo cual, no significa necesariamente que estas no se hayan realizado por la Administración Tributaria, sino que la rotación del personal ha incurrido en que la frecuencia con la que se practican resulte insuficiente.

Del mismo modo se identificó dificultades en el desarrollo de los cálculos matemáticos para la determinación de tributos sujetos a devolución, principalmente en el impuesto predial, dado su complejidad al existir varias tablas con sus respectivas condicionantes de aplicación (esta dificultad se presenta principalmente en los años tributarios 2015 al 2017), y también al poseer una ordenanza para cada bienio<sup>21</sup>, haciendo extensivo el análisis y distinto para cada año. A su vez existen ciertas deducciones tributarias o exoneraciones que se deben aplicar al impuesto causado. En definitiva, existen varias observaciones que el analista debe realizar; por lo que, a continuación se presenta un breve resumen del método de cálculo del impuesto predial:

Tabla 6  
**Método de Cálculo del Impuesto Predial**

Acción	Descripción	Observación
1. Determinar la base imponible (valor catastral imponible <sup>22</sup> )	El VCI se lo determina sumando los avalúos individuales de todas las propiedades que posee un contribuyente, al cual se le aplicarán las deducciones por préstamos hipotecarios.	Únicamente se suman los urbanos entre sí y los rurales lo propio; es decir, existe un VCI urbano y uno rural.  Las deducciones son reducciones de la base imponible para personas que soportan cargas hipotecarias. Se aplica un porcentaje al saldo del capital.

<sup>21</sup> Para el año 2015 se aplica la Ordenanza Metropolitana 029, para el bienio 2016 – 2017 se usa la 094, finalmente para el bienio 2018 – 2019 corresponde la 197.

<sup>22</sup> El valor catastral imponible corresponde la base imponible propiamente del impuesto predial y se conforma por la sumatoria de los avalúos individuales de todas las propiedades que posea un contribuyente, únicamente conformado por predios solo urbanos o solo rurales. Su concepto se define en el artículo 505 del COOTAD para urbanos y el artículo 518 para rurales.

2. Cálculo con las tablas 1 y 2 del impuesto predial	Corresponde al cálculo natural del impuesto en aplicación de los factores que se hayan determinado en las ordenanzas	La tabla 1 se aplica para predios urbanos, mientras que la 2 corresponde a los rurales
3. Aplicación de los límites de dispersión	Es una tercera tabla que consiste en aplicar límites de crecimiento dados por un porcentaje que se aplicarán sobre el predial del año 2011	Para aplicar esta tabla debe el impuesto 2011 debe ser mayor a cero, el valor catastral imponible menor a 1.5 millones y las características constructivas del 2011 no deben diferir de las del 2014.
4. Verificar si corresponde a un asentamiento humano de hecho y consolidado.	Los asentamientos humanos tienen una metodología distinta del cálculo, a quienes se les aplica la Ordenanza Metropolitana 061.	En caso de no ser un asentamiento se continúa normalmente con los siguientes pasos.
5. Aplicar exoneraciones	Existen varios tipos de exoneración total o parcial dependiendo de sus condicionantes.	Varias exoneraciones consideran en sus restricciones el salario básico unificado, lo cual se debe tener presente para cada año.
6. Equidad tributaria	Corresponde a un beneficio tributario aplicado en los años 2015 al 2017, que implica una reducción del impuesto predial definitivo sujeto a porcentajes.	Para aplicar se deben cumplir las condiciones de que el impuesto predial causado sea máximo de \$210 y el VCI no debe superar los \$230.000.

Fuente: Dirección Metropolitana Tributaria

Elaboración: El autor

Este inconveniente se debe principalmente a los perfiles profesionales del personal actual, que son muy poco afines a la materia tributaria, lo que provoca que la línea de aprendizaje no sea muy pronunciada. En definitiva es claro que el factor de riesgo asociado al presente caso es personas y de cierta manera influye el factor procesos ya que involucra a las actividades previas llevadas a cabo para la selección de personal.

Es preciso destacar que en la investigación de campo que se realizó con el personal de Asesoría Tributaria (analistas, asistentes, supervisores y coordinador) se obtuvo que la problemática en el proceso de revisión por parte del Supervisor se da

principalmente por la alta carga de trabajo y responsabilidad asignado a este, tomando en cuenta que es la misma persona quien realiza el proceso de seguimiento, monitoreo y control de los trámites con el propósito de que sean despachados a tiempo, a su vez generan reportes estadísticos de productividad con periodicidad semanal, y por otra parte atienden casos específicos dispuestos por el Jefe de Área o Director Metropolitano Tributario, lo que quita bastante tiempo a la revisión de trámites.

Para esta problemática se insiste en que los factores de riesgo vienen dados en primer lugar por procesos y nuevamente personas, ya que se debería analizar la carga de cada funcionario para que resulte equitativa.

Por su parte, se identificó un problema bastante grave en la revisión del documento por parte del Jefe de Área, ya que a este se le han asignado otro tipo de actividades, principalmente de patrocinio, propias de la Jefatura de lo Contencioso Tributario a falta de personal en dicha área, descuidando de esta manera las tareas de Asesoría Tributaria, lo que provoca que el proyecto de resolución ya revisado por el Supervisor permanezca en su despacho por alrededor de 3 semanas; es decir, 15 días hábiles.

Este último riesgo catastrófico es propiamente de procesos, debido a que en primera instancia no se ha definido con certeza las competencias del Jefe de Asesoría Tributaria, al vincularle con actividades de la Jefatura de Contencioso Tributario, y por otra parte, esta última lleva aproximadamente un año sin ninguna persona a cargo.

### **Riesgos altos**

El análisis de los riesgos altos (resaltados en naranja en la matriz de impacto frecuencia) permite identificar que estos se pueden resumir en tres grandes grupos que tienen relación con actividades de asesoría o asistencia al contribuyente en la ventanilla, actividades que implican la manipulación y/o traslado del expediente, y las actividades relacionadas con la notificación.

En lo relacionado a la asesoría al ciudadano se identifica que el mayor inconveniente es la constante rotación del personal de Servicios Ciudadanos, quienes realizan sus funciones en los distintos Balcones de Servicio de todas las Administraciones Zonales del Municipio, teniendo como resultado el ingreso de muchos reclamos improcedentes producto de una mala información, o en su defecto reclamos que no es competencia de la Dirección Metropolitana Tributaria resolverlos, implicando

una mayor carga de trabajo para los analistas de Asesoría Tributaria, lo que a su vez conlleva una demora en la atención de los reclamos que sí son procedentes.

Este riesgo se produce por el factor procesos en primera instancia debido a que no existe un proceso de selección adecuado lo que provoca la rotación señalada y a su vez, la falta de capacitación al personal nuevo, y por otra parte, el factor personas es determinante pues depende de la incapacidad que tiene el personal de ventanilla para asesorar correctamente al ciudadano.

Por otra parte, en la manipulación de expedientes han existido casos en que al trasladar de un responsable a otro (entre los intervinientes en el proceso: Balcón de Servicios, Mesa de Validación, analistas, supervisores, jefe de área, director, Secretaría) estos se han extraviado y no son identificados sino hasta cuando el plazo para vencer se encuentra próximo y el responsable del seguimiento indica las alertas respectivas. A su vez, los analistas no están acostumbrados a ordenar correctamente la documentación contenida en este, lo que tiene incidencia también en un riesgo catastrófico que se indicó en los párrafos precedentes que es la actividad de revisión, puesto que la dificulta.

De lo señalado se precisa que el factor personas en este punto es el determinante de varios riesgos, y en cierta medida el factor procesos, debido a que existen muchas actividades que actualmente se las realiza manualmente, pudiendo automatizarlas.

En el mismo sentido, el proceso de notificación mantiene varios inconvenientes en todos los actores que intervienen, como se muestra en el siguiente cuadro resumen:

Tabla 7  
**Inconvenientes en el Proceso de Notificación**

<b>RESPONSABLE</b>	<b>PROBLEMAS</b>
Analista	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Despacho de la resolución a Secretaría sin adjuntar el documento de razón de notificación.</li> <li>• No elabora bien las razones de notificación, lo que provoca que esta contenga información inexacta, principalmente en los datos del contribuyente y su domicilio, dificultando o imposibilitando su notificación.</li> </ul>
Responsable de Secretaría	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No establece rutas de notificación eficientes para los notificadores internos, desaprovechando este recurso ya que en promedio se notifican cinco resoluciones al día por este medio en un radio de notificación bastante reducido.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No dan importancia a los plazos de vencimiento de los trámites (120 días hábiles), de tal manera que no existe la prioridad a los casos urgentes, provocando retrasos.</li> <li>• No realiza las evaluaciones adecuadas a la empresa de Courier para controlar la notificación correcta y en los términos legales de la resolución. Las evaluaciones siempre han sido satisfactorias desde el inicio del contrato, sin embargo se ha advertido en revisiones posteriores la existencia de varios problemas.</li> </ul>
Notificador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mala manipulación de los documentos, llegando a deteriorarlos.</li> <li>• Razones de notificación mal llenadas o incompletas, lo cual no hace eficaz el documento.</li> <li>• Mala gestión de notificación, existiendo un alto porcentaje de notificaciones por boleta<sup>23</sup>, pero en domicilios errados.</li> </ul>

Fuente y elaboración propias

### **Riesgos moderados**

Finalmente, en relación a los riesgos moderados aparece el factor tecnológico, ya que en muchas ocasiones existen intermitencias en los sistemas informáticos o en la red municipal, siendo que la información principal para el cálculo de tributos, es tomada de estos.

De otra parte, existe el riesgo de prolongar el tiempo de atención de los reclamos al no realizar una correcta revisión de los documentos, desde la ventanilla, mesa de validación y analista, pues estos pueden resultar incompleto y el analista tendría que dar inicio a un término de prueba.

### **Factores de riesgo**

Los riesgos identificados están asociados a los factores de riesgo inmersos en el proceso y que corresponden a personas, procesos y tecnología. Es preciso aclarar que dada la naturaleza del proceso de devoluciones no se identificó que existan eventos externos que puedan afectar, ya que toda la gestión es interna, desde la misma emisión del tributo, el análisis y la misma devolución.

---

<sup>23</sup> Conforme lo describe el artículo 109 del Código Tributario ecuatoriano vigente, la notificación por boleta se la practica cuando no se puede notificar personalmente al interesado por su ausencia en el domicilio, por lo que el documento se deja en ese lugar, cerciorándose de que la dirección sea la correcta. Para el efecto, quien recibe la boleta deberá suscribir la correspondiente constancia juntamente con el notificador.



Al cuantificar la información se evidencia que el principal factor de riesgo que afecta al proceso es el de personas, representando el 57% de los casos, seguido del factor procesos con el 37% y finalmente el factor tecnología con el 6%, como se muestra en el siguiente cuadro:

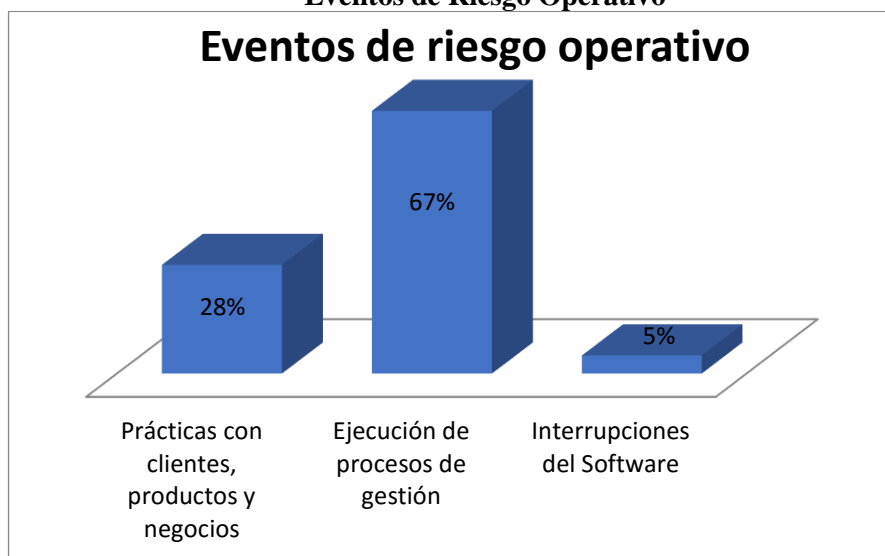
Gráfico 6  
Factores de Riesgo Operativo



Fuente: Dirección Metropolitana Tributaria  
Elaboración: El autor

Considerando los siete eventos de riesgo que define el Comité de Basilea y que fueron explicados en el apartado 2.2.3. del presente documento, se observa que se agrupan en tres categorías, conforme se describe en el gráfico que sigue:

Gráfico 7  
Eventos de Riesgo Operativo



Fuente: Dirección Metropolitana Tributaria  
Elaboración: El autor

El evento de riesgo “ejecución del procesos de gestión” es el que se presenta con mayor frecuencia, representando el 67% del total de casos, por otra parte el 28% tienen relación con “prácticas con clientes, productos y negocios”, y finalmente en menor cantidad, con un 5% de representación las “interrupciones del software”.

