

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
**UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO**

**ESPECIALIDAD EN GESTIÓN PÚBLICA**

**TÍTULO DE LA TESINA**

TRANSICIÓN DE ESPECIES VALORADAS A VENTA DE BIENES Y  
PRESTACIÓN DE SERVICIOS: ANÁLISIS HISTÓRICO DOCUMENTAL  
PERIODO 2008-2015

**PLAN DE TESINA PARA OBTAR AL TÍTULO DE ESPECIALISTA EN**  
**GESTIÓN PÚBLICA**

**Autora:** Sofía Mercedes Paucar Toro

**Directora:** Ana Lucía Ponce Andrade

Quito, Febrero del 2016



De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN CERTIFICO que la presente es fiel copia del original



Fojas .....  
Fecha .....

*[Handwritten signature]*  
Secretaría General

**No. 229-2016**

## ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, al quince días del mes de junio del año dos mil dieciséis, **SOFIA MERCEDES PAUCAR TORO**, portadora de la cédula de ciudadanía: 1718785759, **EGRESADA DE LA ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA 2014-2015**, aprobó la Tesina, con el tema: **"TRANSICIÓN DE ESPECIES VALORADAS A VENTA DE BIENES Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS: ANALISIS HISTORICO DOCUMENTAL PERIODO 2008-2015 "**, dando así cumplimiento a los requisitos académicos y económicos puntualizados en la Ley Orgánica de Educación Superior y la normativa institucional, previos a la obtención del título de: **ESPECIALISTA EN GESTIÓN PÚBLICA.**

Habiendo obtenido las siguientes notas:  
Promedio Académico: 8.77  
Tesina: 8.00  
  
**Nota Final Promedio: 8.38**

En consecuencia, **SOFIA MERCEDES PAUCAR TORO**, se ha hecho acreedora al título mencionado.

Para constancia firman:

*[Handwritten signature]*  
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO  
**Dra. Ximena Garbay**  
**SECRETARIA GENERAL (E)**  
**SECRETARÍA GENERAL**

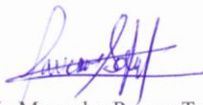
## AUTORÍA

Yo, Sofía Mercedes Paucar Toro, C.C. 1718785759, declaro que el proyecto de grado denominado **“TRANSICIÓN DE ESPECIES VALORADAS A VENTA DE BIENES Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS: ANÁLISIS HISTÓRICO DOCUMENTAL PERIODO 2008-2015”**, ha sido desarrollado en base a una investigación exhaustiva, respetando los derechos intelectuales de terceros, conforme las citas de la normativa APA (sexta edición), y cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía.

Consecuentemente este trabajo es de mi autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico del proyecto de grado en mención.

Quito, 05 de Febrero de 2016.



Sofía Mercedes Paucar Toro

C.C. 1718785759

**AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN**

Yo, Sofia Mercedes Paucar Toro

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la publicación, en el repositorio digital de la institución, del trabajo **“TRANSICIÓN DE ESPECIES VALORADAS A VENTA DE BIENES Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS: ANÁLISIS HISTÓRICO DOCUMENTAL PERIODO 2008-2015”**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y autoría.

Quito, 05 de Febrero de 2016.



Sofia Mercedes Paucar Toro

C.C. 1718785759

## **DEDICATORIA**

A Dios por permitirme  
admirar la belleza de cada amanecer,  
a mi familia por apoyarme incondicionalmente,  
a mi querida Samanta y a mis amigos

## **AGRADECIMIENTO**

Al Instituto de Altos Estudios Nacionales  
por acogerme y permitirme ser parte de  
esta prestigiosa institución.

A mi tutora Ana Ponce por guiarme  
durante todo el proceso y compartir  
sus conocimientos

A mi familia por apoyarme  
y motivarme a conseguir  
este nuevo reto profesional

## Índice

Capítulo 1: El planteamiento del tema de estudio.....	8
1.1 Introducción: .....	8
1.2 Antecedentes: .....	8
1.3. Planteamiento del Problema .....	11
1.4 Justificación de la investigación .....	12
1.5 Objetivos: .....	16
1.5.1 General .....	16
1.5.2 Específicos: .....	16
1.6 Definición de términos .....	16
1.7 Método de investigación.....	17
Capítulo 2. Fundamentación teórica .....	19
2.1 Clasificación de las especies valoradas .....	19
2.2 La emisión de especies valoradas .....	19
2.3 Aprobación de artes y diseños .....	20
2.4 Informe técnico .....	20
2.5 Acuerdo ministerial .....	20
2.6 Impresión y/o elaboración .....	20
2.7 Entrega y recepción de especies valoradas.....	21
2.8 Distribución de especies valoradas .....	21
2.9 Control concurrente .....	22
2.10 Importancia de la recaudación.....	23
2.11 Normativa de control interno .....	26
2.12 Análisis en la aplicación de la normativa .....	28
Capítulo 3. La transición de especies valoradas a comprobante electrónico .....	31
3.1 Fundamentos legales .....	31
3.2 Facturación electrónica .....	33
3.2.1 Comprobantes de Venta .....	34
3.2.2 Firma electrónica.....	35
3.2.2.1 Requisitos de Firma electrónica .....	35
3.2.2.2 Principios de la Firma electrónica .....	36
3.2.3 Requisitos para emitir facturas electrónicas.....	37
3.3. Entidades de Certificación de información .....	39

3.3.1 Requisitos para obtener Certificación de información .....	39
3.4. Normativa referente a especies valoradas y comprobantes electrónicas.....	41
3.5 Ventajas de la facturación electrónica.....	41
3.6 Limitaciones de la facturación electrónica.....	42
Capítulo 4. Conclusiones y recomendaciones.....	44
4.1 Conclusiones.....	44
4.2 Recomendaciones .....	46
Anexo 1.....	47
Anexo 2.....	52
Bibliografía .....	53
Base Normativa .....	54



## **Capítulo 1: El planteamiento del tema de estudio**

### **1.1 Introducción:**

En la optimización de la administración pública se han realizado esfuerzos tecnológicos por mejorar la capacidad de respuestas a la ciudadanía, evidenciando con ello la implementación del gobierno electrónico con el firme propósito de transformar las relaciones, interacciones y servicios que se proporcionan a ciudadanos y a los diferentes actores de la sociedad. De acuerdo con lo expuesto, la Secretaria Nacional de la Administración Pública (SNAP) dispuso la simplificación del proceso de especies valoradas por el cual se normalizaban las entidades del sector público. Este análisis documental tiene como finalidad determinar la transición de las especies valoradas al nuevo esquema o modelo que comprende la emisión de comprobantes electrónicos.

### **1.2 Antecedentes:**

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), publicado el 22 de octubre del 2010, en el Suplemento del Registro Oficial (R. O.) No. 306, en su artículo 70 dispone:

El Sistema Nacional de Finanzas Publicas (SINFIP) comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, [...] que las entidades del Sector Publico, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos, y financiamiento públicos, con sujeción al Plan nacional de Desarrollo y a las políticas públicas establecidas en esta Ley. (COPLAFIP, 2010, pág. 60)

Por lo tanto, la aplicación del SINFIP es obligatoria en el ámbito de los organismos, entidades, y fondos o proyectos del Sector Público no Financiero —corresponde al Gobierno Central, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), las Empresas Públicas (EP) y las Entidades de la Seguridad Social— por lo que su inobservancia

no exime de responsabilidad y se acatará a las respectivas sanciones previstas en la Ley.

Además, el COPLAFIP en su artículo 95, dispone que:

[...] la finalidad y contenido del componente de presupuesto corresponde a las normas, técnicas, métodos y procedimientos vinculados a la provisión de ingresos, gastos y financiamiento para la provisión de servicios públicos a fin de cumplir las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y las políticas públicas. (COPLAFIP, 2010, pág. 75).

De igual forma, en el COPLAFIP en su artículo 169 en relación a especies valoradas dispone:

El ente rector de las finanzas públicas, es el único organismo que autoriza la emisión y fija el precio de los pasaportes y más especies valoradas de los organismos, entidades y dependencias del Sector Público no Financiero, a excepción de aquellas emitidas por los gobiernos autónomos descentralizados, las entidades de seguridad social y las empresas públicas. Los costos por emisión y los ingresos por la venta de las especies valoradas deberán constar obligatoriamente en los presupuestos. Ningún organismo, entidad o dependencia del sector público no financiero sujeto al ámbito de aplicación del presente código podrá cobrar tarifa alguna por la venta de bienes y servicios sin que medie la comercialización de especies valoradas, la factura, nota de venta u otros instrumentos autorizados para el efecto. (COPLAFIP, 2010, pág. 126)

Además, en el Acuerdo Ministerial No.254, publicado el 14 de diciembre del 2011, en el Registro Oficial No. 219, se estableció como facultades de la Subsecretaria de Presupuesto del Ministerio de Finanzas el control, manejo y administración de especies valoradas. Por lo que dicho ente rector de las finanzas públicas expidió la normativa de la administración y comercialización de las Especies Valoradas.

