

UNIVERSIDAD DE OTAVALO

**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO
PROCESAL Y LITIGACIÓN ORAL**

TRABAJO DE TITULACIÓN

**“LA MEDIACIÓN COMO MECANISMO ALTERNATIVO DE
SOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y SU APLICACIÓN EN LA
DIRECCIÓN ZONAL 9 DEL SRI, PERÍODO FISCAL 2021-2022”**

**TRABAJO PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
MAGISTER EN DERECHO
DERECHO PROCESAL Y LITIGACIÓN ORAL**

WILLIAM DANIEL MARTÍNEZ NARVÁEZ

TUTORA: Mg. FRANCISCO XAVIER BURBANO BOLAÑOS

Otavalo, febrero, 2024

DECLARACIÓN DE AUTORÍA

Yo, **WILLIAM DANIEL MARTÍNEZ NARVAÉZ**, declaro que este trabajo de titulación es de mi total autoría y que no ha sido previamente presentado para grado alguno o calificación profesional.

La Universidad de Otavalo puede hacer uso de los derechos correspondientes, según lo establecido por la Ley de Propiedad Intelectual, por su reglamento y por la normativa institucional vigente.

WILLIAM DANIEL MARTÍNEZ NARVAÉZ

C.I. 1717744054

CERTIFICACIÓN DE LA TUTORA

Certifico que el trabajo de investigación titulado “LA MEDIACIÓN COMO MECANISMO ALTERNATIVO DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y SU APLICACIÓN EN LA DIRECCIÓN ZONAL 9 DEL SRI, PERÍODO FISCAL 2021-2022” bajo mi dirección y supervisión, para aspirar al título de Magister en Derecho Procesal y Litigación Oral, del estudiante William Daniel Martínez Narváez, cumple con las condiciones requeridas por el programa de maestría.

Mg. Francisco Xavier Burbano Bolaños
CC. 100356561-9

DEDICATORIA

Este trabajo de investigación está dedicado a:

A mi padre César, que confío en mí y siempre me apoyo para cumplir mis sueños, aunque tuvo que acudir al llamado de Dios, gracias por todas sus enseñanzas a ser un hombre de bien.

A mi familia que siempre me brindan una mano cuando más lo necesito, que con sus consejos y ejemplo me permiten mantenerme por el sendero del bien.



AGRADECIMIENTOS

A la Magister María Isabel Pazmiño por aceptar dirigir este trabajo de titulación, por su valiosa orientación y por todas sus enseñanzas

A mi madre Teresa, por siempre creer en mí y brindarme su apoyo incondicional durante todas las etapas de mi vida

A mi esposa Verónica, por ser quien me motiva a seguir superando cada obstáculo que se presenta para cumplir mis metas.

A mis hijas María José, Daniela y Amelia, por ser el motor que me impulsa cada día de ser mejor persona y profesional.

ÍNDICE DE CONTENIDO

TRABAJO DE TITULACIÓN	I
DECLARACIÓN DE AUTORÍA.....	II
CERTIFICACIÓN DE LA TUTORA	III
DEDICATORIA	IV
AGRADECIMIENTOS	V
ÍNDICE DE TABLAS	IX
ÍNDICE DE FIGURAS.....	X
ÍNDICE DE GRÁFICOS	XI
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I. MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS....	3
1.1.- Origen de los métodos alternativos de solución de conflictos en Latinoamérica.....	3
1.2.- Historia de los métodos alternativos de solución de conflictos en Ecuador. 7	
1.2.1.-Ley de Arbitraje Comercial dictada mediante Decreto Supremo No. 735 de 23 de octubre de 1963 y publicada en el Registro Oficial No. 90 de 28 de octubre de 1963	8
1.2.2.- Código Fiscal de 1963 regulación de lo relacionado al convenio o concordato.	8
1.2.3.- Ley de Arbitraje y Mediación, año 1997	11
1.3.- Principios Constitucionales de los métodos alternativos de solución de conflictos en el Ecuador	13
1.4.- Métodos alternativos de solución de conflictos en la Ley y Reglamento de Arbitraje y Mediación.	15
1.4.1.- Tipos de métodos alternativos de solución conflictos	16
1.5.- La mediación en Latinoamérica en materia tributaria.....	19
1.5.1.- Modelo de Código Tributario para América latina.	19
1.5.1.1.- Transacción tributaria en el Modelo de Código Tributario para América latina.	20
CAPÍTULO II. ANÁLISIS DEL INSTRUCTIVO PARA LA APLICACIÓN DE LA TRANSACCIÓN EN MATERIA TRIBUTARIA EMITIDO POR EL SRI.	22
2.1.- Transacción de materia tributaria	22
2.1.1.- Ámbito del objetivo transigible en materia tributaria.....	23

2.1.2.- Elementos susceptibles de concesión por parte de la Administración Tributaria	24
2.1.3.- Pago indebido o pago en exceso como objeto de transacción.....	25
2.2.- Forma de proponer la mediación.....	27
2.2.1.- Procedimiento para instrumentar la transacción en materia tributaria	28
2.2.2.- Tipos de transacción en el Código Tributario	29
2.2.2.1.- Transacción extraprocesal	31
2.2.2.2.- Transacción intraprocesal.....	34
2.3.- Efectos del acta de mediación.....	36
CAPÍTULO III.	38
APLICACIÓN DE LA MEDIACIÓN COMO MECANISMO ALTERNATIVO DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN LA DIRECCIÓN ZONAL 9 DEL SRI, PERÍODO FISCAL 2021-2022.....	38
3.1.- Casos sometidos a mediación en la Dirección Zonal 9, período fiscal 2021-2022	39
3.1.1- Caso resueltos en mediación en la Dirección Zonal 9, período fiscal 2021-2022.	42
3.2.- Recaudación tributaria por aplicación de la mediación en la Dirección Zonal 9 período fiscal 2021-2022.....	44
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	45
Diseño de investigación	45
Tipo de Investigación	47
Población y muestra	47
Instrumentos de recolección de información.....	48
Fuentes de recolección de datos	49
Técnicas de Recolección de datos	49
CONCLUSIONES	64
RECOMENDACIONES	65
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	66
ANEXO 1.....	68
ENTREVISTA (Abogados).....	68
ANEXO 2.....	69

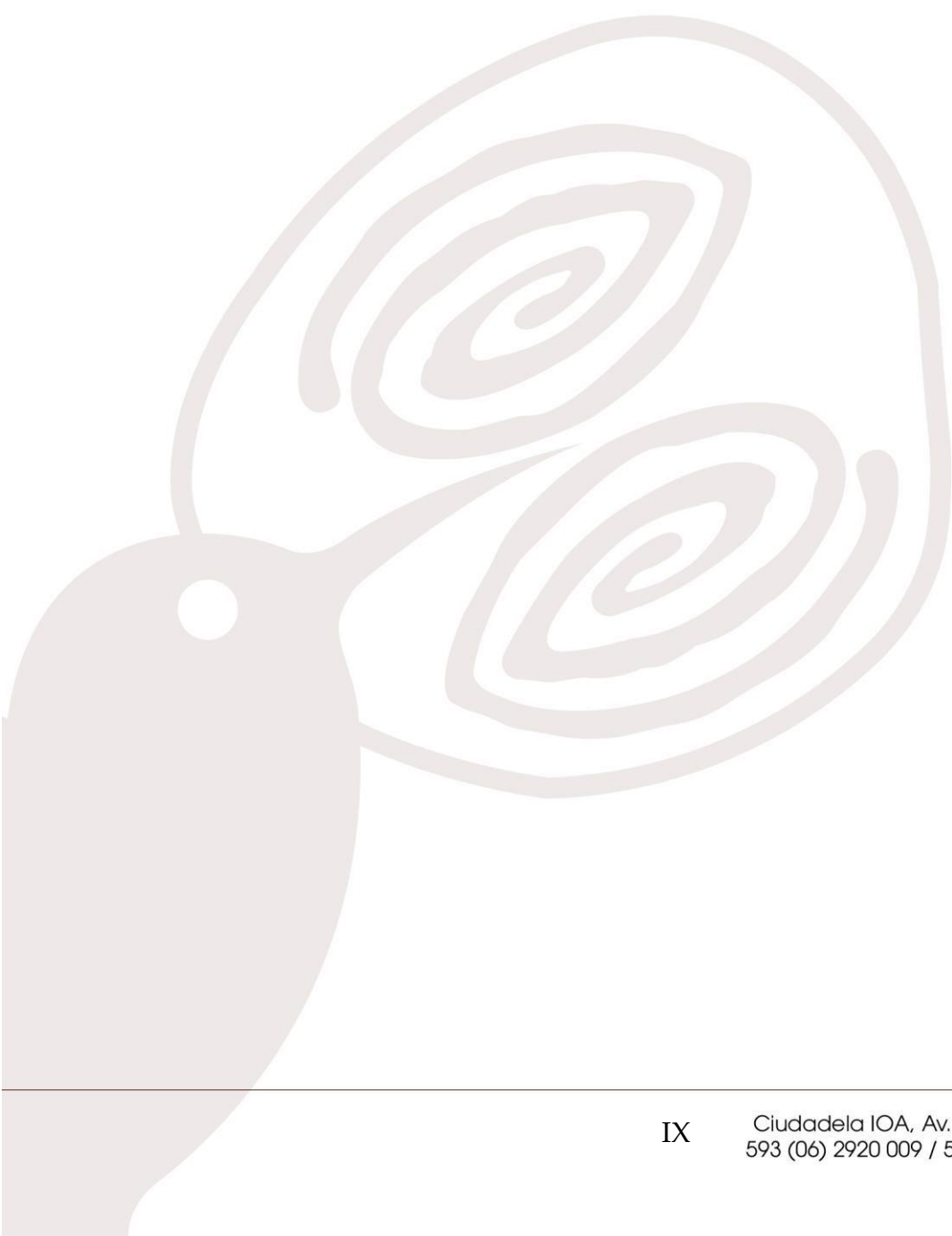
ENTREVISTA (Procuradores)..... 69



ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1 Número de solicitudes de mediación y de casos resueltos en el año 2022..... 43

TABLA 2 Recaudación realizada por el Servicio de Rentas Internas en el año 2022 44



ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 Flujo de procesos de transacción tributaria del Servicio de Rentas Internas ...	38
FIGURA 2 Ingreso de solicitudes de mediación del Centro Nacional de Mediación de la Función Judicial.....	40
FIGURA 3 Ingreso de solicitudes de mediación años 2021-2022.....	41
FIGURA 4 Ingreso de solicitudes de mediación años 2021-2022	42

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	51
GRÁFICO 2	52
GRÁFICO 3	53
GRÁFICO 4	54
GRÁFICO 5	55
GRÁFICO 6	56
GRÁFICO 7	57
GRÁFICO 8	58
GRÁFICO 9	59
GRÁFICO 10	60
GRÁFICO 11.....	61

1.- Título del Informe de Investigación: “LA MEDIACIÓN COMO MECANISMO ALTERNATIVO DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y SU APLICACIÓN EN LA DIRECCIÓN ZONAL 9 DEL SRI, PERÍODO FISCAL 2021-2022”

2.- Nombre de la autora y del tutor

2.1.- Autora

William Daniel Martínez Narváez

2.2.- Tutor metodológico

Mg. María Isabel Pazmiño Calderón

3.- RESUMEN

Durante el año 2022, la mediación tributaria en Ecuador experimentó avances significativos en su desarrollo y aplicación, se la define como un proceso voluntario de resolución de conflictos entre los contribuyentes y la Administración Tributaria, con la asistencia de un mediador imparcial. Este mecanismo busca agilizar la solución de controversias y reducir la carga procesal en los tribunales fiscales. En Ecuador, la mediación tributaria ha sido promovida como una alternativa eficaz para resolver disputas entre contribuyentes y la autoridad fiscal, fomentando el diálogo y la colaboración en la búsqueda de soluciones mutuamente aceptables. Otro factor que influyó en el aumento de la mediación tributaria en Ecuador durante el año 2022 fue la necesidad de mitigar los efectos económicos adversos de la pandemia de COVID-19. En este contexto, la mediación tributaria se presentó como una herramienta valiosa para facilitar la recuperación económica y promover un clima de negocios favorable, al permitir a las partes involucradas resolver sus diferencias de manera rápida y eficiente, sin recurrir a procedimientos judiciales costosos y prolongados. Además, en el año 2022, se observaron avances en la regulación y la práctica de la mediación tributaria en Ecuador, con la introducción de disposiciones legales y procedimientos administrativos que facilitaron su aplicación y garantizaron la imparcialidad y la transparencia en el proceso. Esto refleja un cambio positivo en la cultura de resolución de conflictos en materia tributaria, hacia enfoques más colaborativos y eficientes que benefician tanto a los contribuyentes como a la Administración Tributaria.

Palabras Claves: mediación tributaria, derecho tributario, transacción, recaudación, administración tributaria.

4.- ABSTRACT

During the year 2022, tax mediation in Ecuador experienced significant advances in its development and application; it is defined as a voluntary conflict resolution process between taxpayers and the Tax Administration, with the assistance of an impartial mediator. This mechanism seeks to expedite the resolution of disputes and reduce the procedural burden in tax courts. In Ecuador, tax mediation has been promoted as an effective alternative to resolve disputes between taxpayers and the tax authority, encouraging dialogue and collaboration in the search for mutually acceptable solutions. Another factor that influenced the increase in tax mediation in Ecuador during 2022 was the need to mitigate the adverse economic effects of the COVID-19 pandemic. In this context, tax mediation was presented as a valuable tool to facilitate economic recovery and promote a favorable business climate, by allowing the parties involved to resolve their differences quickly and efficiently, without resorting to costly and lengthy judicial procedures. Furthermore, in 2022, progress was observed in the regulation and practice of tax mediation in Ecuador, with the introduction of legal provisions and administrative procedures that facilitated its application and guaranteed impartiality and transparency in the process. This reflects a positive change in the culture of conflict resolution in tax matters, towards more collaborative and efficient approaches that benefit both taxpayers and the Tax Administration.

Keywords: tax mediation, tax law, transaction, collection, tax administratio

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene por objeto analizar “LA MEDIACIÓN COMO MECANISMO ALTERNATIVO DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y SU APLICACIÓN EN LA DIRECCIÓN ZONAL 9 DEL SRI; así como su jurisprudencia y la normativa enfocada a la mediación en materia tributaria, con el fin de establecer si el Estado ecuatoriano con la aplicación de este tipo de mecanismo de solución de conflictos incremento la recaudación tributaria.

Dentro del sistema judicial ya se establece un sistema para el cobro de deudas tributarias, pero con el avance y desarrollo de la justicia también se busca mecanismos que solucionen los conflictivos pero en un marco no adversarial, enfocados en dar un paso más concreto al desarrollo de la terminación de largos procesos judicial, que solamente desgastan y son un peso para el estado, el artículo 190, numeral 8, de la Constitución de la República del Ecuador, que dispone a la mediación, el arbitraje y otros medios alternativos para la solución de conflictos siempre que esté legalmente sujeto a la ley y en materias que se pueda transigir.

En cuanto al enfoque de la mediación tributaria en Ecuador, es importante señalar que, con la promulgación de la Ley de Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia de COVID-19, se introdujo una reforma al Código Tributario. Esta reforma amplió las formas tradicionales de extinción de obligaciones, que incluyen solución o pago, compensación, confusión, remisión y prescripción, agregando una nueva modalidad: la transacción. Sin embargo, es necesario entender la transacción como un proceso de mediación en el ámbito tributario.

Es importante analizar si el mecanismo y la aplicación de la nueva figura jurídica de la transacción tributaria y precisar las particularidades establecidas en la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal y en el Instructivo de Transacción en Materia Tributaria y Código Tributario, se está aplicando de manera adecuada y se obtiene un incremento en la recaudación tributaria.

Para el desarrollo de la presente investigación, al tratarse de una investigación dogmática-jurídica se utilizarán tres métodos de investigación que son: Método analítico que se va desde lo general a lo específico; Método cualitativo recolecta información no numérica y la procesa dando un determinado significado a la información; y, Método cuantitativo que ayuda a obtener información mediante el procesamiento de datos obtenidos de una muestra de una determinada población.

Para el cumplimiento de estos objetivos, la presente investigación está estructurada de tres capítulos; En el primer capítulo es importante establecer y comprender el marco jurídico de la recaudación en materia tributaria, así como la aplicación de los métodos alternativos de solución de conflictos en el área de los impuestos, tanto en Latinoamérica y específicamente en el Ecuador.

En el segundo capítulo se analizará el instructivo para la aplicación de la transacción en materia tributaria emitida por el Servicio de Rentas Internas, así como la forma de proponer la mediación, el procedimiento, estructura y sobre todo los efectos que tiene el acta de mediación. En este último apartado se deberá establecer qué consecuencias tiene el incumplimiento tanto para el sujeto pasivo como para la administración y sobre todo ante quién se ejecuta dicha acta de mediación.

En el tercer capítulo se realizará un análisis de la aplicación de la mediación como mecanismo alternativo de solución de conflictos en la Dirección Zonal 9 del Servicio de Rentas Internas durante el período fiscal 2021-2022, así como establecer cuantos casos fueron sometidos a esta forma de resolver el conflicto en materia tributaria, con la finalidad de determinar la eficacia recaudatoria de la aplicación de la mediación en materia tributaria.

CAPÍTULO I. MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

1.1.- Origen de los métodos alternativos de solución de conflictos en Latinoamérica

En los últimos 15 años, como parte de la reforma judicial, se ha impulsado una activa reforma de los sistemas judiciales en todos los países de la región. Uno de los aspectos clave de este proceso ha sido la adopción de métodos alternativos para la resolución de conflictos, los cuales han ganado creciente relevancia en el ámbito jurídico actual. Estos métodos ofrecen una visión renovada y diferente frente al enfoque tradicional de resolver disputas exclusivamente a través del sistema judicial. Los métodos alternativos permiten que las partes lleguen a acuerdos de manera amigable y sin confrontaciones, facilitando compromisos voluntarios para la resolución de sus conflictos.