Al realizar el desglose de las actividades y tareas que contiene cada subproceso, se identificó de manera general que no existen los respectivos manuales de procesos, ante lo cual únicamente se posee borradores de los mismos, los cuales no han sido debidamente aprobados por el ente rector de la Institución que es la Secretaría de Planificación.

Consecuencia de lo anterior tampoco se evidencia la existencia de manuales de supervisión que permitan dinamizar el trabajo y realizarlo de una manera más eficiente y oportuna.

### **Tareas críticas**

En la matriz de procesos se identificaron varias tareas críticas, catalogadas así en función de su importancia dentro del proceso, ya que garantizan la continuidad del trabajo a realizarse; en este sentido, el no realizarlas o ejecutarlas mal implicaría una mayor demora en la atención de los reclamos administrativos de devolución, lo que a su vez desemboca en un mayor costo por concepto de intereses a cargo del sujeto activo.

De esta manera, técnicamente la criticidad viene enfocada en varios factores evaluados que se describen a continuación:

1. Impacto legal.- Constitucionalmente toda persona tiene derecho a formular reclamos y en este sentido a ser atendidos en los términos legales y con actos debidamente motivados. En este sentido, las tareas pueden convertirse en críticas en la medida de que obstruyan el ingreso del reclamo o en su defecto lo dificulten o demoren, considerando además que el Código Tributario determina que el plazo para resolver es de 120 días hábiles, que de incumplirse conlleva varias responsabilidades legales tanto para los funcionarios, como para la institución.
2. Impacto financiero.- Precisamente el motivo del presente estudio gira en torno a las pérdidas financieras que se derivan del proceso de devolución de tributos, ya que la Administración Tributaria tiene que reconocer intereses al sujeto pasivo calculados desde el momento del ingreso de los trámites, hasta

la devolución propiamente dicha. Las tareas se vuelven críticas en el sentido de que pueden provocar que el tiempo de atención de los trámites se extienda, dando lugar a la relación de que a mayor demora en la respuesta, mayor es el valor que se devuelve por concepto de intereses.

3. Imagen institucional.- Este factor se pone en evidencia principalmente en las tareas que guardan una estrecha relación entre el contribuyente y los funcionarios municipales, por ejemplo la asesoría inicial brindada, ya que, un mal asesoramiento podría provocar un reclamo innecesario con demora en su respuesta, de manera tal que el ciudadano obtiene una imagen negativa de la Institución a través de los funcionarios.
4. Sustitución de actividades.- Si bien existen actividades necesarias que no se pueden sustituir, existe la posibilidad de automatizarlas, empero esto únicamente trasladaría el problema a otro factor de criticidad que es la dependencia tecnológica.
5. Dependencia tecnológica.- Existen dos principales tareas en las que no se puede recurrir a procesos manuales para ejecutarlas y que guardan relación con el ingreso del trámite con la consecuente generación de una hoja de control (comprobante de ingreso de trámite), y por otra parte, la revisión de la información necesaria para calcular los tributos en los sistemas municipales, ya que la información es cambiante y ni siquiera los backup lo podrían solventar.

A continuación se muestra a detalle las tareas críticas que se describieron en la matriz de procesos:

Tabla 8  
**Tareas Críticas en el Proceso de Atención de Reclamos Administrativos**

<b>Tareas</b>	<b>Frecuencia de ejecución</b>	<b>Niveles de ejecución</b>
Brindar asistencia al contribuyente	Continuo	Analista de ventanilla
Recepción del trámite	Continuo	Analista de ventanilla
Verificar que la documentación se encuentre completa	Continuo	Mesa de Validación Asesoría Tributaria
Verificar que la documentación se encuentre completa	Continuo	Analista de Asesoría Tributaria
Revisar la información necesaria en los distintos sistemas municipales	Continuo	Analista de Asesoría Tributaria
Revisar el sistema de recaudaciones	Continuo	Analista de Asesoría Tributaria
Desarrollar el proceso de cálculo de tributos	Continuo	Analista de Asesoría Tributaria
Identificar la normativa legal aplicable	Continuo	Analista de Asesoría Tributaria
Elaborar el proyecto de resolución	Continuo	Analista de Asesoría Tributaria

Revisar el contenido de la resolución	Continuo	Analista de Asesoría Tributaria
Validar la revisión de información en los sistemas municipales presentada por el analista	Continuo	Supervisor de Asesoría Tributaria
Revisar íntegramente el proyecto de Resolución	Continuo	Supervisor de Asesoría Tributaria
Revisar el proyecto de Resolución	Continuo	Jefe de Área
Revisar la resolución y sus documentos de respaldo	Continuo	Director Metropolitano Tributario
Notificar la resolución por parte de notificadores internos	Diario	Notificador interno
Elaborar la razón de notificación	Diario	Notificador interno
Notificar la resolución por parte de la empresa de Courier	Diario	Notificador interno
Elaborar la razón de notificación	Diario	Empresa de Courier
Calcular los intereses generados	Diario	Analista de presupuesto
Emitir certificación presupuestaria	Diario	Analista de presupuesto
Verificar información del contribuyente	Diario	Analista de tesorería
Transferir el monto final al contribuyente	Diario	Analista de tesorería
Registrar en la contabilidad de la institución la transacción	Diario	Analista de contabilidad

Fuente: Dirección Metropolitana Tributaria

Elaboración: El autor

La periodicidad de ejecución de estas tareas son continuas en su mayoría y otras se ejecutan diariamente, guardando relación con el hecho de haberlas identificado como críticas.

Dentro del proceso analizado existe aproximadamente un 38% de tareas críticas, considerando que el total de tareas es de 60, mientras que las críticas ascienden a 23, mismas que se las debe estudiar con detenimiento para observar el riesgo que llevan consigo.

#### 4.5 Respuesta al riesgo

La Administración Tributaria debe mantener una postura de respuesta al riesgo que permita el mejor desarrollo de sus actividades; en este sentido, las posibilidades se reducen a cuatro: evitarlo, reducirlo, compartirlo o aceptarlo.

Para el efecto, a los riesgos que se analizaron desde moderados hasta catastróficos, se realizará un conjunto de actividades que tiendan a reducirlos; es decir, en sus términos de frecuencia e impacto, para obtener un riesgo residual lo más bajo posible.

De otra parte, para los riesgos insignificantes y menores (mostrados en verde en la matriz de impacto frecuencia), dado que su probabilidad de ocurrencia es muy baja y el impacto que generarían es mínimo, se ha decidido aceptarlos y no ejecutar acciones que los mitiguen.

#### 4.6 Actividades de control

Al haber definido que la postura de respuesta al riesgo que tomará la Administración Tributaria es de reducirlos, a continuación se presentará un Plan de Acción, con todas las actividades necesarias para lograrlo de manera adecuada y oportuna.

La respuesta al riesgo debe partir de la observación de los riesgos catastróficos que corresponden a los que mayor probabilidad tienen de ocurrencia y cuyo impacto sería desastroso para la Dirección Metropolitana Tributaria. Las actividades de control se describen a continuación:

- Riesgos catastróficos:

<b>Descripción del riesgo:</b>	Resoluciones con evidentes errores de hecho y derecho en su motivación.
<b>Código:</b>	RI-T-17
<b>Tipo:</b>	Catastrófico
<b>Objetivo de los controles:</b>	Reducir o eliminar los errores de hecho y derecho en los actos administrativos para reducir la cantidad de correcciones y en consecuencia el tiempo de atención.
<b>Control:</b>	Revisar número de correcciones por analista de un mes vs el mes anterior.
<b>Actividades de control:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar el perfil que actualmente se encuentra aprobado para ocupar las partidas de analistas y de ser el caso modificarlo para filtrar de mejor manera el personal que ingresa.</li> <li>• Mejorar el proceso de selección de personal. En este debe existir un delegado de talento humano que medirá las aptitudes del postulante y en cuanto a conocimientos técnicos se incluirá la participación de los supervisores de cada equipo de trabajo que son quienes conocen más del proceso, ya que actualmente únicamente es el Jefe de Área quien toma la decisión.</li> <li>• Establecer capacitaciones y evaluaciones periódicas (trimestrales inicialmente), las cuales deben estar debidamente planificadas en función a los errores más frecuentes detectados en el período anterior.</li> <li>• Iniciar procesos sancionatorios a los analistas cuya evaluación posterior a la capacitación arroje resultados desfavorables.</li> <li>• Contratar un asesor legal para la Dirección Metropolitana Tributaria, con el propósito de esclarecer ciertos vacíos legales que surten de la aplicación de la normativa respectiva.</li> <li>• Iniciar un proceso de especialización entre los analistas acorde a sus bondades, por tipo de trámite, para reducir errores.</li> </ul>	

<b>Descripción del riesgo:</b>	Errores en los cálculos matemáticos del tributo para establecer el valor real causado
<b>Código:</b>	RI-T-15
<b>Tipo:</b>	Catastrófico
<b>Objetivo de los controles:</b>	Eliminar los errores de cálculo para evitar devoluciones en demasía
<b>Control:</b>	Revisar número de correcciones por analista de un mes vs el mes anterior.
<b>Actividades de control:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar el perfil que actualmente se encuentra aprobado para ocupar las partidas de analistas y de ser el caso modificarlo para filtrar de mejor manera el personal que ingresa.</li> <li>• Mejorar el proceso de selección de personal. En este debe existir un delegado de talento humano que medirá las aptitudes del postulante y en cuanto a conocimientos técnicos se incluirá la participación de los supervisores de cada equipo de trabajo que son quienes conocen más del proceso, ya que actualmente únicamente es el Jefe de Área quien toma la decisión.</li> <li>• Elaborar y formalizar formatos de hojas de trabajo de cálculo de tributos, para uso obligatorio en el personal.</li> <li>• Desarrollar en los sistemas CERVUS y de Patentes ambientes de simulación que automaticen los cálculos de tributos para efectos de devoluciones.</li> <li>• Diseñar una herramienta en línea para devoluciones de impuestos por actualizaciones del catastro y por tributos emitidos sin exoneración.</li> </ul>	

<b>Descripción del riesgo:</b>	Alta carga de trabajo y responsabilidades para el supervisor que conlleva a un retraso en la revisión
<b>Código:</b>	RI-T-18
<b>Tipo:</b>	Catastrófico
<b>Objetivo de los controles:</b>	Disminuir el riesgo de retraso por la carga del supervisor
<b>Control:</b>	Verificar la carga mensual del supervisor.
<b>Actividades de control:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir que las acciones de control de personal, reportes estadísticos y alertas las realice el coordinador del área, en lugar del supervisor.</li> <li>• Equiparar entre los supervisores la revisión. El supervisor de patente al ser un equipo de menor complejidad tendrá que brindar apoyo al de predial, empezando por temas sencillos tales como exoneraciones o recálculos.</li> <li>• Facultar a los supervisores para que promuevan procesos sancionatorios a los analistas que presentan un rendimiento bajo y reiteran en sus errores, lo cual será formalizado a través de un memorando de funciones.</li> </ul>	

<b>Descripción del riesgo:</b>	Retraso en la revisión de documentos por parte del jefe de área por asignación de otras funciones
<b>Código:</b>	RI-T-27
<b>Tipo:</b>	Catastrófico
<b>Objetivo de los controles:</b>	Disminuir el riesgo de retraso por la carga del jefe de área
<b>Control:</b>	Medir tiempos promedios de permanencia de los trámites
<b>Actividades de control:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir las competencias de cada jefe de área para evitar que se le asignen funciones ajenas a su quehacer.</li> <li>• Contratar inmediatamente una persona para ocupar el cargo de jefe de lo Contencioso Tributario.</li> <li>• Delegar a los supervisores la facultad de suscribir documentos con un límite de responsabilidad similar a su remuneración mensual, con el propósito de disminuir los niveles de revisión y dinamizar el proceso. Esta carga representa alrededor del 70% del total de trámites.</li> </ul>	

- Riesgos altos:

<b>Descripción del riesgo:</b>	Ingreso de reclamos improcedentes producto de una mala asesoría en las ventanillas
<b>Código:</b>	RI-T-01
<b>Tipo:</b>	Alto
<b>Objetivo de los controles:</b>	Disminuir o eliminar la cantidad de reclamos que ingresan siendo improcedentes a efectos de alivianar la carga de Asesoría Tributaria
<b>Control:</b>	Cuantificar mensualmente trámites improcedentes.
<b>Actividades de control:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear una ventanilla específicamente para temas tributarios en todas las Administraciones Zonales del MDMQ. Para esta acción se debe coordinar con la Dirección Metropolitana de Servicios Ciudadanos para facilitar el proceso y evitar rotación de personal.</li> <li>• Monitorear constantemente el correcto desarrollo de la ventanilla a crearse.</li> <li>• Establecer capacitaciones periódicas al personal de ventanilla, basados en las preguntas más frecuentes por parte de los contribuyentes y en nuevas normas promulgadas o modificaciones en las existentes, de ser el caso.</li> <li>• Modificar el formulario de reclamos para que sea de mejor entendimiento tanto para el contribuyente como para los funcionarios de ventanilla, evitando que ingresen reclamos que no son competencia de la Dirección Metropolitana Tributaria.</li> </ul>	

<b>Descripción del riesgo:</b>	Extravío de expedientes por mala manipulación
<b>Código:</b>	RI-T-09; 20; 35
<b>Tipo:</b>	Alto
<b>Objetivo de los controles:</b>	Evitar la manipulación inadecuada de los expedientes para disminuir el riesgo de extravío
<b>Control:</b>	Arqueos de trámites
<b>Actividades de control:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar en el sistema Core fase I<sup>24</sup>, la posibilidad de hacer entrega recepción de documentos de manera electrónica, evitando las guías físicas. Esto provoca que la persona que recibe el trámite tome responsabilidad sobre el mismo y queda en el sistema un registro fácilmente identificable.</li> <li>• Implementar sistema de alertas con vencimientos definidos en 30, 60, 90 y 110 días en el Core fase I, entendiendo que el plazo para resolver es de 120 días hábiles. Este control no exime la responsabilidad del coordinador del área de realizar el seguimiento respectivo.</li> <li>• Reordenar el mobiliario necesario (armarios y archivadores) para que cada analista tenga acceso a uno, para que puedan mantener sus trámites debidamente ordenados.</li> <li>• Iniciar un proyecto de digitalización de documentos, los cuales tendrán que ser escaneados desde el mismo ingreso. Esto implica que si un expediente físico se llega a extraviar, al menos se tiene los respaldos, sin perjuicio de la responsabilidad que tienen los funcionarios del custodio de los documentos y las sanciones administrativas a las que hubiere lugar.</li> </ul>	

<b>Descripción del riesgo:</b>	Inadecuada gestión de notificación de resoluciones. Esto provoca que el tiempo de permanencia del trámite en la Dirección Tributaria sea mayor, incurriendo en un mayor pago de intereses
<b>Código:</b>	RI-T-34; 36; 38
<b>Tipo:</b>	Alto
<b>Objetivo de los controles:</b>	Mejorar la gestión de notificaciones para que esta se la realice en no más de 5 días hábiles
<b>Control:</b>	Medir tiempos de notificación promedio mensual
<b>Actividades de control:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar en el sistema Core fase I, la posibilidad de ingresar los datos para notificación (y que estos puedan ser modificados por el analista en caso de detectar errores), lo que a su vez facilitará la elaboración automática de la razón de notificación, evitando errores por procesos manuales.</li> </ul>	

<sup>24</sup> El sistema Core actualmente se encuentra en etapa de estabilización post producción. En su fase I, es un sistema diseñado para facilitar el flujo de trámites, ya que abarcan las etapas desde el ingreso propio del reclamo, hasta la notificación del acto administrativo y su respectiva ejecución.



- Preparar rutas eficientes de notificación para los notificadores internos, incrementando el número de documentos que notifican a diario. Para esto es preciso ampliar el radio de su gestión y se tendrá que incrementar el uso de caja chica para proveerles de pasajes para movilizarse.
- Mejorar la evaluación a la gestión que realiza la empresa de correspondencia contratada. Actualmente se realiza la revisión de 20 documentos al mes, por lo que se debe aumentar la muestra para verificar la correcta notificación. A su vez el informe de satisfacción lo debe supervisar el encargado de la Secretaría, ya que actualmente solo lo elabora el responsable del contrato sin supervisión alguna.

- Riesgos moderados:

<b>Descripción del riesgo:</b>	Dificultad en atención de reclamos y consecuente demora por intermitencias en la red y en los sistemas
<b>Código:</b>	RI-T-13
<b>Tipo:</b>	Moderado
<b>Objetivo de los controles:</b>	Mejorar el rendimiento de los sistemas
<b>Control:</b>	Medir tiempo de caída de red mensual
<b>Actividades de control:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacer conjuntamente con la Dirección Metropolitana de Informática revisiones para optimizar el rendimiento de los sistemas. Someterlos a pruebas de estrés para buscar mejoras.</li> </ul>	

<b>Descripción del riesgo:</b>	Demora en la atención por documentación incompleta
<b>Código:</b>	RI-T-06; 11
<b>Tipo:</b>	Moderado
<b>Objetivo de los controles:</b>	Disminuir el número de trámites que tienen documentos incompletos, para evitar emitir términos de prueba y acortar el tiempo de atención
<b>Control:</b>	Cuantificar términos de prueba mensuales
<b>Actividades de control:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar capacitación periódica al personal de ventanilla acerca de las necesidades de la Dirección Metropolitana Tributaria.</li> <li>• Incluir en el sistema de ingreso de trámites un checklist de requisitos obligatorio, con el propósito de responsabilizar al analista de ventanilla el ingreso de documentación completa.</li> <li>• Mantener reuniones con otras dependencias municipales para que no se recepen por estas los reclamos de carácter tributario, ya que comúnmente sucede que se recepta y dan traslado a la Dirección Tributaria sin la documentación necesaria, por falta de conocimiento.</li> </ul>	

- Instruir al responsable de mesa de validación acerca de los documentos que tendrá que revisar para que el trámite se encuentre completo.
- Incorporar formalmente en las actividades del analista la obligación de revisar que los documentos se encuentren completos hasta dentro de los cinco días posteriores al ingreso del trámite.

Cabe señalar que, existen algunos riesgos altos que están estrechamente relacionados con otros catastróficos; así como, algunos moderados que se asocian con altos y catastróficos, motivo por el cual sus actividades de control en uno solventan o gestionan el riesgo en el otro, por lo cual no se los menciona..

#### **Actividades de control adicionales:**

Existen ciertas actividades que se pueden poner en práctica pero que no necesariamente están asociadas a un riesgo en específico, sino que surgen como propuestas de mejora al dar miras a la situación actual como un proceso integral, mas no como actividades aisladas, lo cual a su vez ayudará a que los riesgos se reduzcan.

Las actividades a ejecutarse serán:

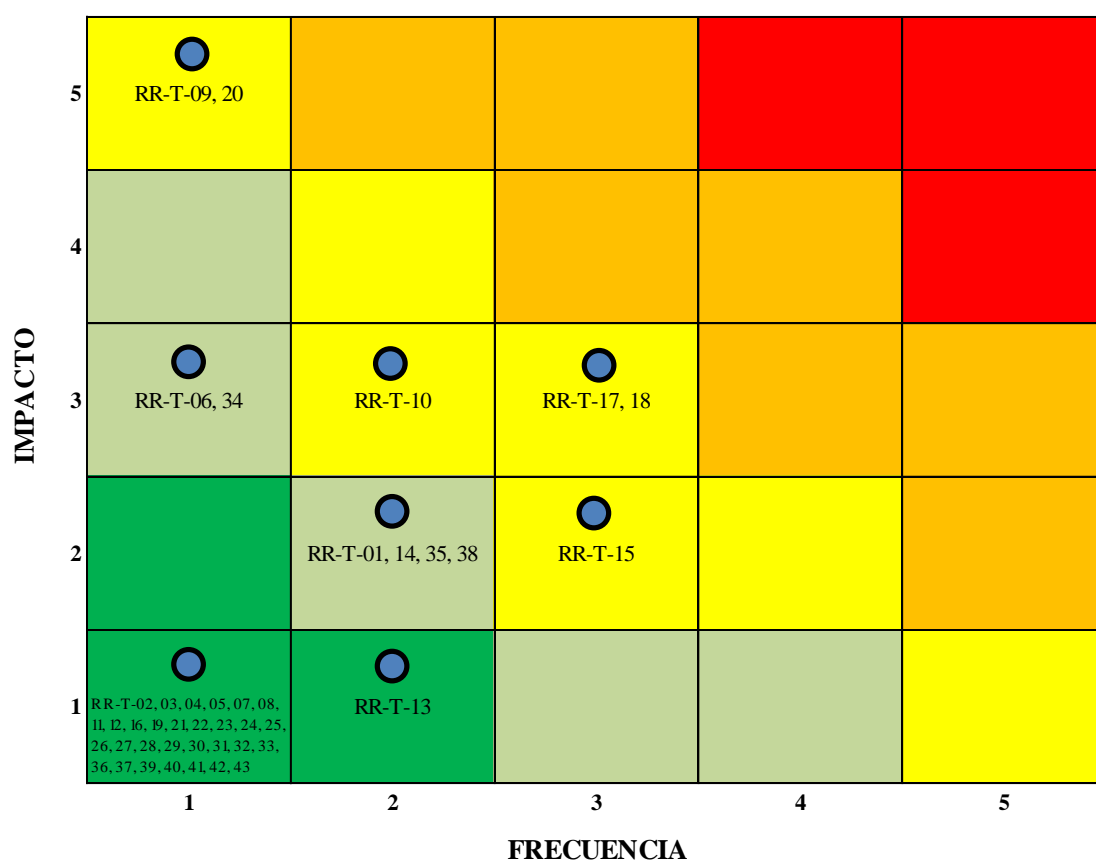
- Implementar firma electrónica y notificación electrónica de actos administrativos.- Evidentemente la consecuencia de poner en práctica esta herramienta implica la reducción en tiempos de notificación del acto administrativo al contribuyente, y por tanto, el pago de interés por un menor tiempo.
- Automatizar varios trámites.- Con la ayuda del sistema CERVUS, existe la estructura para desarrollar módulos que permitan automatizar la generación de resoluciones en varios casos de devoluciones como: actualizaciones catastrales, exoneraciones y devolución del impuesto a los inmuebles no edificados. Esto estaría asociado a la actividad anterior, puesto que se insertaría la firma electrónica en dichos actos administrativos.

### Riesgo residual (esperado)

El riesgo residual es aquel remanente que se presenta una vez que se haya aplicado el plan de acción que se propone en el presente estudio.

En este sentido, utilizando la misma escala que se usó para el riesgo inherente, se preparó la matriz de impacto probabilidad del riesgo residual que se estima aún quedaría en caso de aplicar el plan de acción propuesto, a efectos de hacerla comparativa, la cual se presenta a continuación:

Gráfico 8  
Matriz de Impacto y Frecuencia– Riesgo Residual (esperado)



Fuente y elaboración propias

Es importante que los riesgos detectados en el análisis previo sean mitigados de la mejor manera; por lo que, al observar los riesgos residuales esperados una vez aplicado el plan de acción, se observa que en su mayoría estos son mínimos, ubicándose el 86% dentro de los riesgos insignificantes y menores; es decir, 37 de los 43 riesgos que se expuso.

No obstante de aquello existen seis riesgos que aún se mantienen en un nivel moderado, dicho de otra forma, se mantienen entre la línea de lo verdaderamente riesgoso y lo poco riesgoso para la institución; por lo que, hasta este punto de la investigación se los acepta, debido a que tratarlos resultaría infructuoso. Estos riesgos tienen relación con dos temas principales:

En primer lugar, los riesgos identificados con la nomenclatura RR-T-09 y 20, guardan relación con la manipulación y traslado de los expedientes administrativos a los diferentes actores; es decir, desde el ingreso en ventanilla, la asignación a un analista, los traslados para los distintos revisores y el envío a la Secretaría para notificación, lo que provoca un riesgo de extravíarlos.

Por otra parte los riesgos RR-T-10, 15, 17 y 18, están directamente asociados a la elaboración propiamente del acto administrativo, con la debida oportunidad de que en estos se cometan errores en primera instancia, y en otro momento que los mismos no sean detectados por los revisores.

