

**Mediación y justicia contencioso-tributaria en Ecuador: límites jurídicos,
transigibilidad de la obligación tributaria y diseño de un modelo de solución
consensuada de controversias.**

Mediation and tax litigation in Ecuador: legal limits, scope for settling tax obligations,
and design of a consensual dispute resolution model.

Mediação e justiça contencioso-tributária no Equador: limites jurídicos, transigibilidade
da obrigação tributária e desenho de um modelo de solução consensual de controvérsias.

Jonathan Eduardo López Poveda
Universidad Internacional del Ecuador
Ecuador
info@lopezygomez.com
<https://orcid.org/0009-0009-7058-4279>

Nathalie Fernanda Gómez Suárez
Universidad Internacional del Ecuador
Ecuador
gerencia@lopezygomez.com
<https://orcid.org/0009-0002-2227-7599>

Forma de citación en APA, séptima edición.

López, J; Gómez, N. (2026). *Mediación y justicia contencioso-tributaria en Ecuador: límites jurídicos, transigibilidad de la obligación tributaria y diseño de un modelo de solución consensuada de controversias*. Revista Ibero Research, 1(7), 970 - 1008.

Fecha de presentación: 01/10/2026

Fecha de aceptación: 04/10/2026

Fecha de publicación: 05/10/2026

Resumen

La solución consensuada de controversias tributarias exige compatibilizar la autonomía del contribuyente con la legalidad y la protección del crédito público. El objetivo fue delimitar la transigibilidad de la obligación tributaria en Ecuador y diseñar un modelo articulado con la justicia contencioso-tributaria. Se desarrolló una investigación cualitativa, jurídica, documental y propositiva, mediante interpretación sistemática de normas, examen de jurisprudencia constitucional y comparación funcional con México y Brasil; se incorporó una descripción secundaria de acuerdos y recaudación publicados para 2022–marzo de 2025. El análisis distinguió la controversia sobre hechos y aplicación concreta de conceptos indeterminados de la negociación inadmisibles del contenido general de la ley; identificó restricciones adicionales derivadas de la firmeza, la cosa juzgada, la representación y el objeto del crédito. Se elaboraron una matriz de transigibilidad y un modelo de seis fases, con controles de competencia, prueba, consentimiento, motivación y cumplimiento. Se concluyó que la viabilidad del acuerdo depende de una admisibilidad diferenciada y de la conservación de las vías de defensa sobre cuestiones no acordadas. El modelo constituye una propuesta jurídica susceptible de evaluación institucional, sin atribuirle eficacia empírica previamente demostrada.

Palabras clave: reserva de ley; crédito público; debido proceso; autocomposición; seguridad jurídica.

Abstract

Consensual resolution of tax disputes requires reconciling taxpayer autonomy with legality and protection of public revenue claims. This study aimed to delimit the scope of tax settlements in Ecuador and design a model coordinated with tax litigation. A qualitative, documentary and proposal-oriented legal study was conducted through systematic statutory interpretation, examination of constitutional case law and functional comparison with Mexico and Brazil; a secondary description of published settlement and revenue figures for 2022–March 2025 was included. The analysis distinguished disputes concerning facts and the concrete application of indeterminate legal concepts from impermissible bargaining over the general meaning of legislation; it identified additional restrictions arising from administrative finality, *res judicata*, representation and the nature of the claim. A settlement eligibility matrix and a six-stage model were developed, incorporating controls over authority, evidence, consent, reasoning and compliance. The study concludes that viable settlements require differentiated admissibility and preservation of remedies concerning unresolved issues. The model is a legal proposal open to institutional evaluation, without claiming previously demonstrated empirical effectiveness.

Keywords: statutory reservation; public revenue claims; due process; consensual dispute resolution; legal certainty.

Resumo

A solução consensual de controvérsias tributárias exige compatibilizar a autonomia do contribuinte com a legalidade e a proteção do crédito público. O objetivo foi delimitar a transigibilidade da obrigação tributária no Equador e formular um modelo articulado com a justiça contencioso-tributária. Desenvolveu-se uma pesquisa qualitativa, jurídica, documental e propositiva, mediante interpretação sistemática de normas, exame da jurisprudência constitucional e comparação funcional com México e Brasil; incorporou-se uma descrição secundária de acordos e arrecadação publicados para 2022–março de 2025. A análise distinguiu as controvérsias sobre fatos e aplicação concreta de conceitos indeterminados da negociação inadmissível do conteúdo geral da lei; identificou restrições adicionais decorrentes da definitividade administrativa, da coisa julgada, da representação e do objeto do crédito. Elaboraram-se uma matriz de transigibilidade e um modelo de seis fases, com controles de competência, prova, consentimento, fundamentação e cumprimento. Concluiu-se que a viabilidade do acordo depende de admissibilidade diferenciada e da preservação dos meios de defesa sobre questões não acordadas. O modelo constitui uma proposta jurídica sujeita à avaliação institucional, sem lhe atribuir eficácia empírica previamente demonstrada.

Palavras-chave: reserva legal; crédito público; devido processo; autocomposição; segurança jurídica.

Introducción

La controversia tributaria enfrenta dos exigencias que deben realizarse simultáneamente: obtener los recursos legalmente debidos y proteger a quienes soportan el ejercicio de las potestades públicas. La existencia de una obligación fiscal no elimina el derecho a discutir su determinación; tampoco la conveniencia de terminar un litigio autoriza a sustituir la ley por preferencias particulares. En ese espacio se sitúa el problema de la mediación tributaria ecuatoriana, cuyo fundamento debe construirse desde la legalidad, la competencia y la tutela efectiva.

La Constitución de la República del Ecuador reconoce los métodos alternativos de solución de conflictos en materias transigibles, mientras reserva a los órganos competentes la creación y regulación de los tributos. Sus artículos 75, 76, 82, 173, 190, 226, 300 y 301 relacionan acceso a la justicia, defensa, seguridad jurídica, control de la Administración y potestad fiscal. Su lectura conjunta impide identificar el interés público exclusivamente con el mantenimiento de toda pretensión recaudatoria inicialmente formulada (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008).

La Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19 incorporó en 2021 un régimen específico de transacción al Código Tributario. Esta habilitación transformó el análisis: la cuestión principal dejó de ser la admisibilidad abstracta de cualquier acuerdo y pasó a consistir en determinar quién puede celebrarlo, sobre qué materias y con cuáles efectos. La mediación requiere, por tanto, una explicación diferenciada según el estado jurídico de cada obligación (Presidencia de la República del Ecuador, 2021a).

La distinción conceptual es decisiva. La mediación designa un procedimiento asistido por un tercero neutral; la transacción expresa el acuerdo que resuelve una controversia mediante concesiones jurídicamente admisibles. La justicia contencioso-tributaria, por

su parte, ejerce control jurisdiccional y decide los desacuerdos sometidos a su competencia. Aunque estos instrumentos pueden articularse, sus funciones no son intercambiables: el mediador no determina unilateralmente el tributo ni reemplaza al tribunal competente (Congreso Nacional del Ecuador, 2006).

La doctrina ecuatoriana sobre solución alternativa de conflictos tributarios precede a la reforma. Troya Jaramillo (2004) examinó la relación entre mecanismos alternativos, legalidad, indisponibilidad y jurisdicción, principalmente desde el arbitraje y la tributación internacional. Su aporte permite reconocer que la discusión tiene antecedentes conceptuales; no constituye, sin embargo, habilitación suficiente para trasladar al régimen interno actual cualquier mecanismo de decisión privada. Cada modalidad requiere una base normativa y un objeto propios.

El estudio histórico de Romero Jarrín y Garza de la Vega (2023) distingue antecedentes legislativos limitados de la incorporación más estable de la mediación tributaria. Esta perspectiva evita presentar la reforma como un simple traslado de técnicas civiles al derecho público. También permite separar las disposiciones transitorias adoptadas en coyunturas fiscales de las reglas permanentes de solución de controversias, separación necesaria para no atribuir vigencia indefinida a beneficios temporales.

El libro de López Poveda y Gómez Suárez (2026c) sitúa la voluntariedad, la neutralidad y la confidencialidad entre los elementos organizadores de la mediación; reconoce, además, que su aplicación tributaria depende de los límites del ordenamiento. Este antecedente se utiliza para fundamentar la calidad del procedimiento consensual. El presente estudio desarrolla una cuestión distinta: convertir esos límites en criterios verificables de admisibilidad y conectarlos con los efectos administrativos y jurisdiccionales del acuerdo.