Una sociedad que sabe dialogar es más saludable y pacífica. Todos los grupos sociales experimentan conflictos, y esto no es algo negativo, sino una parte inherente a la interacción entre sus miembros. Lo que está en crisis en nuestras sociedades es la manera en que se gestionan esos conflictos. No obstante, “lo que una sociedad no puede hacer es dejar de gestionar esos conflictos ni dejar de regularlos o encauzarlos de alguna manera”.

En esencia, ese enfoque debe estar guiado por el principio de no violencia. Cuando surge un conflicto en una relación humana y se convierte en un litigio, es necesario recurrir al derecho para su resolución. Sin embargo, no existe una única manera de solucionar los litigios. Muchas personas creen que el método tradicional, el cual se lleva a cabo en los tribunales y puede durar años, es el más adecuado para resolver problemas. “La gente tiende a judicializar todo”. El concepto de métodos alternativos de resolución de conflictos resalta la idea de que las partes involucradas son las responsables de su propio conflicto y, por lo tanto, deben decidir cómo resolverlo. De este modo, tienen la opción de elegir entre diversas alternativas, donde el proceso judicial es solo una de las posibles soluciones, pero no necesariamente la más indicada ni la única opción siempre.

La conciliación es una figura que, aunque tiene sus orígenes en los primeros momentos de las instituciones jurídicas, en nuestras legislaciones ha sido reconocida solo recientemente. Sus antecedentes se entrelazan con los diferentes tipos de mediación o resolución pacífica de conflictos, por lo que no se puede hablar de una conciliación completamente pura, sino de una figura que incorpora elementos comunes. Lo que está claro es que, en el pasado, recurrir a terceros imparciales para resolver disputas entre las partes fue una herramienta efectiva para resolver desacuerdos entre aquellos involucrados en el conflicto.

En la antigua China, según Confucio, los conflictos se resolvían a través de la "persuasión moral y el acuerdo, no mediante la coacción". En Japón, también hay registros históricos que indican que tanto la ley como las tradiciones incluían figuras de conciliación y mediación, desempeñadas por un líder encargado de ayudar a los miembros de la comunidad a solucionar sus diferencias.

En África, las discrepancias se resolvían de manera informal mediante una reunión de vecinos, donde una persona de respeto reunía a las partes involucradas para ayudarles a solucionar su conflicto.

En Roma, la conciliación tuvo un gran auge, y algunos expertos atribuyen su origen a figuras como el contrato de transacción, que formaba parte de sus instituciones, mientras que otros lo vinculan a los mensajeros de paz y mediadores, mencionados en el "fuero juzgo". La Ley de las XII Tablas otorgaba fuerza obligatoria a los acuerdos alcanzados por las partes antes de iniciar un juicio. Cicerón recomendaba la conciliación, ya que, según él, "era necesario evitar los pleitos".

En la Grecia clásica, existían los tesmotetes, quienes eran responsables de analizar las causas que originaban los litigios y, a partir de ese análisis, intentaban mediar entre las partes para lograr un acuerdo mediante transacción. La mediación también se menciona en el Nuevo Testamento, donde se reconoce que Pablo se dirigió a la congregación de Corinto, instándoles a no resolver sus disputas en los tribunales, sino a través de personas dentro de la misma comunidad.

La conciliación cobró un impulso significativo en la era moderna con la Revolución Francesa. Como antecedente, se mencionan los escritos de Voltaire, en los que defendía la necesidad de acudir "al tribunal de los jueces conciliadores", a quienes describía con acierto como "hacedores de paz".

En Ecuador, la Constitución vigente desde 2008 reconoce los métodos alternativos de resolución de conflictos como una herramienta para lograr justicia de manera pacífica. La mediación, la conciliación, el arbitraje y los jueces de paz son mecanismos destinados a promover el diálogo y la comprensión entre las partes, así como a reducir la carga procesal del sistema judicial. No obstante, estas figuras no son completamente nuevas en el marco legal ecuatoriano, ya que el procedimiento civil ha contemplado desde hace tiempo la realización de juntas y audiencias de conciliación.

La doctrina distingue dos tipos de mecanismos alternativos de resolución de conflictos: extraprocesales e intraprocesales. En cuanto a la conciliación extraprocesal, se lleva a cabo fuera de un proceso judicial, por lo que no constituye un requisito procesal. Generalmente, esta conciliación es realizada por profesionales del derecho con formación especializada, en lugar de jueces. Ejemplos de esto son la mediación y el arbitraje. Por otro lado, la conciliación intraprocesal tiene lugar dentro de un proceso judicial y su objetivo es evitar que el litigio continúe, razón por la cual Piero Calamandrei la calificó, cuando es exitosa, como "infanticidio procesal". En este contexto, la conciliación intraprocesal está vinculada a la audiencia preliminar o despacho saneador, que es una audiencia inicial del proceso donde se define la litis, se depura el procedimiento, se resuelven las excepciones procesales y se intenta la conciliación.

La conciliación es ampliamente reconocida en el ámbito laboral y ha sido incorporada en diversas leyes procesales. En el área penal, se establece a partir de la promulgación del Código Orgánico Integral Penal, que contempla la conciliación en casos de delitos con penas de hasta cinco años, delitos de tránsito sin resultado de muerte y delitos contra la propiedad cuyo valor no supere los treinta salarios básicos unificados (art. 663 COIP).

Como se puede observar, el proceso de incorporación de métodos alternativos de resolución de conflictos ha recibido un impulso significativo en Ecuador. En este contexto,

el plan del Consejo Nacional de la Judicatura consiste en promover los procesos de justicia de paz y fortalecer los centros de mediación existentes, tanto los que dependen de la Función Judicial como los creados por universidades e instituciones privadas. Sin embargo, este trabajo apenas comienza. Es necesario incluir una estrategia clave en la reforma judicial: una política pública que refuerce y mejore los medios alternativos a la justicia convencional. Desde esta perspectiva, surgen preguntas importantes. ¿Estamos avanzando hacia un enfoque que exija profesionalismo, por lo que la capacitación de mediadores y árbitros en el país debe ser responsabilidad de la Escuela de la Función Judicial o de las universidades del país?

¿Son apropiadas las técnicas, métodos y procedimientos empleados por los centros de mediación y arbitraje en el país? ¿Es adecuada la facultad legal otorgada al juez para ordenar audiencias de mediación en cualquier etapa del proceso, o debería ampliarse esa facultad para que el juez pueda iniciar directamente un proceso alternativo?

Según Martínez Caballero (2015) Existen muchas preguntas por resolver, lo que nos lleva a considerar que es el momento adecuado para desarrollar una política pública y un plan estratégico para el fortalecimiento institucional de los medios alternativos de resolución de conflictos. La tarea está planteada, y es nuestra responsabilidad llevarla a cabo.

- 1. Se debe a Francesco Carnelutti la elaboración teórica del concepto de litigio, definiéndolo como “el conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro”.*
- 2. Entrevista a Alberto Binder, Ministerio de la Defensa Pública Chubut, Argentina.*
- 3. La Corte Constitucional colombiana señala: “Se ha entendido por la doctrina la conciliación como un medio no judicial de resolución de conflictos mediante el cual las partes entre quienes existe una diferencia susceptible de transacción, con la presencia activa de un tercero conciliador, objetivo e imparcial, cuya función esencial consiste en impulsar las fórmulas de solución planteadas por las partes o por él*

mismo, buscan la forma de encontrar solución y superar el conflicto de intereses existente”¹.(p. 231)

1.2.- Historia de los métodos alternativos de solución de conflictos en Ecuador.

La implementación de soluciones alternativas de conflictos, entendida como la corriente que busca incorporar mecanismos complementarios a la administración de justicia formal, tiene una larga trayectoria en la República del Ecuador. Desde la entrada en vigencia de nuestra legislación procesal civil, se ha reconocido la importancia de la conciliación como una etapa obligatoria en los diferentes procesos de conocimiento.

Como antecedente legislativo, en 1963 se promulgó la primera Ley especial sobre el tema, conocida como la Ley de Arbitraje Comercial, que regulaba el sistema arbitral como un medio adecuado para resolver conflictos entre comerciantes. Esta ley otorgaba a las Cámaras de Comercio la facultad exclusiva de ofrecer este servicio. Aunque la ley estaba bien estructurada, su uso y aplicación fueron limitados debido al desconocimiento, la falta de promoción y otras razones.

En la década de 1990, debido al creciente interés de los gobiernos de turno y la propia Función Judicial, impulsados por la influencia de organismos bilaterales y multilaterales de crédito, se reconoció la necesidad de incorporar una legislación renovada en la materia. En 1997 se aprobó la Ley de Arbitraje y Mediación (LAM), considerada una normativa que incorpora los conceptos doctrinales y del derecho comparado aplicables a esta área. Esta transformación acelerada de la legislación ecuatoriana ocurrió en respuesta a la falta de un sistema de administración de justicia eficiente que ofreciera las mínimas garantías a los usuarios, convirtiéndose las debilidades de la Función Judicial en un factor clave para la incorporación de los MASC (Métodos Alternativos de Solución de Conflictos) sin enfrentar resistencias significativas.

¹ Martínez Caballero, Alejandro,(2015) Constitución Política de Colombia, Bogotá, Legis, p. 231.

Además, las tendencias globalizadoras y la necesidad de resolver los conflictos de manera ágil y segura también contribuyeron a esta transformación. Los problemas que aquejan a la Función Judicial ecuatoriana son similares a los que enfrentan otras ramas judiciales en América Latina: lentitud en el procesamiento de los casos, falta de herramientas tecnológicas, insuficiente capacitación de los funcionarios judiciales y, en algunos casos, corrupción.

1.2.1.-Ley de Arbitraje Comercial dictada mediante Decreto Supremo No. 735 de 23 de octubre de 1963 y publicada en el Registro Oficial No. 90 de 28 de octubre de 1963

El primer hito en Ecuador en relación con la inclusión de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) en la normativa local se dio con la promulgación de la Ley de Arbitraje Comercial, dictada mediante el Decreto Supremo No. 735 del 23 de octubre de 1963 y publicada en el Registro Oficial No. 90 el 28 de octubre de 1963. Fue en la década de los noventa cuando los MASC comenzaron a consolidarse dentro de la legislación ecuatoriana. Varios factores contribuyeron a esta consolidación: por un lado, la ineficiencia de la Función Judicial, junto con la desconfianza generalizada de la ciudadanía hacia la justicia ordinaria, y por otro, el impulso de organismos bilaterales y la influencia de diversas legislaciones internacionales, que promovieron la inclusión de estas alternativas.

1.2.2.- Código Fiscal de 1963 regulación de lo relacionado al convenio o concordato.

El Código Fiscal del Ecuador fue promulgado en 1963, antes de la creación del Modelo de Código Tributario para América Latina. Cumplió la función de Ley General Tributaria, y su único antecedente en esa época era el Código Fiscal de México de 1936. Este código estuvo en vigor hasta la promulgación del Código Tributario de 1975, que sigue vigente en la actualidad. En el Código Fiscal ecuatoriano (artículos 159 a 165) se reguló de manera amplia el tema del convenio o concordato tributario, que fue claramente definido con las siguientes características:

- Se trata de un acto administrativo que requiere la aceptación del contribuyente para que sea efectivo.
- Posee un carácter transaccional distinto al de la transacción contemplada en el Código Civil.
- Debe abordar exclusivamente cuestiones fácticas que determinen el alcance de la obligación tributaria; no puede tratar temas de derecho.
- Se utiliza para establecer la base de la liquidación de los impuestos y se llevará a cabo cuando no sea posible determinar de manera clara y precisa la obligación tributaria.
- Su duración será de tres años, salvo que se haya acordado un plazo más corto.
- Es aplicable a todos los impuestos directos e indirectos, tanto nacionales como locales, con excepción de los impuestos aduaneros.
- En cuanto al momento oportuno, se había establecido que el convenio podía celebrarse en cualquier momento antes de que el Tribunal Fiscal emitiera su sentencia. El Tribunal tenía la facultad de declarar el convenio como inaceptable, aunque su texto podía ser utilizado como elemento de juicio para emitir el fallo.

El convenio tributario se utilizó para resolver situaciones residuales relacionadas con hechos en los que no era posible determinar la obligación tributaria mediante métodos considerados ordinarios o normales. No estaba destinado, por lo tanto, a aplicarse a contribuyentes que debían presentar resultados contables. Se diseñó como una herramienta para resolver casos específicos y, además, para establecer un régimen de hasta tres años para la determinación de las obligaciones tributarias futuras. Sin duda, esto podía ser útil para los intereses de la planificación tributaria. Dentro de sus limitaciones, se estableció como un sistema supletorio de carácter general aplicable a todo tipo de impuestos, excepto los aduaneros. En el momento en que fue instaurado, aún no se había implementado el sistema del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que comenzó a aplicarse parcialmente en 1970. Es importante resaltar que un litigio judicial podía resolverse mediante un convenio tributario, siempre bajo el control de legalidad ejercido por el Tribunal Fiscal, control que sigue vigente y que permite al juez tributario abordar cuestiones relacionadas con el caso. Finalmente, cabe señalar que el convenio tributario fue concebido como un instituto de derecho público, al que no se aplican las normas del derecho privado.

No obstante, para su logro se requería una actividad de negociación entre la administración y el contribuyente. De acuerdo con las disposiciones del Código Fiscal, los responsables solidarios por obligación ajena no quedaban sujetos a los resultados del convenio, a menos que lo hubieran aceptado explícitamente. Esto resaltó su carácter negocial. El Código Tributario vigente, promulgado en 1975, no incluyó el convenio tributario, lo que implicó su derogación. Solo en 1993, después de algunos años, se restituyó el convenio tributario, pero ya no en el Código Tributario, lo que le habría dado carácter general, sino únicamente en la Ley de Régimen Tributario Interno, el estatuto que regula la tributación interna en Ecuador. Su reinscripción no encontró oposición por parte de la mayoría de los contribuyentes, pero dio lugar a abusos, lo que llevó a su derogación después de un corto período de vigencia en 1996. El convenio tributario se distinguió por las siguientes características:

- Incorporaba una modalidad de determinación combinada.
- Tuvo un carácter transaccional distinto al de la transacción contemplada en el Código Civil, y para que fuera efectivo, debía cumplirse con los requisitos establecidos en la ley y en los reglamentos.
- Exigió la conformidad del sujeto pasivo.
- Se aplicó al Impuesto sobre la Renta, al IVA y al Impuesto a los Consumos Especiales, es decir, a los impuestos centrales de la tributación interna.
- Estableció una duración de hasta tres años, con la posibilidad de renovarse por períodos iguales.
- Durante su vigencia, podía modificarse o rescindirse de mutuo acuerdo cuando surgieran nuevos elementos de juicio.
- Se dispuso explícitamente que se firmarían tras una negociación entre la administración y los contribuyentes, y en caso de incumplimiento por parte de estos últimos, se darían por terminados.
- Para el impuesto sobre la renta, se considerarán las declaraciones de los tres años previos, las determinaciones realizadas por la administración a través de control, el capital utilizado y las ventas de los tres ejercicios anteriores, la rentabilidad de actividades similares y otros factores que la administración estime relevantes.
- La determinación resultante del convenio será considerada definitiva, y la administración no podrá realizar ninguna fiscalización al respecto.

La determinación mixta es aquella que se realiza con la colaboración de los contribuyentes y la administración. Los contribuyentes informan a la administración sobre las materias imponibles, pero no llevan a cabo la autodeterminación. Con base en los elementos proporcionados, la administración realiza la determinación de la obligación tributaria, asumiendo la parte más relevante del proceso. La determinación resultante es un acto administrativo, cuya validez es definitiva para las partes, salvo situaciones extraordinarias. El convenio, por lo tanto, se considera un acto administrativo único, y no un acto transaccional según el derecho privado. La actividad negociadora, aunque guiada por criterios objetivos y técnicos, juega un papel fundamental en la formalización de los convenios tributarios, que la legislación considera métodos normales de determinación de obligaciones tributarias, junto con otros, como la autodeterminación, que predomina en el sistema ecuatoriano.

La principal diferencia entre el convenio tributario establecido por el Código Fiscal de 1963 y el de la Ley de Régimen Tributario reformada en 1993 radica en que el primero tenía un carácter extraordinario y se aplicaba de manera residual, únicamente en casos donde resultaba complicado demostrar los hechos que determinaban la obligación tributaria. En cambio, el segundo tenía un carácter ordinario.

El convenio de 1993 surgió debido a la debilidad de la administración, que no podía llevar a cabo los controles y fiscalizaciones correspondientes. Era impensable que las empresas, independientemente de su tamaño, que estaban obligadas a llevar contabilidad y presentar resultados, pudieran, mediante un sistema legalmente autorizado, distorsionar su realidad económica, mostrando una imagen falsa: una con los resultados reales para generar utilidades, y otra con los resultados fiscales.

1.2.3.- Ley de Arbitraje y Mediación, año 1997

Una de las funciones fundamentales de un Estado Constitucional de Derecho es asegurar la protección efectiva de los derechos e intereses de los ciudadanos. Para ello, cada país ha establecido su propia forma de resolver conflictos, y la manera en que cada Estado facilita este proceso depende de su cultura jurídica. El incremento de litigios y la

acumulación de procesos lentos y costosos tanto para el Estado como para las partes involucradas hicieron imprescindible la implementación de mecanismos alternativos a la justicia ordinaria que aseguren la protección de los derechos de los ciudadanos.

En términos generales, los conflictos entre las partes que no pueden ser resueltos por su propia voluntad se resuelven ante un tercero imparcial, conocido como juez. Sin embargo, existen Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), que emergen como respuesta a la urgente necesidad de la sociedad de encontrar herramientas que, de forma rápida y efectiva, faciliten un acuerdo entre las partes sin tener que recurrir a la justicia ordinaria. La conciliación, la negociación, la mediación y el arbitraje son algunos ejemplos de estos mecanismos.