Por lo expuesto, se observa que predomina el factor de riesgo de personas, y esta es precisamente la dificultad de mitigarlo al 100%, debido a que incluso realizando controles de personal y/o capacitándolos, al ser parte de un proceso en su mayoría manual, el riesgo siempre va a existir.

Finalmente, se observa que los eventos de riesgo que se producen son los de *Prácticas con clientes, productos y negocios* y *Ejecución de procesos de gestión*, debiendo tomarse muy en cuenta para recomendaciones del caso.

#### **4.7 Análisis de costos por concepto de intereses**

En este apartado se pretende reflejar en resumen, cuál sería el beneficio real en términos monetarios para el Municipio de Quito, por concepto de ahorro en los intereses pagados por efecto de las devoluciones practicadas.

Como punto de partida es oportuno realizar las siguientes precisiones para entender cuál es la situación de la Dirección Metropolitana Tributaria:

1. Todas las devoluciones que practica la Administración Tributaria generan un interés a su cargo que representa 1.5 veces la tasa activa referencial para noventa días establecida por el Banco Central del Ecuador<sup>25</sup> contados desde

---

<sup>25</sup> Esta tasa fue modificada en la última codificación del Código Tributario de fecha 23 de octubre de 2018, sin embargo para el período de análisis del presente trabajo se encontraba vigente.

la fecha en que se presentó la respectiva solicitud de devolución. Estos intereses se calculan por mes fracción sin dar lugar a liquidaciones diarias.

2. Las tasas de interés por mora tributaria en el período analizado son de: 1,013 en el primer trimestre; 1,018 en el segundo trimestre; 0,965 en el tercer trimestre; y 1,024 en el último trimestre.
3. De la revisión de las bases de datos de la Dirección Metropolitana Tributaria se observa que las devoluciones se practican en promedio en el sexto mes, dada la demora que se produce en la atención.
4. Las devoluciones por concepto de intereses en el año 2017 ascendieron a USD 335.101,20.
5. El capital que daría lugar a esa devolución de interés, con las tasas descritas y el tiempo de seis meses es de USD 5.334.732,20.

Como consecuencia de las acciones de control que se propone ejecutar, a más de reducir los riesgos como se observó en líneas anteriores, se genera una disminución en el tiempo de atención de los trámites en general, lo que incluye aquellos de devolución por pagos indebidos o en exceso, pretendiendo que sean atendidos en 45 días hábiles, lo que significa que la Administración, en lugar de pagar intereses por 6 meses, lo haría únicamente por 3.

Con estos antecedentes, el impacto que generaría en la Administración es el siguiente:

Tabla 9  
**Ahorro por Concepto de Intereses**

Interés que la Administración pagó por 6 meses	Interés que la Administración pagaría por 3 meses	Ahorro producido en concepto de intereses	Porcentaje de ahorro
335,101.20	169,724.50	165,376.70	49.35%

Fuente y elaboración propias

Del cuadro anterior claramente se aprecia que la Municipalidad generaría un ahorro de dinero por concepto de pago de intereses de un 49.35% de lo que actualmente paga, lo que representa USD \$165,376.70.



## Conclusiones

El Municipio de Quito y en particular la jefatura de Asesoría Tributaria de la Dirección Metropolitana Tributaria, no ha ejercido con anterioridad actividades tendientes a identificar sus riesgos financieros, asociados a factores operativos, y por lo tanto efectuar una gestión de los mismos, que principalmente se resumen en la probabilidad de pérdida por concepto de intereses con cargo del sujeto activo en las devoluciones por pago indebido o en exceso, producto de la demora en su atención. Este valor para el año 2017 ascendió a U\$D 335.101,20.

En definitiva, de lo observado, la situación actual de la jefatura de Asesoría Tributaria no ha permitido la consecución de sus objetivos diseñados, los cuales se detallaron en el numeral 4.2.2. de este trabajo, y que son cinco en total, sobre el cual únicamente se observa el cumplimiento del primero que guarda relación con normativa legal, mientras que el resto que tienen correspondencia con procesos y la atención de reclamos oportunamente no se ha cumplido; es decir, se evidencia un cumplimiento del 20% de sus objetivos.

Existe una fuerte debilidad en la Dirección Metropolitana Tributaria en los temas que se relacionan a planificación y procesos; ya que, en particular el proceso de atención de reclamos administrativos por pagos indebidos o en exceso que es objeto de este análisis, no ha sido formalmente levantado, dando lugar a la discrecionalidad en las actividades que cada persona realiza.

Con el levantamiento de la matriz de riesgos se determinó que en Asesoría Tributaria existen muchos inconvenientes en todas las instancias del proceso de atención de reclamos administrativos de devolución por pagos en exceso e indebidos, y por tanto se resaltaron 43 tipos de riesgos, los cuales fueron clasificados en cinco categorías insignificantes (14), menores (7), moderados (7), altos (11) y catastróficos (4), medidos por su probabilidad de ocurrencia y su impacto en caso de producirse.

Se identificó que existen varios factores que dificultan que el proceso se lleve a cabo con estándares de calidad, y entre estos resaltan: la alta inestabilidad del personal operativo (54% de los analistas mantienen contrato ocasional o nombramiento provisional), la dificultad de cálculo de los tributos (principalmente impuesto predial), la carga laboral excesiva de los supervisores, la escasa cultura de riesgos del personal y las responsabilidades compartidas del Jefe de Área con el departamento de Contencioso

Tributario, factores que finalmente llegan a representar cuellos de botella en muchos casos.

La metodología que propone el COSO II resultó aplicable a la Jefatura de Asesoría Tributaria, ya que se analizaron pilares fundamentales que establece la metodología y que tienen relación con el contexto organizacional, establecimiento de objetivos, identificación de eventos, evaluación de riesgos, respuesta al riesgo y actividades de control, pudiendo de esta manera proponer las acciones que permiten gestionar el riesgo operativo.

Una vez que se aplique el plan de acción propuesto se espera que se reduzcan los riesgos, concentrándose estos en insignificantes, y un pequeño grupo a menores y moderados, lo cual representaría para la Dirección Metropolitana Tributaria, que el tiempo de atención de los reclamos administrativos por pago indebido y en exceso se reduzca a 45 días hábiles y como consecuencia, el cálculo de los intereses con cargo al sujeto activo sea únicamente por 3 meses fracción (actualmente se lo hace por 6 meses), representando un ahorro por este concepto de alrededor del 49% en relación a lo que actualmente se paga.



## Recomendaciones

Se recomienda incorporar al personal de la Dirección Metropolitana Tributaria un funcionario o grupo de funcionarios cuya actividad se desarrolle en torno a los temas de planificación, levantamiento de procesos, gestión de riesgos, y otros similares, que permita definir con claridad los problemas que atraviesa la institución para la consecuente toma de decisiones que permita mejorar la situación actual.

A su vez, es importante preparar charlas o capacitaciones al personal (desde el personal operativo, hasta los altos mandos) de la Dirección Metropolitana Tributaria para fortalecer la cultura de riesgos bajo los parámetros ya definidos en este trabajo o incorporar otros que puedan resultar más provechosos a la realidad municipal. Para el efecto se deben llevar a cabo evaluaciones periódicas.

Por otra parte, se recomienda acoplar la metodología que se planteó en este trabajo y que estuvo basada en el informe COSO II, a los lineamientos del órgano rector municipal que es la Secretaría General de Planificación.

Una vez que se aplique en su totalidad el plan de acción propuesto, se debe repetir esta actividad para tratar de identificar nuevos riesgos que aparecieran en torno a aquello, y proceder a gestionarlos oportunamente.

Finalmente, se recomienda revisar los procesos de manera íntegra tomando en cuenta lo que indica la reciente Ley Para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos y su Reglamento.



## Referencias bibliográficas

- Abad Ramos, Tatiana Elizabeth y Cáceres Reinoso, Cristina Alejandra. 2018. “Reingeniería de la Metodología de Análisis y Gestión de Riesgo Operativo para la Cooperativa de Ahorro y Crédito “Construcción, Comercio y Producción”. Tesis de ingeniería, Universidad Central del Ecuador. <http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/16772>.
- Acosta Naranjo, Oswaldo Andrés. 2013. “Análisis de Riesgos y Vulnerabilidades de la infraestructura tecnológica de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos utilizando metodologías de Ethical Hacking”. Tesis de ingeniería, Escuela Politécnica Nacional. <http://bibdigital.epn.edu.ec/handle/15000/6059>.
- Aguayo Yépez, Andrés Gustavo. 2011. “Adaptación de un marco metodológico para la medición del Riesgo Operativo generado por puntos vulnerables de tecnologías de información con un enfoque de auditoría basado en Riesgos en el Ecuador”. Tesis Magistral, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. <http://hdl.handle.net/10644/2915>.
- Alexander, Carol, y Pézier, Jacques. 2001a. “Binomial gammas”. *Operational Risk: 2*.
- . 2001b. “Taking control of operational risk”. *Futures and Options World: 366*.
- Alexander, Carol. 2003. “Scorecard approaches”. *Operational risk: Regulation, analysis and management: 229-240*.
- Alomoto Tipanluisa, Tatiana Maribel. 2017. “Metodología de cuantificación del riesgo operativo para las cooperativas de ahorro y crédito del segmento 4, aplicando Simulación Montecarlo”. Tesis Magistral, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. <http://hdl.handle.net/10644/5706>.
- Amaya Conforme, Johanna Carolina. 2016. “El riesgo operativo en la gestión del departamento de Auditoría Tributario – Regional Norte del Servicio de Rentas Internas”. Tesis Magistral, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. <http://hdl.handle.net/10644/5333>.
- Analuisa Campaña, Denisse Nathaly y Badillo Molina, Mayra Alexandra. 2016. “Análisis de los Riesgos Financieros y Operativos en las Universidades de Posgrado - caso de estudio FLACSO Sede Ecuador”. Tesis de ingeniería, ESPE Universidad de las Fuerzas Armadas. <http://repositorio.espe.edu.ec/handle/21000/11637>.
- Arias Cevallos, María Luisa. 2014. “El reaseguro como herramienta de mitigación del riesgo operacional”. Tesis Magistral, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. <http://hdl.handle.net/10644/4843>.

- Arroba Medina, Lilián Elizabeth. 2011. "Propuesta de Aplicación de Scrum para minimizar los riesgos de un proyecto de desarrollo de software". Tesis de ingeniería, Escuela Politécnica Nacional. <http://bibdigital.epn.edu.ec/handle/15000/3760>
- Artzner Philippe, Delbaen Freddy, Eber Jean-Mark y Heath, David. 1999. "Coherent measures of risk". *Mathematical Finance*: 203-228.
- Asociación Española de Normalización. 2018. UNE-ISO 31000.
- Aue, Falko y Kalkbrener, Michael. 2006. "LDA at Work: Deutsche Bank's approach to quantifying operational risk". *Journal of Operational Risk*: 49-93.
- Ayala Hernández, Christian Andrés. 2017. "Metodología de supervisión del riesgo operativo para las entidades que conforman el Sistema de Seguridad Social en el Ecuador". Tesis Magistral, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. <http://hdl.handle.net/10644/5998>.
- Barahona Guallichico, Juan Carlos y Garzón Chávez, Estefanía Viviana. 2014. "Auditoría de los riesgos informáticos en el departamento de tecnología de la empresa Kubiec usando COBIT 4.1 y la norma ISO/IEC 27001 como marco de referencia". Tesis de ingeniería, Escuela Politécnica Nacional. <http://bibdigital.epn.edu.ec/handle/15000/7426>
- Barrionuevo Balladares, Diana Fernanda. 2011. "Metodología para la Administración Integral del Riesgo Operativo en Instituciones Financieras basadas en las Mejores Prácticas de la Industria". Tesis de ingeniería, Escuela Politécnica Nacional. <http://bibdigital.epn.edu.ec/handle/15000/4308>
- Bautista Padilla, Silvy Alexandra. 2015. "Identificación de los Riesgos Operativos, en los procesos de microcrédito de la COAC 29 de octubre LTDA. y su incidencia en la calidad de la cartera en el periodo 2013-2014". Tesis de especialización, Universidad Tecnológica Equinoccial. <http://repositorio.ute.edu.ec/handle/123456789/15808>.
- Beirlant Jan, Goegebeur Yuri, Segers Johan y Teugels, Jozef. 2004. *Statistics of extremes: Theory and applications*.
- Blunden, Tony. Citado en Alexander, Carol. 2003. "Scorecard approaches". *Operational risk: Regulation, analysis and management*: 229-240.
- Cabezas Riera, Edith Elizabeth. 2016. "Metodología e Implementación de un sistema de Riesgo Operativo en instituciones financieras". Tesis Magistral, Escuela Superior Politécnica del litoral. <http://www.dspace.espol.edu.ec/xmlui/handle/123456789/34274>.
- Cáceres Guamán, Zoila Verónica. 2015. "Examen de auditoría integral al manejo de la administración de riesgos operativos en el proceso de colocación y recuperación de la cartera de crédito de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Minga LTDA. provincia