En este sentido, el Ministerio de Finanzas, proporciona a las entidades del Gobierno Central<sup>1</sup>, por medio del Sistema de Administración Financiera los siguientes componentes:

- Contabilidad
- Presupuesto
- Tesorería
- Nomina
- Control físico de bienes
- Deuda pública y convenios

El componente de Especies Valoradas —vinculado al subsistema de Presupuesto— surgió para cubrir la necesidad del control, registro, almacenamiento y custodia de dichos documentos; su implementación fue a inicios de enero del presente año en la herramienta informática del Sistema Integrado de Gestión Financiera (eSIGEF).

El SINFIP dentro de su componente de Especies Valoradas no dispone de la vinculación presupuesto - contabilidad que caracteriza al manejo contable en la administración pública; a pesar de esta situación en la normativa de contabilidad se establece el registro de todo ingreso y erogación de recursos. Sin embargo las actuales Normas internacionales de Contabilidad no conciben en sus preceptos el concepto de especies valoradas resultando obsoleto el término especies valoradas.

---

<sup>1</sup> Las entidades que conforman el Presupuesto General del Estado, es decir, la Administración Central y las Entidades de Educación Superior.

En definitiva, con la vigencia de la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos, publicada en el Suplemento del R. O. número 557 del 17 de abril del 2002, el SRI expide la normativa para el esquema de emisión de comprobantes de venta, retención y documentos complementarios mediante mensajes de datos<sup>2</sup> que debe ser implementado por las entidades gubernamentales. Esta es la principal motivación para que el Comité de Trámites Interinstitucional de la Secretaria Nacional de Administración Pública resolviera que el cobro de las especies valoradas, efectuado por las Instituciones públicas, sea reemplazado por facturación electrónica.

### **1.3. Planteamiento del Problema**

Las especies valoradas,<sup>3</sup> contablemente se registran en cuentas de orden y están en custodia y control totalmente administrativo, los encargados en las Entidades que conforman el Presupuesto General del Estado (PGE) llevaban controles deficientes e inapropiados, no existía un adecuada recepción, almacenamiento, adquisición y comercialización de dichos documentos; lo que se reflejaba en los informes de auditorías o exámenes especiales efectuados por la Contraloría.

Al suprimirse las especies valoradas por venta y prestación de bienes y servicios las Instituciones del Estado no las registrarían como cuentas de orden sino constituirían parte de los ingresos generados por dichas entidades, con la

---

<sup>2</sup> Se definen como comprobantes electrónicos.

<sup>3</sup> Es todo documento por el que los organismos, entidades y dependencias del sector público establecidos en el SINFIP, recaudan ingresos no tributarios para la obtención de recursos, ya sea para recuperar la inversión realizada por la prestación de un servicio público o para financiar el presupuesto público.

intervención del Servicio de Rentas Internas en la recaudación y el control presupuestario y contable por parte del ente rector de las Finanzas Públicas.

Por lo tanto, el análisis debe revelar: ¿Cuáles son las causas para la transición de especie valorada a venta de bienes y prestación de servicios durante el periodo 2008 - 2015 en las instituciones del Gobierno Central?

#### **1.4 Justificación de la investigación**

El Acta No.ACSTI-003 del 9 de junio del 2014 del Comité de Trámites Interinstitucional de la Secretaria Nacional de Administración Pública resolvió que el cobro de las especies valoradas, efectuado por las Instituciones públicas, se reemplace por facturación electrónica, lo que conlleva dilucidar entre bienes y servicios ofertados por dichas Instituciones. Sin embargo su aplicación no fue inmediata debido a los procesos interinstitucionales para la implementación de la facturación electrónica.

Recientemente, el Ministerio de Finanzas mediante Acuerdo No.204 expidió la normativa para el procedimiento de aprobación de tasa por venta de bienes, prestación de servicios públicos, y cobro con facturación electrónica. Con el cual el ente rector de las Finanzas Públicas establece la obligatoriedad de la transición de especies valoradas a venta de bienes y prestación de servicios con la utilización de facturas electrónicas; por lo tanto, las Instituciones a través de sus Entidades Operativas Desconcentradas deben acatar la normativa vigente.

El presente análisis está sujeto a la línea de investigación —del programa de Especialización en Gestión Pública— concerniente a Políticas y estrategias en el que se determina: Estudios de los procesos e intervenciones que buscan, en el área

pública, la alteración de la distribución de recursos en la producción de bienes y servicios colectivos.

Actualmente el concepto de especies valoradas es remplazado por bienes y servicios, por lo que es necesario analizar dicha transición tomando en cuenta sus respectivas normas, reglamentos y resoluciones con la finalidad de establecer cuál es el aporte dentro del ámbito presupuestario y contable. A partir de aquí, dicho análisis será de gran utilidad a las instituciones y entidades del Gobierno Central en cuanto a la administración de sus recursos presupuestarios bajo el ámbito de aplicación correcta de la normativa vigente.

En el país se han efectuado trabajos de investigación —tesis de cuarto nivel Universidad de Cuenca— que examinan la administración de las cuentas de orden y su importancia en los estados financieros, indicándose:

Por otra parte en cuentas de orden referentes a Bienes de Control Administrativo se procede a una evaluación de reportes presentados, posterior constatación física para la validez de los mismos y actualización de estos datos que se venían manteniendo de años anteriores. Es importante mencionar que con la visita a cada una de las áreas que tiene a cargo la empresa se pudo observar que existen tanto bienes obsoletos como algunos que no existían en los reportes contables, por lo que se realiza el ingreso y baja de aquellos que fueron necesarios implementando el método de costeo de El último Valor de Mercado. En conclusión esta tesis tiene como finalidad implementar una mayor atención a este tipo de cuentas ya que a pesar de que no influyen directamente en los Estados Financieros son de gran importancia tanto para el control como para la toma de decisiones (Jara & Sigüenza, 2011, pág.1).

De este estudio se evidencia la importancia de las cuentas de control administrativo y se concluye el deficiente manejo en cuanto al registro, ingresos y bajas debido a que no afectan a los Estados Financieros.

De la misma forma, en el país se han efectuado estudios para implementar una fábrica de pasaportes de lectura mecánica —tesis de cuarto nivel Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)— el estudio analiza a las especies valoradas:

Todos estos recibieron el calificativo de Especies Valoradas, entendiéndose como tales, a todos los documentos que llevan impreso un valor, por lo tanto una especie valorada será: Cualquier especie que la Administración Pública requiera para obtener ingresos de autogestión, constituyen documentos de seguridad que se asemejan entre si y que están separados por diferencias y variaciones en la estructura y en la forma, caracterizándose por tener un valor y un fin específico; y, que sirven en unos casos para recuperar la inversión realizada y en otros para financiar el Presupuesto Institucional de los Organismos Financieros y No Financieros del Gobierno Central, o del Presupuesto General del Estado y que guardan rasgos comunes permaneciendo constantes a lo largo del tiempo, pudiendo evolucionar en sus seguridades y formato (Puga, 2009, págs. 8-9).

Dicho trabajo se enfoca en las seguridades que deberían caracterizar a los pasaportes emitidos por el Instituto Geográfico Militar.

En lo que respecta a la inspección y verificación del procedimiento efectuado por las instituciones en el país, se ha efectuado una *Auditoria de gestión y examen especial a los ingresos por recaudación de la comisión provincial del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial* —tesis de cuarto nivel Escuela Politécnica del Ejército sede Latacunga (ESPEL)— la auditoria analiza:

[...] los Recaudadores de las Comisiones Provinciales deberán llevar en forma obligatoria un KARDEX en archivo Excel, en el que llevarán los registros de ingresos y egresos diarios de las especies valoradas y no valoradas.

Los Jefes de Títulos Habilitantes de Tránsito controlarán y supervisarán el manejo de las especies valoradas y tomará las medidas correctivas y preventivas para el normal funcionamiento de las actividades; firmarán los Informes diarios de venta de especies valoradas y verificarán que éste sea igual a los depósitos respectivos; y emitirán por escrito las funciones que debe cumplir el personal administrativo de su dependencia.

Las Especies Valoradas las dividimos en dos partes: Las Especies de valores constantes como: Permisos, Certificados, Varios (Cambio de color, Cambio de motor, Cambio de tipo), Duplicados de Matricula, Placas y las Especies de valores referenciales que son: Licencias, Matriculas y Multas (Bustillos & Jácome, 2010, pág. 94).

El resultado de la auditoria de gestión detectó las falencias en cada uno de los procesos de la institución así como también la evaluación al cumplimiento de las disposiciones legales y normativas.