En Ecuador, los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) cuentan con una larga historia legal. En 1963, se promulgó la primera ley sobre este tema, la Ley de Arbitraje Comercial. Aunque esta ley establecía el arbitraje como un medio adecuado para resolver disputas comerciales, su aplicación fue limitada debido al desconocimiento y a la falta de promoción, entre otros factores. En la década de 1990, con el creciente desarrollo internacional del arbitraje, surgió la necesidad de crear legislación específica sobre MASC en Ecuador. En 1997, se aprobó la Ley de Arbitraje y Mediación (LAM), que tiene como objetivo principal promover y asegurar el uso de métodos alternativos para la resolución de conflictos. La LAM regula principalmente el arbitraje, la mediación y la mediación comunitaria como mecanismos privados eficaces para alcanzar acuerdos entre las partes.

En 1998, luego de una consulta popular impulsada por el presidente de ese entonces, Fabián Alarcón, los ecuatorianos aprobaron la adopción de una nueva Constitución Política que reemplazó a la de 1979. Por primera vez en la historia del país, la nueva Constitución incluyó los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) como una opción alternativa a la justicia ordinaria. En su articulado de 284 disposiciones, el artículo 191 establecía lo siguiente: “Se reconocerán el arbitraje, la mediación y otros procedimientos alternativos para la resolución de conflictos”. Así, “normas de la más alta jerarquía de nuestro ordenamiento reconocieron al arbitraje y a otros métodos alternos a la justicia ordinaria como sistemas eficaces para componer conflictos de carácter jurídico”.

Diez años después, con la convocatoria a una asamblea constituyente liderada por el economista Rafael Correa, se adoptó la Constitución de Montecristi. En esta nueva Carta Magna, los MASC fueron nuevamente reconocidos, pero con dos diferencias clave respecto a la Constitución de 1998. Primero, se limitó su aplicación a asuntos que, por su naturaleza, puedan ser objeto de transacción. Segundo, se estableció como requisito obligatorio obtener el pronunciamiento favorable de la Procuraduría General del Estado en todos los casos en que el Estado se someta a arbitraje.

Con el paso del tiempo, el reconocimiento de los MASC ha crecido. De este modo, tras la publicación del Código Orgánico de la Función Judicial en 2009, el arbitraje, la mediación y otros métodos alternativos de resolución de conflictos fueron establecidos como servicios públicos.

En mayo de 2015, con la implementación del Código Orgánico General de Procesos (COGEP), la regulación de los MASC experimentó un avance significativo en su desarrollo legislativo dentro del sistema procesal de Ecuador.

En resumen, los MASC se establecen en el marco legal de Ecuador con el propósito de crear mecanismos flexibles que ofrecen una alternativa válida para la resolución de disputas, posibilitando la obtención de decisiones óptimas que respeten la voluntad e intereses de las partes, sin omitir el derecho.

1.3.- Principios Constitucionales de los métodos alternativos de solución de conflictos en el Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador tiene como objetivo principal proteger los intereses de los ciudadanos, garantizando la correcta aplicación de sus derechos, entre los cuales se incluye el acceso a una justicia eficiente y sin demoras. En este sentido, es relevante señalar que en la Constitución de 1996 se reconoce el principio judicial de aceptación de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos bajo el siguiente enunciado. “Se reconoce el sistema arbitral, la negociación, y otros procedimientos alternativos para la resolución de controversias”, El artículo 118, inciso 3°, de la reforma constitucional de 1998 confirma este principio, aunque se podría señalar un error conceptual al utilizar el término "resolución" en lugar de "solución" de conflictos.

La Constitución vigente de la República del Ecuador, aprobada en 2008 en Montecristi, establece como uno de los derechos fundamentales del ser humano el Régimen del Buen Vivir, con el objetivo de promover la inclusión y la equidad social para garantizar los derechos humanos.

Se regirá por principios como la Universalidad, Igualdad, Equidad y Solidaridad, los cuales operarán bajo estrictos estándares de calidad, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación. Esto generará las condiciones necesarias para la protección integral de los habitantes durante toda su vida. Para garantizar el cumplimiento efectivo de estos principios, se reconoce la Justicia de Paz, que estará a cargo de Juezas y Jueces de Paz, quienes tendrán la capacidad de resolver conflictos individuales, vecinales, comunitarios y contravenciones de su exclusiva competencia y jurisdicción, utilizando mecanismos de conciliación y diálogo.

Ahora bien, en Ecuador los principios de mediación están establecidos en la Ley de Mediación y en otras normativas relacionadas. Algunos de los principales principios de mediación en el país son:

1. **Voluntariedad:** La participación en el proceso de mediación es opcional para ambas partes. Ninguna persona puede ser forzada a participar en una mediación en contra de su voluntad.
2. **Confidencialidad:** La mediación se lleva a cabo en un entorno confidencial, donde las partes pueden compartir información libremente sin temor a que sea divulgada fuera del proceso de mediación.
3. **Imparcialidad:** El mediador debe actuar de manera imparcial y neutral, sin favorecer a ninguna de las partes. Su función es facilitar la comunicación y la negociación entre las partes, buscando alcanzar una solución mutuamente aceptable.
4. **Autonomía de las partes:** Las decisiones alcanzadas en el proceso de mediación son de plena responsabilidad de las partes involucradas. El mediador no impone soluciones ni toma decisiones en su nombre.

5. Flexibilidad: La mediación permite a las partes explorar una amplia gama de soluciones posibles y adaptarse a las circunstancias específicas de su disputa. No existe un formato preestablecido para la resolución del conflicto.

6. Confidencialidad: La información revelada durante el proceso de mediación es confidencial y no puede ser utilizada en procedimientos legales posteriores, a menos que las partes acuerden lo contrario o sea requerido por ley.

7. Enfoque colaborativo: La mediación fomenta la colaboración y el trabajo en equipo entre las partes, buscando soluciones que beneficien a ambas partes y promuevan la preservación de la relación.

Estos principios son fundamentales para garantizar la eficacia y la integridad del proceso de mediación en Ecuador, ayudando a las partes a resolver sus disputas de manera pacífica y constructiva.

1.4.- Métodos alternativos de solución de conflictos en la Ley y Reglamento de Arbitraje y Mediación.

En el contexto de una política pública que promueve la no intervención del Estado en las actividades económicas privadas y fomenta una mayor apertura a la inversión extranjera, el gobierno del presidente Guillermo Lasso optó por fortalecer el sistema legal del arbitraje.

Dos hechos con importante implicación jurídica están directamente relacionados con esta política: la adhesión de Ecuador al CIADI mediante el Decreto Ejecutivo 122 de julio de 2021 y la promulgación del Reglamento de la Ley de Arbitraje y Mediación, establecido en el Decreto Ejecutivo 165 (R.O. 524-S, del 18 de agosto de 2021). En este artículo, me propongo analizar el contenido de este reglamento, centrándome en sus aspectos más relevantes.

La Ley de Arbitraje y Mediación (LAM) fue promulgada en septiembre de 1997 y codificada en diciembre de 2006 (R.O. 417 de 14-XII-2006). Fue reformada en 2015 con la emisión del Código Orgánico General de Procesos (R.O. 506-S de 22-V-2015), con el

objetivo de otorgar al Consejo de la Judicatura la facultad de registrar los Centros de Arbitraje y Mediación, en un texto que genera dudas sobre su constitucionalidad. El artículo 39 de la LAM estableció que los requisitos para el registro de estas instituciones deberían ser definidos en el reglamento.

Ni el gobierno en el poder en 2015 ni el que asumió entre 2017 y 2021 cumplieron con el mandato legal, y la ausencia del reglamento que nunca fue emitido provocó que los centros de arbitraje quedaran sujetos a la discreción normativa del Consejo de la Judicatura. Este, a su vez, ha ejercido dicha potestad de manera arbitraria, imponiendo cargas de renovación de registros no contempladas en la ley, exigiendo pagos de tasas innecesarias y otras obligaciones documentales sin justificación. Todo esto refleja una forma de corrupción estructural, donde los entes públicos consolidan su poder mediante normativas secundarias que dictan al margen de la Constitución y la ley.

En resumen, si el artículo 190 de la Constitución de la República, inspirado en los principios de la Ley Modelo de Arbitraje de la CNUDMI, establece la alternativa del arbitraje frente a los órganos de administración de justicia, resulta contradictorio que los centros de arbitraje y mediación estén sujetos al control del Consejo de la Judicatura, un órgano que la propia Constitución define como parte del gobierno de la función judicial del Estado (arts. 178, inciso 2 y 181).

El Reglamento de la Ley de Arbitraje, emitido recientemente, tiene como objetivo corregir esta desviación jurídica que afecta a los centros de arbitraje. Para lograrlo, se plantea cumplir tres metas principales, que pueden agruparse de la siguiente manera: (i) limitar la intervención del poder público para garantizar la autonomía de los métodos alternativos de solución de conflictos, reduciendo su injerencia; (ii) aclarar las dudas jurídicas surgidas del texto de la LAM; y (iii) promover el arbitraje como un método adecuado para resolver disputas. A continuación, abordaré cada uno de estos objetivos, citando las normas específicas que los respaldan.

1.4.1.- Tipos de métodos alternativos de solución conflictos

No existe una definición única que establezca el alcance de los MASC. Por ello, resulta útil aproximarse al concepto a través del análisis de sus características. Los MASC

son mecanismos alternativos a la jurisdicción estatal ecuatoriana que poseen las siguientes características: (i) tienen como objetivo resolver una disputa entre dos o más partes; (ii) generalmente, la materia en disputa está relacionada con derechos u obligaciones civiles; (iii) la controversia podría ser llevada ante una corte estatal; (iv) la disputa puede ser resuelta mediante un proceso más flexible; (v) el proceso es confidencial; (vi) se involucra a un tercero independiente y neutral que aporta objetividad a la resolución; y (vii) son mecanismos que surgen de un acuerdo contractual. Los MASC ofrecen diversas ventajas, como menores costos, mayor rapidez, flexibilidad, confidencialidad y un manejo del proceso por parte de las partes involucradas.

Dentro de la diversidad de MASC disponibles en Ecuador, el arbitraje y la mediación probablemente sean los más relevantes o, al menos, los más empleados por las partes para alcanzar una solución fuera del sistema de justicia ordinario. De hecho, existe una ley específica, la LAM, cuyo propósito es ampliar la regulación de ambos MASC en el marco legal. Tanto el arbitraje como la mediación surgen cuando las partes, basándose en los principios de autonomía de voluntad y libertad contractual, acuerdan resolver sus disputas mediante estos mecanismos.

Dentro de los mecanismos alternativos de solución de conflictos se encuentran la mediación y el arbitraje. La mediación se define como un proceso voluntario en el cual las partes involucradas en un conflicto, con la asistencia de un tercero neutral e imparcial, exploran diversas formas de resolver sus diferencias para alcanzar un acuerdo satisfactorio. Este mecanismo se centra en la comunicación efectiva y en las habilidades de negociación de las partes. El mediador actúa únicamente como un facilitador, ayudando a las partes a negociar de manera eficiente y a fortalecer sus capacidades para encontrar una solución. Como señala Gozaíni (2003), "el mediador trabaja para ayudar a que los posibles contendientes descubran los verdaderos temas involucrados en la disputa y los resuelvan por sí mismos".

En otras palabras, son las partes las que resuelven sus controversias con el apoyo de un tercero, quien se encarga de crear un ambiente en el que los involucrados se sientan libres para discutir abiertamente sobre el conflicto. La LAM define la mediación como "un procedimiento de solución de conflictos en el que las partes, asistidas por un tercero

neutral denominado mediador, buscan un acuerdo voluntario sobre una materia transigible, de carácter extrajudicial y definitivo, que ponga fin al conflicto". La ley también establece que la mediación puede ser solicitada a centros autorizados o mediadores independientes, y que pueden participar en el proceso tanto personas naturales como jurídicas, de derecho público o privado, siempre que sean legalmente capaces de transigir.

En Ecuador, la mediación fue legalmente reconocida con la entrada en vigor de la LAM. Desde ese momento, la práctica de la mediación ha experimentado un notable aumento. Según las estadísticas del Consejo de la Judicatura, el Centro Nacional de Mediación de la Función Judicial atendió 57.155 casos de mediación entre enero y diciembre de 2017, sin contar los casos gestionados por otros Centros de Mediación que cuentan con mediadores independientes.

En relación al arbitraje, Platón, citado por Romero (1999), expresó que "los primeros jueces sean aquellos que el demandante y el demandado hayan elegido, a quienes el nombre de árbitros conviene mejor que el de jueces, que el más sagrado de los tribunales sea aquel que las partes mismas hayan creado y elegido de común consentimiento". Con esta afirmación, Platón subraya que el arbitraje es, en esencia, una manifestación de la autonomía de voluntad de las partes. El arbitraje se define como un proceso para resolver disputas en el que un tercero neutral emite una decisión final y vinculante para las partes. En su esfuerzo por precisar su naturaleza jurídica, Jarroson considera al arbitraje... "una institución por la cual un tercero resuelve una diferencia que divide a dos o más partes, en ejercicio de la misión jurisdiccional que le ha sido confiada por ellos"².

Ese tercero es un árbitro, un juez privado seleccionado y nombrado por las partes que desean resolver la disputa. En resumen, el arbitraje debe entenderse como un mecanismo en el que una tercera parte, ajena al conflicto, pero elegida por las partes involucradas, toma una decisión vinculante, basada en una autoridad que le ha sido otorgada a través de la cláusula arbitral.

² Jarroson, Charles.(1987) *La Notion D'Arbitrage*. Tesis doctoral. Universidad Droit Privé, París, p. 281.En González de Cossío, Francisco. "Sobre la naturaleza jurídica del arbitraje: Homenaje a Don Raúl Medina Mora". *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 8 (2008), p. 3.

En Ecuador, la LAM reconoce el arbitraje como un método para la resolución de disputas. “al cual las partes pueden someter de mutuo acuerdo las controversias susceptibles de transacción, existentes o futuras para que sean resueltas por los tribunales de arbitraje administrado o por árbitros independientes que se conformaren para conocer dichas controversias”. Pueden recurrir al arbitraje tanto las personas naturales como jurídicas, así como las entidades públicas, siempre que cuenten con el dictamen previo del Procurador General del Estado.

1.5.- La mediación en Latinoamérica en materia tributaria

En América Latina el Modelo de Código Tributario preparado para el programa Con-junto de Tributación OEA/BID abrió la puerta para que se pueda implementar los MASC, específicamente la mediación, al establecer dentro de su articulado a la transacción tributaria, es así que el artículo 51 establece que: “La transacción es admisible en cuanto a la determinación de los hechos y no en cuanto al significado de la norma aplicable” y como facultades de la administración en el artículo 52 señala que “El consentimiento de la administración tributaria debe contar con la aprobación escrita del funcionario de mayor jerarquía (OEA/BID, 1968).

1.5.1.- Modelo de Código Tributario para América latina.

Dentro del Modelo de Código Tributario mencionado, los autores reflexionan sobre la transacción y destacan un aspecto clave para comprender posteriormente la importante decisión que adoptó Ecuador al establecer que lo tributario es un asunto transigible. Ellos afirman:

La transacción, mencionada en los artículos 51 y 52, es un mecanismo que no todas las legislaciones aceptan. Está incluida en el proyecto de Brasil, y es posible que otros países también la reconozcan. Por ello, la Comisión ha considerado necesario incorporarla en su proyecto, reconociendo que es una institución que conlleva ciertos riesgos.

Por esta razón, su adopción debe restringirse a cuestiones de hecho, que en ocasiones son de difícil comprobación, y nunca a temas relacionados con la interpretación de la norma.

Por otro lado, debe contar con la aprobación de los funcionarios de mayor responsabilidad, cuyas características funcionales variarán según la organización administrativa de cada país, por lo que el Proyecto los identifica de la manera más general posible. De esta forma, el instituto puede ser muy útil para la pronta aplicación de la ley, evitando la tramitación de controversias jurisdiccionales que, debido a las particularidades de estos casos, probablemente concluirían con la misma solución que la alcanzada en la transacción (OEA/BID, 1968, p. 42).

Por otro lado, el Modelo OEA/BID, así como el Modelo de Código Tributario del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), en sus diversas versiones a lo largo de los años, no contempla la transacción como una forma de extinguir las obligaciones tributarias. En su Art. 57, únicamente establece el pago como medio para extinguir dicha obligación.

1.5.1.1.- Transacción tributaria en el Modelo de Código Tributario para América latina.

El modelo de Código Tributario para América Latina, desarrollado en 1967 por la Comisión Redactora compuesta por los Doctores Carlos M. Giuliani Fonrouge (Argentina), Rubens Gomes de Sousa (Brasil) y Ramón Valdés Costa (Uruguay), aborda el tema de la transacción en los siguientes artículos:

Art. 41: "La obligación tributaria se extingue por los siguientes medios: Pago; Compensación; Transacción; Confusión; Condonación o remisión y Prescripción. Con nota al pie de dicho artículo se indica que "La enumeración de los medios de extinción precedentes es a título ilustrativo, por entender la Comisión que deben relacionarse con la legislación de cada país".

Art. 51: "La transacción es admisible en cuanto a la determinación de los hechos y no en cuanto al significado de la norma aplicable."

Art. 52: "El consentimiento de la administración tributaria debe contar con la aprobación escrita del funcionario de mayor jerarquía."

Art. 54: "La obligación de pago de los tributos sólo puede ser condonada o remitida por ley dictada con alcance general; añadiéndose: Las demás obligaciones, así como los intereses y multas, sólo pueden ser condonadas por resolución administrativa en la forma y condiciones que la ley establezca."³

Como se puede apreciar, la incorporación de la transacción como método para extinguir la obligación tributaria fue claramente restringida.