Las publicaciones de los mismos autores sobre procedimiento administrativo de impugnación tributaria examinan motivación, defensa y acceso a las vías de control (López Poveda & Gómez Suárez, 2026a, 2026b). Se integran como antecedentes del problema de garantías, sin reproducir sus matrices ni sus recuentos jurisprudenciales. La contribución buscada consiste en organizar la transición entre controversia, negociación, acuerdo y litigio remanente, aspecto que requiere una unidad de análisis diferente de la revisión general de actos administrativos.

La economía digital agrega problemas de identificación de operaciones y valoración de información. López Poveda y Gómez Suárez (2026e) estudian los desafíos fiscales de plataformas, intangibles y territorialidad; su pertinencia aquí se circunscribe a explicar por qué algunas controversias exigen reconstrucción documental especializada. La complejidad tecnológica puede justificar un diálogo técnico sobre hechos discutidos, pero no constituye una excepción autónoma a la reserva de ley ni una autorización para negociar tributos inexistentes.

El problema de investigación se formula de la siguiente manera: ¿cómo estructurar una solución consensuada de controversias tributarias que aproveche los márgenes legales de acuerdo, preserve el crédito público y garantice defensa efectiva antes, durante y después del proceso contencioso? La pregunta presupone distinguir incertidumbre probatoria, controversia interpretativa, firmeza administrativa y cosa juzgada; sin esa separación, la admisión de solicitudes puede oscilar entre una restricción excesiva y una disponibilidad fiscal jurídicamente injustificada.

La relevancia del estudio reside en construir criterios aplicables a decisiones concretas. Una política de acuerdos necesita identificar el objeto que se modifica, la prueba que justifica esa modificación y la competencia de quien la acepta. La sola invocación de eficiencia resulta insuficiente: un procedimiento rápido puede producir un acuerdo

inválido, mientras un rechazo motivado puede proteger correctamente derechos y recursos públicos. La evaluación debe considerar conjuntamente legalidad, acceso y ejecución.

El objetivo general fue delimitar los límites jurídicos de la transigibilidad y diseñar un modelo de solución consensuada para Ecuador. Se plantearon como objetivos específicos sistematizar las materias admisibles, identificar garantías y efectos procesales, contrastar experiencias comparadas y establecer fases y mecanismos de control. La proposición orientadora sostiene que el acuerdo es jurídicamente sostenible cuando la selección del objeto, la justificación probatoria y la coordinación procesal se verifican de manera acumulativa, sin convertirlas en una presunción de eficacia práctica.

Metodología

Se desarrolló una investigación cualitativa, jurídico-dogmática, documental y propositiva, con apoyo descriptivo de datos secundarios. El objeto estuvo constituido por las condiciones jurídicas de validez y funcionamiento de la solución consensuada, no por las conductas de una muestra de contribuyentes. Se aplicaron interpretación sistemática, análisis de especialidad normativa y comparación funcional; no se realizaron entrevistas, encuestas, experimentos ni estimaciones de impacto causal sobre recaudación o duración de litigios.

La consulta documental se cerró el 4 de octubre de 2026. Se examinaron fuentes publicadas entre 2021 y esa fecha y se incluyeron normas anteriores indispensables, junto con un antecedente doctrinal de 2004 por su relación directa con legalidad e indisponibilidad. El intervalo identifica el alcance de la búsqueda, no una garantía de exhaustividad del universo de publicaciones. Se distinguió la fecha de expedición de cada instrumento de la fecha de su publicación o incorporación a un portal digital.

La búsqueda se efectuó mediante consultas web en español e inglés, con combinaciones de mediación tributaria, transacción tributaria, obligación tributaria, indisponibilidad, tutela judicial efectiva, tax mediation, tax settlement y taxpayer rights. Se utilizaron portales del SRI, la Corte Constitucional, la Asamblea Nacional, la Función Judicial, revistas universitarias y editoriales académicas; para la comparación se consultaron documentos de PRODECON y legislación brasileña. Las expresiones se combinaron con nombres de autores y números de resoluciones o sentencias.

Se incluyeron documentos con autoría o procedencia institucional identificable, texto accesible y conexión directa con el objeto estudiado. Se excluyeron resúmenes comerciales como fundamento normativo, referencias con identificadores incompletos y afirmaciones jurisprudenciales obtenidas únicamente de citas de terceros. Los artículos de Ibero Research se seleccionaron por su relación con procedimiento, impugnación y límites interpretativos; los libros se verificaron en el catálogo editorial y sus textos digitales, evitando inferir contenido exclusivamente de las portadas.

La extracción jurídica se organizó en cinco campos: fuente y jerarquía, supuesto de aplicación, contenido permitido, restricción y efecto procedimental. Las disposiciones se contrastaron con el Código Tributario, la ley reformativa de 2021, el Decreto Ejecutivo 304 (Presidencia de la República del Ecuador, 2021b) y las resoluciones del SRI (2022a, 2022b). La lectura conjunta permitió identificar reglas especiales, evitar la utilización de compilaciones anteriores a la reforma como texto completo del régimen y diferenciar normativa de propuestas doctrinales de modificación.

Se seleccionaron cuatro decisiones constitucionales por su utilidad para resolver problemas delimitados: habilitación y suficiencia recaudatoria, motivación, competencia en medidas personales y acceso temporal al recurso. Se registró el alcance de cada decisión y se distinguió su regla directa de las inferencias empleadas en el diseño. No se

atribuyó a una sentencia sobre casación histórica una regulación vigente de todos los plazos, ni a una sentencia sobre cautelas la autorización de acuerdos tributarios concretos.

El componente cuantitativo utilizó la tabla de acuerdos y recaudación de Romero Jarrín y Garza de la Vega (2026), quienes identifican como origen un oficio del SRI. Se trabajó con esa publicación como fuente secundaria, sin afirmar acceso al registro administrativo original. Las cifras anuales de acuerdos y montos se transcribieron y se calculó el cociente entre recaudación y acuerdos del mismo período; los cálculos y las figuras se realizaron con Python y Matplotlib.

Se detectaron diferencias entre los totales y las clasificaciones de solicitudes de la fuente; por ello se excluyeron los denominadores de ingreso, las tasas de éxito y las comparaciones de pendientes. Se conservaron únicamente las cifras coherentes dentro de la tabla de acuerdos y recaudación. Enero–marzo de 2025 se trató como período parcial; no se anualizó. El cociente calculado representa un promedio agregado, no la distribución de montos individuales ni la probabilidad de obtener un acuerdo.

La propuesta se construyó mediante síntesis analítica de los requisitos normativos y contraste con riesgos procedimentales. Se verificó internamente la correspondencia entre cada fase, el actor competente, el documento de soporte y la consecuencia de un resultado negativo. Esta comprobación fue lógica y jurídica, no validación por expertos ni prueba de campo. La investigación empleó documentos públicos y cifras agregadas, sin tratamiento de expedientes personales; sus límites comprenden la ausencia de observación institucional y de acceso a microdatos.

Resultados

El primer resultado fue la identificación de una transigibilidad condicionada. El Código Tributario (Congreso Nacional del Ecuador, 2005, con la reforma de 2021) reconoce expresamente la transacción, pero no convierte a la Administración en titular de una libertad equivalente a la de un acreedor privado. La autorización se refiere a supuestos determinados y exige competencia, objeto permitido y procedimiento. De esta estructura se deriva que la admisibilidad debe examinarse respecto de cada pretensión y componente de la obligación, no solamente respecto del expediente considerado en conjunto.

La indisponibilidad del crédito público admite una lectura compatible con esa habilitación: impide el abandono arbitrario de recursos legalmente debidos, pero no bloquea las formas de terminación que la propia ley establece. Una disminución de la pretensión inicialmente formulada puede responder a la delimitación probatoria de la deuda realmente sustentable. En cambio, reducir un capital cierto únicamente por conveniencia comercial requiere una autorización que no puede inferirse de la voluntad coincidente de las partes.

El artículo 56.2 distingue entre hechos de valoración incierta, aplicación concreta de conceptos indeterminados y entendimiento general de estos conceptos. La primera operación se refiere a determinar qué ocurrió o cómo se acredita; la segunda vincula circunstancias particulares con un estándar legal abierto; la tercera alteraría el sentido general del ordenamiento. La posibilidad de acordar las dos primeras, dentro de sus condiciones, no permite negociar la tercera (Presidencia de la República del Ecuador, 2021a, art. 79).