Así también, en el trabajo académico *Cuentas de Orden Cuadernos de Administración*, analiza jurídicamente a las especies valoradas:

Desde el punto de vista jurídico es imperativa la utilización de las cuentas de orden, esto se puede evidenciar en las normas contables vigentes, para el sector público y privado, para la actividad lucrativa y sin ánimo de lucro, para administraciones que administran recursos tales como los fondos de pensiones, las sociedades fiduciarias, etc.; sin embargo y como lo afirma GARCIA (2000), es normal la resistencia hoy en el uso de las cuentas de orden, y disfrazar el desconocimiento que se tiene de ellas en la 'no obligatoriedad' de su utilización. A pesar de que por ley no se defina su obligatoriedad en el uso de la totalidad de las cuentas de orden (...) se definen como un elemento de los estados financieros, tal vez no con esa rigurosidad, pero cuando se habla de un elemento, esa totalidad toca definitivamente con la ética y con el deber contable de reflejar fielmente las operaciones de la unidad económica (Ágreda, 2004, pág. 62).

Los estudios académicos revisados se enfocan puntualmente en las cuentas de orden —registros contables— y las especies valoradas generadas de acuerdo a las competencias de cada una de las entidades del sector público; por lo tanto, se determina que no existe mayor aporte académico en cuanto a un análisis referente a la normativa de especies valoradas y su transición a venta de bienes y prestación de servicios.

Por lo expuesto, se justifica la necesidad del análisis de dicha transición a fin de revelar las ventajas o desventajas de la normativa vinculada a especies valoradas.

Por medio de este estudio del arte, queda expuesta la originalidad de la investigación propuesta.



## **1.5 Objetivos:**

### **1.5.1 General**

Analizar histórica y documentalmente la transición de especies valoradas a venta de bienes y prestación de servicios en el periodo 2008-2015

### **1.5.2 Específicos:**

- Revisar la base legal ecuatoriana, correspondiente al periodo de transición
- Establecer las ventajas y desventajas entre la utilización de especies valoradas y comprobantes electrónicos.
- Establecer las causas para la transición de especies valoradas a comprobantes electrónicos.

## **1.6 Definición de términos**

Dado que este trabajo de investigación se centra en la investigación cualitativa, es preciso puntualizar la relevancia que implica la recopilación de información por medio de entrevistas a manera de revelar y/o indagar en las ventajas y/o desventajas que se presentan; por consiguiente, el análisis es apoyado en la revisión documental de la normativa de especies valoradas junto con la normativa de comprobantes electrónicos.

Dentro de este apartado es necesario instituir las definiciones de las variables contempladas en el problema y en los objetivos de investigación:

- Cuentas de orden: «son aquellas que se abren para registrar un movimiento de valores, cuando este no afecta o modifica los estados financieros de la entidad, pero es necesaria para consignar sus derechos o responsabilidades contingentes, establecer recordatorios en forma contable » (Eafit.edu.co, 2015).

- Comprobante electrónico: es un mensaje de datos que contiene información vinculada a una transacción económica y puede intercambiarse por cualquier medio electrónico.
- Especies valoradas: «es todo documento por el que los organismos, entidades y dependencias del sector público establecidos en el SINFIP, recaudan ingresos no tributarios para la obtención de recursos, ya sea para recuperar la inversión realizada por la prestación de un servicio público o para financiar el presupuesto público» (Norma técnica, 2012).
- Monitoreo: «el verbo que se utiliza para nombrar a la supervisión o el control realizado a través de un monitor. Por extensión, el monitoreo es cualquier acción de este tipo, más allá de la utilización de un monitor» (Copyright, 2008).
- Recursos: «Procedimiento o medio del que se dispone para satisfacer una necesidad, llevar a cabo una tarea o conseguir algo» (WordReference.com, 2015).
- Servicios públicos: «es la actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas por parte del Estado, de particulares o ambos, sujetos a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad, con fines sociales» (Ibarra, s.f.)

### **1.7 Método de investigación**

Para el desarrollo del tema se fundamenta en la investigación cualitativa por lo que se recurre a instrumentos de recolección de datos como la entrevista<sup>4</sup>, además se utiliza la investigación documental que «se realiza a través de la consulta de

---

<sup>4</sup> El formato se encuentra en Anexo 1

documentos libros, revistas, periódicos, memorias, anuarios, registros, códigos, constituciones, entre otros» (Zorrilla, 1993:43). Por consiguiente, el análisis documental versará de acuerdo al manejo, registro, almacenamiento, adquisición y control de las especies valoradas compiladas en acuerdos, normativas y actas de las siguientes instituciones: Ministerio de Finanzas, Servicio de Rentas Internas, Secretaria Nacional de Administración Pública.

La información recopilada se analiza con respecto a la incidencia del cambio de especie valorada a venta de bienes y prestación de servicios desde la definición de del normativa.

## **Capítulo 2. Fundamentación teórica**

### **2.1 Clasificación de las especies valoradas**

De acuerdo a la Normativa de Sistema de Administración Financiera se clasifican en:

- Timbres Fiscales, que corresponden a sellos adhesivos con diversos formatos y/o diseños.
- Publicaciones Oficiales, que corresponden a cuadernillos, libretas, formularios, carnés.

Estos documentos se constituyen en ingresos que formaran parte del Presupuesto General del Estado.

### **2.2 La emisión de especies valoradas**

Todas las instituciones, organismos, entidades y dependencias conformadas en el Sector Público y señaladas en el ámbito de aplicación, obligatoriamente remitirán al ente rector de las finanzas públicas, la planificación de la necesidad institucional de la emisión de especies valoradas, con el informe motivado que justifique su utilización y el análisis de costo beneficio, a efectos de obtener la autorización y la fijación del precio.

Únicamente en casos especiales y excepcionales el ente rector de las finanzas públicas, podrá autorizar la emisión e impresión de especies valoradas no contempladas en la Planificación establecida dentro de un ejercicio económico, previa justificación por parte de la entidad solicitante.

Las entidades sujetas al ámbito de aplicación deben custodiar las existencias de especies valoradas necesarias para el periodo previsto, con la finalidad de garantizar un adecuado stock que les permita desempeñar la prestación del servicio.

### **2.3 Aprobación de artes y diseños**

Tanto el delgado de la Unidad de Administración Financiera de cada organismo, entidad y dependencia del sector público, colectivamente con el responsable institucional encargado de las especies valoradas, dispondrán al Instituto Geográfico Militar que en el diseño se plasme las seguridades de primer, segundo o tercer nivel, según corresponda, para impedir la imitación, falsificación o duplicación de las especies fiscales.

### **2.4 Informe técnico**

Le compete a la Dirección Nacional de Ingresos de la Subsecretaría de Presupuesto, del ente rector, elaborar un informe técnico que evidencie el precio de la especie y con el mismo sugerirá el importe que servirá para su comercialización.

### **2.5 Acuerdo ministerial**

Con base en el informe técnico, de la unidad responsable de la Dirección Nacional de Ingresos de la Subsecretaría de Presupuesto, el Ministro de Finanzas proporcionará la autorización para que la institución proceda con la emisión; para el efecto suscribirá un acuerdo ministerial en el cual establecerá el precio de la especie, la cantidad a emitirse y la autorización expresa para la comercialización.

Además, con el acuerdo se autoriza al Instituto Geográfico Militar la emisión de las especies.

### **2.6 Impresión y/o elaboración**

En la norma el ente rector de las finanzas manda y exige que impresión de especies valoradas esté sujeta a las especificaciones y seguridades del Instituto Geográfico

Militar, por lo tanto, la mencionada entidad debe proveer de los recursos materiales, humanos y tecnológicos para suplir las necesidades de las entidades del PGE.

En el caso de que el Instituto Geográfico Militar no tenga a su alcance todas las facilidades para proporcionar el servicio de impresión y /o elaboración de las especies debe comunicar al ente rector para que este a su vez le faculte y/o autorice a la entidad contratar servicios de impresión con otras instituciones.

### **2.7 Entrega y recepción de especies valoradas**

Las especies elaboradas por el Instituto Geográfico Militar serán transportadas con las debidas seguridades, a su llegada a la institución de destino el responsable de la institución realizará el conteo de las especies y constatará que se encuentre conforme al contrato suscrito. El responsable de las especies debe almacenar y registrar las especies contablemente en los libros que corresponda.

### **2.8 Distribución de especies valoradas**

Cuando las especies se encuentren almacenadas en bodega, las entidades operativas desconcentradas solicitarán por medio del respectivo documento administrativo al encargado de especies valoradas de su institución el traspaso de las especies para su comercialización.

Para el efecto, los funcionarios deben registrar sus firmas en el departamento responsable de especies valoradas y únicamente lo podrán efectuar funcionarios que posean nombramiento y estén caucionados.

Todas las operaciones y/o transacciones efectuadas deben obligatoriamente registrarse en el sistema Informático oficial, en este caso eSIGEF, y los responsables mantendrán al día el inventario físico de las especies.

Cada Unidad de Administración Financiera tiene la obligación de remitir un reporte con la información de la comercialización a la Dirección Nacional de Ingresos de la Subsecretaría de Presupuesto en el lapso de los primeros días del mes subsiguiente. Los reportes mensuales de comercialización remitidos por las entidades serán procesados por la unidad responsable de Dirección Nacional de Ingresos de la Subsecretaría de Presupuesto para generar información estadística por Institución de cada una de las especies fiscales en relación al ingreso, comercialización, registro, baja, daño y saldos.