Como señala la Dra. Valdés de Blengio, los autores presentaban diferencias significativas en este aspecto: mientras Giuliani Fonrouge se oponía a su inclusión, Gomes de Sousa, siguiendo la orientación del Código Tributario Nacional de Brasil, aceptaba los acuerdos entre la Administración y el contribuyente para resolver procesos, considerándolos justificados en casos donde existieran riesgos de perderlos.

Por su parte, Valdés Costa también se oponía a la transacción desde una perspectiva civilista, aunque consideraba viable la posibilidad de acuerdos sobre cuestiones fácticas, siempre que estos fueran útiles para clarificar tales cuestiones. En resumen, los redactores encontraron una solución al incluir la transacción como un medio para extinguir las obligaciones (Artículo 41), pero regulándola en los artículos 51 y 52 como una fase del procedimiento de determinación.

³ Modelo de Código Tributario para América Latina elaborado en el año 1967

CAPÍTULO II. ANÁLISIS DEL INSTRUCTIVO PARA LA APLICACIÓN DE LA TRANSACCIÓN EN MATERIA TRIBUTARIA EMITIDO POR EL SRI.

2.1.- Transacción de materia tributaria

Para determinar que es la transacción es necesario citar a Vide (2009) en el que indica “En muchas ocasiones, la mediación -si tiene éxito- determina la celebración, por las personas con las que se ha mediado, de un acuerdo transaccional mediante el cual y como ha quedado dicho se pone fin a todas las disputas existentes entre las mismas o a algunas de ellas”⁴. Si bien es cierto que una transacción es una forma de dar por terminado un proceso sea en su totalidad o en parte, pero se enfoca en llegar a un acuerdo que sea viable para los partes.

Es importante señalar que el artículo 2348 del Código Civil define la transacción como un contrato mediante el cual las partes resuelven extrajudicialmente un litigio pendiente o prevén un litigio futuro. Sin embargo, aclara que no se considera transacción el acto que únicamente implique la renuncia a un derecho no disputado. Así, se puede concluir que la transacción permite poner fin a un litigio, pero la norma es clara al establecer que no debe implicar la renuncia de un derecho, lo que implica que debe ser beneficiosa para las partes involucradas sin perjudicar sus derechos.

El Código Tributario, en su artículo 56.1 indica que la Transacción “Las obligaciones tributarias pueden ser objeto de transacción de acuerdo con lo prescrito en la Sección 6ª del presente cuerpo legal, en virtud de lo cual, un procedimiento administrativo o judicial queda concluido a consecuencia de los acuerdos plasmados en un acta transaccional, en un auto o sentencia, emitido por autoridad competente y bajo las condiciones y preceptos establecidos en este Código y permitidos por la Ley.”⁵. Con respecto a la transacción en materia tributaria, este es un acuerdo que a diferencia de lo que determina el Código Civil, este se realiza entre un particular y la administración, es decir

⁴ Vide, C. R. (2009). Mediación y transacción en el derecho civil. *Revista general de legislación y jurisprudencia*, (3).

⁵ Código Tributario, sección 6ta, párrafos y articulado agregados por el Art. 79 de la Ley s/n, R.O. 587-3S, 29-XI-2021

entre el sujeto pasivo y el sujeto activo, esta forma alternativa de solución de conflictos busca dar por terminado un proceso que se inicio sea esta por vía judicial o administrativa.

2.1.1.- Ámbito del objetivo transigible en materia tributaria

El Instructivo para la aplicación de la transacción en materia tributaria emita por el SRI, indicar que:

“El ámbito del objeto transigible debe corresponder a lo siguiente:

Aspectos de fondo: elementos fácticos de valoración incierta y conceptos jurídicos indeterminados de la obligación tributaria, mientras la obligación se encuentre en discusión.

Aspectos de recaudo: el recaudo de la obligación tributaria.

La transacción sobre el recaudo de la obligación tributaria podrá versar sobre:

La remisión o reducción de intereses;

La concesión de facilidades de pago, los abonos y pagos, los plazos y términos para el pago, etc.;

La aceptación de garantías para el pago de la deuda;

La adopción y levantamiento de las medidas cautelares tomadas dentro del procedimiento coactivo, entre otros.”

Como se puede verificar el instructivo es conciso en el abanico de oportunidades u opciones que se tiene para aplicar a la transacción en materia tributaria el sujeto pasivo, además con las reformas al Código Tributario también se establece en su artículo 56.2 que:

“La transacción podrá versar sobre la determinación y recaudación de la obligación tributaria, sus intereses, recargos y multas, así como sobre los plazos y facilidades de pago de la obligación. La transacción podrá involucrar el levantamiento de todas o parte de las medidas cautelares dictadas en contra del sujeto pasivo. La transacción podrá implicar que la administración tributaria o el sujeto pasivo realicen concesiones sobre aspectos fácticos de valoración incierta controvertidos durante la fase de determinación de la base imponible o dentro de procesos contenciosos.

No se podrá transigir sobre el entendimiento o alcance general de conceptos jurídicos indeterminados en disputa, más sí respecto a su aplicación al caso concreto en el que tal concepto debe ser aplicado. No serán objeto de transacción las pretensiones que persigan la anulación total o parcial de reglamentos, ordenanzas, resoluciones y circulares de carácter general emitidas por la Administración Tributaria.”⁶

El Código Tributario, determina en qué casos opera la transacción tributaria y qué demás se puede incluir en el acuerdo también el tratamiento de intereses recargos y multas, pero el instructivo dinamiza el entendimiento y alcance de la transacción con la finalidad que el administrado pueda optar por este método alternativo de solución de conflictos, es muy adecuado indicar que como parte del acuerdo también está el levantamiento de medidas cautelares en algunos casos es la retención de la mercadería y a su vez el secuestro de vehículos que son fundamentales para el funcionamiento de la actividad que realiza el sujeto pasivo.

2.1.2.- Elementos susceptibles de concesión por parte de la Administración Tributaria

El artículo 56.2 del Código Tributario mencionado anteriormente establece las concesiones que la Administración Tributaria puede otorgar. Los elementos que pueden ser objeto de concesión por parte de la autoridad competente son los indicados en el punto 2.2 del instructivo.

a) En cuanto a la obligación tributaria: Los aspectos fácticos de valoración incierta que estén en disputa se refieren a los hechos para los cuales existen medios de prueba indirectos o circunstanciales, los cuales requieren una valoración subjetiva sobre su existencia o las condiciones en las que ocurrieron. Esto excluye la prueba cuyo valor ya está determinado por la ley.

⁶ Ibidem

La aplicación de conceptos jurídicos indeterminados en disputa hace referencia a la interpretación y alcance de las disposiciones legales cuyas condiciones de aplicación son establecidas de manera vaga o imprecisa por el legislador. En este contexto, es posible la transacción respecto a la aplicación de estas disposiciones a casos específicos.

b) Todo lo relacionado con la recaudación de la obligación tributaria, dentro del marco jurídico vigente.

2.1.3.- Pago indebido o pago en exceso como objeto de transacción

Se debe determinar que se entiende por pago indebido o pago en exceso con el objetivo de establecer en qué casos procede, para el Código Tributario en su artículo 122 se indica “Pago indebido. - Se considerará pago indebido, el que se realice por un tributo no establecido legalmente o del que haya exención por mandato legal; el efectuado sin que haya nacido la respectiva obligación tributaria, conforme a los supuestos que configuran el respectivo hecho generador. En iguales condiciones, se considerará pago indebido aquel que se hubiere satisfecho o exigido ilegalmente o fuera de la medida legal.”

La norma establece tres posibles escenarios en los que se puede incurrir en un pago indebido de un tributo:

- 1.- Que el sujeto pasivo pague un tributo del cual no está obligado.
- 2.- Que el sujeto pasivo cancele al sujeto activo un tributo que es ilegal.
- 3.- Que el sujeto pasivo sufrague una contribución sobre la cual pese una exención a favor del sujeto pasivo.

Por lo tanto, si el contribuyente recae en alguno de estos tres casos, genera un derecho sobre el sujeto pasivo para reclamar vía administrativo o judicial la devolución de lo pago de forma injusta.

Para Merchán Moncayo (2015) manifiesta que: “El sujeto pasivo paga el hecho imponible del tributo en su afán por saldar las cuentas pendientes con el Estado, para no tener contingentes tributarios futuros y evitar que corran intereses por mora, multas y recargos,

pero que en el transcurso del tiempo identifica que el pago era erróneo y vulneraba sus derechos.”⁷

Por otra parte, el pago en exceso el Código Tributario establece en su artículo 123: “Pago en exceso. - Se considerará pago en exceso aquel que resulte en demasía en relación con el valor que debió pagarse al aplicar la tarifa prevista en la ley sobre la respectiva base imponible. La administración tributaria, previa solicitud del contribuyente, procederá a la devolución de los saldos en favor de éste, que aparezcan como tales en sus registros, en los plazos y en las condiciones que la ley y el reglamento determinen, siempre y cuando el beneficiario de la devolución no haya manifestado su voluntad de compensar dichos saldos con similares obligaciones tributarias pendientes o futuras a su cargo. Si el contribuyente no recibe la devolución dentro del plazo máximo de seis meses de presentada la solicitud o si considera que lo recibido no es la cantidad correcta, tendrá derecho a presentar en cualquier momento un reclamo formal para la devolución, en los mismos términos previstos en este Código para el caso de pago indebido.”

La normativa principal tributaria ecuatoriana indica que el pago en exceso se considera cuando nace la obligación tributaria del sujeto pasivo quien satisface la misma, pero se verifica que el pago fue en demasía a lo establecido por la ley y le corresponde activar al órgano administrativo o judicial para exigir la devolución de lo pagado en demasía.

Al respecto Berrezueta, X., & Sigüenza, P. (2011). “El pago en exceso se configura cuando el impuesto causado es menor que las retenciones y/o el anticipo pagado, también cuando el contribuyente pagó un valor mayor al que debió pagar.”⁸

⁷ Merchán Moncayo, M. F. (2015). Aplicación de la conversión de la acción contenciosa tributaria en pago indebido.

⁸ Berrezueta, X., & Sigüenza, P. (2011). Devoluciones por pagos indebidos y pagos en exceso del impuesto a la renta. Cuenca: Universidad de Cuenca. Pág. 11 Obtenido de <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/1471/1/tcon502.pdf>

Una vez que se tiene claro el concepto de pago indebido y pago en exceso de un tributo, se puede proceder a analizar la transacción respecto de estos dos casos conforme el instructivo emitido por el Servicio de Rentas Internas que señala:

“2.4 ¿Las controversias que se produzcan en procedimientos de pago indebido o pago en exceso son objeto de transacción?

Sí. Cuando se requiere la devolución de un pago indebido o en exceso, conforme su definición prevista en los artículos 122 y 123 del Código Tributario, puede generarse una controversia sobre la cuantía del crédito a devolver, por lo que la misma cabe dentro del ámbito de la transacción. En estos casos, solamente procede una eventual transacción cuando el litigio se funde en una resolución en la que se niegue la petición de lo excesiva o indebidamente pagado.”⁹

El instructivo es muy claro, una vez que la Administración Tributaria considere que se debe devolver al sujeto pasivo un cierto valor sea este por pago indebido o pago en exceso la transacción se centrará por la cuantía respecto del crédito que se deberá entregar al contribuyente. Además, también nos establece otro caso cuando existe un proceso judicial el cual nace de una resolución que fue objeto de impugnación por el sujeto pasivo, lo que permite a la administración tributaria realizar un acercamiento con el contribuyente para terminar el litigio mediante una transacción de lo pagado de forma indebida o en exceso.

2.2.- Forma de proponer la mediación

El instructivo emitido por el Servicio de Rentas Internas establece ciertos parámetros que el contribuyente debe tener en cuenta al momento de realizar una transacción en materia tributaria. Estos parámetros son características propias del proceso, con el fin de garantizar el respeto a los principios jurídicos tributarios establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, el Código Tributario, la Ley de Régimen Tributario Interno, así como las normativas complementarias como el Código Orgánico Administrativo y, en este caso, la Ley de Arbitraje y Mediación.

⁹ Ibidem

2.2.1.- Procedimiento para instrumentar la transacción en materia tributaria

Todo procedimiento sea administrativo o judicial debe estar contenido su resolución en un instrumento que permita plasmar el criterio emitido tanto por el servidor público o como por el juez. Instrumento que debe gozar de ciertas características que le dan validez jurídica y que en el caso de incumplimiento se pueda activar medios coercitivos para su eficaz acatamiento.

En este sentido, el Instructivo emitido por el Servicio de Rentas Internas para la aplicación de la transacción en materia tributaria señala:

“La transacción en materia tributaria se puede instrumentar mediante el inicio de un procedimiento de mediación que culmine con la suscripción de un acta de mediación, a través de un mediador calificado, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Arbitraje y Mediación vigente.”

Ahora bien, el instructivo exterioriza que la transacción que realice la Administración con el contribuyente se deberá instrumentar en un acta de mediación que debe estar debidamente suscrita por un mediador que cumpla con todas las exigencias.

Aunque el artículo 47 de la Ley de Arbitraje y Mediación establece que la mediación finaliza con la elaboración de un acta de acuerdo, que puede ser total o parcial, o en su defecto, con un acta de imposibilidad, también señala que, al ser suscrita por el mediador, el acta se considera auténtica, incluyendo tanto el documento como las firmas que contiene.

En el mismo sentido, es importante citar que artículo 48 del cuerpo legal antes mencionado hace referencia que para tener la calidad de mediador se debe contar con la autorización de un centro de mediación, además de lo curso académicos y demás exigencias que los reglamentos internos de cada centro para acreditar la capacidad y preparación.

2.2.2.- Tipos de transacción en el Código Tributario

Siguiendo con la misma línea de pensamiento, el Instructivo para la aplicación de la Transacción en materia tributaria, emitido por el Servicio de Rentas Internas y en concordancia con el Código Tributario, establece disposiciones claras sobre la mediación tributaria tanto dentro del proceso administrativo como fuera de él, es decir, intraproceso y extraproceso, respectivamente. Estas disposiciones tienen el propósito de ofrecer a los contribuyentes y a la administración tributaria herramientas eficaces para resolver disputas de manera eficiente. A continuación, se presenta una descripción de cada una, la cual será detallada más adelante.

Mediación Extraproceso:

1. **Definición:** La mediación extraproceso se lleva a cabo fuera del proceso administrativo o judicial, es decir, antes de que se inicie un proceso formal ante la administración tributaria o los tribunales.
2. **Objetivo:** Busca resolver las disputas de manera rápida y eficiente, sin la necesidad de iniciar procedimientos formales ante la administración tributaria o los tribunales.
3. **Marco Legal:** Está regulada en el Código Tributario del Ecuador y en el Instructivo para la aplicación de la Transacción en materia tributaria emitido por el Servicio de Rentas Internas, y puede estar sujeta a disposiciones específicas de otras leyes o reglamentos que regulan la mediación en general.
4. **Participantes:** Las partes involucradas en la mediación extraproceso son el contribuyente y la administración tributaria, así como un mediador neutral designado por mutuo acuerdo o por una entidad especializada en mediación.
5. **Resultados:** Si las partes llegan a un acuerdo durante la mediación extraproceso, este acuerdo puede tener efectos vinculantes y resolver la disputa sin la necesidad de recurrir a procedimientos formales ante la administración tributaria o los tribunales.

Mediación Intraproceso:

1. Definición: La mediación intraproceso se lleva a cabo dentro del proceso administrativo tributario, es decir, durante la fase en la que la administración tributaria está realizando la fiscalización y el cobro de impuestos.
2. Objetivo: Busca resolver las diferencias y controversias que surgen durante el proceso administrativo, antes de que la disputa llegue a instancias judiciales.
3. Marco Legal: Está regulada en el Código Tributario del Ecuador y el Instructivo para aplicación de la Transacción en materia tributaria emitido por el Servicio de Rentas Internas, que establecen los procedimientos y requisitos para llevar a cabo la mediación intraproceso, incluyendo la designación de mediadores, los plazos y las formalidades del proceso.
4. Participantes: Las partes involucradas en la mediación intraproceso son el contribuyente y la administración tributaria, asistidas por el juez que dentro del proceso en la audiencia preliminar o única, en la fase de conciliación pueden llegar a un acuerdo.
5. Resultados: Si las partes llegan a un acuerdo durante la mediación intraproceso, este acuerdo puede tener efectos vinculantes y resolver la disputa de manera definitiva, poniendo fin al proceso judicial.

De acuerdo con lo antes indicado la transacción en materia tributaria sea esta intraproceso como la extraproceso ofrecen a los contribuyentes y a la administración tributaria la oportunidad de resolver disputas de manera consensuada y evitar procedimientos judiciales prolongados y costosos. Estas disposiciones están diseñadas para promover la eficiencia y la efectividad en la resolución de conflictos tributarios en el Ecuador.

2.2.2.1.- Transacción extraprocésal

Dentro de la normativa el Código Tributario en sus artículos 56.7 y 56.8 determinan los parámetros en los cuales opera la transacción extraprocésal, siempre y cuando no se haya iniciado un proceso judicial por impugnación de una resolución administrativa emitida por el Servicio de Rentas Internas, al respecto la normativa en el Art. 56.7, indica que : “Procedencia de la transacción extraprocésal.- Las obligaciones tributarias y los actos administrativos emanados de las facultades de la administración tributaria, cuya impugnación en sede judicial no esté pendiente, serán susceptibles de transacción extraprocésal de acuerdo con los requisitos previstos en este párrafo.

La transacción extraprocésal procederá en los casos en los que, habiendo comenzado el proceso de determinación por parte del sujeto activo, esta no hubiere concluido con un acto administrativo contentivo de una obligación de dar, o incluso en la sustanciación de un reclamo administrativo. En este caso, se podrá transar sobre todos los aspectos previstos en el artículo 56.6 que define los aspectos transigibles en materia tributaria.