- Chimborazo cantón Riobamba, año 2013”. Tesis Magistral, Universidad Técnica Particular de Loja. <http://dspace.utpl.edu.ec/handle/123456789/12293>.
- Caiza Idrovo, Nelson Marcelo. 2016. “Elaboración de manual de Gestión de Riesgos Operativos y Financieros de la empresa Blindex Extrem Cia. Ltda.”. Tesis Magistral, ESPE Universidad de las Fuerzas Armadas. <http://repositorio.espe.edu.ec/handle/21000/12943>.
- Carrillo Lanas, Edison Xavier. 2008. “Gestión por Procesos y Riesgo Operacional en el Banco del Estado”. Tesis Magistral, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. <http://hdl.handle.net/10644/1084>.
- Cevallos Recalde, Francisco Alejandro. 2008. “Metodologías Y Sistemas De Información Requeridos Para La Medición Y Mitigación Del Riesgo Operativo”. Tesis de ingeniería, ESPE Universidad de las Fuerzas Armadas. <http://repositorio.espe.edu.ec/handle/21000/1369>
- Coles, Stuart. 2001. *An introduction to statistical modeling of extreme values*. Londres.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, *Convergencia internacional de medidas y normas de Capital*, Basilea, 2004.
- Committe of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). 2004. *Gestión de Riesgos Corporativos – Marco Integrado: Técnicas de Aplicación*.
- Coraisaca Arévalo, Jenny Lourdes y Llumiquinga Pillajo, César Fernando. 2012. “Aplicación de COBIT 4.1 en la auditoría de una aplicación informática tipo web de una institución financiera”. Tesis de ingeniería, Escuela Politécnica Nacional. <http://bibdigital.epn.edu.ec/handle/15000/5626>.
- Córdova Acurio, Carolina Alexandra y Velarde Naranjo, Alexis Santiago. 2015. “Diseño de un manual de control interno orientado a la Gestión del Riesgo Operativo, aplicado a los procesos de la coordinación administrativa del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, bajo el enfoque COSO ERM”. Tesis de ingeniería, ESPE Universidad de las Fuerzas Armadas. <http://repositorio.espe.edu.ec/handle/21000/10243>.
- Córdova Quilodrán, Saúl Alejandro. 2014. “Identificación de los factores y eventos de riesgo operativo dentro del proceso de gestión de tecnologías de información y comunicaciones basado en COBIT 5.0 en instituciones financieras públicas, caso Banco del Estado”. Tesis Magistral, Escuela Politécnica Nacional. <http://bibdigital.epn.edu.ec/handle/15000/8140>

- Dalla, Luciana y Giudici, Paolo. 2008. "A Bayesian approach to estimate the marginal loss distributions in operational risk management". *Computational Statistics & Data Analysis*: 3107-3127.
- Díaz Velasco, Erick Efrén. 2018. "Propuesta de un modelo de gestión de riesgo operativo basado en la norma ISO 31000:2009 aplicado a una empresa de la industria gráfica de la ciudad de Quito, caso: Gráficas Paola". Tesis Magistral, Universidad Central del Ecuador. <http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/17399>.
- Dorogovs Pjotrs, Solovjova Irina y Romanovs Andrejs. 2013. "New Tendencies of Management and Control of Operational Risk in Financial Institutions". *Procedia - Social and Behavioral Sciences*: 911-918.
- Dutta, Kabir y Babbel David. 2013. *Scenario Analysis in the Measurement of Operational Risk Capital: A Change of Measure Approach*.
- Ec. 2009. *Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado*. Registro Oficial 87, Suplemento, 14 de diciembre de 2009.
- EC. 2017. *Código Orgánico de Organización Territorial*. Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010.
- EC. 2016. *Código Tributario*. Registro Oficial 38, Suplemento, 14 de junio de 2005.
- EC. 2019. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, Suplemento, 20 de octubre de 2008.
- Ec. 2017. *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Registro Oficial 595, Suplemento, 12 de junio de 2002.
- Ec. 2009. *Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado*. Registro Oficial 87, Suplemento, 14 de diciembre de 2009.
- Echeverría Mantilla, Víctor Hugo. 2013. "Desarrollo de una metodología para la Administración Integral del Riesgo de fraude empresarial basada en el modelo COSO ERM". Tesis Magistral, Escuela Politécnica Nacional. <http://bibdigital.epn.edu.ec/handle/15000/8071>.
- El Habil Mariño, Elena Katuska y Peralta Herrera, Diego Roman. 2012. "Desarrollo de un método de cuantificación de Riesgo Operativo aplicado a fraudes externos". Tesis Magistral, Escuela Superior Politécnica del litoral. <http://www.dspace.espol.edu.ec/xmlui/handle/123456789/41535>.
- Enríquez Vargas, William Patricio. 2011. "Diseño e Implementación de un Sistema de Gestión de Riesgo Operativo para Banco Pichincha C.A.". Tesis Magistral, Escuela Politécnica Nacional. <http://bibdigital.epn.edu.ec/handle/15000/7717>

- Estándar Australiano. 1999. Administración de Riesgos. AS/NZS 4360:1999.
- Falk, Michael, Hüßler, Jurg, y Reiss, Rolf-Dieter. 2004. *Laws of small numbers: Extremes and rare events*.
- Fengge, Yao, Hongmei, Wen y Jiaqi, Luan. 2013. “CVaR measurement and operational risk management in commercial banks according to the peak value method of extreme value theory”. *Mathematical and Computer Modelling*: 15–27.
- Flores I., Mauricio. 2008. “Administración de Riesgo operativo en las operaciones de crédito de primer piso instrumentadas por la Corporación Financiera Nacional”. Tesis Magistral, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. <http://hdl.handle.net/10644/1048>.
- Frachot, Antoine, Georges, Pierre, y Roncalli, Thierry. 2001. *Loss distribution approach for operational risk* (Working Paper). Groupe de Recherche Opérationnelle, Crédit Lyonnais, France.
- Franco, Luis y Murillo, Juan. 2008. “Loss distribution approach (LDA): Metodología actuarial aplicada al riesgo operacional”. *Revista Ingenierías Universidad de Medellín*: 13.
- García Ribas, Jordi. 2010. “Marco de gestión del riesgo operacional”. En *La gestión del riesgo operacional: De la teoría a su aplicación*, editado por Ana Fernández Laviada. Madrid: Limusa Noriega Editores.
- Garzón Hidalgo, Rómulo Humberto. 2013. “Medición del Riesgo operativo en las Instituciones Financieras del Distrito Metropolitano de Quito por eventos externos naturales”. Tesis Magistral, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. <http://hdl.handle.net/10644/3302>.
- González Orellana, Andrés Paúl y Tenemaza Arias, Diego Rolando. 2012. “Análisis de Riesgos y Vulnerabilidades de la red de datos de la empresa Plywood Ecuatoriana S.A utilizando el estándar ISO/IEC 27005:2008”. Tesis de ingeniería, Escuela Politécnica Nacional. <http://bibdigital.epn.edu.ec/handle/15000/6020>.
- Guijarro Revelo, José Vicente. 2015. “Gestión de Riesgo Operativo de la Gerencia de Operaciones de vuelo de una línea aérea, enfocada en tripulación de mando”. Tesis Magistral, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. <http://hdl.handle.net/10644/4516>.
- Gustaffson, J., & Nielsen, J. P. (2008). A mixing mode
- Gutiérrez Reyes, Juan Carlos. 2016. “Estudio de los Riesgos Operativos que afectan a las microempresas comerciales del centro histórico de la ciudad de Quito, y propuesta de mejoramiento de Gestión de Riesgos para incrementar la competitividad”. Tesis de

ingeniería, ESPE Universidad de las Fuerzas Armadas.  
<http://repositorio.espe.edu.ec/handle/21000/11792>.

Haubenstock, M. y Hardin, L. Citado en Alexander, Carol. 2003. "Scorecard approaches".  
*Operational risk: Regulation, analysis and management*: 229- 240.

Hoffman, Douglas. 1998, *New Trends in Operational Risk Measurement*, Londres.

Idrobo Luzuriaga, María Eugenia. 2012. "Matriz de riesgo operativo, una herramienta efectiva en la planificación de actividades de auditoría interna para entidades del sistema financiero". Tesis Magistral, Universidad Técnica Particular de Loja.  
<http://dspace.utpl.edu.ec/handle/123456789/5989>.

Idrovo Idrovo, Efraín Francisco. 2015. "Disminución del Riesgo Operativo en las compañías de seguros mediante la implementación de ISO 31000". Tesis Magistral, Universidad de Guayaquil. <http://repositorio.ug.edu.ec/handle/redug/9596>.

Izurieta Ballesteros, Álvaro Javier y Zavala Zurita, Andrea Carolina. 2010. "Evaluación de Riesgo Operativo, Costos y Tiempos de perforación para distintos tipos de pozos mediante el software Osprey Risk y Drilling Office". Tesis de ingeniería, Escuela Politécnica Nacional. <http://bibdigital.epn.edu.ec/handle/15000/2329>.

Jobst, Andreas. 2007. "It's All in the Data - Consistent Operational Risk Measurement and Regulation". *Journal of Financial Regulation and Compliance*., 423-449.

Kraujalis, S., Karpavicienė, E., y Aurelijus, C. 2006. *The Specifics of Operational Risk Assessment Methodology Recommended by Basel II*. Engineering Economics.

Lara Arias, Santiago Javier. 2019. "Análisis de riesgos como herramienta de gestión para prevenir problemas operacionales en la perforación de la sección 12 ¼" del bloque 43 plataforma Tiputini C". Tesis Magistral, Escuela Politécnica Nacional.  
<http://bibdigital.epn.edu.ec/handle/15000/20128>.

Lastra Calderón, Carlos Fabricio. 2015. "La gestión de procesos como herramienta para la Administración del Riesgo Operativo del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social: Evaluar su impacto en la identificación y monitoreo del Riesgo Operativo y planteamiento del modelo de solución". Tesis Magistral, Universidad Tecnológica Equinoccial. <http://repositorio.ute.edu.ec/handle/123456789/17146>.

León Ruiz, Karina Elizabeth. 2017. "Desarrollo de un modelo de gestión de riesgo operativo para una empresa ecuatoriana de comercialización". Tesis Magistral, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. <http://hdl.handle.net/10644/5613>.

Malevergne, Yannick, y Sornette, Didier. 2006. *Extreme financial risks*. Berlin: Springer-Verlag.



- Mangla, Sachin, Kumar, Pradeep y Barua, Mukesh. 2014. An Integrated Methodology of FTA and Fuzzy AHP for Risk Assessment in Green Supply Chain.
- McNeil, Alexander, Frey, Rüdiger, y Embrechts, Paul. 2005. *Quantitative risk management: Concepts, techniques and tools*. Princeton: Princeton University Press.
- Medina, Santiago y Jaramillo, Johanna. 2007. “Modelación de riesgo operativo mediante sistemas de lógica difusa”. Simposio “Riesgos económicos y financieros”, Medellín, agosto.
- Medina, Santiago, y Paniagua, Gisela. 2007. “Modelo de inferencia difuso para el análisis de crédito para cooperativas de crédito”. *Dyna*: 154, 215- 229.
- Medina Micolta, Martha Lucrecia. 2017. “Metodología basada en el modelo de distribución de pérdidas agregadas e implementación de un sistema de administración de Riesgo Operativo enfocado en la prevención del lavado de activos en una institución financiera”. Tesis Magistral, Escuela Superior Politécnica del litoral. <http://www.dspace.espol.edu.ec/xmlui/handle/123456789/38492>.
- Medova, Elena. 2000. “Extreme value theory: Extreme values and the measurement of operational risk”. *Operational Risk*: 13-17.
- Medova, Elena, y Kyriacou, M. 2000. “Extreme value theory: Extreme values and the measurement of operational risk”. *Operational Risk*: 12-15.
- Mendoza, Álvaro y Castillo, Mario. 2006. *Diseño de una metodología para la identificación y la medición del riesgo operativo en instituciones financieras*. Ediciones Uniandes, Bogotá, D. C.
- Miranda Cevallos, Laura Angela. 2017. “Implementación de buenas prácticas para la gestión y supervisión del Riesgo Operativo en Instituciones del Sistema Financiero”. Tesis de licenciatura, Escuela Superior Politécnica del litoral. <http://www.dspace.espol.edu.ec/xmlui/handle/123456789/44719>.
- Mitra, Sovan. 2013. *Scenario Generation for Operational Risk*.
- Moix, Pierre-Yves. 2001. The measurement of market risk: Modelling of risk factors, asset pricing, and approximation of portfolio distributions. Berlín.
- Moosa, Imad. 2008a. *Operational Risk: A Survey*.
- . 2008b. “A critique of the advanced measurement approach to regulatory capital against operational risk”. *Journal of Banking Regulation*: 151-164.
- Mora, Andrés. 2010. *Una comparación de algunos métodos para cuantificar riesgo operativo*. Borradores de Administración, 39, Colegio de Estudios Superiores de Administración, Bogotá.