## **2.9 Control concurrente**

Los responsables del control en la aplicación de la normativa es el equipo de Auditoría Interna quienes deben efectuar exámenes periódicos sobre la comercialización de las especies valoradas. Para tal efecto, solicitaran a la Contraloría General del Estado una autorización; este documento facilitará el control al efectuar arqueos sorpresivos a cada una de las entidades corresponsables que estén bajo su competencia encargadas de la comercialización. Los arqueos sorpresivos pretenden resguardar la comercialización de las especies fiscales, constatar la existencia de registros diarios de las especies fiscales es decir la constatación física de los documentos, el registro de los ingresos y la utilización de dichas especies, verificando la secuencia y numeración. Al finalizar el control se debe suscribir un acta entre el responsable de la custodia de las especies y el responsable de la auditoria interna.

## **2.10 Importancia de la recaudación**

El Gobierno Central ha implementado diversas reformas encaminadas a fortalecer el desempeño fiscal e incrementar la recaudación en una forma sostenible basado en una política de ingresos encauzada a robustecer la diligencia de las disposiciones establecidas en: el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), la Constitución, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria y el Plan Nacional para el Buen Vivir.

Con el objetivo salvaguardar los intereses de todas las instituciones y entidades públicas que generan recursos y/o ingresos por autogestión y donaciones, en la Constitución de la República del Ecuador se establece que la transferencia de las pre asignaciones que se establecen en la Constitución de la República del Ecuador: « [...] además de otros ingresos procedentes del financiamiento, no constituyen parte de los ingresos permanentes y no permanentes del Estado Central»; por otro lado se instituyen en el Presupuesto General del Estado a: « [...] los ingresos del financiamiento, donaciones, cooperación no reembolsable, autogestión y otras pre asignaciones de ingreso».

A continuación se presenta el siguiente cuadro con las recaudaciones correspondientes a Otros rubros de ingresos, dentro de esta categoría se encuentran:



### Cuadro 1. Otros Ingresos USD

CONCEPTO	EFFECTIVO 2012	% PIB	PGE 2013	% PIB	APORTE 2013	VARIACIÓN 2013/2012
TOTAL	195 933 761,87	0,23%	197 231 081,98	0,22%	100,00%	0,66%
Multas Tributarias	59 732 829,39	0,07%	59 567 000,00	0,07%	30,20%	-0,28%
Intereses por Mora Tributaria	49 899 817,64	0,06%	53 198 316,37	0,06%	26,97%	6,61%
Cheques Protestados	38 743 662,90	0,05%	36 830 615,54	0,04%	18,67%	-4,94%
Especies Fiscales	8 835 647,76	0,01%	9 420 138,07	0,01%	4,78%	6,62%
Tasas por Servicios Notariales	6 609 198,2	0,01%	7 046 405,74	0,01%	3,57%	6,62%
No Especificados	32 112 606,03	0,04%	31 168 606,26	0,03%	15,80%	-2,94%

Fuente: Subsecretaría de Presupuestos del Ministerio de Finanzas

En el Código Orgánico Monetario y Financiero, publicado en el suplemento del

Registro Oficial No. 332 de 12 de septiembre del 2014, en su artículo 40 dispone:

Los recursos públicos de las instituciones, organismos y empresas del sector público no financiero se mantendrán en depósito en el Banco Central del Ecuador, de conformidad con las regulaciones que emita la Junta.

Las entidades del sistema financiero nacional participarán en la recaudación de los recursos públicos, a través de cuentas rectoras a nombre de las entidades públicas no financieras, de conformidad con las regulaciones que expida la Junta. El saldo de dichas cuentas se transferirá de manera automática a las cuentas que les corresponda a las respectivas instituciones públicas en el Banco Central del Ecuador, de conformidad con la regulación que se expida para el efecto.

Las entidades del sistema financiero nacional no podrán abrir, a nombre de las instituciones públicas, otro tipo de cuentas, salvo que cuenten con la autorización otorgada por la Junta.

Esta prohibición aplicará especialmente a las cuentas con capacidad de giro.

Las entidades del sistema financiero nacional identificarán de manera clara en sus registros la titularidad de las cuentas del inciso precedente y remitirán al Banco Central del Ecuador los saldos y movimientos que se realicen con cargo a aquellas, con la periodicidad que éste determine.

La inobservancia de este artículo será sancionada conforme a la ley. (Código Orgánico Monetario y Financiero, 2014, pág. 18)

La norma legal vigente establece la responsabilidad de las entidades respecto a la recaudación, registro y control de los ingresos generados con la finalidad de garantizar la correcta aplicación de la norma y el aprovechamiento de los recursos.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), publicado el 22 de octubre del 2010, en el Suplemento del R. O. No. 306, en su artículo 78, determina la clasificación de los ingresos fiscales:

Ingresos permanentes: Son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos públicos reciben de manera continua, periódica y previsible. La generación de ingresos permanentes no ocasiona la disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos permanentes no pueden provenir de la enajenación, degradación o venta de activos públicos de ningún tipo o del endeudamiento público. Ingresos no-permanentes: Son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, reciben de manera temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria. La generación de ingresos no-permanentes puede ocasionar disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos no permanentes pueden provenir, entre otros, de la venta de activos públicos o del endeudamiento público. (COPLAFIP, 2010, pág. 70)

El COPLAFIP en el artículo 93 dispone: « [...] que todas las entidades, instituciones y organismos del sector público no financiero efectúen la recaudación de ingresos públicos por medio de las entidades financieras que establezca la ley o se estipule en las normas técnicas expedidas por el ente rector de las finanzas».

Cabe señalar que las Especies Fiscales o valoradas se emitirán y serán autorizadas por el ente rector de las finanzas públicas; así como también intervendrá en la determinación de precios de instituciones, entidades y/o dependencias del Sector Público no Financiero; para el caso de especies valoradas que sean emitidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados<sup>5</sup> (GAD), entidades de seguridad social como el IESS y/o empresas públicas, como Correos del Ecuador, el ente rector no tendrá dichas competencias.

---

<sup>5</sup> En el COOTAD se definen como instituciones descentralizadas que gozan de autonomía política, administrativa y financiera, y están regidos por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad, interterritorial, integración y participación ciudadana.

## **2.11 Normativa de control interno**

En cuanto al control del cumplimiento de las disposiciones legales, la Contraloría General del Estado efectuaba en las entidades exámenes especiales aplicando la Norma de Control Interno, a continuación se detallan aquellas que intervienen en relación a Especies valoradas.

En lo que respecta a la normativa de control interno para las entidades, organismos del Sector público y personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos, publicado en el R.O. Suplemento 87 del 14 de diciembre del 2009, dispone lo siguiente:

En la norma 403-01 Determinación y recaudación de los ingresos principalmente la delegación de la responsabilidad en la administración de ingresos, para el caso hago referencia a recursos y /o ingresos de autogestión que « son recursos que las entidades y organismos del sector público obtienen por la venta de bienes y servicios, tasas, contribuciones, derechos, arrendamientos, rentas de inversiones, multas y otros» (NTCI, 2010, pág. 13) estos recursos son transferidos al Banco Central del Ecuador, depositario oficial de los recursos públicos del Estado, por cada entidad del Gobierno Central ya que deben poseer cuentas individuales; el propósito es resguardar los recursos provenientes de los servicios proporcionados por las entidades para que formen parte del presupuesto durante el ejercicio fiscal.

Mientras que en la norma técnica 403-02 y 403-03 manda a las entidades y organismos entregar, de manera obligatoria, un comprobante de la transacción efectuada los mismos que deben acatar los formatos y disposiciones del Servicio de Rentas Internas como sustento de las transacciones, además determina como único organismo habilitado para la emisión de especies al Instituto Geográfico Militar. Así como también establece la responsabilidad administrativa del manejo y control

interno para las especies valoradas, es decir que las Instituciones llevaran un control de la emisión, existencia, baja y venta por medio de cuentas contables de orden. (NTCI, 2010, pág. 14)

En relación a la norma 403-04 Verificación de ingresos dispone:

[...] efectuarán una verificación diaria, con la finalidad de comprobar que los depósitos realizados en el banco corresponsal sean iguales a los valores recibidos, a fin de controlar que éstos sean transferidos al depositario oficial.

La verificación la realizará una persona distinta a la encargada de efectuar las recaudaciones y su registro contable.