La transacción extraprocésal procederá también en casos de obligaciones tributarias contenidas en actos administrativos de determinación tributaria firmes o ejecutoriados que no hubiesen sido impugnados en sede judicial en cuyo caso podrá transar únicamente respecto de facilidades y plazos para el pago, así como sobre la aplicación, modificación, suspensión o levantamiento de medidas cautelares.

La transacción procederá incluso si la obligación tributaria se encuentra en fase de ejecución coactiva, hasta antes de verificarse el pago total, en cuyo caso no operará la suspensión de plazos y términos. En tal caso, la solicitud incluirá una declaración de compromiso de no enajenación o distracción de activos del sujeto pasivo que pudieren ser sujetos a la coactiva.

La transacción de obligaciones tributarias cuya impugnación judicial está pendiente se sujeta a las reglas previstas en el párrafo 3ro.

En caso de que el contribuyente ofertare realizar el pago inmediato del cien por ciento del capital, podrá acordarse incluso la remisión total de intereses, la reducción de la tasa de interés la que no podrá ser inferior a la tasa pasiva referencial fijada por el Banco Central del Ecuador.

En caso de que la solicitud de mediación se presente durante la sustanciación de un reclamo administrativo, se suspenderán los términos y plazos a partir de la presentación de la solicitud.”

Si bien se determina en qué casos se aplica la transacción extraprocesal, conforme ciertos lineamientos como son:

- Como requisitos *sine qua non* es que no haya iniciado o esté en trámite un proceso judicial el cual se derive de una impugnación de una resolución por un acto de determinación de la Administración Tributaria.
- Procede en casos que el Servicio de Rentas Internas inicie un acto de determinación vía administrativa o también por un reclamo realizado por el sujeto pasivo puede ser sometido a una transacción.
- También la norma permite que se puede tratar actos administrativos que se encuentren ejecutoriados o firmes, pero en este caso solo se sometería a transacción métodos de pago incluidos plazos, así como el tratamiento de las medidas cautelares con la finalidad que estas pueden ser suspendidas, modificadas o su levantamiento.
- Para procesos coactivos se indica que procede únicamente cuando no se haya realizado el pago total, pero de ser el caso se someterá a transacción los intereses generados en la determinación tributaria.

Por otro lado, el Instructivo para la aplicación de la Transacción en materia tributaria, emitido por el Servicio de Rentas Internas, establece lo relacionado con la transacción extraprocesal. Sin embargo, el Código Tributario, en el artículo 56.8, señala los requisitos esenciales para acceder a la transacción, asegurando que esta cumpla con determinadas solemnidades procesales. En el marco de la Constitución de la República del

Ecuador, el artículo 76 establece que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones, se deben respetar las normas del debido proceso.

Pero por eso es fundamental citar el contenido del artículo 56.8 del Código Tributario:

“Requisitos de la transacción extraprocesal. - La transacción extraprocesal de obligaciones tributarias valdrá y surtirá efectos si y sólo si se instrumenta en un acta de mediación suscrita por un mediador calificado, de conformidad con lo establecido en la Ley de Arbitraje y Mediación.

El sujeto pasivo tributario que desee iniciar un proceso de mediación que tenga como objeto alcanzar una transacción, deberá presentar su solicitud ante cualquier centro de mediación o ante cualquier mediador calificado, de conformidad con lo establecido en la Ley de Arbitraje y Mediación y su Reglamento.

La entidad pública acreedora del tributo no tendrá una obligación de resultado de alcanzar un acuerdo transaccional; sin embargo, sí tendrá la obligación de negociar de buena fe durante el proceso de mediación, con miras a alcanzar un acuerdo que permita precaver un litigio y que agilite y/o facilite la recaudación. En la mediación la entidad pública, con el apoyo de sus dependencias técnicas y legales, realizará un análisis costo - beneficio de proseguir con la controversia, considerando el costo en tiempo y recursos de un litigio, la expectativa de éxito de seguir tal litigio, y la conveniencia de resolver la controversia en la instancia más temprana posible.

La suscripción del acta de mediación y la emisión de los informes conforme a los incisos anteriores no generará responsabilidad civil o administrativa de los funcionarios de la entidad pública salvo en los casos de dolo o negligencia grave.”

Dentro de lo particular para acceder a una transacción extraprocesal, se debe considerar que:

- Al acuerdo que las partes lleguen en el presente caso sujeto pasivo y Administración Tributaria se deberá plasmar en un instrumento (acta de mediación) que debe ser avalado por un mediador.
- La norma también indica que cualquier centro de mediación que esté debidamente acreditado puede realizar una transacción extraprocesal cuando el contribuyente lo solicite.
- La Administración Tributaria no está obligada a llegar a un acuerdo en todos los casos que se presenten de transacción extraprocesal, pero si tiene la obligación de negociar de buena fe.
- Los funcionarios de la Administración Tributaria serán responsable al suscribir el acta de mediación únicamente cuando se determine la existencia de dolo o negligencia grave.

En tal virtud, en una transacción extraprocesal puede aplicar en ciertos casos, pero un requisito primordial es que no existen un proceso en sede judicial pendiente o en trámite, se verifica que el objetivo de este tipo de procesos es beneficiar al contribuyente con opciones que permitan que cumpla con sus obligaciones tributarias y así incrementar la recaudación de impuestos vinculados al Servicio de Rentas Internas.

2.2.2.2.- Transacción intraprocesal

En el anterior subtema se citó lo correspondiente a la transacción extraprocesal, la cual se realiza fuera de un proceso judicial, pero en el caso de existir un proceso vía judicial la norma también establece ciertos parámetros a seguir.

El artículo 56.12 del Código Tributario establece que "Transacción intraprocesal: Las obligaciones tributarias que estén siendo impugnadas judicialmente podrán ser objeto de transacción, ya sea en el caso de impugnaciones a actos administrativos tributarios, en acciones especiales como las excepciones a la coactiva o la acción para declarar la prescripción de créditos tributarios, intereses y multas, o en cualquier otra acción judicial que sea competencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, según lo dispuesto en el Código Orgánico General de Procesos".

La norma es clara y precisa al establecer que toda obligación tributaria que se encuentre tramitándose en sede judicial puede ser objeto de transacción considerando que sea competencia de los Tribunales Distritales de los Contencioso Tributario.

De ahí que la norma tributaria delimita el accionar del sujeto pasivo al activar la transacción intraprocesal, es decir nos indica el momento procesal oportuno para interponer la transacción con la Administración Tributaria, ya que el artículo 56.13 del Código Tributario al respecto dice:

“Momento en que procede la transacción intraprocesal. - La transacción intraprocesal procederá durante la Audiencia Preliminar o Única, según el caso, siguiendo las reglas de la conciliación y transacción prescritas en este Código y en el Código Orgánico General de Procesos. En caso de que la obligación declarada en una sentencia ejecutoriada ya se encuentre en fase de ejecución coactiva, aplicarán las reglas de la transacción extraprocesal previstas en el parágrafo 2do, no obstante, respecto de estas no podrán discutirse los hechos o normas que originaron la conformación de la base imponible, sino únicamente sobre las formas de cumplimiento de la obligación y eventuales facilidades que puedan acordarse para ello, incluyendo la imposición de medidas cautelares.”

Siguiendo la armonía procesal conforme establece el Código Orgánico General de Procesos, es indiscutible que se deben respetar las reglas y etapas de las audiencias sea esta preliminar o única, por lo tanto, la transacción en materia tributaria se verá enfocada en la fase de conciliación, posterior no tendría el sujeto pasivo la opción de invocar un acuerdo con la Administración Tributaria debido al preclusión procesal.

Norma brinda la posibilidad que, en el proceso de ejecución coactiva de una sentencia, se pueda llegar a un acuerdo entre el contribuyente y la Administración Tributaria, únicamente de tres cosas:

- 1.- Las formas como puede cumplir la obligación el sujeto pasivo
- 2.- Respecto de facilidades de pago que se puedan brindar al contribuyente

3.- El tratamiento de las medias cautelares impuestas por el Servicio de Rentas Internas.

Para que proceda la transacción intraprocesal es necesario se considere las reglas que se encuentran establecidas en el Código Orgánico General de Procesos, norma que es fundamental para el proceso contencioso tributario y el desarrollo de las audiencias esto conforme el contenido del artículo 56.14 “Requisitos de la transacción intraprocesal. - En todo lo no previsto en este párrafo, la transacción intraprocesal se sujetará a las reglas previstas en el Código Orgánico General de Procesos.”

Es relevante señalar que la Ley de Arbitraje y Mediación, en el inciso b) del artículo 54, establece la obligatoriedad de que el Reglamento interno del Centro de Mediación debe incluir la tarifa del servicio administrativo. Esta tarifa se determinará de acuerdo con la tabla de tarifas establecida en el Reglamento de Fijación de Costos Administrativos del Servicio de Mediación del Centro de Mediación de la Función Judicial.

Por lo tanto, el artículo 56.11 del Código Tributario responsabiliza al sujeto pasivo que es el solicitante del pago de los valores generados por la mediación en materia tributaria “Costos del proceso de mediación. - Los costos relacionados con el proceso de mediación y con la suscripción del acta de mediación serán asumidos por el solicitante. Sin embargo, la falta de pago de tales costos no impedirá ni suspenderá el ejercicio de la acción de cobro por parte del sujeto activo del tributo.”

2.3.- Efectos del acta de mediación

Todo acuerdo que se realice entre el sujeto pasivo y la Administración Tributaria, sea esta por transacción extraprocesal o intraprocesal debe ser plasmada en un documento como es el acta de mediación o de conciliación dependiendo si está en un proceso judicial.

Ahora bien, en el caso de que se incumple los compromisos pactados el Código Tributario en su artículo 56.10 señala: “Efectos del incumplimiento del acta de mediación. - Si el o los sujetos pasivos incumplen el acta de mediación contentiva del acuerdo transaccional, en caso de que la transacción fuese parcial, se emitirá el respectivo título de

crédito que servirá como antecedente para el inicio del respectivo proceso coactivo. Si el acta transaccional se refiere a la totalidad de las obligaciones, la misma constituirá título de crédito suficiente.”

Este artículo faculta al Servicio de Rentas Internas para que en el caso de incumplimiento por el contribuyente se proceda a emitir el respectivo título de crédito que servirá para iniciar el proceso coactivo, este contendrá el valor de fue objeto de la transacción puede ser parcial o total de la obligación tributaria. Para la ejecución de las actas de mediación por incumplimiento del sujeto pasivo la Administración Tributaria podrá ejecutar únicamente lo que fue materia de la transacción, esto no afecta al desarrollo de ciertos proceso administrativos o judiciales que son parte del acto de determinación, pero no forman parte de la transacción, conforme lo indica el artículo 56.15 del Código Tributario que señala:

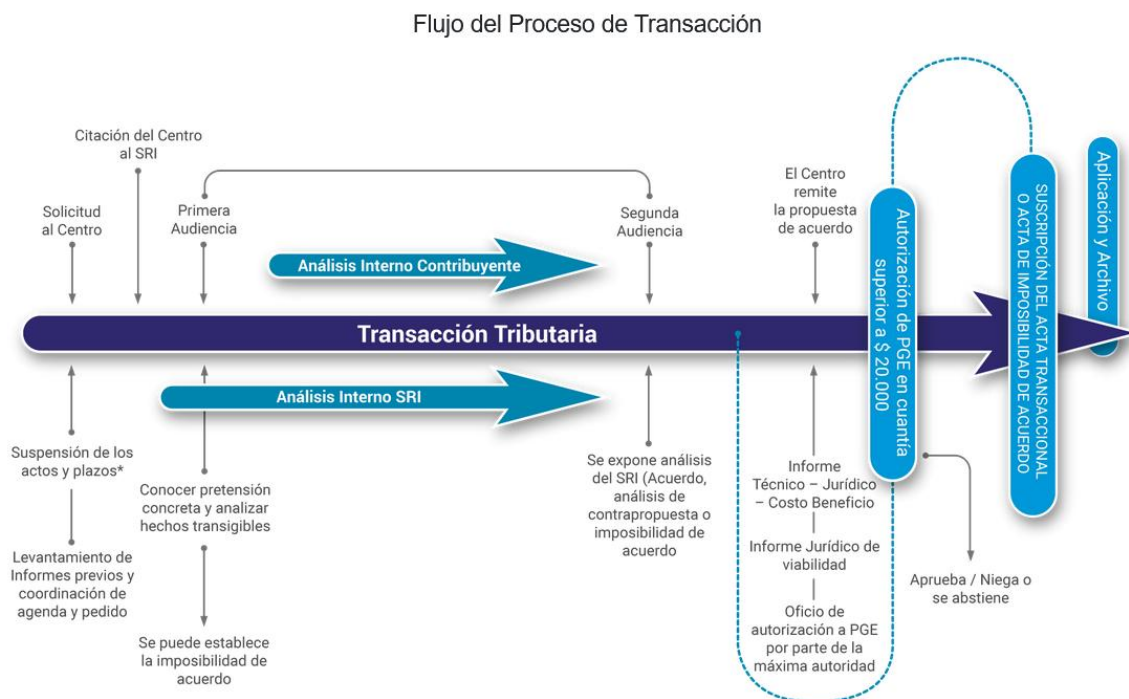
“Art. 56.15.- Ejecución de los Acuerdos Transaccionales. - Las Actas Transaccionales podrán ser ejecutadas desde el día siguiente a su suscripción, sin perjuicio de que prosiga la sustanciación de procesos administrativos o judiciales contenidos en el mismo acto administrativo u obligación tributaria respecto de posturas no conciliadas o que no fueron objeto de transacción. Cuando se trate de obligaciones por cobrar, los Acuerdos Transaccionales llevarán incorporada la orden de cobro y serán requisito suficiente para ejercer el cobro e incluso constituye título válido para iniciar el proceso coactivo correspondiente. En este caso, la imputación de los pagos se realizará por separado, respecto de la parte de la obligación que se encuentra contenida en el acta transaccional.”

La norma establece que las transacciones contempladas por un acuerdo deben incluir la orden de cobro determinada, como un requisito del documento, para que en caso de incumplimiento se pueda iniciar el proceso coactivo.

Por otro lado, cuando existan vacíos procedimentales en el Código Tributario o en el Instructivo para la aplicación de la Transacción en materia tributaria emitido por el Servicio de Rentas Internas, la normativa señala que, como normas supletorias, se

aplicarán las disposiciones del Código Orgánico General de Procesos, el Código Orgánico de la Función Judicial, y la Ley de Mediación y Arbitraje y su Reglamento. De acuerdo con el Art. 56.16, que establece: "Normas Supletorias.- En lo relativo a las disposiciones de esta Sección, se aplicarán como normas supletorias las disposiciones del Código Orgánico General de Procesos, el Código Orgánico de la Función Judicial, y la Ley de Mediación y Arbitraje y su Reglamento, solo en la medida en que dichas disposiciones no contradigan las contenidas en este Código".

FIGURA 1 Flujo de procesos de transacción tributaria del Servicio de Rentas Internas



Nota: Adaptado de Flujo Grama de Procesos de Transacción. Autor Servicio de Rentas Internas, año 2022 Fuente: <https://www.sri.gob.ec/transaccion-tributaria>

CAPÍTULO III.

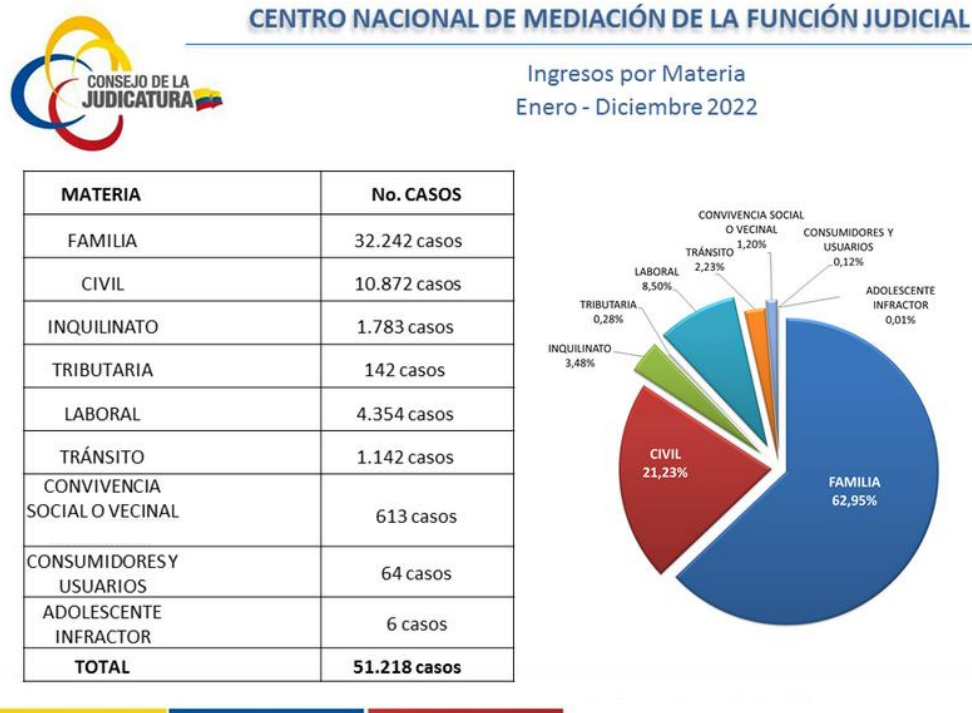
APLICACIÓN DE LA MEDIACIÓN COMO MECANISMO ALTERNATIVO DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN LA DIRECCIÓN ZONAL 9 DEL SRI, PERÍODO FISCAL 2021-2022

3.1.- Casos sometidos a mediación en la Dirección Zonal 9, período fiscal 2021-2022

Es importante señalar que la norma que reformó el Código Tributario en relación con la transacción fue la Ley de Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia por COVID-19, publicada en el Decreto Ley en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 587, el 29 de noviembre de 2021. Por lo tanto, no existen datos relativos al periodo de 2021, ya que la reforma se aplicó recién en 2022, cuando el Servicio de Rentas Internas aprobó, mediante la Resolución No. NAC-DGERCGC22-00000036, el instructivo para la aplicación de la transacción en materia tributaria, el cual está vigente desde su publicación en el Registro Oficial el 26 de julio de 2022.