- Morales Simbaña, Ronal Rodrigo. 2013. "Modelación e implementación del control de riesgo operativo del área de riesgos mediante la simulación de Montecarlo y Redes Bayesianas para el caso de la cooperativa de ahorro y crédito Cotacollao". Tesis Magistral, Escuela Politécnica Nacional. <http://bibdigital.epn.edu.ec/handle/15000/8067>.
- Mori, Toshihiko y Harada, Eiji. 2001. *Internal measurement approach to operational risk capital charge (Technical Report)*. Bank of Japan.
- Narváz Jaramillo, Sara Lucía. 2015. "Diseño de un modelo básico en Riesgo operativo para la gestión del sistema de control interno de los procesos de ingresos y egresos en DIRECTV Ecuador Cia. Ltda.". Tesis Magistral, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. <http://hdl.handle.net/10644/4938>.
- Neil, Martín, Márquez, David y Fenton Norman. 2008. *Using Bayesian Networks to Model the Operational Risk to Information Technology Infrastructure in Financial Institutions*.
- Núñez, José y Chávez, José. 2010. *Riesgo operativo: esquema de gestión y modelado del riesgo*.
- Obando Changuán, César Antonio. 2014. "Auditoría Basada En COSO ERM a la Gestión De Riesgo Operativo para la COAC Alianza Del Valle". Tesis Magistral, ESPE Universidad de las Fuerzas Armadas. <http://repositorio.espe.edu.ec/handle/21000/8339>.
- Onofa Calvopiña, Franklin Orlando y Pilatuña Chica, Inti. 2016. "Análisis y evaluación de riesgos y vulnerabilidades del nuevo portal web de la Escuela Politécnica Nacional, utilizando metodologías de hackeo ético". Tesis de ingeniería, Escuela Politécnica Nacional. <http://bibdigital.epn.edu.ec/handle/15000/16740>.
- Padilla Fierro, María Lorena. 2015. "Diseño de auditoría interna basada en Riesgos Operativos para el logro de los objetivos del Banco del Austro". Tesis Magistral, Universidad Tecnológica Equinoccial. <http://repositorio.ute.edu.ec/handle/123456789/17272>.
- Palacios Aguinaga, Carlos Andrés y Viteri Toledo, Santiago Andrés. 2007. "Riesgo Operacional y Asignación de Tareas de Control mediante programación lineal en una Institución Financiera". Tesis de ingeniería, Universidad San Francisco de Quito. <http://repositorio.usfq.edu.ec/handle/23000/626>.
- Pazmiño Sánchez, María Gabriela. 2014. "Identificación y Evaluación de Riesgos Operativos en el proceso de monitoreo, seguimiento y evaluación de programas y proyectos de investigación científica administrados con fondos de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, (SENESCYT)". Tesis de ingeniería, ESPE Universidad de las Fuerzas Armadas. <http://repositorio.espe.edu.ec/handle/21000/8692>.

- Pérez Saltos, Diego Xavier. 2017. “Análisis del Riesgo Operativo en las COAC’s del segmento 5. Casos de estudio Cooperativas Don Bosco, Esperanza y Progreso del Valle”. Tesis de ingeniería, ESPE Universidad de las Fuerzas Armadas. <http://repositorio.espe.edu.ec/handle/21000/13140>.
- Prado Naranjo, Michelle Estefanía y Urgilés Argudo, Jéssica Paola. 2018. “Aplicación del método estándar por Riesgo Operativo en los bancos privados grandes del Ecuador”. Tesis de economía, Universidad del Azuay. <http://dspace.uazuay.edu.ec/handle/datos/7743>.
- Quishpe Goyes, Bety Elizabeth y Vargas Cisneros, Marjori Silvana. 2013. “Modelo de Auditoría Informática basada en Riesgos en Ámbitos Financieros. Aplicación de un caso de estudio a una Cooperativa de Ahorro y Crédito”. Tesis Magistral, Escuela Politécnica Nacional. <http://bibdigital.epn.edu.ec/handle/15000/7957>.
- Reiss, Rolf-Dieter y Thomas, Michael. 1997. *Statistical analysis of extreme values*.
- Resnick, Sidway. 1987. *Extreme values, regular variation and point processes*. New York.
- Reveiz, Alejandro y León, Carlos. 2009. “Operational risk management using a fuzzy logic inference system”. *Borradores de Economía*: 574.
- Rivadeneira Guevara, María Dolores. 2007. “Diseño de un sistema de gestión y mitigación del Riesgo Operacional en el proceso de crédito y cobranzas de la Cooperativa de Ahorro y Crédito “Cámara de Comercio de Quito Ltda.””. Tesis Magistral, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. <http://hdl.handle.net/10644/2217>.
- Rosero Cadena, Sandra Inés. 2009. “Propuesta metodológica para la gestión del Riesgo Operativo en el proceso de crédito de consumo del Banco Nacional de Fomento”. Tesis Magistral, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. <http://hdl.handle.net/10644/1151>.
- Rubio Puig, Anabell. 2008. “Propuesta metodológica para la gestión del Riesgo Operativo, en los Procesos de Afiliación y Cotizaciones del ISSFA”. Tesis Magistral, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. <http://hdl.handle.net/10644/1152>.
- Salazar Almeida, Ricardo Arturo. 2013. “Desarrollo de un marco de control interno para la administración del Riesgo Operativo relacionado con la tecnología de información como modelo para el Banco CoopNacional S.A. en base a la norma ISO 17799”. Tesis Magistral, Escuela Superior Politécnica del litoral. <http://www.dspace.espol.edu.ec/xmlui/handle/123456789/46032>.
- Salinas Salinas, Gina Maricela. 2011. “Construcción de un modelo con ecuaciones estructurales para el monitoreo de riesgos integrales en las Cooperativas de Ahorro y Crédito”. Tesis

de ingeniería, Escuela Politécnica Nacional.  
<http://bibdigital.epn.edu.ec/handle/15000/3938>.

Sánchez Avilés, Santiago Adolfo. 2012. “Análisis de la Administración de Riesgo Operativo en la banca privada en el período 2005-2009”. Tesis de ingeniería, Universidad Politécnica Salesiana. <http://dspace.ups.edu.ec/handle/123456789/4076>.

Sánchez Salazar, Gonzalo. 2014. “Diseño De Un Manual De Gestión De Riesgos Operativos Y Financieros De La Fábrica De Confecciones Acrílicas Hilacril S.A.”. Tesis Magistral, ESPE Universidad de las Fuerzas Armadas. <http://repositorio.espe.edu.ec/handle/21000/8150>.

Sandoval Zambrano, Emma Patricia. 2016. “Diseño de un modelo de Administración de Riesgo Operativo aplicado al proceso de crédito en la Cooperativa de Ahorro y Crédito “Santa Ana de Nayón””. Tesis Magistral, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. <http://hdl.handle.net/10644/5114>.

Sarango Tene, María Nancy. 2015. “Gestión de Riesgo Operativo: Diseño de una metodología para su identificación y propuesta de planes de acción en Cooperativas de ahorro y crédito no reguladas, miembros de una organización representativa”. Tesis Magistral, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. <http://hdl.handle.net/10644/4398>.

Sulca Córdova, Gabriela Cecilia. 2014. “Gestión de Riesgo Operativo en el Banco Ecuatoriano de la Vivienda Diseño de un Modelo de Sistema de Administración de Riesgo de Lavado de Activos y Financiamiento de Delitos para el Banco Ecuatoriano de la Vivienda”. Tesis Magistral, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. <http://hdl.handle.net/10644/4050>.

Taxiguano Pulamarin, Jenny Marisol. 2012. “Diseño de una guía de control interno tomando en cuenta los riesgos de liquidez, de mercado, operativo y de crédito para el área financiera de la Cooperativa de Ahorro y Crédito “Esperanza y Progreso del Valle LTDA.””. Tesis de ingeniería, Universidad Central del Ecuador. <http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/1686>.

Torres Ochoa, Carolina Isabel y Ubillús León, Blanca Elizabeth. 2017. “Proyecto de metodología integral de riesgo operativo para la Cooperativa de Ahorro y Crédito Manantial de Oro Ltda. ubicada en el segmento 3”. Tesis de ingeniería, Universidad Central del Ecuador. <http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/15506>.

Velásquez Cahuasqui, Jenny Alexandra. 2013. “Gestión de Riesgo Operativo del Departamento de Reclamos del Servicio de Rentas Internas en Quito”. Tesis Magistral, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. <http://hdl.handle.net/10644/3778>.

Venegas, Francisco. 2006. *Riesgos financieros y económicos: productos derivados y decisiones económicas bajo incertidumbre*. México.



## ANEXOS





## Anexo No. 1: Formulario de Atención de Reclamos y Peticiones Administrativos y Tributarios

### FORMULARIO DE ATENCIÓN DE RECLAMOS Y PETICIONES ADMINISTRATIVOS TRIBUTARIOS

Quito, .....

Señor  
**DIRECTOR METROPOLITANO TRIBUTARIO**  
**GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

Yo, ..... por mis propios derechos, /procurador judicial / apoderado del contribuyente y/o representante legal de ....., conforme se establece en el nombramiento que adjunto, con C.I. o R.U.C. No: ....., ingreso la petición/reclamo del (los) siguiente(s) tributo(s):

- PREDIAL(s) No. ....  
 AÑOS: .....
- PATENTE (s) No. ....  
 AÑOS: .....
- OTROS IMPUESTOS No. ....  
 AÑOS: .....

Comparezco ante usted para presentar la siguiente petición/solicitud/reclamo, de acuerdo a lo dispuesto en la normativa vigente.

Detalle su petición/reclamo de forma clara y completa:

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

**Dirección para notificaciones (Declaro que se podrá notificar en cualquiera de ellas):**

- Parroquia: ..... Cantón: ..... Barrio: .....
- Calle principal: ..... No: ..... Secundaria: .....
- Sector: ..... Referencia: .....
- Teléfono fijo: ..... Celular: ..... Correo / casillero electrónico .....
- CASILLERO JUDICIAL .....

**Detalle de Cuenta Bancaria por valores a devolver en caso de Pago Indevido o Pago en Exceso**

Cuenta bancaria: Ahorros  Corriente   
 Nombre de la institución: ..... No. cuenta: .....  
 Titular de la Cuenta: ..... No. Cédula: .....

Atentamente,

\_\_\_\_\_  
 FIRMA DEL COMPARECIENTE

C.I. ....  
 (\*)Código Dactilar ..... (campo obligatorio)

Código Dactilar es el número que se encuentra en la parte superior de la huella digital de la cédula de identidad.