El servidor encargado de la administración de los recursos, evaluará permanentemente la eficiencia y eficacia de las recaudaciones y depósitos y adoptará las medidas que correspondan. (NTCI, 2010, pág. 15)

En cuanto a norma 403-05 Medidas de protección de las recaudaciones establece lo siguiente:

[...] adoptarán las medidas para resguardar los fondos que se recauden directamente, mientras permanezcan en poder de la entidad y en tránsito para depósito en los bancos corresponsales. El personal a cargo del manejo o custodia de fondos o valores estará respaldado por una garantía razonable y suficiente de acuerdo a su grado de responsabilidad. [...] podrán incluir la exigencia de una caución suficiente al recaudador, la contratación de pólizas de seguro, la utilización de equipos con mecanismos de control automático de los cobros o de la secuencia y cantidad de comprobantes, seguridad física de las instalaciones, la asignación de personal de seguridad, la contratación de empresas de transporte de valores o depósitos en bancos que ofrezcan este servicio. (NTCI, 2010, pág. 15)

Para la constatación de la recaudación, se aplica la norma 405-09 Arqueos sorpresivos de los valores en efectivo, ordena que:

[...] estarán sujetos a verificaciones mediante arqueos periódicos y sorpresivos con la finalidad de determinar su existencia física y comprobar su igualdad con los saldos contables. [...] deben contarse a la vez y en presencia del servidor responsable de su custodia, debiendo obtener su firma como prueba que el arqueo se realizó en su presencia y que el efectivo y valores le fueron devueltos en su totalidad. [...] serán efectuados por la Unidad de Auditoría Interna o por personas delegadas

por la Unidad de Administración Financiera, que sean independientes de las funciones de registro, autorización y custodia de fondos. [...] se detectaren irregularidades, se comunicará inmediatamente este particular a la autoridad competente y a la Unidad de Auditoría Interna, para que adopten las medidas correctivas necesarias. (NTCI, 2010, pág. 29)

Por otro lado, en la norma 405-10 Análisis y confirmación de saldos dispone:

[...] comprobar que los anticipos y cuentas por cobrar estén debidamente registrados y que los saldos correspondan a transacciones efectivamente realizadas. Los valores pendientes de cobro serán analizados mensualmente y al cierre de cada ejercicio fiscal, por parte del encargado de las cobranzas y del ejecutivo máximo de la Unidad de Administración Financiera para determinar la morosidad, las gestiones de cobro realizadas, los derechos y la antigüedad del saldo de las cuentas. Los problemas encontrados serán resueltos o superados de manera inmediata, para impedir la prescripción o incobrabilidad de los valores. En caso de determinar alguna irregularidad en el saldo, éste será investigado y analizado para efectuar las acciones correctivas y los ajustes que amerite. (NTCI, 2010, pág. 30)

De acuerdo a la norma 405-11 Conciliación y constatación, dentro de las instituciones debe dividirse y separarse las funciones y responsabilidades de registro, cobro y conciliación de los saldos en las cuentas contables; evidenciando la legalidad, legitimidad e integridad de los documentos de respaldo. (NTCI, 2010, pág.31).

## **2.12 Análisis en la aplicación de la normativa**

Considerando la normativa que regula y controla a las entidades en cuanto a especies valoradas, se define las siguientes ventajas:

- Al emplear correctamente la normativa se verifica y evalúa la efectividad en la recaudación.
- Se posee un repositorio y/o archivo con los documentos físicos que evidencien la recaudación.

- Al disponer la independencia en la recepción, depósito y el registro contable se pretende garantizar un adecuado manejo de los recursos comercializados con especies valoradas.
- Para mejorar el control los responsables pueden efectuar arqueros sorpresivos con la finalidad de detectar posibles fallas en el proceso y adoptar medidas correctivas.

Con respecto a la información recopilada se determinan las siguientes desventajas en cuanto a la inobservancia en la aplicación de la normativa por parte de los responsables de especies valoradas:

- El envío de la documentación con la información correspondiente a las recaudaciones era remitida con retraso ocasionando el inoportuno registro contable de las especies valoradas.
- Los valores concernientes a especies valoradas eran depositados con otros códigos presupuestarios y/o en otras cuentas monetarias. Por lo tanto, dicha afectación era incorrecta tanto presupuestaria como contablemente puesto que la una cuenta contable también estaba errada, y por supuesto el saldo de las cuentas de orden no reflejaban el saldo de las especies valoradas.
- Las entidades que asumieron nuevos roles o proceso de fusiones, no establecieron procedimientos para el manejo y administración de especies valoradas.
- Por otro lado, a pesar de que se determina como único organismo autorizado para la emisión de las especies al Instituto Geográfico Militar, existía limitación en dicha entidad, por lo que varias entidades recurrían a los servicios de imprentas particulares, por ende las especies no contaban con las seguridades

necesarias, y el ente rector como el de control no podían tener un control sobre aquellos documentos.

## **Capítulo 3. La transición de especies valoradas a comprobante electrónico**

### **3.1 Fundamentos legales**

El Estado ecuatoriano en el marco de la XVIII Cumbre Iberoamericana del Salvador, adoptó el compromiso de implementar tecnología que agilite los servicios y procesos en la administración pública por medio de la denominada Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico; la misma que en la sección 23, indica que los Estados deberán prepararse para la efectiva implantación del gobierno electrónico acometiendo las transformaciones organizativas que consideren necesarias, así como la progresiva implantación de sistemas, equipos y programas en las Administraciones Públicas.

Por lo tanto, dentro de nuestra Constitución y de los procesos que lleva a cabo la Administración pública se promueve la implementación de servicios de gobierno electrónico, como un pilar esencial en la eficiencia, eficacia, calidad y transparencia de los servicios públicos a la colectividad.

Con base en lo expuesto, en el artículo 66 numeral 25 de la Constitución de la República se reconoce: « [...] el derecho de las personas a acceder a servicios públicos, bienes y servicios privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características».

Además, en el artículo 314 de la Constitución también se establece que: « [...] los servicios que brinde el Estado deben responder a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad».



Para cimentar el gobierno electrónico y la garantía de los servicios del Estado, se emite el Decreto Ejecutivo No. 149, publicado el 18 de diciembre de 2013 en el Suplemento del R. O. número 146, que dispone:

La implementación del gobierno electrónico en la Administración Pública Central, Institucional y que depende de la Función Ejecutiva, que consiste en el uso de las tecnologías de información y comunicación por parte de las entidades para transformar las relaciones con los ciudadanos, entre entidades de gobierno y empresas privadas a fin de mejorar la calidad de los servicios gubernamentales a los ciudadanos, promover la interacción con las empresas privadas, fortalecer la participación ciudadana a través del acceso a la información y servicios gubernamentales eficientes y eficaces y coadyuvar con la transparencia, participación y colaboración ciudadana.

Además, en el Acuerdo Ministerial No. 181, del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, publicado en el R. O. No. 553 de 11 de octubre del 2011, establece:

[...] con el fin de garantizar la interoperabilidad y estandarización de los procesos electrónicos, las instituciones y organismos señalados en el artículo 225 de la Constitución de la República deberán implementar plataformas, sistemas informáticos o aplicativos que contemplen el uso de certificados electrónicos para firma electrónica debidamente acreditadas ante el CONATEL.

Por lo que el Servicio de Rentas Internas (SRI) con Resolución No. SRI-NAC-DGERCGC14-00157 publicada el 31 de marzo de 2014 en el Suplemento del R. O. 215, ordena que a partir del 1 de abril del 2015, los Organismos y Entidades Públicas que conforman el Presupuesto General del Estado emitirán facturas, comprobantes de retención, guías de remisión, notas de crédito y notas de débito, únicamente a través de mensajes de datos y firmados electrónicamente.

De la misma forma, el SRI expide las siguientes Resoluciones:

- Resolución No. NAC-DGERCGC12-00105 publicada en el R. O. No. 666 de fecha 21 de marzo del 2012, en la que se resolvió Expedir las normas para el

nuevo esquema de emisión de Comprobantes de Venta, Retención y documentos Complementarios mediante mensajes de datos (comprobantes electrónicos).

- Resolución No. NAC-DGERCGC14-00790 publicada en el Tercer Suplemento del R. O. No. 346 de fecha 02 de octubre del 2014, en la que se resolvió Expedir las normas para la emisión y autorización de Comprobantes de Venta, Retención y documentos Complementarios mediante comprobantes electrónicos.

De igual manera, el Comité de Trámites Interinstitucional de la Secretaria Nacional de Administración Pública con Acta No. ACSTI-003 del 9 de junio del 2014 resolvió que el cobro de las especies valoradas, efectuado por las Instituciones públicas, se reemplace por facturación electrónica; en referencia a la vigencia de la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos, publicado en el Suplemento del R. O. No. 557 del 17 de abril del 2002.

Por su parte el Ministerio de Finanzas mediante Acuerdo No. 204 expidió la normativa para el procedimiento de aprobación de tasa por venta de bienes, prestación de servicios públicos, y cobro con facturación electrónica. Con el cual el ente rector de las Finanzas Públicas dispone que las especies valoradas sean sustituidas por facturación electrónica.