De la revisión de los datos proporcionados por la página Web del Consejo de la Judicatura, específicamente del Centro Nacional de Mediación de la Función Judicial se puede verificar que, durante el período de enero a diciembre del año 2022, respecto de casos sometidos a mediación en materia tributaria son 142, conforme se desprende del cuadro adjunto.

FIGURA 2 Ingreso de solicitudes de mediación del Centro Nacional de Mediación de la Función Judicial



Nota: Adaptado de solicitudes de mediación. Autor: Centro Nacional de Mediación de la Función, año 2022 Fuente: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/mediacion/index.php/2015-04-13-21-21-55/datos-estadisticos#ingreso-de-causas-por-tipo-2022>

Es cierto que la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal, publicada el 29 de noviembre de 2021, introdujo la figura de la transacción en el ámbito tributario del país como una nueva forma de extinguir obligaciones. Sin embargo, durante el año 2022, fueron pocos los casos sometidos a mediación, ya que en ese periodo el Servicio de Rentas Internas no disponía de una unidad especializada para el proceso de transacción en materia tributaria.

Posterior a la publicación del instructivo de transacción tributaria emitida por el Servicio de Rentas Internas se crea la unidad especializada en Quito y Guayaquil bajo la supervisión de la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica del SRI.

Durante los años 2021-2022, el Servicio de Rentas Internas recibió alrededor de 600 solicitudes de mediación por parte de los contribuyentes, con la finalidad de obtener el beneficio del perdón de los intereses.

El SRI está gestionando de manera lenta 600 solicitudes de mediación de contribuyentes que buscan llegar a acuerdos de pago de sus deudas tributarias, a cambio de recibir incentivos, como la condonación de intereses.

Pero en el año 2022 solo se tramito el 378 de las solicitudes es decir el 62%, de este margen 147 (24%) no prospero por ser improcedentes al no cumplir con todos los parámetros establecidos en la normativa y el instructivo, de ahí que las 215 se dieron tramite.

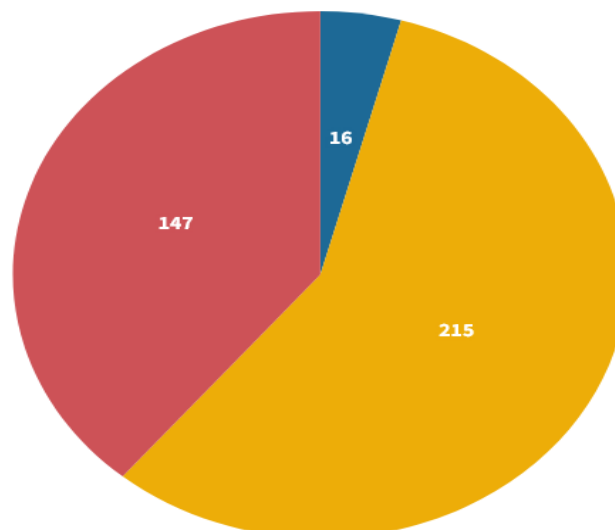
FIGURA 3 Ingreso de solicitudes de mediación años 2021-2022

Solicitudes de mediación

Trámites presentados entre diciembre de 2021 y septiembre de 2022

Deslice el cursor para visualizar las cifras

■ Solucionados ■ En trámite ■ Rechazados



Nota: Adaptado de solicitudes de mediación. Autor: Primicias.ec, año 2022 Fuente: ¹

<https://www.primicias.ec/noticias/economia/sri-mediaciones-condonacion-deudores/>

Ahora bien, conforme las solicitadas presentadas en los Centro de Mediación de la ciudad de Quito se obtiene lo siguiente:

FIGURA 4 Ingreso de solicitudes de mediación años 2021-2022

Solicitudes en centros de mediación	
Entre diciembre de 2021 y junio de 2022	
	Pedidos
Universidad Espíritu Santo	86
Cámara de Comercio de Quito	50
Cámara de Comercio de Guayaquil	17
Universidad San Francisco	17

*Datos proporcionados por los centros de mediación
Tabla: Primicias • [Descargar los datos](#) • Creado con [Datawrapper](#)

Nota: Adaptado de solicitudes de mediación. Autor: Primicias.ec, año 2022 Fuente: ¹ <https://www.primicias.ec/noticias/economia/sri-mediaciones-condonacion-deudores/>

Como se puede verificar la Dirección Zonal 9 del SRI, recibió 209 solicitudes de mediación por parte de los contribuyentes para ser tramitado en los Centros de Mediación de la ciudad de Quito, siendo muy pocos los casos que fueron sometidos a mediación esto puede ser por varios factores entre los más importantes es la falta de información de los contribuyentes ya que no existió una masiva publicidad respecto de los beneficios tributarios en la condonación de interés.

Además, quienes aplicaban desconocían el procedimiento a seguir y los requisitos que debían presentar lo cual hacía que se trunque el trámite y se niega la solicitud. Pero es preciso indicar que también tiene responsabilidad el SRI, por emitir un instructivo y crear la unidad especializa casi 6 meses después de la promulgación de la ley que permitió la transacción en materia tributaria, lo que causo mucha confusión en el contribuyente y la imposibilidad de aplicar de manera inmediata a los beneficios de la mediación.

3.1.1- Caso resueltos en mediación en la Dirección Zonal 9, período fiscal 2021-2022.

Ahora bien, de acuerdo con los datos obtenidos por el portal Primicias.ec, considerando que una vez normado el procedimiento para que el Servicio de Rentas

Internas participe de las mediaciones, esto es con la publicación del instructivo de transacción tributaria, entre enero y junio de 2022, se ha tramitado en la Dirección Zonal 9 del SRI, conforme a los centros de mediación lo siguiente:

TABLA 1 Número de solicitudes de mediación y de casos resueltos en el año 2022

CENTRO DE MEDIACIÓN	SOLICITUD	RESUELTAS
Centro de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Quito (CCQ)	50	5
Centro de Arbitraje de la Universidad San Francisco de Quito	17	1
Centro de Mediación de la Función Judicial	142	10
TOTAL	209	16

Nota: Establa indica las solicitudes y lo casos resueltos que tuvieron en el año 2022, Centros de mediación de la Cámara de Comercio de Quito, de la Universidad San Francisco de Quito y de la Función Judicial

De los datos obtenidos de 209 solicitudes de mediación solo 16 fueron resueltas, lo que indica que menos del 10% prosperaron, esto se debe a la lenta tramitación en el Servicio de Rentas Internas, considerando la gran cantidad de solicitudes por parte de los contribuyentes. También que dentro los datos solo se están señalando los casos resueltos, pero no se indica los caso que fueron objeto de negativa o de improcedencia de mediación.

No se puede menospreciar la transacción tributaria, por varios factores que afectaron su desarrollo y aplicación en el año 2022, si bien es una opción para terminar con un litigio en sede administrativa o judicial, también es una gran opción para obtener beneficio e incrementar la recaudación tributaria.

Se deba acoger con una buena visión a la transacción tributaria, que poco a poco aumentarán su aplicación por parte de los contribuyentes, en el caso específico de la

Dirección Zonal 9 del SRI espera que para el año 2023 se incremente en un 30% las solicitudes de mediación en materia tributaria.

3.2.- Recaudación tributaria por aplicación de la mediación en la Dirección Zonal 9 período fiscal 2021-2022

Dentro de los considerandos de la Ley de Desarrollo Económica, se indica que existe USD 4.925 millones que el Servicio de Rentas Internas tiene como deudas por parte de los contribuyentes, en este valor está considerado capital e interés, y son de proceso que se encuentran en fases de impugnación o coactivas.¹⁰

Para el año 2022 el Servicio de Rentas Internas tenía como meta recaudar 60 millones de dólares, pero durante ese período se logró recaudar mediante la aplicación de mediación tributaria a nivel nacional alrededor de 23 millones de dólares, de los cuales para le corresponde a la Dirección Zonal 9 del SRI, conforme se desprende de las solicitudes y casos resueltos en los Centros de Mediación de la ciudad de Quito 15 millones de dólares, siendo juntamente con la ciudad de Guayaquil el más alto índice de recaudación tributaria.

TABLA 2 Recaudación realizada por el Servicio de Rentas Internas en el año 2022



Nota: Establa indica la recaudación realiza por el Servicio de Renta Interna respecto r de 23 millones de dólares de la Dirección Zonal 9 del SRI, conforme los USD 4.925 millones que adeudan los contribuyentes.

¹⁰ <https://www.primicias.ec/noticias/economia/sri-deudores-cobro-lento/>

Es menester indicar que la Ley de Desarrollo Económica, fue creada con la finalidad de brindar facilidades al contribuyente que fue afectado por la pandemia COVID-19, y también que aumente la recaudación tributaria dando un respiro al sujeto pasivo, pero los números indican que a pesar de los beneficios tributarios aún existen muchas dificultades para llegar a la meta fijada en recaudación tributaria.

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación explicativa. - Es un nivel más avanzado, profundo y detallado de la investigación básica, cuyo propósito principal es verificar hipótesis causales o explicativas. Su objetivo es descubrir nuevas leyes científico-sociales o micro teorías sociales que puedan explicar las relaciones causales entre las propiedades o dimensiones de los hechos, eventos del sistema y procesos sociales.

Este tipo de investigación tiene un enfoque de causa-efecto, considerando que dentro del proceso de investigación se debe demostrar que la mediación al ser un método alternativo de solución conflictos ha permitido aumentar la recaudación. Por lo tanto, la Investigación Explicativa es la más adecuada ya que permite mejorar la comprensión partiendo del procesamiento de datos obtenidos de las fuentes de información, además que determina las causas que dan origen a los fenómenos de la investigación.

Ahora bien, mediante la aplicación de instrumentos de recolección de información (cuestionario), se valida los datos para posterior verificar que estén libres de errores y se procede a codificar asignando valores con el objetivo de identificar la relación entre las variables de la hipótesis.

Diseño de investigación

Es imprescindible indicar que es diseño para lo cual Niño (2011) indica que se puede referir al diseño como “las estrategias, procedimientos y pasos que se debe tener

para abordarla investigación, lo que encierra un conjunto de procedimientos racionales y sistemáticos llevados a cumplir con la solución del problema general”.¹¹

Es decir, es un proceso que dentro de esta investigación se adopta para centrarse en las variables que formar parte principal estudio.

Para Escalante-Barrios, E. L., Herrón, M., Aguirre, C. E., & Ferrer, M. A. (2020), indican que el Diseño Secuencial Explicativo:

“es uno de los más utilizados en investigaciones con una clara inclinación cuantitativa. Se caracteriza por una primera fase donde se recogen y analizan datos cuantitativos; y una segunda, que nace de los resultados obtenidos en la fase anterior, donde se recogen y analizan datos cualitativos. De esta manera, la integración de los datos ocurre cuando los resultados iniciales obtenidos en la fase cuantitativa informan la recolección de los datos cualitativos. Este tipo de diseño se utiliza comúnmente cuando se pretende explicar e interpretar resultados cuantitativos a través del análisis de datos cualitativos.”

En el presente caso se utilizará un diseño de investigación mixto, como es el Diseño Secuencial Explicativo enfocado en un en dos etapas la primera que es de carácter cualitativo que permite la recolección de datos, y posterior el procesamiento de la información obtenida para ser transformada y analizada de forma cuantitativa. En el presente caso de investigación se busca evidenciar un antes y después de la implementación de la mediación como método alternativo de solución de conflictos en materia tributaria, con lo cual se evaluará la información recolectada determinando si existe un incremento en la recaudación.

¹¹ Niño, V. (2011). Metodología de la investigación (1ra edición ed.). Bogotá: Ediciones de la U.

Tipo de Investigación

Al hablar de tipos de investigación se engloba muchos factores ya que están se dividen según la fuente o su finalidad, en el presente caso se establece según la finalidad en una investigación de aplicada, considerando que se busca resolver la hipótesis mediante la implementación de una teoría para resolver un problema, el alcance será explicativo conforme los datos obtenidos de la aplicación de la mediación como método alternativo de solución de conflictos en materia tributaria.

Población y muestra

Dentro del proceso de recolección de investigación se debe establecer la población y la muestra, por lo tanto, es fundamental indicar el concepto de cada una

“Población son elementos accesibles o unidad de análisis que perteneces al ámbito especial donde se desarrolla el estudio.

Una muestra representativa es una pequeña cantidad, parte o subconjunto de un conjunto o entidad mayor de personas, y tiene las mismas propiedades que la población mayor de la que es representante.”¹²

En la presente investigación se aplicará un método de muestreo probabilístico que busca obtener la mayor cantidad de información, determinando una muestra que provenga de una alta representatividad, esto con objetivo de menorar el margen de error.

De las solicitudes de mediación se considera unas 30 mensuales a nivel nacional:

Fórmula:

$$n = \frac{N \times Z^2}{4Ne^2 + Z^2}$$

¹² Condori-Ojeda, P. (2020). Universo, población y muestra.

Donde:

n = tamaño de muestra

z2 = factor de confiabilidad al 95%

e = margen de error máximo permisible 5%

N = población de estudio

$$n = \frac{30 \times 1,96^2}{30(0,05)^2 + 1,96^2}$$

$$n = \frac{30 \times 3,8416}{30(0,0025) + 3,8416}$$

$$n = \frac{115,248}{3,9166}$$

$$n = 29$$

Población: 30 unidades/mes

Muestra: 29 personas considerando un margen de error del 5%.

Instrumentos de recolección de información

El instrumento que se aplicara para la recolección de la información es el cuestionario, al respecto (Arias, 2020) indica “El cuestionario es un instrumento de recolección de datos utilizado comúnmente en los trabajos de investigación científica. Consiste en un conjunto de preguntas presentadas y enumeradas en una tabla y una serie de posibles respuestas que el encuestado debe responder. No existen respuestas correctas o incorrectas, todas las respuestas llevan a un resultado diferente y se aplican a una población conformada por personas.”¹³

Para el presente proceso de investigación se aplicará un cuestionario dicotómico cerrado, es decir con preguntas que tengan respuestas SI o No que permitirá obtener información más confiable y rápida de procesar.

¹³ Arias , J. L. (2020). Técnicas e instrumentos de investigación científica (1ra ed.). Enfoques consulting: Perú

Fuentes de recolección de datos

Como fuentes primarias de recolección de datos tenemos la observación, las encuestas y las entrevistas, pero para el caso de estudio que es la mediación como método alternativo de solución de conflictos en materia tributaria, se aplicara un cuestionario para medir y obtener la información necesaria verificar el cumplimiento de los objetivos planteados.

Para Torres (2019) la encuesta se “Constituye el término medio entre la observación y la experimentación. En ella se pueden registrar situaciones que pueden ser observadas y en ausencia de poder recrear un experimento se cuestiona a la persona participante sobre ello.”¹⁴

Para obtener información de fuente primaria se procede con lo siguiente:

- Mediante un acercamiento directo con el objeto del proceso de investigación
- La información se va a ir construyendo a partir de la aplicación de la técnica de recolección de datos
- Para la recolección de información se diseña un cuestionario cerrado, para tener un mayor control de los datos a procesar.

Técnicas de Recolección de datos

Para la recopilación de información se aplica en la presente investigación un cuestionario, la doctrina establece que:

“Los cuestionarios y las encuestas son técnicas en las cuales se plantea un listado de preguntas cerradas para obtener datos precisos.”¹⁵

¹⁴ Torres, M., Salazar, F. G., & Paz, K. (2019). Métodos de recolección de datos para una investigación.

¹⁵ Caro, L. (7). Técnicas e instrumentos para la recolección de datos. *Recuperado de <https://www.lifeder.com/tecnicas-instrumentos-recoleccion-datos>.*

Para determinar la validez y fiabilidad del instrumento para recabar la información en el caso de estudio de la mediación como método alternativo de solución de conflictos en materia tributaria se determina lo siguiente:

Objetivo: Valorar la validez y la fiabilidad de un instrumento para evaluar la mediación como método alternativo de solución de conflictos en materia tributaria en el Servicio de Rentas Internas, en la Dirección Zonal 9 durante el periodo 2021-2022.

Diseño: Estudio descriptivo de validación de un instrumento.

Emplazamiento: Distrito Metropolitano de Quito, período comprendido 2021-2022.

Participantes: 29 personas se les aplicara la encuesta.

Intervenciones: Se realizará dos niveles: a) Se evaluará la eficacia de la mediación tributaria, es decir que primero es cualitativo y posterior la importancia de los ítems, y b) el incremento de la recaudación tributaria.

Resultados: Una vez obtenidos los datos se procesan para reducir en una tabla gráfica que facilite establecer resultados, conclusiones y recomendaciones.

Conclusiones: Se determina que es un cuestionario valido y fiable para evaluar y recolectar datos respecto la mediación como método alternativo de solución de conflictos en materia tributaria en el Servicio de Rentas Internas, en la Dirección Zonal 9 durante el periodo 2021-2022.