**NOTA: Si el trámite es realizado por terceros se presentará, adicionalmente, una carta de autorización o poder o procuración judicial y cédula de ciudadanía de la persona autorizada.**

**Esta información debe ser validada correctamente por parte del personal de balcón de servicios, caso contrario se devolverá el formulario.**

## REQUISITOS POR TIPO DE TRÁMITE

No.	Tipo de trámite	"X"	Requisitos Obligatorios						Requisitos Adicionales				
			1	2	3	17	22						
I	Solicitud de devoluciones por pago en exceso o indebido.		1	2	3	17	22			12			
II	Exoneración de tributos:												
	Tercera edad.		1	14	21					12	15		
	Persona con discapacidad.		1	6	14					12	15		
	Jubilado.		1	16						12			
	Artesanos (patente).		1	2	23					12			
	Entidades de Beneficencia, Asistencia Social o Educación.		1	2	7	8	13	22		12	20		
	Entidades públicas, fideicomisos y otros.		1	2	7	22				8	12	13	20
	Espectáculos públicos (Películas Nacionales)		1	2	7	22	24	25 26		12	20		
	Sociedades (con actividades de agrícola, pecuario y acuícola).		1	2	13	22				12	20		
III	Reliquidación de tributos.		1	2	22					12			
IV	Bajas de obligaciones tributarias.												
	Impuesto a los inmuebles no edificados (solar no edificado).		1	2	9	22				10	12		
	Duplicación de obligaciones tributarias.		1	2	22					12			
	Prescripción.		1	2	22					12			
	Inactividad económica (Naturales Obligadas o Sociedades)		1	2	4	11	20	22		12			
V	Actas de determinación o Liquidación por Diferencias		1	2	19	22				12			
VI	Cierre o cancelación del registro de patentes.		1	2		22				5	11	12	20
VII	Deducción y/o exoneración de impuesto predial por préstamo hipotecario.		1	2	18	22				12			
VIII	Otros.		1	2	22					12			

No.	Requisitos (Vigentes)	Entregado (L)
1	Presentación de la Cédula Original para verificación.	
2	Copia del pasaporte del titular, para extranjeros	
3	Certificado de instituciones financieras o impreso del estado de cuenta de los sujetos pasivos de la correspondiente obligación tributaria, pudiendo adjuntar el certificado de un sujeto pasivo con la autorización de los demás sujetos pasivos a que se deposite en dicha cuenta.	
4	Historial del R.U.C.	
5	Resolución otorgada por la Superintendencia de Compañías de la cancelación (personas jurídicas).	
6	Copia del carnet de discapacidad (ambos lados) emitido por el Ministerio de Salud o Certificado emitido por la autoridad competente en el que se acredite que el peticionario o sustituto tiene bajo su responsabilidad y/o cuidado a una persona con discapacidad (Art. 15 Reglamento de la Ley Orgánica de Discapacidades)	
7	Copia certificada de la acreditación otorgada por el organismo competente.	
8	Copia de los Estatutos de la sociedad (vigentes y aprobados por la entidad pública reguladora).	
9	Certificado vigente otorgado por la EPMAAPS (en caso de no poseer servicios básicos).	
10	Original del informe de afectación emitido por la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda (en caso de que tenga afectación y no sea	
11	Resolución de cancelación o suspensión del RUC obtenida de la página web S.R.I.	
12	Otros documentos que justifiquen la petición.	
13	Copias certificadas de las declaraciones del impuesto a la renta y estados financieros, correspondientes a los ejercicios económicos	
14	Copias de las escrituras de los bienes inmuebles sobre los que versa el reclamo.	
15	Posesión efectiva (en el caso de ser herederos y otros).	
16	Copia de carné de jubilado otorgado por las autoridades competentes.	
17	Copia de los documentos que acrediten los pagos realizados, emitidos por la institución financiera que corresponda.	
18	Copias certificadas de la Tabla de amortización; certificado de saldos emitido por la entidad financiera otorgante del crédito hipotecario y escritura de constitución de hipoteca sobre el predio objeto de la petición	
19	Copia del acto impugnado.	
20	Historial de autorización de facturación	
21	Original de la cédula del cónyuge peticionario .	
22	Copia del nombramiento actualizado del representante legal inscrito debidamente en el registro mercantil (personas jurídicas).	
23	Copia simple de la calificación artesanal otorgada por la Junta Nacional de Defensa del Artesano.	
24	Certificado de Origen Nacional de Obra Cinematográfica, otorgado por el Instituto de Cine y Creación Audiovisual.	
25	Certificado de la Dirección Nacional de Derechos de Autor y Derechos Conexos del Servicio Nacional de Derechos Intelectuales.	
26	Certificado de Registro emitido por el Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual IEPI	

## Anexo No. 2: Mapa de Procesos

**Macroproceso:** Gestión Tributaria**Proceso:** Atención de Reclamos (pago en exceso o indebido)

Sub proceso	Actividades	Tareas	Tarea crítica (s/n)	Manual de supervisión	Flujo de tarea	Matriz de riesgos	Objetivo	Frecuencia de ejecución	Niveles de ejecución
Recepción del trámite	Ingreso del trámite	Brindar asistencia al contribuyente	S	N	N	N	Brindar la asesoría necesaria al contribuyente para que tenga claro el panorama respecto de lo que pretende reclamar y evitar ingreso de reclamos improcedentes	Continuo	Analista de ventanilla
		Recepción del trámite	S	N	N	N	Recibir el trámite del contribuyente, verificando que se cumplan los requisitos mínimos	Continuo	Analista de ventanilla
		Generar número de trámite	N	N	N	N	Asignar un número de trámite con secuencial del proceso correcto	Continuo	Analista de ventanilla
		Trasladar los expedientes al área de Asesoría Tributaria	N	N	N	N	Pasar la custodia de los expedientes al área de Asesoría Tributaria	Diario	Supervisor del Balcón de Servicios
Validación del trámite	Revisar los expedientes	Recibir los expedientes en el área de Asesoría Tributaria	N	N	S	N	Receptar por parte del Balcón de Servicios todos los expedientes ingresados en el día	Diario	Mesa de Validación Asesoría Tributaria
		Verificar que la documentación se encuentre completa	S	N	S	N	Asegurar que la documentación llegue completa al analista para evitar el envío de providencias	Continuo	Mesa de Validación Asesoría Tributaria
	Asignar un responsable	Registrar los trámites en el sistema de seguimiento SGD	N	N	S	N	Alimentar la información en el sistema de seguimiento de trámites	Continuo	Mesa de Validación Asesoría Tributaria
		Asignar trámites a los analistas	N	N	S	N	Identificar qué analista atenderá el reclamo administrativo	Semanal	Mesa de Validación Asesoría Tributaria
Análisis y elaboración del proyecto de resolución	Revisión inicial del trámite	Receptar expedientes	N	N	S	N	Recibir físicamente y en el sistema los expedientes por parte del analista asignado	Semanal	Analista de Asesoría Tributaria
		Catalogar la solicitud del contribuyente	N	N	S	N	Entender íntegramente la petición del contribuyente	Continuo	Analista de Asesoría Tributaria
		Verificar que la documentación se encuentre completa	S	N	S	N	Establecer si la documentación es suficiente para atender el reclamo administrativo	Continuo	Analista de Asesoría Tributaria

Revisión y despacho del trámite	Sustanciación del trámite	Emitir providencias de legitimación, aclaración o término de prueba, en caso de que la documentación se encuentre incompleta	N	N	S	N	Obtener toda la documentación necesaria para atender el reclamo administrativo	Semanal	Analista de Asesoría Tributaria
		Revisar la información necesaria en los distintos sistemas municipales	S	N	S	N	Poseer todos los insumos necesarios para iniciar el análisis	Continuo	Analista de Asesoría Tributaria
		Revisar el sistema de recaudaciones	S	N	S	N	Identificar que efectivamente el pago haya ingresado en las arcas municipales	Continuo	Analista de Asesoría Tributaria
		Desarrollar el proceso de cálculo de tributos	S	N	S	N	Comparar valores correctos con los valores pagados a fin de determinar si existe un pago en exceso o indebido	Continuo	Analista de Asesoría Tributaria
		Identificar la normativa legal aplicable	S	N	S	N	Motivar adecuadamente la resolución que se elaborará	Continuo	Analista de Asesoría Tributaria
		Elaborar el proyecto de resolución	S	N	S	N	Reunir correctamente los argumentos de hecho y de derecho en un acto administrativo	Continuo	Analista de Asesoría Tributaria
		Revisar el contenido de la resolución	S	N	S	N	Detectar errores previo a la revisión del supervisor	Continuo	Analista de Asesoría Tributaria
		Imprimir las resoluciones (dos ejemplares)	N	N	S	N	Poseer los archivos documentales para las siguientes revisiones	Continuo	Analista de Asesoría Tributaria
		Firmar el documento (proyecto de resolución)	N	N	S	N	Asumir responsabilidad sobre el contenido del acto administrativo	Continuo	Analista de Asesoría Tributaria
		Trasladar la resolución y expediente a mesa de validación	N	N	S	N	Registrar en el sistema las fechas de elaboración y entrega al supervisor	Diario	Analista de Asesoría Tributaria
	Supervisión del proyecto de resolución	Receptar proyecto de resolución con su expediente	N	N	S	N	Poseer la documentación necesaria para realizar una primera revisión	Diario	Supervisor de Asesoría Tributaria
		Validar la revisión de información en los sistemas municipales presentada por el analista	S	N	S	N	Cotejar la información presentada por el analista con los sistemas municipales	Continuo	Supervisor de Asesoría Tributaria
		Revisar íntegramente el proyecto de Resolución	S	N	S	N	Identificar posibles errores incurridos por el analista	Continuo	Supervisor de Asesoría Tributaria
		Devolver proyecto de resolución al analista (en caso de detectar errores)	N	N	S	N	Realizar las correcciones necesarias del caso	Diario	Supervisor de Asesoría Tributaria
		Receptar proyecto de resolución corregido	N	N	S	N	Poseer la documentación necesaria para realizar una segunda revisión	Diario	Supervisor de Asesoría

Notificación de la								Tributaria	
		Controlar que se hayan efectuado los cambios	N	N	S	N	Asegurar que la resolución no posea errores	Continuo	Supervisor de Asesoría Tributaria
		Validar y firmar el documento (proyecto de resolución)	N	N	S	N	Asumir responsabilidad sobre el contenido del acto administrativo	Continuo	Supervisor de Asesoría Tributaria
	Aprobación del proyecto de resolución	Trasladar la resolución y expediente a mesa de validación	N	N	S	N	Registrar en el sistema las fechas de elaboración y entrega al supervisor	Diario	Supervisor de Asesoría Tributaria
		Receptar proyecto de resolución con su expediente	N	N	S	N	Poseer la documentación necesaria para realizar un segundo nivel de revisión	Diario	Jefe de Área
		Revisar el proyecto de Resolución	S	N	S	N	Identificar posibles errores incurridos por el analista y no detectados por el supervisor	Continuo	Jefe de Área
		Devolver proyecto de resolución al analista (en caso de detectar errores)	N	N	S	N	Realizar las correcciones necesarias del caso	Diario	Jefe de Área
		Receptar proyecto de resolución corregido	N	N	S	N	Poseer la documentación necesaria para realizar una segunda revisión	Diario	Jefe de Área
		Controlar que se hayan efectuado los cambios	N	N	S	N	Asegurar que la resolución no posea errores	Continuo	Jefe de Área
		Aprobación y firmar el documento (resolución)	N	N	S	N	Asumir responsabilidad sobre el contenido del acto administrativo	Continuo	Jefe de Área
	Legalización de la resolución	Trasladar la resolución y expediente a mesa de validación	N	N	S	N	Registrar en el sistema las fechas de elaboración y entrega al supervisor	Diario	Jefe de Área
		Receptar resolución con su expediente	N	N	S	N	Poseer la documentación necesaria para legalizar el documento	Diario	Director Metropolitano Tributario
		Revisar la resolución y sus documentos de respaldo	S	N	S	N	Identificar posibles errores incurridos por el analista y no detectados por el supervisor y jefe de área	Continuo	Director Metropolitano Tributario
		Devolver proyecto de resolución al analista (en caso de detectar errores)	N	N	S	N	Realizar las correcciones necesarias del caso	Diario	Director Metropolitano Tributario
		Receptar proyecto de resolución corregido	N	N	S	N	Poseer la documentación necesaria para realizar una revisión final	Diario	Director Metropolitano Tributario
		Controlar que se hayan efectuado los cambios	N	N	S	N	Asegurar que la resolución no posea errores	Continuo	Director Metropolitano Tributario
	Preparar el documento	Legalizar y firmar el documento (resolución)	N	N	S	N	Legalizar el documento por medio de la firma de la máxima autoridad tributaria	Continuo	Director Metropolitano Tributario
		Numerar y fechar resolución	N	N	S	N	Asignar el número de resolución para constancia	Continuo	Encargada de la secretaría