### **3.2 Facturación electrónica**

La Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos, publicada en el R. O. número 557 del 17 de abril de 2002, define la facturación electrónica como:

[...] el conjunto de registros lógicos archivados en soportes susceptibles de ser leídos por equipos electrónicos de procesamiento de datos que documentan la transferencia de bienes y servicios, cumpliendo con los requisitos exigidos por las Leyes Tributarias, Mercantiles y más normas y reglamentos vigentes.( Ley de Comercio, 2002, pág. 18)

Estos documentos emitidos electrónicamente deben guardar conformidad con las disposiciones pertinentes en la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos junto con su reglamento, es decir que deben cumplir con los requisitos que se establecen en dicho reglamento para aquellos documentos que se emitan de forma física, y constaran con la firma electrónica de quien los emita por lo tanto tendrán el mismo valor y efecto jurídico que los documentos físicos.

### **3.2.1 Comprobantes de Venta**

Los tipos de comprobante de venta que se emiten electrónicamente son:

- Facturas
- Notas de venta son utilizadas por los contribuyentes inscritos en el Régimen Simplificado.
- Comprobantes de Retención que acreditan la retención de impuestos y son utilizados por los agentes de retención.
- Documentos Complementarios:
  - Notas de crédito son emitidas para devoluciones y conceder descuentos o bonificaciones.
  - Notas de débito son emitidas para cobrar interés de mora y para recuperar costos y gastos incurridos por el vendedor con posterioridad a la emisión del comprobante.
  - Guías de remisión, sirven para sustento del traslado de mercaderías en el territorio nacional.

### **3.2.2 Firma electrónica**

La utilización de firma electrónica está circunscrita y reglamentada en la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos a través del certificado digital, dicho proceso asegura la vinculación entre el titular de la firma en relación con el comprobante electrónico.

La mencionada ley, define en el artículo 13 la firma electrónica como:

[...] datos en forma electrónica consignados en un mensaje de datos, adjuntados o lógicamente asociados al mismo, y que puedan ser utilizados para identificar al titular de la firma en relación con el mensaje de datos, e indicar que el titular de la firma aprueba y reconoce la información contenida en el mensaje de datos. (Ley de Comercio Electrónico, 2002, pág.4)

Se podría definir técnicamente como: “un conjunto de datos digitales que se añaden a un archivo digital, que identifica al firmante, quien aprueba y reconoce la información ahí contenida.”<sup>6</sup>

#### **3.2.2.1 Requisitos de Firma electrónica**

Dentro de la norma también se especifican los siguientes requisitos con los que debe contar las firmas electrónicas:

- Ser individual y estar vinculada exclusivamente a su titular;
- Que permita verificar inequívocamente la autoría e identidad del signatario, mediante dispositivos técnicos de comprobación establecidos por esta ley y sus reglamentos;

---

<sup>6</sup> “Firma Electrónica” en <http://archivo.larevista.ec/me-sirve/dr-tecno/firma-electronica>.

- Que su método de creación y verificación sea confiable, seguro e inalterable para el propósito para el cual el mensaje fue generado o comunicado;
- Que al momento de creación de la firma electrónica, los datos con los que se creare se hallen bajo control exclusivo del signatario, y,
- Que la firma sea controlada por la persona a quien pertenece.

### **3.2.2.2 Principios de la Firma electrónica**

En el Reglamento a la Ley de Comercio Electrónico, publicado el 31 de diciembre de 2002, en el R. O. No. 375, en su artículo 10 dispone:

La firma electrónica es aceptada bajo el principio de neutralidad tecnológica. Las disposiciones contenidas en la Ley 67 y el presente reglamento no restringen la autonomía privada para el uso de otras firmas electrónicas generadas fuera de la infraestructura de llave pública, ni afecta los pactos que acuerden las partes sobre validez y eficacia jurídica de la firma electrónica conforme a lo establecido en la ley y este reglamento.

Los principios y elementos que respaldan a la firma electrónica son:

- a) No discriminación a cualquier tipo de firma electrónica, así como a sus medios de verificación o tecnología empleada;
- b) Prácticas de certificación basadas en estándares internacionales o compatibles a los empleados internacionalmente;
- c) El soporte lógico o conjunto de instrucciones para los equipos de cómputo y comunicaciones, los elementos físicos y demás componentes adecuados al uso de las firmas electrónicas, a las prácticas de certificación y a las condiciones de seguridad adicionales, comprendidas en los estándares señalados en el literal b);
- d) Sistema de gestión que permita el mantenimiento de las condiciones señaladas en los literales anteriores, así como la seguridad, confidencialidad, transparencia y no-discriminación en la prestación de sus servicios; y,
- e) Organismos de promoción y difusión de los servicios electrónicos, y de regulación y control de las entidades de certificación. (Reglamento a la Ley de Comercio Electrónico, 2002, pág.4)

En este sentido cabe recalcar el esfuerzo institucional por acoplar estándares internacionales garantizando con ello mecanismos idóneos que autentifiquen al emisor del comprobante electrónico.

### **3.2.3 Requisitos para emitir facturas electrónicas**

Para llevar a cabo el proceso de implementación de facturación electrónica, es necesario que el contribuyente cumpla con una serie de requerimientos, como son:

- Presentar vía electrónica la solicitud al Servicio de Rentas Internas en el formato dispuesto para el efecto en la página web institucional de dicha institución.
- El contribuyente debe contar con el acuerdo de responsabilidad y uso de medios electrónicos, de la plataforma electrónica del SRI.
- Solo por única vez debe ingresar la solicitud de emisión bajo el aplicativo denominado "Pruebas" en dicho aplicativo los comprobantes electrónicos emitidos no tienen validez tributaria, por tanto, no sustentan costos, gastos ni crédito tributario.
- Con este proceso de ajustes en el aplicativo de "Pruebas" se puede emitir los comprobantes electrónicos, por lo tanto, ingresará la solicitud de emisión de comprobantes electrónicos, a través de "Comprobantes Electrónicos", en la opción "Producción". Con la aprobación y emisión bajo esta opción, los comprobantes tienen validez tributaria, sustentan costos, gastos y crédito tributario.

Cabe mencionar que los comprobantes emitidos en el aplicativo de "Pruebas" deben contener los requisitos de pre-impresión y llenado determinados en el Reglamento de Comprobantes de Venta, Retención y Documentos Complementarios.

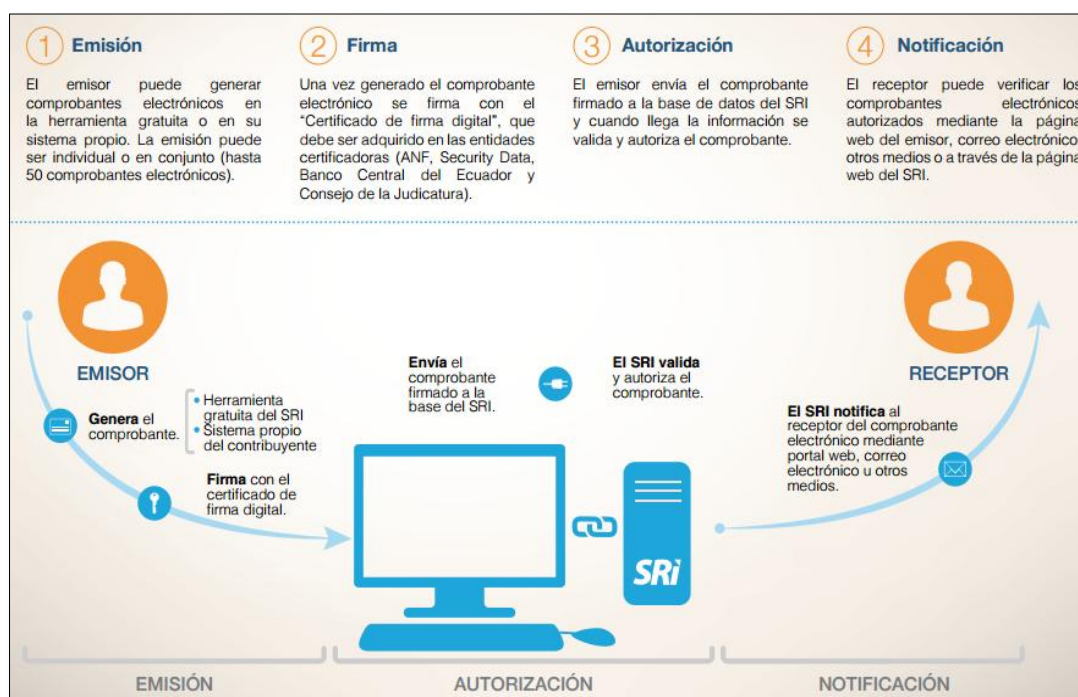
- Los sujetos pasivos debe obtener el certificado digital de firma electrónica y mantenerlo válido y vigente. Los certificados digitales de firma electrónica

pueden ser adquiridos en las entidades de Certificación autorizadas en el país, los mismos que se indican en el siguiente numeral.

- Los comprobantes electrónicos deben estar firmados electrónicamente y solo por el emisor de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos.
- El adquirente puede solicitar por cualquier circunstancia la emisión y entrega física de los comprobantes de venta, los mismos que deben cumplir con los formatos establecidos según la ley.
- Las autorizaciones del Servicio de Rentas para la emisión de los comprobantes electrónicos, se otorgarán una por cada uno de ellos y antes de que éstos sean entregados a los receptores de los mismos; esta autorización será única y diferente por cada comprobante.