Los estratos que se seleccionaron fueron los siguientes:

COMPOSICIÓN	CANTIDAD
Abogados en libre ejercicio	20
Procuradores SRI	10
Total	30

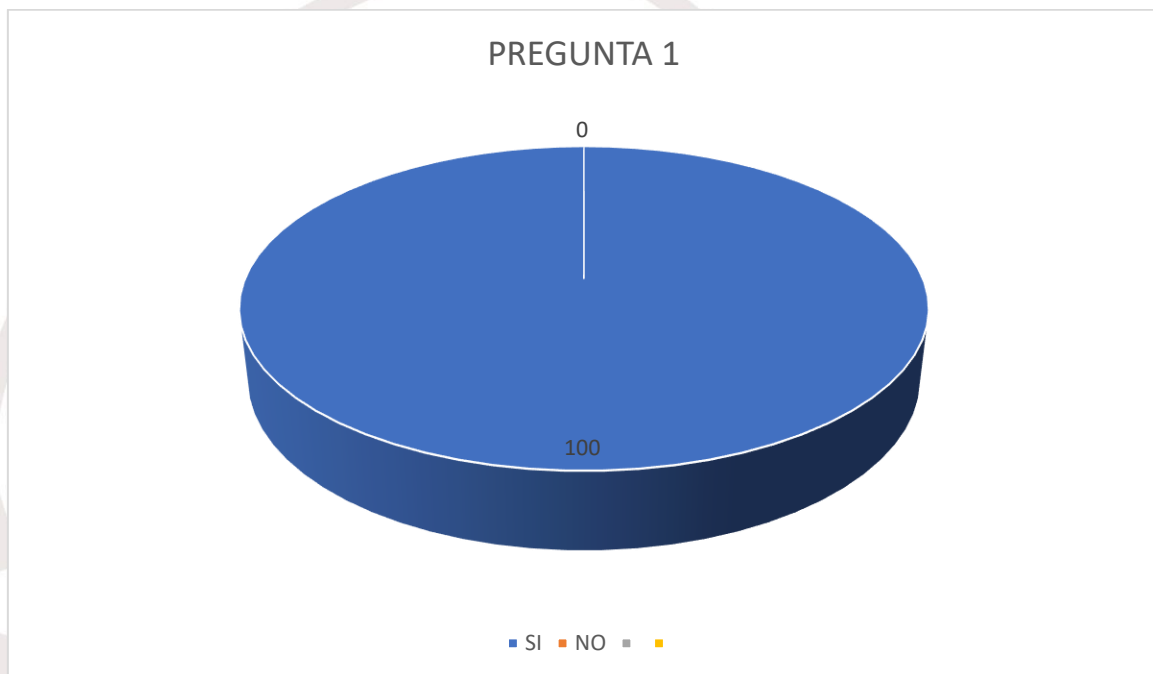
ESTRATO ABOGADOS EN LIBRE EJERCICIO PROFESIONAL

PREGUNTA 1

¿Conoce usted sobre los mecanismos alternativos de solución de conflictos?

ALTERNATIVA	ESTRATO ABOGADO	PORCENTAJE
SI	20	100%
NO	0	0%
TOTAL	20	100%

GRAFICO 1



Análisis e interpretación de resultados

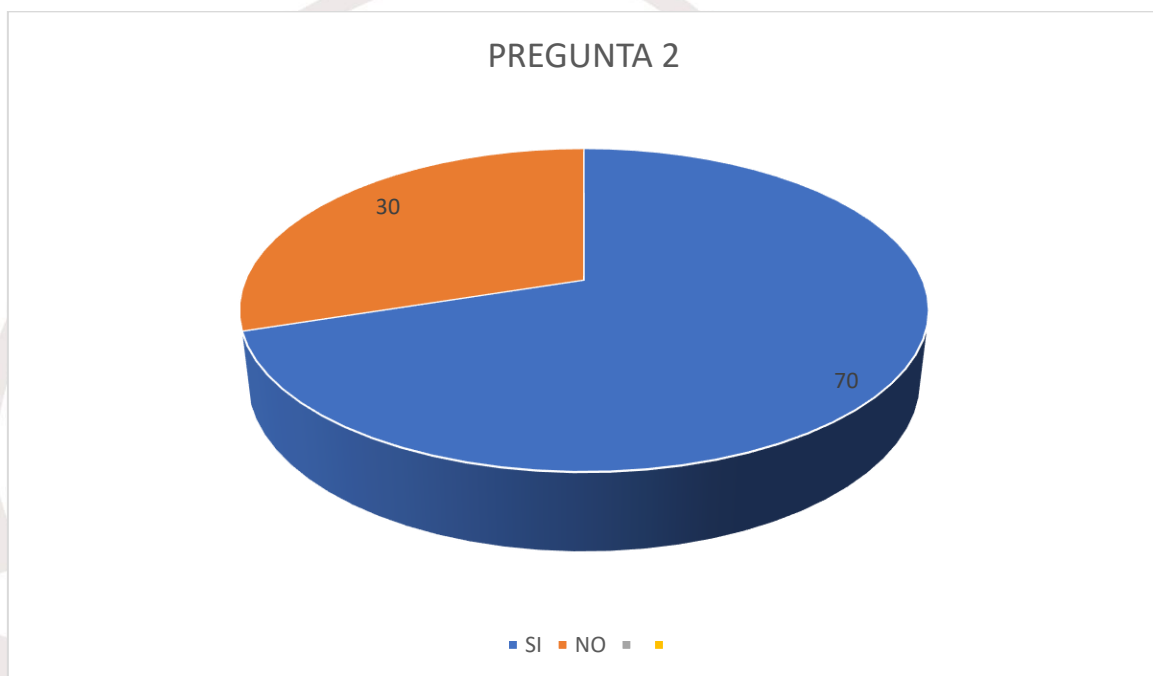
El 100% del estrato Abogados se pronunciaron en el sentido de que si conoce sobre los métodos alternativos de solución de conflictos.

PREGUNTA 2

¿Tiene conocimiento de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal, establece la mediación tributaria?

ALTERNATIVA	ESTRATO ABOGADO	PORCENTAJE
SI	14	70%
NO	06	30%
TOTAL	20	100%

GRÁFICO 2



Análisis e interpretación de resultados

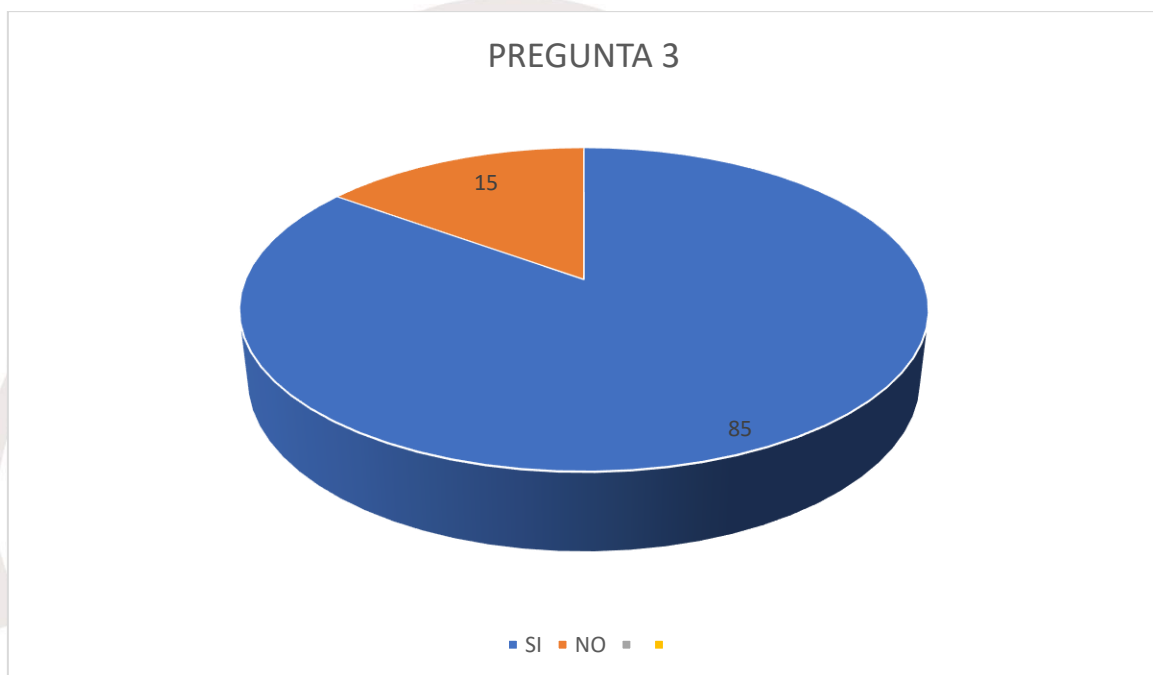
El 70% del estrato Abogados se pronunciaron indicando que conocen la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal, establece la mediación tributaria

PREGUNTA 3

¿Conoce la mediación Tributaria Extraprocesal?

ALTERNATIVA	ESTRATO ABOGADO	PORCENTAJE
SI	17	85%
NO	03	15%
TOTAL	20	100%

GRÁFICO 3



Análisis e interpretación de resultados

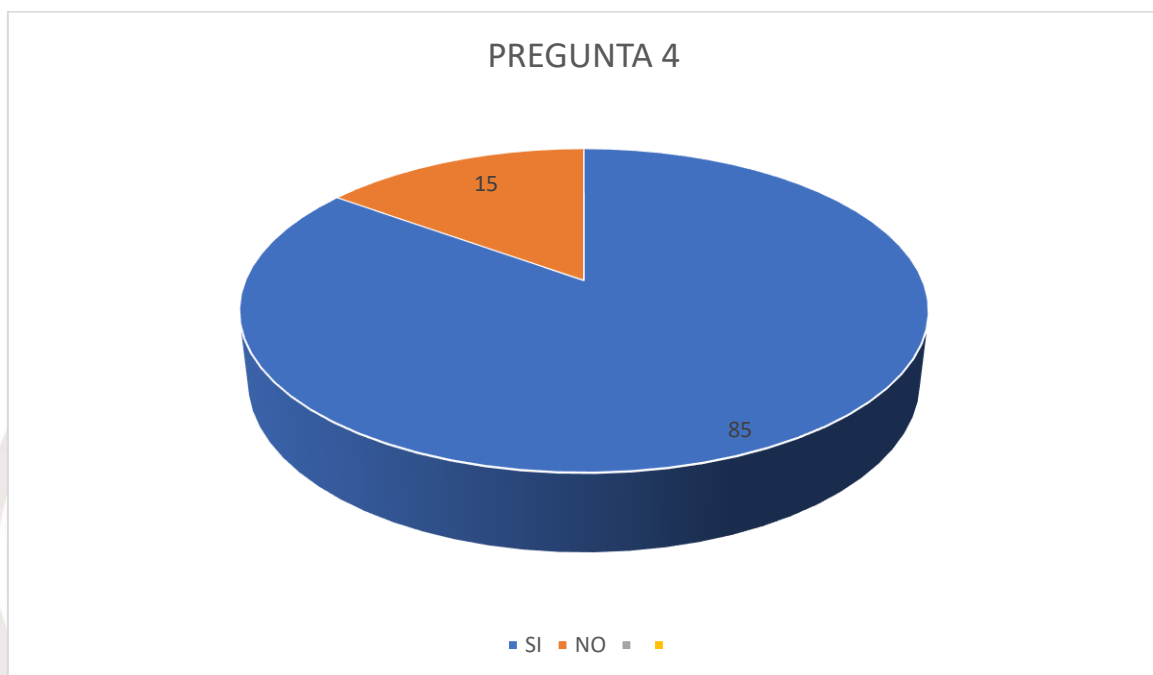
El 85% del estrato Abogados se pronunciaron indicando que saben el significado de mediación tributaria extraprocesal

PREGUNTA 4

¿Conoce la mediación Tributaria intraprocesal?

ALTERNATIVA	ESTRATO ABOGADO	PORCENTAJE
SI	17	85%
NO	03	15%
TOTAL	20	100%

GRÁFICO 4



Análisis e interpretación de resultados

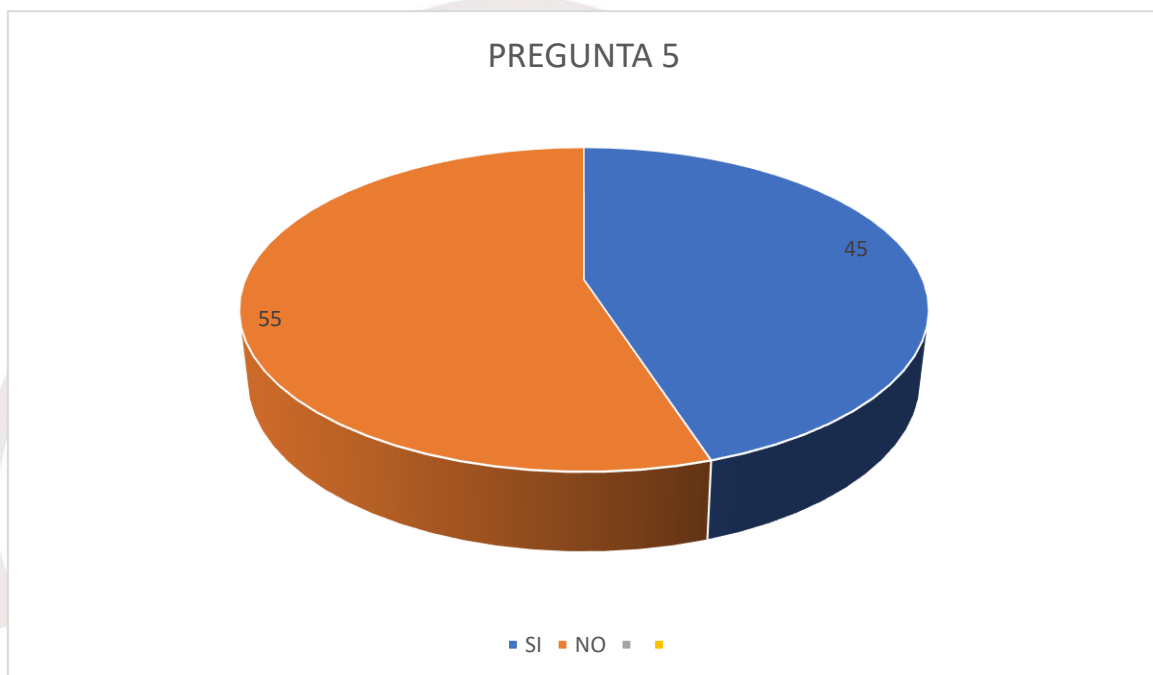
El 85% del estrato Abogados se pronunciaron indicando que también conocen la mediación tributaria extraprocesal

PREGUNTA 5

¿A realizado procesos de mediación tributaria en los años 2021-2022?

ALTERNATIVA	ESTRATO ABOGADO	PORCENTAJE
SI	09	45%
NO	11	55%
TOTAL	20	100%

GRÁFICO 5



Análisis e interpretación de resultados

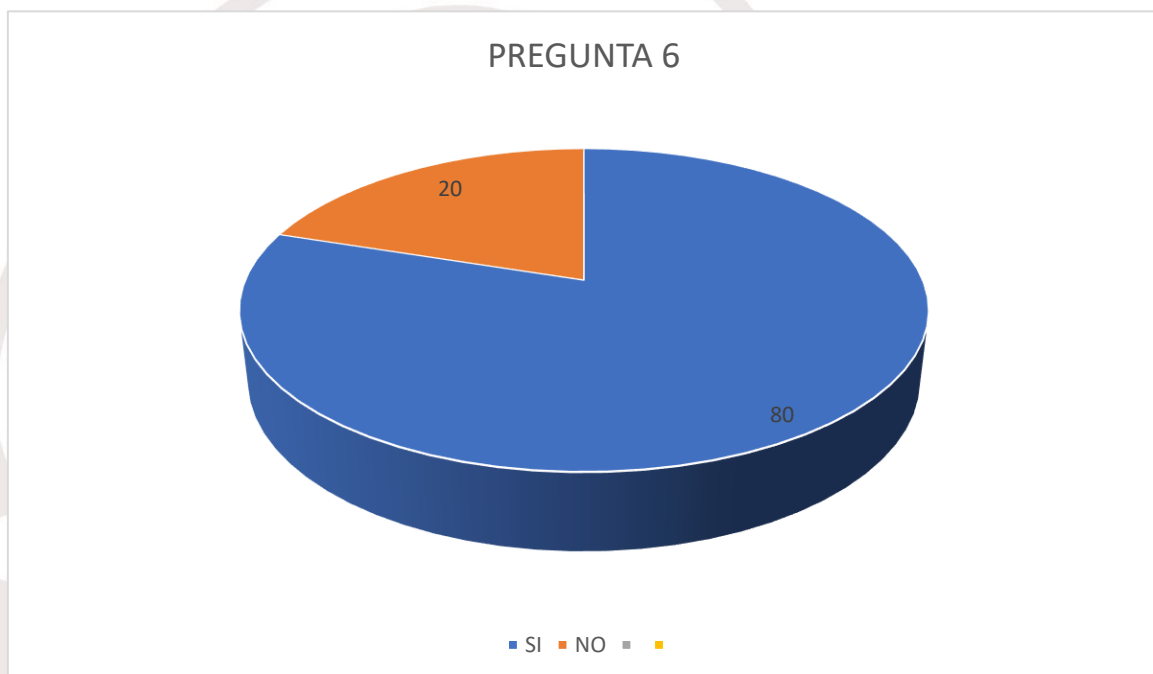
El 55% del estrato Abogados indican que no han realizado procesos de mediación tributaria mientras que el 45% manifiesta que si participa de la transacción tributaria por el Servicio de Rentas Internas

PREGUNTA 6

¿Considera los procesos de mediación más beneficiosos que un proceso administrativo o judicial?

ALTERNATIVA	ESTRATO ABOGADO	PORCENTAJE
SI	16	80%
NO	04	20%
TOTAL	20	100%

GRÁFICO 6



Análisis e interpretación de resultados

El 80% del estrato Abogados indican que la mediación tributaria es más rápida que un proceso judicial o administrativo mientras que el 20% manifiesta que el Servicio de Rentas Internas se demora en tramitar las solicitudes.

ESTRATO PROCURADORES DEL SERVICIO DE RENTAS INTERNAS

PREGUNTA 7

¿Conoce usted sobre los mecanismos alternativos de solución de conflictos?

ALTERNATIVA	ESTRATO PROCURADOR	PORCENTAJE
SI	10	100%
NO	0	0%
TOTAL	10	100%

GRÁFICO 7



Análisis e interpretación de resultados

El 100% del estrato Procuradores del Servicio de Rentas Internas indican que conoce la mediación tributaria.