La distinción exige desagregar las controversias mixtas. Un desacuerdo puede combinar documentos contradictorios y una interpretación incompatible con la ley; la existencia

del primer componente no legitima el segundo. Se propone identificar por separado el hecho, su fuente de acreditación, la norma aplicable y el efecto de la concesión. Si el ajuste solo es explicable modificando una tarifa o inventando una exención, el problema deja de ser probatorio y debe excluirse del acuerdo.

El antecedente sobre tipicidad de López Poveda y Gómez Suárez (2026d) diferencia interpretación, calificación y analogía y delimita su relación con la reserva de ley. Su utilidad para esta investigación consiste en evitar que la mediación se utilice para incorporar supuestos gravados o beneficios mediante semejanza. El modelo propuesto toma esa frontera como requisito de entrada y desarrolla después la justificación del acuerdo; no reproduce el test de calificación contenido en aquella publicación.

La firmeza introduce una restricción adicional. Cuando el acto no impugnado judicialmente ya es firme o ejecutoriado, la vía extraprocesal no reabre libremente la formación de la base imponible. El análisis se concentra en facilidades, plazos y medidas cautelares, junto con las condiciones especiales que permiten tratar intereses. La controversia sobre determinación todavía abierta y la negociación del cumplimiento de una deuda consolidada requieren, por consiguiente, expedientes de admisibilidad diferentes.

La tabla 1 sintetiza esta clasificación. La categoría condicionada no significa aprobación presumida; indica que existe una habilitación cuyo cumplimiento debe acreditarse. La exclusión se refiere al objeto descrito, sin impedir utilizar las vías administrativas o jurisdiccionales que correspondan para discutir una actuación ilegal. La columna de control permite vincular cada decisión de admisibilidad con una evidencia concreta, evitando que el resultado dependa de etiquetas generales como complejidad o conveniencia fiscal.

Tabla 1
Matriz de transigibilidad de controversias tributarias

Objeto o situación	Calificación jurídica	Control determinante
Hechos controvertidos de valoración incierta	Condicionada durante determinación o controversia judicial.	Individualizar incertidumbre y prueba; CT, art. 56.2.
Concepto jurídico indeterminado	Admisible su aplicación concreta; excluido negociar su significado general.	Distinguir hechos del caso y regla abstracta.
Tarifa, creación de exención o anulación de norma general	Excluida del acuerdo individual.	Reserva de ley y prohibición del art. 56.2.
Intereses, recargos y multas	Condicionada por objeto, fase y habilitación aplicable.	Desagregar componentes; no presumir descuento automático.
Acto firme sin impugnación judicial	Ámbito restringido de cumplimiento.	Facilidades, plazos y cautelas; intereses bajo condiciones legales.
Revisión extraordinaria pendiente	Ámbito restringido; no reapertura automática de la base.	Decreto 304, art. 22, y garantías del saldo.
Sentencia firme en ejecución coactiva	Solo formas de cumplimiento y facilidades permitidas.	No rediscutir hechos ni normas de la base imponible.
Impuestos efectivamente retenidos o percibidos no entregados	Excluidos conforme al instructivo aplicable al SRI.	Verificar naturaleza del crédito, no solo su denominación.
Ausencia de declaración o declaraciones sin pago	Exclusión según requisitos legales y del instructivo.	Declaración, fecha pertinente y pago; CT, art. 56.3.
Medidas cautelares	Condicionada por naturaleza y autoridad competente.	Distinguir medidas reales de personales y tramitar la decisión pertinente.

Nota. Elaboración propia a partir del Código Tributario (CT), arts. 56.2–56.13; Presidencia de la República del Ecuador (2021a, 2021b); SRI (2022a, 2022b); CCE (2022a). La clasificación no sustituye el examen individual del expediente.

La matriz muestra que la transigibilidad cambia con la naturaleza de la pretensión y la fase del conflicto. El mismo tributo puede admitir discusión probatoria durante la determinación y quedar limitado al cumplimiento después de consolidarse judicialmente. La consecuencia operativa es la necesidad de clasificar componentes, separar exclusiones y registrar qué permanece controvertido; una autorización genérica para mediar no reemplaza ese análisis individualizado.

Los intereses requieren especial precisión. La remisión prevista bajo determinadas condiciones no equivale a una condonación ordinaria de capital ni a un derecho automático del solicitante. El pago inmediato de la totalidad del principal constituye un supuesto relevante, pero debe relacionarse con las exigencias aplicables al caso y con el informe correspondiente. En coactiva, el instructivo reformado incorpora además la consideración de difícil recaudo (Servicio de Rentas Internas [SRI], 2022b).

La mención legal de recargos y multas tampoco habilita una política general de descuentos negociados. Debe identificarse el componente discutido, su fundamento y el alcance permitido por la fase procedimental. Asimismo, el tratamiento patrimonial de una obligación no extingue por sí mismo responsabilidades de naturaleza penal. La depuración del objeto exige distinguir capital, accesorios, sanciones administrativas y cuestiones ajenas a la competencia tributaria antes de formular alternativas económicas.

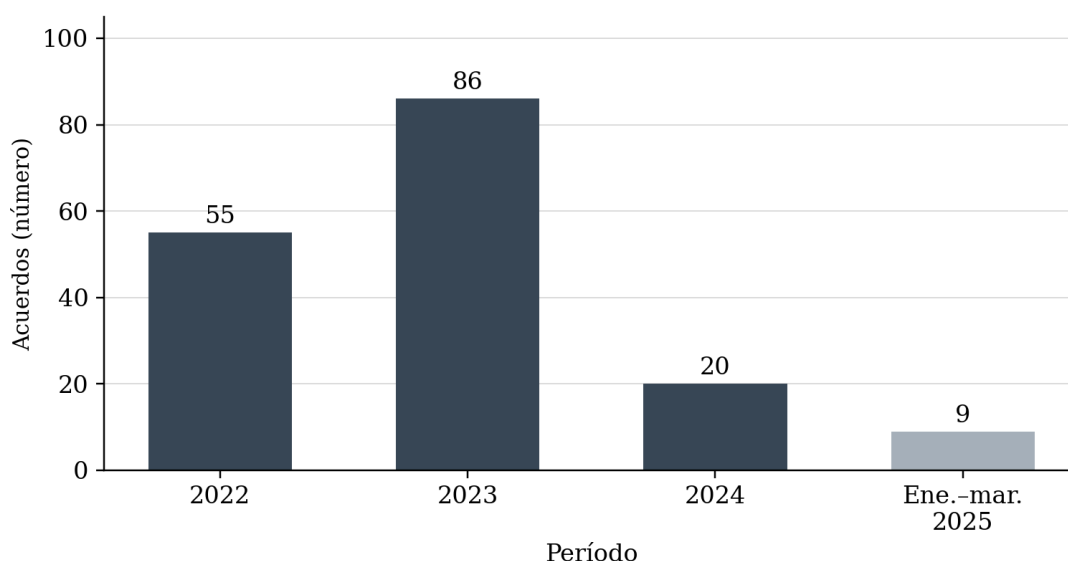
La condición de declaración y pago exige una verificación documental separada del examen de fondo. El artículo 56.3 contiene requisitos de legitimación material que no pueden suplirse mediante una promesa genérica de regularización futura. La solicitud debe identificar la declaración, el tributo, el período y los pagos pertinentes; cualquier duda sobre su cumplimiento debe resolverse expresamente. La negociación posterior no debe convertirse en una vía para eludir una exclusión de acceso establecida por la ley.

También resulta relevante distinguir errores de liquidación y auténticas concesiones. Cuando una operación aritmética es incorrecta o una prueba concluyente elimina la premisa del ajuste, la solución jurídica puede exigir corrección por las vías aplicables. Presentar el reconocimiento de ese error como una ventaja discrecional confunde legalidad con negociación. El modelo reserva el acuerdo para su objeto permitido y exige explicar por qué existe incertidumbre subsistente que justifica concesiones recíprocas.

Para contextualizar el uso del mecanismo, la figura 1 representa los acuerdos anuales de una serie secundaria publicada. Se conserva el corte parcial de 2025 y se omiten tasas construidas con denominadores incompatibles. Esta representación describe actividad registrada en la fuente; no permite estimar por sí sola la demanda potencial, la accesibilidad territorial ni la efectividad general de la mediación tributaria.

Figura 1

Acuerdos tributarios reportados por periodo



Nota. Elaboración propia con datos de Romero Jarrín y Garza de la Vega (2026, tabla 3, p. 267). 2025 comprende enero-marzo; no es un año completo.