A continuación se presenta resumido el proceso de comprobantes electrónicos en sus fases de emisión, firma, autorización y notificación:

**Figura 1. Proceso de los comprobantes electrónicos**



Fuente: Servicio de Rentas Internas

### 3.3. Entidades de Certificación de información

En la Ley de Comercio Electrónico, publicado del 17 de abril 2002, en el Suplemento del R. O. No. 557, en su artículo 29 dispone:

Son las empresas unipersonales o personas jurídicas que emiten certificados de firma electrónica y pueden prestar otros servicios relacionados con la firma electrónica, autorizadas por el Consejo Nacional de Telecomunicaciones, según lo dispuesto en esta ley y el reglamento que deberá expedir el Presidente de la República. (Ley de Comercio Electrónico, 2002, pág. 8)

A continuación se presenta las instituciones que se encuentran con el aval para otorgar certificación de firma electrónica en el Ecuador:

- Consejo de la Judicatura
- Banco Central del Ecuador
- Security Data
- ANF

#### 3.3.1 Requisitos para obtener Certificación de información

En el Banco Central del Ecuador los requisitos para obtener la certificación de firma electrónica dependen del tipo de usuario que solicita la firma, en la siguiente tabla se detallan los documentos:

**Tabla 1. Requisitos para la certificación de firma electrónica**

<b>Requisitos para obtener la certificación de firma electrónica</b>	
<b>Personas naturales</b>	La fotocopia de la cédula de identidad y/o en su ausencia la fotocopia del pasaporte.  Fotocopia de la papeleta de votación  Fotocopia de la última planilla o factura de un servicio



	básico.
<b>Personas jurídicas</b>	<p>La Institución debe constar en el sistema del BCE</p> <p>El Registro Único de Contribuyente del organismo al que pertenece.</p> <p>La fotocopia de la cédula de identidad y/o en su ausencia la fotocopia del pasaporte.</p> <p>La fotocopia de la última papeleta de votación.</p> <p>Fotocopia del nombramiento, la acción de personal o del certificado laboral expedido por recursos humanos.</p> <p>Documento de autorización suscrito por el representante legal.</p>
<b>Servidores públicos</b>	<p>La Institución debe constar en el sistema del BCE.</p> <p>El Registro Único de Contribuyente del organismo al que pertenece.</p> <p>La fotocopia de la cédula de identidad y/o en su ausencia la fotocopia del pasaporte.</p> <p>La fotocopia de la última papeleta de votación.</p> <p>Fotocopia del nombramiento, la acción de personal o del certificado laboral expedido por recursos humanos.</p> <p>Documento de autorización suscrito por el representante legal.</p>

Fuente: BCE

Elaborado por: autora

### 3.4. Normativa referente a especies valoradas y comprobantes electrónicas

A continuación se detalla la los artículos y la normativa utilizada en el documento:

**Tabla 2. Normativa que regula la transición de especies valoradas**

Artículos	Cuerpo normativo
66, 225, 314	Constitución
70, 78, 93, 95, 169	COPLAFIP
8, 10, 13, 29	Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos
40	Código Orgánico Monetario y Financiero
403-01, 403-02, 403-04, 403-04, 403-05, 405-09, 405-10, 405-11.	Normativa de control interno para las entidades, organismos del Sector público y personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos

Fuente: varias descritas en la tabla

Elaborado por: autora

### 3.5 Ventajas de la facturación electrónica

A continuación se exponen los beneficios acerca de la utilización de comprobantes electrónicos:

- Disminución en el tiempo de envío de los comprobantes.
- Ahorro en el gasto de papelería física y su archivo.
- Beneficia al medio ambiente ya que reduce el consumo de papel.
- Proporciona más seguridad en el resguardo de los documentos.
- Se reduce la probabilidad de falsificación de los documentos.
- Incrementa la eficiencia de los procesos administrativos.

- Los comprobantes electrónicos tienen la misma validez que los documentos físicos.
- Permite realizar consultas en línea para verificar la validez de los documentos.
- El contribuyente puede conservar ambas modalidades de emisión física-electrónica.

### **3.6 Limitaciones de la facturación electrónica**

La factura electrónica tiene más ventajas que desventajas, por eso creo conveniente puntualizar ciertos procesos que podrían presentarse más bien como limitaciones de este proceso de emisión de comprobantes desde el punto de vista de los contribuyentes:

- En el proceso de validación que efectúa el Servicio de Rentas Internas, las facturas que se emitan incorrectamente son devueltas para su posterior corrección, pero dicho proceso implica que el comprobante se registre con una fecha diferente a la de su emisión; lo que podría afectar, dependiendo del caso, la contabilidad, el registro de inventarios, pago de interés o multas.
- Para el envío de la factura electrónica es necesario que el cliente cuente con un correo electrónico.
- En el caso de que el contribuyente se encuentre en mora o con pagos pendientes en el Servicio de Rentas Internas, no podrán emitir facturas electrónicas ya que estas serán rechazadas hasta que regularice su situación en la institución.



## Capítulo 4. Conclusiones y recomendaciones

### 4.1 Conclusiones

Al finalizar con el trabajo de investigación se obtienen las siguientes conclusiones:

- A pesar de contar con una normativa de control y con normas técnicas para el tratamiento de especies valoradas, los responsables de dichas tareas evadían los procedimientos dejando en evidencia el deficiente control interno de las Instituciones, la ausencia de los registros reales en las recaudaciones y el ineficiente manejo de dichas especies.
- La facturación electrónica es una alternativa que contribuye a la iniciativa de gobierno electrónico, da paso a trámites más sencillos, consulta y generación de la información en tiempo real, ahorro de recursos tanto materiales como económicos y agiliza los procesos en la administración pública.
- Con la facturación electrónica se fomenta una cultura de eficiencia y calidad en cuanto al manejo de los recursos públicos, además esta implementación tecnológica facilitará al SRI la ampliación de los procesos de control en cuanto al cumplimiento tributario; con el propósito de disminuir la evasión fiscal y conocer efectivamente los recursos que generan las Instituciones por la venta de bienes o la prestación de servicios a la colectividad.
- La sustitución de especies valoradas por facturas electrónicas produce un cambio en la administración pública, ya que las instituciones obligatoriamente deben sujetarse a la inspección y disposiciones del SRI y del ente rector de las finanzas públicas con respecto a la generación de

recursos por la venta de bienes o la prestación de servicios. Esto implica procesos administrativos más transparentes, efectividad en la recaudación de las instituciones e información real y pertinente para la toma de decisiones.

## 4.2 Recomendaciones

- Todas las instituciones que entregaban especies valoradas deben dar de baja su stock dentro de un lapso de tiempo definido por la institución competente, fomentando con ello un adecuado proceso para dar de baja a las especies valoradas y lo informen al ente competente, en cumplimiento a lo determinado en la Normativa para el procedimiento de aprobación de tasa por venta de bienes, prestación de servicios públicos, y cobro con facturación electrónica.
- Las instituciones, organismos y entidades del gobierno central, en el afán de compartir información confiable y segura, promueven tecnologías que faciliten la implementación de procesos pertinentes, como el concepto de gobierno electrónico, iniciando con estas herramientas –facturación electrónica– la comunicación, información y el fortalecimiento de las relaciones con la sociedad.
- Para lograr la vinculación de la parte recaudadora con la presupuestaria en las instituciones del gobierno central, los responsables de dicho proceso deben contar con el conocimiento legal y normativo para realizar el registro en el aplicativo pertinente en los ítems presupuestarios correspondientes para bienes o servicios.

## **Anexo 1**

### **Entrevista**

A continuación se presenta la entrevista realizada para recabar más información acerca de las especies valoradas:

1. ¿Qué son las especies valoradas, cuál es su clasificación, cuantos tipos de especies existen y que entidades deberían registrarlas?

Las especies valoradas son documentos que tienen una valoración, anteriormente las entidades las llevaban sin ningún tipo de control, pero una vez que se emitió el respectivo acuerdo ministerial se estableció la obligatoriedad de que todo esto sea autorizado por el ente rector de las finanzas públicas. Las especies valoradas regularmente son de dos tipos: el primero se denomina “timbres” que son adhesivos que se adhieren, disculpa la redundancia, a documentos que toman valor; y el segundo tipo de especie se conocen como “formularios o libretines” y existen varias entidades que las usan por ejemplo la Universidad Central que utilizan las hojas membretadas, el Ministerio del Trabajo o la Contraloría eran entidades que antes vendían documentos con numeración y estos tenían un costo.

Con el fin de evitar la impresión de documentos y las gestiones, el gobierno actualmente está implementando tanto la normativa como las herramientas que reemplacen las especies o que mejoren el manejo y la recaudación de la comercialización de dichos documentos, es por esto que el escenario probable sea el de emitir documentos electrónicos.