PREGUNTA 8

¿Tiene conocimiento de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal, establece la mediación tributaria?

ALTERNATIVA	ESTRATO PROCURADOR	PORCENTAJE
SI	10	100%
NO	0	0%
TOTAL	10	100%

GRÁFICO 8



Análisis e interpretación de resultados

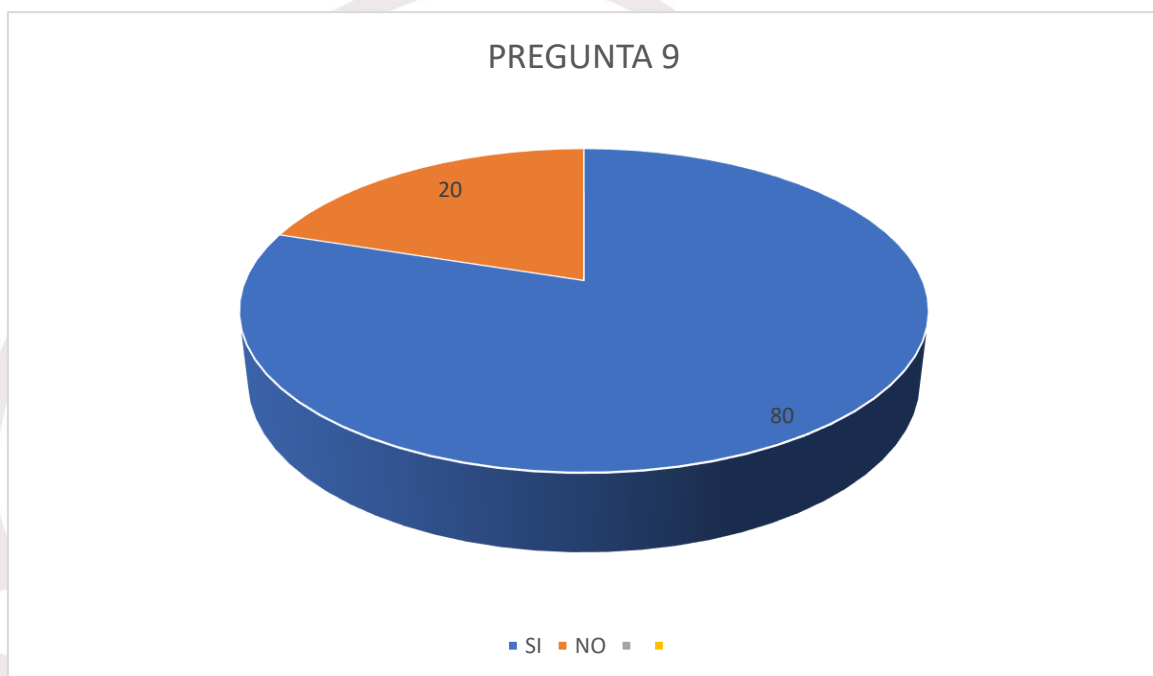
El 100% del estrato Procuradores del Servicio de Rentas Internas indican que conoce la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal, establece la mediación tributaria.

PREGUNTA 9

¿Considera que la mediación tributaria ha permitido aumentar la recaudación de tributos en la Dirección Zonal 9 del SRI?

ALTERNATIVA	ESTRATO PROCURADOR	PORCENTAJE
SI	08	80%
NO	02	20%
TOTAL	10	100%

GRÁFICO 9



Análisis e interpretación de resultados

El 80% del estrato Procuradores del Servicio de Rentas Internas indican que la mediación en materia tributaria aumentado la recaudación de los impuestos.

PREGUNTA 10

¿A participado en proceso de mediación en materia tributaria en los años 2021-2022?

ALTERNATIVA	ESTRATO PROCURADOR	PORCENTAJE
SI	10	100%
NO	0	0%
TOTAL	10	100%

GRÁFICO 10



Análisis e interpretación de resultados

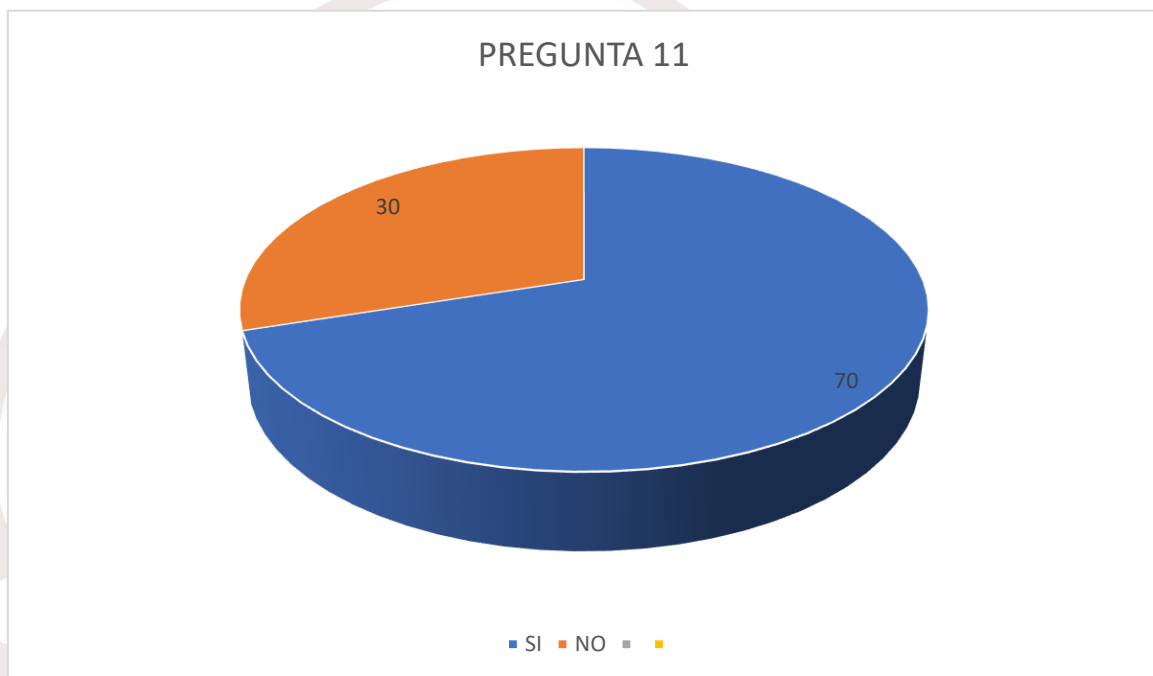
El 100% del estrato Procuradores del Servicio de Rentas Internas indican que participan o apoyan en procesos de mediación debido a que en los últimos años se incrementó las solicitudes por los beneficios tributario que obtiene el contribuyente.

PREGUNTA 11

¿Considera los procesos de mediación más beneficiosos que un proceso administrativo o judicial?

ALTERNATIVA	ESTRATO PROCURADOR	PORCENTAJE
SI	07	70%
NO	03	30%
TOTAL	10	100%

GRÁFICO 11



Análisis e interpretación de resultados

El 700% del estrato Procuradores del Servicio de Rentas Internas indican que si es beneficio el proceso de mediación, pero el 30% manifiesta que no ya que se incumple en su mayoría los acuerdos lo que obliga a iniciar un proceso de judicial incrementando la carga laboral.

El análisis de los resultados que muestran que la mayoría de abogados en libre ejercicio que se especializan en el área fiscal conocen y recomiendan la mediación en materia tributaria en Ecuador, esto revela los importantes hallazgos sobre el nivel de familiaridad y aceptación de la mediación en el ámbito tributario en el país, es alentador observar que un segmento significativo de abogados en ejercicio está familiarizado con la mediación en materia tributaria y la considera una opción recomendable. Esto sugiere un reconocimiento de los beneficios potenciales que la mediación puede ofrecer en la resolución de disputas fiscales, como la reducción de costos, la celeridad en la resolución de conflictos y la preservación de la relación entre las partes; sin embargo, la revelación de que existen porcentaje de los abogados encuestados desconoce la mediación en materia tributaria señala la necesidad de una mayor difusión y promoción de este mecanismo en el Ecuador. Por lo cual se puede plantear varias reflexiones importantes:

En primer lugar, sugiere que existe una brecha en el conocimiento y la información sobre la mediación tributaria entre los profesionales legales en ejercicio. Esto podría deberse a una falta de capacitación específica en mediación tributaria durante la formación académica o a una escasa difusión de este recurso en el ámbito profesional. Además, el desconocimiento de la mediación en materia tributaria podría indicar una falta de conciencia sobre las alternativas disponibles para la resolución de conflictos fiscales, lo que podría estar contribuyendo a la congestión de los tribunales y a la prolongación innecesaria de los litigios tributarios.

Por otro lado, la recomendación de realizar una mayor difusión de la mediación en materia tributaria en Ecuador es una medida acertada y necesaria. Esto implica la implementación de estrategias de sensibilización y educación dirigidas tanto a los profesionales del derecho como a los contribuyentes y a la sociedad en general.

Estas estrategias podrían incluir la organización de seminarios, talleres y conferencias sobre mediación tributaria, la producción y distribución de material informativo, la promoción de casos exitosos de mediación en materia tributaria, y la colaboración con instituciones académicas y profesionales para integrar la mediación tributaria en los programas de formación continua. Además, es importante destacar la

importancia de establecer un marco normativo claro y favorable para la mediación en materia tributaria, que brinde seguridad jurídica y fomente su utilización efectiva como herramienta de resolución de conflictos. Los resultados presentados subrayan la importancia de promover una mayor conciencia y comprensión de la mediación en materia tributaria en Ecuador, tanto entre los profesionales del derecho como entre los contribuyentes. Esto no solo contribuirá a mejorar la eficiencia y la efectividad en la resolución de disputas fiscales, sino que también fortalecerá el sistema de justicia tributaria en el país.



CONCLUSIONES

- Incremento en la aceptación y utilización: Para los años 2021-2022, se observó un aumento significativo en la aceptación y utilización de la mediación tributaria en Ecuador, tanto por parte de las empresas como de los contribuyentes individuales. Esto sugiere una mayor confianza en la eficacia de este mecanismo como una alternativa para resolver disputas fiscales de manera rápida y eficiente.
- Impulso gubernamental: La promoción activa por parte de las autoridades tributarias, en fue un factor clave en el crecimiento de la mediación tributaria en Ecuador durante el año 2022. Las campañas de sensibilización y capacitación, así como la mejora de la infraestructura y los recursos destinados a la mediación, contribuyeron a su mayor difusión y aplicación. Además, de la creación por parte del Servicio de Rentas Internas de una Unidad Especializada para gestionar los procesos sometidos a las transacciones extraprocesal e intraprocesal.
- Respuesta a la crisis económica: La pandemia de COVID-19 generó desafíos económicos significativos para las empresas y los contribuyentes en Ecuador. En este contexto, la mediación tributaria se presentó como una herramienta valiosa para mitigar los efectos adversos de la crisis, al permitir la rápida resolución de disputas fiscales y la prevención de litigios prolongados que podrían agravar la situación económica.
- Avances en la regulación y práctica: A finales del año 2021 y mediados del año 2022, se observaron avances en la regulación y la práctica de la mediación tributaria en Ecuador, con la introducción de disposiciones legales y procedimientos administrativos que facilitaron su aplicación y garantizaron la imparcialidad y la transparencia en el proceso. Estos avances fortalecieron el marco institucional necesario para impulsar el uso efectivo de la mediación como un mecanismo de resolución de conflictos en materia tributaria.

RECOMENDACIONES

- Continuar con la promoción y difusión: Es fundamental que las autoridades tributarias en Ecuador continúen promoviendo activamente la mediación tributaria mediante campañas de sensibilización y capacitación dirigidas a contribuyentes y empresas. Esta promoción puede incluir la divulgación de casos de éxito, la publicación de guías prácticas y la organización de eventos educativos para aumentar la conciencia sobre los beneficios y procedimientos de la mediación tributaria.
- Mejorar la accesibilidad y la transparencia: Es importante que se sigan implementando medidas para mejorar la accesibilidad y la transparencia en el proceso de mediación tributaria en Ecuador. Esto incluye la creación de centros de mediación tributaria en diferentes regiones del país para facilitar el acceso de los contribuyentes a este servicio, así como la adopción de prácticas que garanticen la imparcialidad y la transparencia en la selección de mediadores y en el desarrollo de las sesiones de mediación.
- Fortalecer la formación de mediadores especializados: Para garantizar la calidad y eficacia del proceso de mediación tributaria, es necesario fortalecer la formación y capacitación de mediadores especializados en asuntos fiscales. Esto puede incluir programas de formación específicos en materia tributaria, así como la creación de un registro oficial de mediadores tributarios certificados que cumplan con los estándares de competencia y ética profesional requeridos.
- Fomentar la colaboración interinstitucional: Es importante promover la colaboración entre las autoridades tributarias, el poder judicial, el sector privado y la sociedad civil para fortalecer el desarrollo y la aplicación de la mediación tributaria en Ecuador. Esto puede incluir la creación de alianzas estratégicas, la cooperación en la resolución de casos complejos y la participación activa en la formulación de políticas y programas relacionados con la mediación tributaria. La colaboración interinstitucional puede contribuir a generar un entorno propicio para la resolución efectiva de conflictos fiscales y al fortalecimiento del estado de derecho en el país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, J. (2014). Derecho Administrativo y transigibilidad. *Revista Ecuatoriana de Arbitraje* (6), (p. 263)
- Asamblea Nacional del Ecuador. Código Civil. [CC]. (15 de mayo de 2005). RO. 45 de 24 de junio de 2005.
- Asamblea Nacional del Ecuador. Ley de Arbitraje y Mediación. [LAM]. (29 de noviembre de 2006). RO. 417 de 14 de diciembre de 2006.
- Aucejo, E. (2016). Sistemas de Resolución Alternativa de Conflictos (ADR) en derecho tributario español y comparado. Propuestas para Latinoamérica y España. *Revista Derecho del Estado*. Universidad Externado de Colombia, Colombia. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337650446001>
- Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (2008).
- Constitución Política de la República del Ecuador [Const.]. (1979). (artículo 118). Codificación de 1979
- Constitución Política de la República del Ecuador [Const.]. (1998). (artículo 191) Corte Constitucional. (29 de enero de 2020) Sentencia 27-12-IN/20. [JP Hernán Salgado Pesantes]
- Crespo, J. (2011). Proyección de los Métodos Alternativos para la Solución de Conflictos en el Sector Público. *Revista el mediador* (5). (pp. 22-25)
- Durán Chávez, C. E., Égüez Valdivieso, E., Arandi Viñamagua, A. F., y Yancha Ruiz, M. V. (2020). Catálogo de materias y asuntos transigibles en mediación en la República del Ecuador. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 3(3), 71-81.
- Highton, E. y Álvarez, G. (1996). *Mediación para Resolver Conflictos*. 2ª. Edición. Buenos Aires, Argentina: Editorial
- Procuraduría General del Estado. [PGE]. (04 de diciembre de 2019). Los procesos tributarios son intransigibles. *Boletín de Prensa UCS/104*.
- Romero-Flor, L. (2013). La reserva de ley como principio fundamental del derecho tributario. *Revista Derecho y políticas públicas*. Volumen 15 Número 18 de julio – diciembre 2013
- Romero, L. (S/N). Observaciones Críticas al Instituto de la Mediación Tributaria Italiana. P.p. 69-86

Servicio de Rentas Internas. Instructivo para la Aplicación de la Transacción en Materia Tributaria (Resolución NAC-DGERCGC22-00000036)

Tapia, E. (04 de octubre de 2022). El SRI ha cobrado USD 23 millones a deudores con mediaciones. PRIMICIAS. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/sri-deudores-cobro-lento/>

Toscano, L. (2013). Procedimientos Administrativos y Contenciosos en Materia Tributaria. 2ª. Edición. Quito, Ecuador: IMAGENPRESS, Editores S.A.

Troya, J. (2015). Lecciones de Derecho Tributario con las últimas reformas. Ediciones Fausto Reinoso.

Troya, J. y Simone, C. (2014). Manual de Derecho Tributario. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones

Viola Demestre, I. (2010). La confidencialidad en el procedimiento de mediación. Revista de Internet, Derecho y Política. Universitat Oberta de Catalunya

ANEXO 1

ENTREVISTA (Abogados)

Entrevista dirigida abogados libre ejercicio especializados en derecho tributario de la ciudad de Quito

ENTREVISTADOR: William Daniel Martínez Narváez

FECHA:

LUGAR:

1.- ¿Conoce usted sobre los mecanismos alternativos de solución de conflictos?

Si No

2.- ¿Tiene conocimiento de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal, establece la mediación tributaria?

Si No

3.- ¿Conoce la mediación Tributaria Extraprocésal?

SI NO

4.- ¿Conoce la mediación Tributaria intraprocésal?

SI NO

5.- ¿A realizado procesos de mediación tributaria en los años 2021-2022?

SI NO

6.- ¿Considera los procesos de mediación más beneficiosos que un proceso administrativo o judicial?

SI NO

ANEXO 2

ENTREVISTA (Procuradores)

Entrevista dirigida para los procuradores del Servicio de Rentas Internas de la Dirección Zonal 9 (Quito).

ENTREVISTADOR: William Daniel Martínez Narváez

FECHA:

LUGAR:

1.- ¿Conoce usted sobre los mecanismos alternativos de solución de conflictos?

Si No

2.- ¿Tiene conocimiento de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal, establece la mediación tributaria?

Si No

3.- ¿Considera que la mediación tributaria ha permitido aumentar la recaudación de tributos en la Dirección Zonal 9 del SRI?

SI NO

4.- ¿A participado en proceso de mediación en materia tributaria en los años 2021-2022?

SI NO

5.- ¿Considera los procesos de mediación más beneficiosos que un proceso administrativo o judicial?

SI NO