La serie registra 55 acuerdos en 2022, 86 en 2023 y 20 en 2024; los nueve de 2025 corresponden únicamente a enero-marzo. El mayor número anual se concentra en 2023. Estas diferencias no demuestran cambios causados por una reforma particular, pues faltan cohortes comparables, duración individual de los trámites y clasificación homogénea de las solicitudes (Romero Jarrín & Garza de la Vega, 2026).

El segundo resultado consiste en una arquitectura de garantías distribuida entre admisión, negociación y formalización. La protección no se agota en permitir la presencia de un abogado: requiere acceso al sustento de la pretensión, oportunidad de contradicción, identificación del representante competente y conocimiento de las

consecuencias del acuerdo. La voluntad resulta jurídicamente significativa cuando las partes comprenden qué aceptan, qué abandonan y qué cuestiones conservan abiertas.

La sentencia 110-21-IN/22 y acumulados descartó que la incorporación de la transacción vulnerara por sí misma la suficiencia recaudatoria. Su razonamiento relacionó controversia, incertidumbre y concesiones recíprocas dentro del marco jurídico, junto con la buena fe administrativa. No declaró que todo acuerdo fuera conveniente ni sustituyó la evaluación individual. La tabla 2 diferencia ese pronunciamiento directamente tributario de otras decisiones utilizadas para construir controles complementarios (Corte Constitucional del Ecuador [CCE], 2022c).

Tabla 2

Jurisprudencia y controles aplicables al modelo

Decisión	Regla relevante	Aplicación y límite
1158-17-EP/21	Motivación con fundamentación suficiente; distingue inexistencia, insuficiencia y apariencia.	Sustentar decisiones e informes; no atribuir función jurisdiccional al mediador.
8-19-CN/22	La medida personal exige intervención judicial; límites a la competencia del ejecutor.	No prometer efectos sobre medidas ajenas a la competencia del firmante.
41-21-CN/22	Interpretación conforme del cómputo de casación en causas sujetas a un régimen anterior.	Orientación garantista; no es una regla general de suspensión por mediación.
110-21-IN/22 y acumulados	La transacción es compatible con suficiencia recaudatoria bajo las condiciones examinadas.	Justificar el caso concreto; no presumir validez de cualquier reducción.

Nota. Síntesis propia de CCE (2021, 2022a, 2022b, 2022c). Se distingue la regla del precedente de su utilización analítica en la propuesta.

La utilidad de la matriz jurisprudencial radica en delimitar inferencias. La motivación suficiente orienta el informe y las decisiones públicas, pero no transforma al mediador en juez; la protección del acceso al recurso aconseja cuidar los cómputos, sin inventar una suspensión universal; la competencia sobre medidas personales obliga a reconocer al órgano jurisdiccional. Así, cada antecedente aporta un control específico y conserva su ámbito material y temporal.

La decisión administrativa de comparecer y formular una propuesta debe explicitar la relación entre expediente y norma. Una fórmula como conveniencia institucional no identifica qué riesgo jurídico se evita, qué evidencia se pondera ni cuál es la alternativa de continuar el proceso. La fundamentación puede ser proporcional a la complejidad, pero debe permitir reconstruir la decisión. La tipología de deficiencias motivacionales de la sentencia 1158-17-EP/21 ofrece un criterio de contraste, sin convertirlo en un formulario mecánico (CCE, 2021).

La igualdad exige examinar comparabilidad y diferencias relevantes. El artículo 56.4 impide tratar las concesiones de otro caso como precedente vinculante automático, pero contempla circunstancias plenamente idénticas o equivalentes. Por ello, el registro institucional propuesto debe explicar tanto la similitud como las razones de apartamiento. Un acuerdo anterior no crea una exención general; tampoco autoriza diferencias inexplicadas entre situaciones que comparten los elementos jurídicamente determinantes.

La confidencialidad protege el diálogo, pero plantea un problema propio del derecho público: debe coexistir con documentación suficiente de la actuación administrativa. Se propone separar las comunicaciones negociales del expediente justificativo de la decisión, con acceso restringido según el régimen correspondiente. El artículo 23 del Decreto Ejecutivo 304 califica el informe técnico de costo-beneficio como confidencial y reservado. La publicidad del desempeño puede apoyarse en información agregada y anonimizada; no exige exponer propuestas reservadas, datos personales o información tributaria de contribuyentes individualizados.

La negociación de medidas cautelares requiere identificar su emisor y naturaleza. En la sentencia 8-19-CN/22 se establecieron límites a la adopción administrativa de medidas personales. De ello se infiere que un acta no puede atribuir al funcionario potestades

jurisdiccionales inexistentes ni producir por sí sola el levantamiento de una medida dictada por un juez. Debe precisarse la actuación necesaria ante la autoridad competente, sin ofrecer al contribuyente un efecto que la Administración no puede ejecutar (CCE, 2022a).

El tercer resultado se refiere a la articulación temporal. En la transacción extraprocésal, el artículo 56.9 diferencia la primera solicitud y las posteriores respecto de la caducidad; regula, además, la suspensión vinculada con la impugnación del acto. En el reclamo administrativo existe una previsión específica de suspensión. Estas reglas exigen registrar el hito inicial, el saldo temporal y el evento de reanudación, sin confundir caducidad, prescripción, plazo de impugnación y ejecución coactiva.

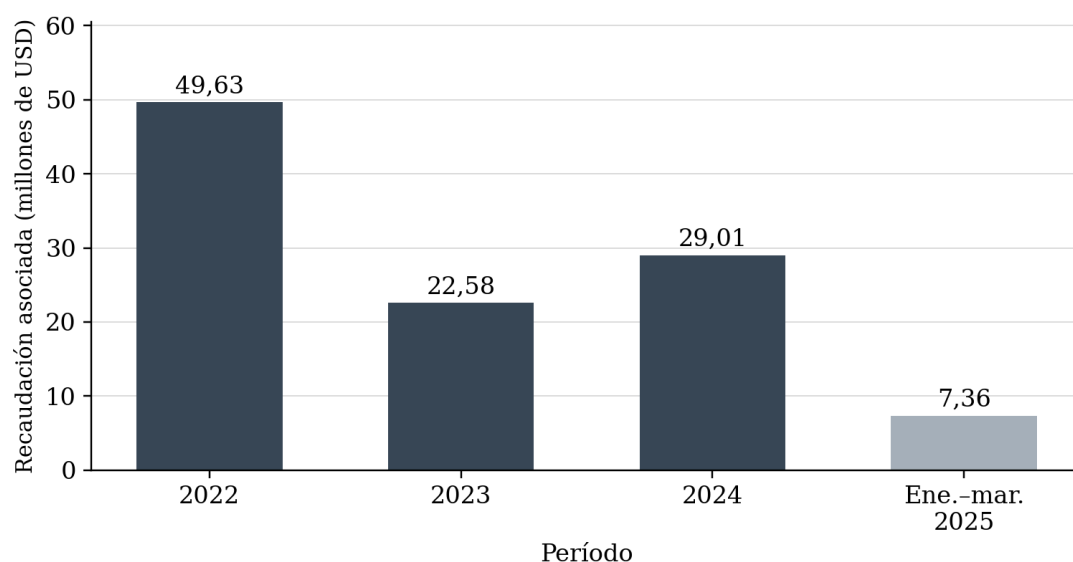
El Decreto Ejecutivo 304 relaciona determinados efectos suspensivos con la notificación de la solicitud a la entidad acreedora y contempla también la prescripción de la acción de cobro. La diferencia de formulación respecto del Código exige identificar la disposición aplicable, el hito acreditado y la jerarquía normativa; no corresponde extender por reglamento el efecto de solicitudes sucesivas cuando la ley lo limita. El registro propuesto conserva ambas fechas, presentación y notificación, para hacer verificable el cómputo (Presidencia de la República del Ecuador, 2021b, arts. 25–26).

La solicitud no debe anunciarse como una paralización absoluta de actuaciones. El régimen de obligaciones en coactiva contiene límites propios y la información institucional del SRI advierte que el cobro no se suspende por ese solo hecho (SRI, s. f.). Se propone entregar a las partes una constancia de situación procesal que identifique los efectos aplicables. Su finalidad sería informativa y de trazabilidad; no podría modificar plazos legales ni decisiones jurisdiccionales mediante acuerdo privado.

La figura 2 presenta los montos asociados a acuerdos en la misma serie secundaria. Su función es distinguir frecuencia y volumen económico: un año con más acuerdos no necesariamente concentra mayor recaudación. La magnitud monetaria se expresa en millones de dólares para facilitar la lectura y se mantiene el período parcial de 2025; la comparación no constituye una evaluación de ingresos adicionales frente a un escenario sin mediación.