Resolución	Notificar								de la DMT
		Elaboración de hoja de ruta para notificadores internos	N	N	S	N	Ordenar las rutas que seguirán los notificadores internos para la notificación de resoluciones con carácter de urgente	Diario	Encargada de la secretaria de la DMT
		Entrega de resoluciones urgentes a notificadores internos	N	N	S	N	Organizar los documentos para notificar basados en las direcciones que constan en los mismos	Diario	Notificador interno
		Notificar la resolución por parte de notificadores internos	S	N	S	N	Dar a conocer al contribuyente la respuesta de la DMT	Diario	Notificador interno
		Elaborar la razón de notificación	S	N	S	N	Tener constancia de que la resolución ha sido correctamente notificada al contribuyente	Diario	Notificador interno
		Entrega de resoluciones al courier de la empresa de notificación	N	N	S	N	Pasar el custodio de la resolución a la empresa encargada de notificar	Diario	Encargada de la secretaria de la DMT
		Notificar la resolución por parte de la empresa de courier	S	N	S	N	Dar a conocer al contribuyente la respuesta de la DMT	Diario	Notificador interno
		Elaborar la razón de notificación	S	N	S	N	Tener constancia de que la resolución ha sido correctamente notificada al contribuyente	Diario	Empresa de courier
Devolución de valores	Certificación Presupuestaria	Recibir la resolución	N	N	N	N	Poseer la información necesaria para iniciar el proceso de devolución	Diario	Analista de presupuesto
		Revisar los montos autorizados	N	N	N	N	Conocer el monto que se devolverá	Diario	Analista de presupuesto
		Calcular los intereses generados	S	N	N	N	Establecer el valor real a devolver considerando los intereses a cargo del sujeto activo	Diario	Analista de presupuesto
		Solicitar certificación presupuestaria	N	N	N	N	Obtener la certificación presupuestaria para la devolución	Diario	Analista de presupuesto
		Analizar la disponibilidad de fondos	N	N	N	N	Verificar que exista la disponibilidad de fondos para transferir el valor a devolver	Diario	Analista de presupuesto
		Emitir certificación presupuestaria	S	N	N	N	Disponer de fondos necesarios para transferir los valores por devolución	Diario	Analista de presupuesto
	Ejecución de pago	Solicitar emisión de pago	N	N	N	N	Iniciar el proceso de transferencia de valores	Diario	Analista de tesorería
		Verificar información del contribuyente	S	N	N	N	Obtener la información para registrar en la transferencia bancaria	Diario	Analista de tesorería
		Transferir el monto final al contribuyente	S	N	N	N	Finalizar la devolución de valores al contribuyente	Diario	Analista de tesorería
	Registro contable	Registrar en la contabilidad de la institución la transacción	S	N	N	N	Registrar en las arcas municipales la salida de dinero por concepto de devolución	Diario	Analista de contabilidad

## Anexo No. 3: Matriz de riesgos

Tareas		Descripción del riesgo	Tipo de evento	Fallas o insuficiencias	Factores de riesgo operativo	Impacto	Probabilidad	Riesgo	Código	Controles a implementar	Impacto r.	Probabilidad r.	Riesgo residual	Código
1.1	Brindar asistencia al contribuyente	Incremento en el número de reclamos administrativos por una mala asistencia del funcionario de ventanilla	Prácticas con clientes, productos y negocios	Perfil de funcionarios no calificados por rotación y falta de capacitación	Procesos	3	5	15	RI-T-01	Verificación de contratos y capacitación continua al personal de Balcón de Servicios	2	2	4	RR-T-01
1.2	Recepción del trámite	Receptar trámites que no sean competencia de la DMT por falta de conocimiento	Prácticas con clientes, productos y negocios	Perfil de funcionarios no calificados por rotación y falta de capacitación	Procesos	1	3	3	RI-T-02	Verificación de contratos y capacitación continua al personal de Balcón de Servicios	1	1	1	RR-T-02
1.3	Generar número de trámite	Clasificar de manera errónea el secuencial del trámite	Ejecución de procesos de gestión	Revisión inadecuada del trámite	Personas	1	3	3	RI-T-03	Mejorar el proceso de supervisión del Balcón de Servicios	1	1	1	RR-T-03
1.4	Trasladar los expedientes al área de Asesoría Tributaria	Extraviar expedientes	Prácticas con clientes, productos y negocios	Falta en el control de traslado de documentos	Procesos	1	1	1	RI-T-04	Designar un solo responsable del custodio de trámites en el balcón de servicios	1	1	1	RR-T-04
2.1	Recibir el expedientes en el área de Asesoría Tributaria	Extraviar expedientes	Prácticas con clientes, productos y negocios	Falta en el control de traslado de documentos	Procesos	1	2	2	RI-T-05	Designar un solo responsable del custodio de trámites en la Dirección Tributaria	1	1	1	RR-T-05
2.2	Verificar que la documentación se encuentre completa	Receptar un trámite incompleto	Ejecución de procesos de gestión	Revisión insuficiente de mesa de validación	Personas	3	2	6	RI-T-06	Capacitación al personal de mesa de validación	3	1	3	RR-T-06
3.1	Registrar los trámites en el sistema de seguimiento SGD	Registro de información errada en el sistema	Ejecución de procesos de gestión	Control inadecuado de la información o falta de controles	Procesos	1	4	4	RI-T-07	Realizar sondeos mensuales a la información ingresada por mesa de validación	1	1	1	RR-T-07
3.2	Asignar trámites a los analistas	Asignación a un analista que no corresponde al proceso	Ejecución de procesos de gestión	Falta de conocimiento respecto de las actividades que realiza cada analista	Personas	3	2	6	RI-T-08	Actualizar a mesa de validación respecto de las actividades del personal nuevo	1	1	1	RR-T-08
4.1	Receptar expedientes	Extraviar expedientes	Prácticas con clientes, productos y negocios	Falta de responsabilidad en el custodio de documentos	Personas	5	2	10	RI-T-09	Dar charlas al personal respecto de buenas prácticas de custodio y archivo	5	1	5	RR-T-09
4.2	Catalogar la solicitud del contribuyente	No asimilar adecuadamente la petición del contribuyente	Ejecución de procesos de gestión	Revisión muy sucinta de la petición	Personas	4	4	16	RI-T-10	Capacitación constante al personal	3	2	6	RR-T-10

4.3	Verificar que la documentación se encuentre completa	No darse cuenta oportunamente de la falta de documentación	Ejecución de procesos de gestión	Revisión muy sucinta del expediente	Personas	3	2	6	RI-T-11	Brindar charlas acerca de la responsabilidad que acarrea el no verificar los expedientes	1	1	1	RR-T-11
5.1	Emitir providencias de legitimación, aclaración o término de prueba, en caso de que la documentación se encuentre incompleta	Emitir providencias con evidente error de derecho	Ejecución de procesos de gestión	Conocimiento legal escaso	Personas	5	3	15	RI-T-12	Contratar un asesor legal para el área	1	1	1	RR-T-12
5.2	Revisar la información necesaria en los distintos sistemas municipales	Fallas en los sistemas	Interrupciones del Software	Problemas con el servidor	Tecnología	2	4	8	RI-T-13	Dar mantenimiento al servidor	1	2	2	RR-T-13
5.3	Revisar el sistema de recaudaciones	Fallas en el sistema de recaudaciones	Interrupciones del Software	Problemas con el servidor	Tecnología	3	4	12	RI-T-14	Dar mantenimiento al servidor	2	2	4	RR-T-14
5.4	Desarrollar el proceso de cálculo de tributos	Realizar mal los cálculos manuales	Ejecución de procesos de gestión	Fallas por falta de atención	Personas	4	5	20	RI-T-15	Elaborar plantillas para facilitar cálculo y exigir la elaboración de hojas de trabajo	2	3	6	RR-T-15
5.5	Identificar la normativa legal aplicable	No motivar adecuadamente el acto administrativo	Ejecución de procesos de gestión	Falta de conocimiento legal por rotación de personal e insuficiente capacitación	Personas	3	4	12	RI-T-16	Contratar un asesor legal para el área	1	1	1	RR-T-16
5.6	Elaborar el proyecto de resolución	Elaborar resolución con errores de hecho y derecho	Ejecución de procesos de gestión	Procesos no definidos claramente y personal no calificado	Procesos y Personas	5	5	25	RI-T-17	Capacitación constante al personal y sanciones administrativas, revisión de contratos. Elaboración de procesos claros	3	3	9	RR-T-17
5.7	Revisar el contenido de la resolución	No detectar errores en la revisión	Ejecución de procesos de gestión	Excesiva carga laboral	Procesos y Personas	5	5	25	RI-T-18	Capacitación constante al personal y sanciones administrativas, revisión de contratos. Definir funciones del supervisor.	3	3	9	RR-T-18
5.8	Imprimir las resoluciones (dos ejemplares)	Impresión incompleta de la resolución	Ejecución de procesos de gestión	Falla del equipo de impresión	Tecnología	1	1	1	RI-T-19	Dar mantenimiento al equipo de impresión	1	1	1	RR-T-19
5.9	Firmar el documento (proyecto de resolución)	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5.10	Trasladar la resolución y expediente a mesa de validación	Extraviar expedientes	Prácticas con clientes, productos y negocios	Falta de responsabilidad en el custodio de documentos	Personas	5	2	10	RI-T-20	Dar charlas al personal respecto de buenas prácticas de custodio y archivo	5	1	5	RR-T-20
6.1	Receptar proyecto de resolución con su expediente	Extraviar documentos	Prácticas con clientes, productos y	Falta de responsabilidad en el custodio de	Personas	1	1	1	RI-T-21	Dar charlas al personal respecto de buenas prácticas de custodio y	1	1	1	RR-T-21





7.7	Trasladar la resolución y expediente a mesa de validación	Extraviar expedientes	Prácticas con clientes, productos y negocios	Falta de responsabilidad en el custodio de documentos	Personas	2	1	2	RI-T-29	Dar charlas al personal respecto de buenas prácticas de custodio y archivo	1	1	1	RR-T-29
8.1	Receptar resolución con su expediente	Extraviar expedientes	Prácticas con clientes, productos y negocios	Falta de responsabilidad en el custodio de documentos	Personas	2	1	2	RI-T-30	Dar charlas al personal respecto de buenas prácticas de custodio y archivo	1	1	1	RR-T-30
8.2	Revisar la resolución y sus documentos de respaldo	Firmar una resolución con errores no detectados por el supervisor y jefe de área	Ejecución de procesos de gestión	Confiar en el trabajo del supervisor	Personas	1	1	1	RI-T-31	Elaborar un sondeo mensual para detectar posibles errores	1	1	1	RR-T-31
8.3	Devolver proyecto de resolución al analista (en caso de detectar errores)	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8.4	Receptar proyecto de resolución corregido	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8.5	Controlar que se hayan efectuado los cambios	Realizar una revisión muy sucinta de tal manera que el analista haya alterado otras partes del documento	Ejecución de procesos de gestión	Confiar en el trabajo del supervisor y jefe de área	Personas	1	1	1	RI-T-32	Elaborar un sondeo mensual para detectar posibles errores	1	1	1	RR-T-32
8.6	Legalizar y firmar el documento (resolución)	Legalizar un documento sin los respaldos o delegaciones respectivas	Ejecución de procesos de gestión	Procesos de recursos humanos a destiempo	Procesos	1	2	2	RI-T-33	Definir procesos de acción de personal en RRHH	1	1	1	RR-T-33
9.1	Numerar y fechar resolución	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9.2	Elaboración de hoja de ruta para notificadores internos	Demora en la notificación por errores en la ruta	Ejecución de procesos de gestión	Falta de supervisión en la elaboración de estos documentos	Procesos	5	2	10	RI-T-34	Implementar un rol de supervisión en la secretaría	3	1	3	RR-T-34
10.1	Entrega de resoluciones urgentes a notificadores internos	Extraviar documentos	Prácticas con clientes, productos y negocios	Falta de supervisión en las actividades de notificadores	Procesos	4	3	12	RI-T-35	Implementar un rol de supervisión en la secretaría	2	2	4	RR-T-35
10.2	Notificar la resolución por parte de notificadores internos	No encontrar la ubicación del domicilio del contribuyente	Ejecución de procesos de gestión	Información proporcionada por el contribuyente es insuficiente	Procesos	4	4	16	RI-T-36	Capacitar al personal de ventanilla para solicitar toda la información al momento del ingreso	1	1	1	RR-T-36
10.3	Elaborar la razón de notificación	Adulteración de documentos	Ejecución de procesos de gestión	Falta de responsabilidad del funcionario	Procesos	3	2	6	RI-T-37	Elaborar un sondeo mensual para detectar posible adulteración de documentos	1	1	1	RR-T-37
10.4	Entrega de resoluciones al courier de la empresa de notificación	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10.5	Notificar la resolución por parte de la empresa de courier	Demora en la notificación	Ejecución de procesos de gestión	Falta de responsabilidad por procesos no definidos	Procesos	4	3	12	RI-T-38	Aplicar cláusulas contractuales de amonestación	2	2	4	RR-T-38