2. ¿Todas las especies serán emitidas electrónicamente?



Probablemente algunas instituciones utilizaran este medio, pero todo depende de la política institucional y de los lineamientos que emitan los órganos de control y el ente rector para definir aquellas que estén obligadas a la emisión electrónica.

3. ¿Cuál es el procedimiento instituido para que las entidades efectúen la adquisición, emisión y registro de especies valoradas?

Para que las entidades puedan adquirir especies valoradas deben remitir un oficio dirigido al Subsecretario de Presupuestos con información referente a la denominación o el nombre de las especies valoradas que van a solicitar, el valor de cada especie, cuantas especies requieren, la series de cada especie solicitada, el justificativo legal de la creación y el valor tarifario de las especies valoradas, junto con la certificación de disponibilidad presupuestaria para la impresión de las especies y la cotización del Instituto Geográfico Militar para la elaboración de las especies.

Toda la información que proporciona la entidad sirve de insumo para que el analista que pertenece a la Dirección Nacional de Ingresos en el Ministerio de Finanzas elabore un informe técnico, este se anexa al memorando que se dirige a la Coordinación General Jurídica del Ministerio de Finanzas para que se elabore el Acuerdo Ministerial, con el cual se autoriza la emisión de las especies valoradas solicitadas por la entidad.

La entidades que comercializan las especies valoradas deben remitir a la Dirección Nacional de Ingresos reportes mensuales según un formato ya establecido, lo cual guarda concordancia con lo indicado en las Normas Técnicas 2.8.14.5 “reportes de comercialización” y 2.8.14.6 “informe mensual”.

4. ¿Qué problemas se presentaron anteriormente, es decir, las dificultades que tenían las entidades cuando aún no utilizaban el sistema para el registro presupuestario de las especies valoradas?

El mayor problema se evidenciaba en la presentación de información, ya que las entidades no remitían la información en los formatos establecidos, ni tampoco en los plazos establecidos en la norma técnica.

Otro problema que fue resuelto al tener un sistema informático para el registro de la comercialización de especies valoradas es el control de los saldos, ya que muchas entidades remitían su información con saldos negativos o no concordaban los saldos iniciales de un mes con los finales del mes anterior.

5. ¿Por qué se debería llevar un registro de especies valoradas y cuáles son las razones para llevar un control contable de especies valoradas?

Es elemental llevar el control porque el señor tesorero, de acuerdo a las normas de control, tiene la obligatoriedad de tener una caución por esos valores de él es la responsabilidad de los valores que se ha recibido y que estos concuerden entre los numéricos físicos con lo efectivamente recaudado presupuestariamente.

6. ¿Por qué es importante llevar un control presupuestario?

Por supuesto que es importante un control presupuestario, es más se lleva el registro presupuestario en el ítem 130106 “Especies Fiscales”, en el cual se registrarán todos los recursos devengados por la recaudación que se tiene por la comercialización de especies valoradas.

7. ¿Es importante llevar un control contable de las especies?

Si es elemental, tanto para el tesorero como para el responsable del control físico y para el responsable de los dineros recaudados; el contador tiene la responsabilidad de hacer un seguimiento a los documentos que lleva el señor tesorero, esto es

verificable a través de los arqueos sorpresivos, y ese resultado lo concateno con las cuentas contables que yo, como contador, he registrado y con los documentos de respaldo así como con el dinero recaudado.

8. Contablemente ¿las especies valoradas a que grupo de activos pertenecen?

Las especies valoradas de forma inicial son registradas en el ingreso pero también deben ser registradas en la contabilidad específicamente en las cuentas de orden.

Las cuentas de orden son únicamente para un control administrativo, estas no afectan a los estados financieros por lo tanto hablamos de montos globales, ahí radica la importancia de llevar un anexo desglosado de las series numéricas de las especies.

9. ¿Ese “anexo contable” como sería, cuál sería el formato?

Si la entidad no tiene un sistema apropiado para llevar este control, lo que se hace en las entidades regularmente es llevar un anexo en Excel en donde se coloca la serie numérica, y registran cada egreso efectuado y nuevamente como ha sido reincorporada una nueva serie, es como una especie de kardex de control.

10. ¿En este kardex también se registrarían las cuentas de orden?

Las cuentas de orden es un resumen, es un valor total pero el kardex se lleva pormenorizado a un nivel más detallado, qué entró, qué salió cantidades numéricas en la serie; mientras que en las cuentas de orden son montos globales.

11. ¿Cómo afecta la ausencia de un control, contable como presupuestario, en la comercialización de las especies?

Al pertenecer al Sector público hay la obligatoriedad de que la Contraloría intervenga y habrá responsabilidades si el órgano de control determina que, en el caso de que los responsables, no efectuaron el control tanto de la cuenta contable, el desglose de la misma, el auxiliar y la intervención de los arqueos.

12. Según tu experiencia ¿cuál sería el tratamiento del vínculo presupuesto contabilidad para las especies valoradas a través de la herramienta informática del ente rector?

Al registrarse presupuestariamente creo que el vínculo contable tendría que definirse en una cuenta contable diferente a las cuentas de orden porque como bien sabemos estas son solamente para control administrativo, la existencia de una cuenta en activo que sea paralela al registro del ingreso me podría facilitar llevar auxiliares; estos auxiliares serían la razón para ya no llevar un control en Excel, simplemente la herramienta informática sería adaptable para llevar el control por lo tanto no sería necesario los kardex que te comentaba anteriormente.

## Anexo 2

**Tabla 3. Acrónimos**

<b>Siglas</b>	<b>Definición</b>
COPLAFIP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
EP	Empresa Pública
eSIGEF	Sistema Integrado de Gestión Financiera
ESPEL	Escuela Politécnica del Ejército sede Latacunga
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
IAEN	Instituto de Altos Estudios Nacionales
NTCI	Norma Técnica de Control Interno
PGE	Presupuesto General del Estado
PND	Plan Nacional de Desarrollo
R.O.	Registro Oficial
SINFIP	Sistema Nacional de Finanzas Públicas
SNAP	Secretaría Nacional de la Administración Pública
SRI	Servicio de Rentas Internas

## Bibliografía

- Ágreda, Enrique. (2011). *Cuentas de Orden Cuadernos de Administración*. Universidad del valle, Colombia.
- Bustillos Ángela, & Jácome Vinicio. (2010). *Auditoria de gestión y examen especial a los ingresos por recaudación de la comisión provincial del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, agencia Latacunga, periodo: 2009-01-01 al 2009-12-31*. Tesis de Ingeniería en Finanzas, Contador Público-Auditor. Escuela Politécnica del Ejército, Latacunga. Recuperado de: <http://repositorio.espe.edu.ec/bitstream/21000/3084/1/T-ESPEL-0751.pdf>
- Copyright. (2008). Definición.De. Recuperado de <http://definicion.de/eficacia/#ixzz3dpYx1CMo>
- eafit.edu.co (s.f.). Recuperado de <http://www.eafit.edu.co/escuelas/administracion/consultorio-contable/Documents/Nota%20de%20clase%2017%20Cuentas%20de%20Orden.pdf>
- Jara Vanessa, & Sigüenza Johnny. (2011). *Manejo de las cuentas de orden y su importancia en los estados financieros en la Empresa Municipal Pública “EMAC EP”*. Tesis de Maestría para Contador Público Auditor. Universidad de Cuenca, Cuenca.
- Puga, Byron. (2009). *Implementación de una fábrica de pasaportes de lectura mecánica y/o pasaportes electrónicos en el Instituto Geográfico Militar*. Tesis de Maestría para Alta Gerencia. Escuela Politécnica del Ejército, Sangolquí.

- WordReference.com. . (23 de junio de 2015). Recuperado de <http://www.wordreference.com/definicion/supervisar>
- Zorrilla, Arena Santiago, Introducción a la metodología de la investigación. México 1993, Aguilar y León, Cal Editores, 11ª ed

### **Base Normativa**

- Acta No. ACSTI-003 del Comité de Trámites Interinstitucional de la Secretaria Nacional de Administración Pública (2014)
- Constitución del Ecuador (2008)
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010)
- Decreto ejecutivo No. 149 Secretaria Nacional de Administración Pública (2013)
- Ley de Comercio Electrónico, Firmas y Mensajes de Datos publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 557 de 17 de abril de 2002.
- Normativa del Sistema de Administración Financiera del Sector Público (2012)
- Normativa del procedimiento para la aprobación de tasas por venta de bienes, prestación de servicios públicos, cobro con facturación electrónica y su registro (2015)
- Normas para el nuevo esquema de emisión y autorización de comprobantes de venta, retención y documentos complementarios mediante mensajes de datos (2012)
- Normas para la emisión y autorización de comprobantes de venta, retención y documentos complementarios mediante comprobantes electrónicos (2014)
- Reglamento a la Ley de Comercio Electrónico, Firmas y Mensajes de Datos, publicado en el Registro Oficial No. 735 de 31 de diciembre de 2002