Figura 2

Recaudación asociada a acuerdos por período



Nota. Elaboración propia con datos de Romero Jarrín y Garza de la Vega (2026, tabla 3, p. 267). Montos en millones de USD; 2025 comprende enero–marzo.

La recaudación asociada alcanzó USD 49,63 millones en 2022, USD 22,58 millones en 2023 y USD 29,01 millones en 2024; enero–marzo de 2025 registra USD 7,36 millones.

La diferencia respecto de la frecuencia de acuerdos muestra por qué ambos indicadores deben interpretarse separadamente. Los montos proceden de la tabla 3 de Romero Jarrín y Garza de la Vega (2026), no de una medición original.

En sede judicial, los artículos 56.12 a 56.14 ordenan la transacción dentro de las acciones de competencia contencioso-tributaria y, en conexión con el Código Orgánico General de Procesos (Asamblea Nacional del Ecuador, 2015), sitúan su oportunidad en

la audiencia preliminar o única, según corresponda. El modelo no propone sustituir esas reglas con una mediación paralela que ignore al tribunal. La conexión exige identificar el proceso, delimitar el objeto y comunicar el resultado mediante la vía procedente, de modo que la terminación afecte solo las cuestiones efectivamente acordadas.

Cuando el acuerdo es parcial, la continuidad del litigio debe ser inteligible. No basta expresar que se resuelve una parte: deben identificarse períodos, rubros, ajustes y argumentos que quedan fuera. La liquidación necesita evitar imputaciones duplicadas y la orden procesal debe mantener el debate sobre el remanente. Esta delimitación protege al contribuyente frente a una renuncia expansiva y a la Administración frente a una interpretación que extinga obligaciones no comprendidas en el consentimiento.

La ejecución de una sentencia firme sitúa el problema en un plano diferente. La ley permite tratar formas de cumplimiento conforme al régimen extraprocésal, pero impide volver a discutir los hechos o normas que formaron la base imponible. Se propone una ficha específica de cosa juzgada que identifique el contenido decidido y su alcance. La mediación no puede utilizarse como recurso adicional ni como mecanismo para reformar una sentencia fuera de las vías autorizadas.

La comparación funcional ofrece dos aportes delimitados. México estructura los acuerdos conclusivos alrededor de diferencias surgidas durante la fiscalización y atribuye a PRODECON un papel institucional de acompañamiento; Brasil regula por ley modalidades de transacción y distribuye atribuciones según la naturaleza y ubicación del crédito. Estos rasgos sirven para pensar selección de casos y responsabilidad decisoria, sin trasladar descuentos, plazos o competencias ajenos al sistema ecuatoriano (Procuraduría de la Defensa del Contribuyente [PRODECON], 2021; Presidência da República do Brasil, 2020).

La tabla 3 compara funciones y límites transferibles. No se presenta una clasificación de países por eficacia ni se supone identidad entre procedimientos. El criterio comparativo es la tarea que cada institución realiza frente a una controversia fiscal: reconocer el objeto, organizar el diálogo, justificar el acuerdo y asegurar cumplimiento. La transferencia propuesta concierne a la organización del trabajo, mientras los derechos, potestades y beneficios deben conservar su propia fuente legal.

Tabla 3

Comparación funcional de tres regímenes de solución consensuada

Régimen	Función identificada	Aporte y límite de transferencia
Ecuador: transacción tributaria	Delimitación legal de materias y articulación administrativa y contenciosa.	Base del modelo; diferenciar deuda discutida y cumplimiento de deuda firme.
México: acuerdos conclusivos	Tratamiento de desacuerdos en fiscalización con intervención de PRODECON.	Organización temprana del objeto y apoyo especializado; no trasladar beneficios automáticamente.
Brasil: Lei 13.988/2020	Modalidades de transacción y atribuciones definidas legalmente.	Especificar habilitaciones y responsabilidad; ampliar beneficios requiere fuente competente.

Nota. Elaboración propia con base en Presidencia de la República del Ecuador (2021a), PRODECON (2021) y Presidência da República do Brasil (2020). Comparación de funciones, no de tasas de eficacia.

El contraste permite identificar una lección institucional: el diálogo necesita una función neutral claramente separada de la decisión sobre el crédito. En Ecuador esa separación debe preservar al mediador como facilitador y a la autoridad tributaria como responsable de sus concesiones. La especialización técnica puede mejorar la comprensión del conflicto, pero no debe crear un órgano informal con poder para imponer soluciones o alterar competencias establecidas legalmente.

El modelo propuesto se denomina Modelo de Solución Consensuada de Controversias Tributarias y se compone de seis fases. Su unidad operativa es la pretensión desagregada, definida por tributo, período, sujeto, componente económico, hecho discutido y estado procesal. Esta elección permite que un expediente contenga materias

admitidas y excluidas sin forzar una decisión de todo o nada. La propuesta organiza el ejercicio de facultades existentes y distingue los cambios que requerirían regulación adicional.

La primera fase comprende solicitud, identificación y diagnóstico de procedencia. Se registra el acto o actuación, la existencia de declaración y pago, la representación y la situación administrativa o judicial. También se comprueba si existe coactiva o sentencia firme. El resultado es una ficha de entrada que identifica el cauce apropiado y las exclusiones; no incorpora todavía una oferta económica ni exige admitir como correcta la pretensión de la contraparte.

La segunda fase aplica la matriz de transigibilidad y delimita el objeto. Cada cuestión se clasifica como admisible, excluida o necesitada de aclaración documental, indicando la norma y el motivo. La insuficiencia de un documento se distingue de la prohibición material: la primera puede dar lugar a subsanación conforme al régimen aplicable; la segunda exige excluir la pretensión. Se propone que el resultado sea comprensible para el solicitante y que identifique la vía de defensa que permanece disponible.

La tercera fase organiza el expediente probatorio y el análisis técnico-jurídico. Se distinguen hechos admitidos, hechos controvertidos, evidencia directa y valoración incierta; se documenta la relación entre cada prueba y el ajuste fiscal. Las áreas técnicas y jurídicas conservan responsabilidad sobre sus informes. Si se requiere pericia, su objeto y alcance deben ser específicos; no corresponde encargar al experto la decisión sobre transigibilidad ni convertir una conclusión técnica en autorización para negociar la ley.

El análisis económico de esta fase compara alternativas jurídicamente posibles. Debe considerar tiempo, costos de sostener el litigio, riesgo probatorio, posibilidad de cobro y condiciones de cumplimiento. Se propone utilizar rangos razonados cuando no existan

estimaciones confiables, dejando visibles las hipótesis de trabajo. Una cifra aparentemente precisa obtenida de una probabilidad no sustentada debilitaría el control.

La conveniencia económica solo se evalúa después de superar el examen de legalidad.

La cuarta fase corresponde al diálogo de mediación. El mediador facilita comunicación y comprensión de propuestas; las partes y sus asesores explican el sustento y las consecuencias de cada alternativa. Se propone verificar nuevamente la suficiencia de representación cuando cambie el contenido del acuerdo. Las sesiones conjuntas o separadas deben respetar confidencialidad, equilibrio y oportunidad de consulta, evitando que una urgencia recaudatoria o una asimetría informativa sustituyan al consentimiento libre.

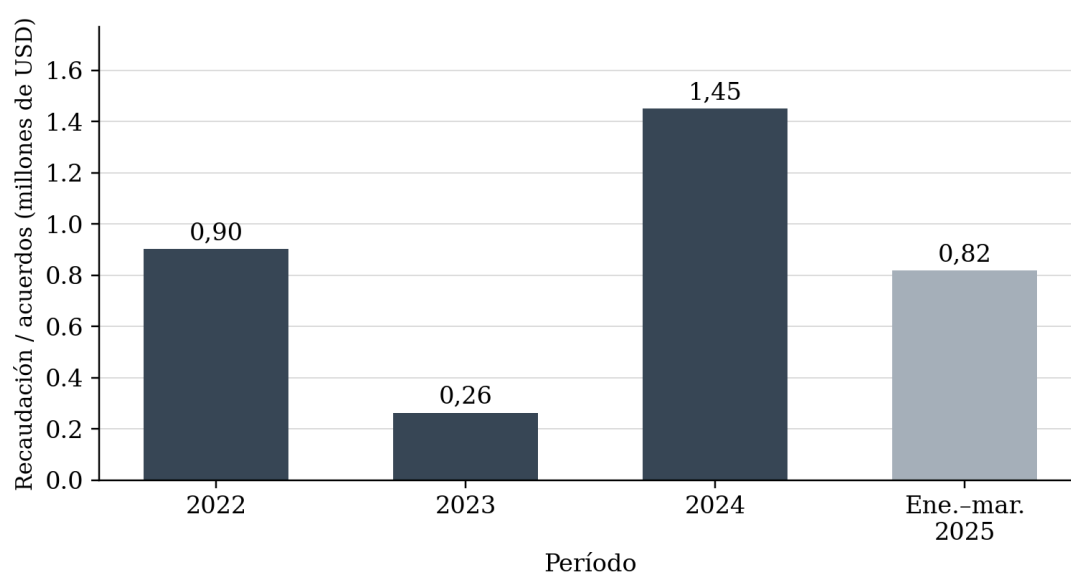
La quinta fase realiza el control previo y formaliza el resultado. Deben coincidir la propuesta económica, el informe técnico, el objeto admitido y la competencia del firmante. Se comprueban las autorizaciones exigibles según entidad, cuantía y procedimiento; la intervención de la Procuraduría no se presume idéntica para todos los entes. El artículo 12 de su ley orgánica exige un examen específico, especialmente en causas judiciales, considerando la excepción relativa al régimen seccional autónomo (Congreso Nacional del Ecuador, 2004).

La sexta fase comprende cumplimiento, cierre y evaluación. Se registran pagos, imputaciones, actuaciones cautelares y remanentes litigiosos; si existe incumplimiento, se aplica el título y procedimiento legal correspondiente. El cierre no depende únicamente de la firma, sino de verificar la ejecución de las prestaciones pactadas. La evaluación posterior propuesta utiliza datos agregados y conserva la trazabilidad entre solicitud, acuerdo y pago, de manera que un mismo caso no se contabilice como varios éxitos independientes.

El diseño de indicadores debe distinguir tamaño económico y acceso. La figura 3 presenta un promedio descriptivo obtenido al dividir los montos de la serie por sus acuerdos. Este indicador complementa los dos anteriores porque permite observar diferencias de escala; no representa un monto negociable de referencia ni un porcentaje de descuento. Carecería de fundamento emplearlo para valorar la procedencia de una solicitud individual.

Figura 3

Promedio agregado de recaudación por acuerdo



Nota. Cálculo propio: recaudación asociada / número de acuerdos del período, según Romero Jarrín y Garza de la Vega (2026, tabla 3, p. 267). No representa mediana, beneficio ni efecto causal.

El promedio agregado es mayor en 2024 que en los demás períodos representados. Esta observación no permite identificar qué contribuyentes concentran los montos ni atribuir el resultado a acuerdos más favorables. El cálculo solo relaciona las dos columnas de una tabla publicada y no sustituye microdatos sobre capital discutido, condiciones pactadas o pagos efectivamente imputados por expediente (Romero Jarrín & Garza de la Vega, 2026).

Para convertir el modelo en una práctica verificable se propone un expediente mínimo de seis documentos: ficha de entrada, delimitación de materias, informe probatorio,

evaluación de alternativas, control previo y registro de cumplimiento. La finalidad no es multiplicar requisitos para el usuario, sino reutilizar la información disponible y asignar responsabilidades. Los documentos podrían integrarse en un expediente único y adaptarse a la complejidad, manteniendo los controles sustantivos incluso en controversias de menor cuantía.

La tabla 4 articula las fases con sus actores, productos y consecuencias. Los controles propuestos no constituyen nuevas causales legales de inadmisión; sirven para ordenar la aplicación de las existentes. Cuando una mejora requiera modificar costos, imponer deberes nuevos o alterar efectos procesales, deberá tramitarse por la fuente normativa competente. Esta separación evita presentar como derecho vigente una innovación que solo tiene carácter propositivo.

Tabla 4

Fases, responsabilidades y controles del modelo propuesto

Fase y responsables	Producto verificable	Control y salida
1. Solicitud: contribuyente y autoridad receptora	Ficha de obligación, representación y estado procesal.	Identificar cauce; aclarar información conforme al régimen aplicable.
2. Admisibilidad: áreas jurídicas y autoridad competente	Matriz por pretensión con norma y fundamento.	Excluir materias prohibidas; conservar vías de defensa.
3. Evaluación: equipos técnicos y jurídicos	Prueba ordenada e informe de alternativas.	Legalidad previa a conveniencia; proteger reserva del informe.
4. Diálogo: partes, asesores y mediador	Propuestas delimitadas y consentimiento informado.	Neutralidad y buena fe; admitir salida sin acuerdo.
5. Formalización: autoridad, sujeto pasivo y mediador; juez o PGE cuando corresponda	Acta, liquidación, autorizaciones y objeto remanente.	Competencia y concordancia; no exceder materia admitida.
6. Seguimiento: unidades de cobro y órgano procesal pertinente	Registro de pagos, imputaciones y cierre.	Ejecutar según ley; continuar cuestiones no acordadas.

Nota. Propuesta de elaboración propia. PGE: Procuraduría General del Estado. Las fichas organizan controles y no añaden por sí mismas requisitos legales de acceso.

El cuadro permite localizar la responsabilidad sin concentrarla en el mediador. La autoridad decide dentro de sus atribuciones; los equipos técnicos sustentan; la parte contribuyente consiente; el mediador facilita; el tribunal interviene cuando la situación procesal lo exige. Un control ausente no debe sustituirse por una firma adicional carente de análisis. La calidad del expediente depende de que cada intervención responda a una función identificable y pueda verificarse después.

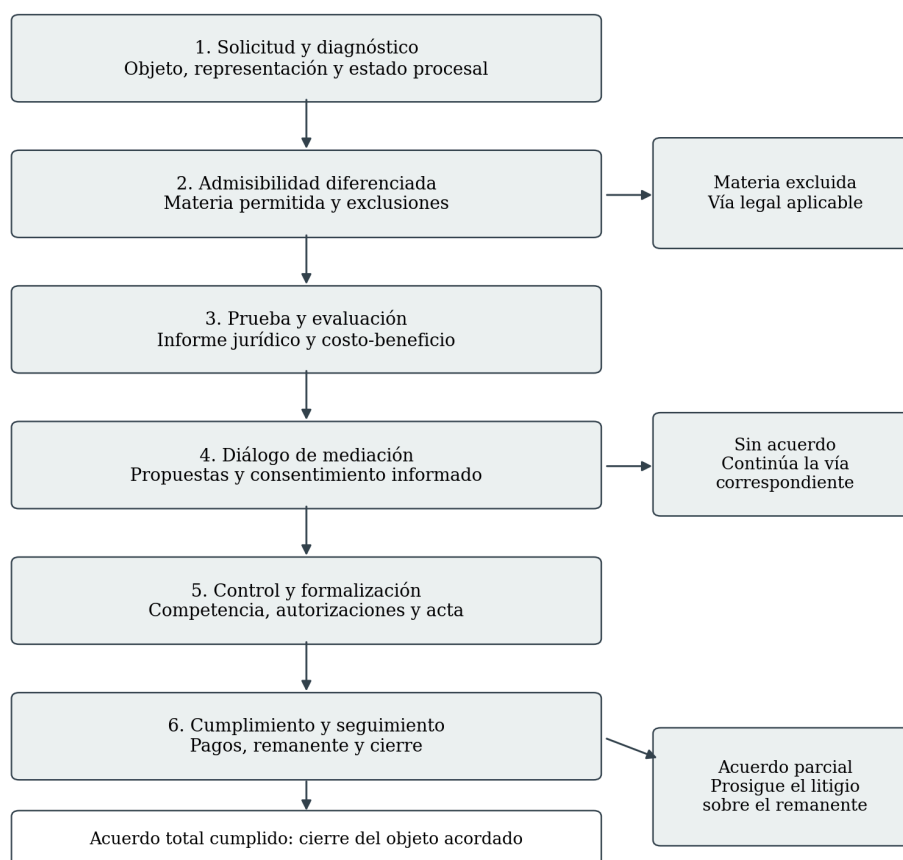
El acta debe individualizar obligación y alcance, exponer las prestaciones y determinar plazos de cumplimiento sin ambigüedad. Se propone acompañarla de una liquidación trazable y una delimitación del remanente, evitando fórmulas extensivas de renuncia. Las disposiciones sobre efectos frente a terceros y ausencia de novación deben respetarse expresamente; no corresponde equiparar la transacción a la creación de una obligación fiscal nueva desligada de su fuente legal.

La estabilidad del acuerdo constituye una condición de utilidad, pero no una inmunidad absoluta. El artículo 56.5 contempla la posibilidad de anulación cuando se transige sobre cuestiones ajenas a las autorizadas. El modelo sitúa el control principal antes de la firma y conserva las vías de control legalmente pertinentes; no propone una apelación ordinaria del contenido negociado ni atribuye al propio mediador competencia para declarar la invalidez del acta.

La figura 4 muestra las rutas de decisión. Las salidas de exclusión y falta de acuerdo son resultados jurídicamente posibles y no se califican automáticamente como fracasos. La bifurcación final diferencia cierre total y continuación parcial del conflicto; las flechas describen el modelo propuesto, no un procedimiento adicional establecido por una norma. La articulación preserva los cauces administrativos y jurisdiccionales aplicables a cada expediente.

Figura 4

Modelo propuesto de solución consensuada de controversias tributarias



Nota. Elaboración propia a partir de los resultados jurídicos. Las seis fases son una propuesta organizativa; las salidas conservan las reglas procesales aplicables.

El esquema incorpora dos decisiones que suelen confundirse: la admisibilidad de la materia y la aceptación voluntaria de una solución. Superar la primera no obliga a alcanzar acuerdo; fracasar en la segunda no convierte la solicitud en abusiva. La propuesta conserva esa separación para proteger la buena fe y evitar incentivos institucionales que premien exclusivamente el número de actas firmadas, con independencia de su validez, proporcionalidad o cumplimiento.

El modelo admite una aplicación diferenciada entre administración central, aduanera y seccional, pero no presume identidad de sus reglamentos ni de sus delegaciones. El Código proporciona el marco y cada entidad debe verificar competencia y normativa complementaria. El instructivo del SRI orienta su propia actuación; su uso comparativo

por otro ente no lo convierte automáticamente en norma vinculante para este. Esta precisión limita la propuesta nacional a su base común y reconoce las particularidades institucionales.

Discusión

Los resultados permiten sostener que el dilema entre indisponibilidad y acuerdo no se resuelve declarando que todo crédito es negociable ni que toda transacción es ilegítima. La habilitación legal establece un espacio de decisión delimitado. Su funcionamiento exige justificar qué parte de la pretensión se encuentra jurídicamente abierta y por qué una concesión resulta admisible. El aporte del modelo consiste en hacer visible esa justificación antes de evaluar conveniencia económica y antes de solicitar consentimiento definitivo.

La reserva de ley opera como límite y como garantía de trato común. Si una oficina pudiera negociar la interpretación abstracta del tributo, contribuyentes equivalentes quedarían sometidos a reglas distintas según su capacidad de negociación. Por ello, la identificación del hecho incierto debe ser sustantiva y no una fórmula de cobertura. El expediente necesita mostrar evidencia contrapuesta, valoración razonable y conexión con el resultado, de modo que la incertidumbre no se fabrique para justificar un beneficio particular.

Al mismo tiempo, la indisponibilidad no obliga a sostener una liquidación cuya premisa factual ha perdido sustento. La Administración protege el interés público cuando actúa conforme a derecho, no solo cuando obtiene la mayor cifra inicialmente pretendida. La propuesta distingue corrección jurídica y concesión negocial para impedir que el contribuyente deba ofrecer una contrapartida por el reconocimiento de un error evidente. Esta distinción es especialmente importante cuando la información relevante ya se encuentra en poder de la autoridad.

La sentencia 110-21-IN/22 aporta respaldo a la compatibilidad general entre transacción y suficiencia recaudatoria, pero su alcance no debe extenderse a una certificación anticipada de cada acta. Una política basada exclusivamente en montos recaudados confundiría conveniencia agregada y validez individual. El juicio sobre un acuerdo exige revisar objeto, representación, evidencia y procedimiento; un ingreso elevado no subsana incompetencia ni convierte en transigible una materia legalmente excluida.

La conexión con las investigaciones anteriores de López Poveda y Gómez Suárez se expresa en una continuidad problemática, no en repetición de resultados. El procedimiento administrativo aporta el eje de motivación; la impugnación, la conservación de vías de defensa; la tipicidad, el límite interpretativo. El nuevo objeto es la coordinación de esas garantías alrededor de una decisión consensuada. Su originalidad propuesta radica en la secuencia acumulativa de controles y en la delimitación del remanente, no en atribuir novedad al reconocimiento legal de la mediación.

El libro sobre mediación ofrece una base para comprender el consentimiento y la función neutral, pero el conflicto tributario introduce asimetrías particulares: poder de cobro, acceso desigual a información y restricciones de disponibilidad. La aplicación del modelo requiere que la libertad de aceptar no se reduzca a una declaración estandarizada. Se propone documentar la explicación de consecuencias, permitir asesoramiento efectivo y separar los poderes de ejecución de la conducción del diálogo, sin suponer una igualdad material inexistente.

La participación de un experto puede mejorar la identificación de hechos, aunque también puede desplazar indebidamente el debate hacia una autoridad técnica incuestionable. En el modelo, la pericia se somete a preguntas concretas y a contradicción, mientras el juicio de transigibilidad continúa siendo jurídico. No

corresponde utilizar la complejidad contable para ocultar la regla aplicable ni tratar toda divergencia entre informes como una incertidumbre que deba resolverse mediante un punto medio económico.

La obra sobre tributación digital resulta pertinente precisamente en esta dimensión documental. Las operaciones desmaterializadas pueden requerir reconstruir localización, trazabilidad o valoración; el presente artículo no propone nuevos hechos generadores digitales. Una controversia sobre información incompleta debe resolverse dentro de las reglas aplicables al período correspondiente. El diálogo técnico puede contribuir a ordenar evidencia, pero la dificultad de fiscalización no autoriza analogías creadoras de tributos ni alteraciones consensuales de la residencia fiscal legalmente definida.

La tensión entre confidencialidad y control merece un tratamiento institucional explícito. Proteger toda la documentación bajo una reserva indiscriminada impediría examinar el uso de recursos públicos; publicar íntegramente las negociaciones deterioraría la confianza y podría exponer información protegida. La separación propuesta entre comunicaciones de diálogo, sustento decisorio y datos agregados ofrece una solución organizativa. Su implementación exige protocolos compatibles con las normas aplicables y acceso de los órganos competentes, sin crear una excepción general al deber de reserva tributaria.

La experiencia mexicana destaca el valor de una instancia especializada que facilite el tratamiento de discrepancias durante la fiscalización. La enseñanza transferible es organizar tempranamente el objeto y la comunicación. No se propone importar su configuración institucional ni sus beneficios fiscales: Ecuador cuenta con una arquitectura distinta y la creación de una entidad o de nuevas facultades requeriría

decisión normativa. La comparación se utiliza para identificar funciones posibles, no para sostener equivalencia jurídica entre acuerdos conclusivos y actas ecuatorianas.

La legislación brasileña muestra que las modalidades de transacción y sus límites pueden definirse expresamente mediante ley. Esa opción refuerza una conclusión metodológica: si se pretendiera ampliar los beneficios o materias del régimen ecuatoriano, el camino debería ser una reforma de la fuente competente, acompañada de justificación y controles. La interpretación administrativa no puede realizar por sí sola el trabajo de la legislación. El modelo mantiene abierta la posibilidad de mejora normativa, pero evita anticipar sus efectos como facultades ya disponibles.

La evidencia monetaria utilizada obliga a distinguir descripción y evaluación. Los gráficos permiten observar cantidades y escala, pero no identifican ingresos adicionales atribuibles al mecanismo. Para medir eficacia recaudatoria sería necesario conocer qué habría ocurrido mediante determinación, litigio y cobro ordinario; para medir acceso se necesitarían costos, tiempos, tamaño de contribuyente y razones de rechazo. La investigación no dispone de esas condiciones y, por ello, no convierte la representación gráfica en demostración de superioridad causal.

Las inconsistencias de clasificación observadas en la fuente secundaria tienen una consecuencia propositiva: el registro institucional debe asignar identificadores únicos y distinguir solicitudes, sesiones, acuerdos, obligaciones y pagos. Un acuerdo puede abarcar varios períodos, y una solicitud puede terminar sin resolver todo el expediente. Sin reglas de conteo comunes, una comparación temporal puede reflejar cambios de registro en lugar de cambios de desempeño. La calidad de los datos es, por tanto, parte del control jurídico y de la rendición de cuentas.

El promedio de recaudación por acuerdo tampoco es un estándar de éxito. Puede aumentar por uno o pocos expedientes de gran cuantía y coexistir con barreras para

pequeños contribuyentes. La política propuesta debe conservar indicadores separados de legalidad, accesibilidad, tiempo y cumplimiento. La selección de casos no debería depender solo del ingreso esperado; también importa que el mecanismo resuelva controversias con costos de defensa desproporcionados, siempre dentro de las posibilidades legales y presupuestarias existentes.

La buena fe administrativa impide equiparar discrecionalidad de acuerdo con arbitrariedad de respuesta. El deber de negociar no garantiza un resultado ni obliga a aceptar una oferta; exige examinarla con razones relacionadas con el caso. Simétricamente, la parte contribuyente debe presentar información íntegra y mantener coherencia entre los hechos alegados y las concesiones propuestas. El modelo trata la falta de acuerdo como una salida legítima y recomienda registrar sus motivos sin revelar comunicaciones protegidas ni prejuzgar el litigio posterior.

La seguridad del funcionario constituye otro componente del diseño. El régimen contempla una protección frente a responsabilidad civil o administrativa por la suscripción y los informes, salvo dolo o negligencia grave, dentro de sus condiciones. Esa previsión no dispensa del deber de fundamentar; explica por qué un expediente completo puede favorecer decisiones responsables. La trazabilidad propuesta permite distinguir un resultado posterior desfavorable de una actuación inicialmente arbitraria, sin prometer inmunidad ni sustituir el control de los órganos competentes.

La relación con el juez debe evitar dos extremos: homologación puramente automática y revisión ilimitada de toda concesión. En sede contenciosa, el órgano jurisdiccional conserva sus atribuciones para dar curso al resultado conforme a las reglas aplicables. El modelo le proporciona una delimitación precisa del objeto y del remanente; no le solicita dirigir la negociación privada ni reconstruir el acuerdo desde cero. En la vía extraprocesal, no introduce una homologación judicial universal que la ley no exige.

Los efectos frente a terceros requieren especial cuidado por la formulación del artículo 56.4. La falta de participación impide extender sin más las prestaciones consensuales a otra persona, y la norma regula además consecuencias sobre la obligación y la solidaridad de quienes comparecen. La propuesta exige identificar sujetos y responsabilidades sin reemplazar esa regla por una cláusula genérica de vinculación de todos los relacionados. Una delimitación incorrecta puede generar cobros duplicados, liberaciones indebidas o conflictos de repetición.

La ejecución constituye la prueba práctica pendiente del modelo. Un acta detallada reduce ambigüedades, pero su cumplimiento depende de condiciones institucionales y económicas que no pueden asegurarse mediante redacción. La propuesta incluye seguimiento de pagos, comunicación de actuaciones y tratamiento del remanente porque la sola firma no completa el ciclo. Las medidas de acompañamiento deberán mantenerse dentro de las competencias legales y evitar una renegociación permanente que vacíe de estabilidad al acuerdo original.

La principal limitación es que la investigación valida coherencia jurídica, no desempeño institucional. La selección documental fue razonada y no constituye una revisión sistemática exhaustiva; la comparación internacional es funcional y limitada a dos experiencias; las cifras provienen de una publicación secundaria. Estas condiciones permiten formular una propuesta fundamentada, pero no estimar una tasa esperada de éxito. La evaluación futura debería observar expedientes anonimizados, revisar consistencia de decisiones y contrastar resultados con las vías ordinarias sin manipular categorías de registro.

La implementación puede comenzar por componentes organizativos compatibles con el marco existente: fichas integradas, delimitación del objeto, control de representación y seguimiento. Las modificaciones de costos, beneficios, plazos o competencias deben

separarse y tramitarse por la fuente normativa correspondiente. Esta estrategia evita que una propuesta de mejora operativa se convierta en un procedimiento paralelo. También permite evaluar de manera gradual qué controles aportan valor y cuáles generan cargas documentales innecesarias.

Conclusiones

La transigibilidad de la obligación tributaria en Ecuador es jurídicamente condicionada y debe analizarse por materia, componente y estado procesal. La habilitación para acordar no elimina la reserva de ley ni concede disponibilidad general sobre el crédito público. La solución consensuada es admisible cuando actúa dentro de las competencias y supuestos establecidos, preserva las restricciones aplicables y permite reconstruir la relación entre evidencia, concesión y resultado.

La separación entre hechos inciertos, aplicación concreta de conceptos indeterminados e interpretación general constituye el principal criterio de delimitación. La firmeza administrativa y la cosa juzgada reducen adicionalmente el espacio de discusión, especialmente respecto de la base imponible ya consolidada. En consecuencia, la admisión debe recaer sobre pretensiones desagregadas y excluir aquellas que pretendan modificar normas generales, negociar potestades inexistentes o reabrir decisiones fuera de las vías autorizadas.

La matriz de transigibilidad y el modelo de seis fases permiten organizar el procedimiento desde la solicitud hasta el cumplimiento. Su aporte consiste en vincular cada decisión con un actor, una evidencia y un efecto, incorporando controles de competencia, prueba, consentimiento y motivación. El diseño conserva la posibilidad de acuerdo parcial y exige identificar expresamente el remanente, evitando que una fórmula de cierre extinga controversias no comprendidas en la voluntad de las partes.

La articulación con la justicia contencioso-tributaria exige respetar oportunidades procesales, efectos suspensivos específicos y atribuciones del órgano jurisdiccional. La mediación no produce una suspensión universal del cobro ni reemplaza al juez en medidas reservadas a su competencia. La tutela efectiva se preserva mediante información clara sobre plazos, exclusiones y vías de defensa, junto con una formalización que haga inteligibles las consecuencias de aceptar o no aceptar el acuerdo.

Las cifras secundarias muestran diferencias entre frecuencia de acuerdos y magnitud económica, pero no demuestran eficacia causal ni validan empíricamente el modelo. La evaluación institucional deberá distinguir acceso, legalidad, duración y cumplimiento, con registros consistentes y protección de información reservada. La propuesta ofrece una estructura jurídica para esa evaluación y mantiene separadas las mejoras organizativas de las reformas que requieran habilitación normativa adicional.

Referencias bibliográficas

Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*

(Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008).

<https://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/Constitucion-2008.pdf>

Asamblea Nacional del Ecuador. (2015). *Código Orgánico General de Procesos*

(Registro Oficial Suplemento 506, 22 de mayo de 2015).

[https://www.sri.gob.ec/o/sri-portlet-biblioteca-alfresco-internet/descargar/3c3a7](https://www.sri.gob.ec/o/sri-portlet-biblioteca-alfresco-internet/descargar/3c3a7b92-623c-4eae-8e2a-7f4e9395d063/Codigo-Org%C3%A1nico-General-de-Procesos.pdf)

[b92-623c-4eae-8e2a-7f4e9395d063/Codigo-Org%C3%A1nico-General-de-Procesos.pdf](https://www.sri.gob.ec/o/sri-portlet-biblioteca-alfresco-internet/descargar/3c3a7b92-623c-4eae-8e2a-7f4e9395d063/Codigo-Org%C3%A1nico-General-de-Procesos.pdf)

Congreso Nacional del Ecuador. (2004). *Ley Orgánica de la Procuraduría General del*

Estado (Codificación 15, Registro Oficial 312, 13 de abril de 2004).

[https://www.sri.gob.ec/o/sri-portlet-biblioteca-alfresco-internet/descargar/3099ff](https://www.sri.gob.ec/o/sri-portlet-biblioteca-alfresco-internet/descargar/3099ffa3-e3cd-4a2d-bef7-77425ca899dc/ley_organica_de_la_procuraduria_general_del_estado_ultima_reforma.pdf)

[af-e3cd-4a2d-bef7-77425ca899dc/ley_organica_de_la_procuraduria_general_del_estado_ultima_reforma.pdf](https://www.sri.gob.ec/o/sri-portlet-biblioteca-alfresco-internet/descargar/3099ffa3-e3cd-4a2d-bef7-77425ca899dc/ley_organica_de_la_procuraduria_general_del_estado_ultima_reforma.pdf)

Congreso Nacional del Ecuador. (2005). *Código Tributario* (Codificación 9, Registro

Oficial Suplemento 38, 14 de junio de 2005; sección de transacción incorporada por la ley de 2021).

[https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/Archivos/Transparencia/2023/08agosto/A2/](https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/Archivos/Transparencia/2023/08agosto/A2/ANEXOS/PROCU_CODIGO_TRIBUTARIO.pdf)

[ANEXOS/PROCU_CODIGO_TRIBUTARIO.pdf](https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/Archivos/Transparencia/2023/08agosto/A2/ANEXOS/PROCU_CODIGO_TRIBUTARIO.pdf)

Congreso Nacional del Ecuador. (2006). *Ley de Arbitraje y Mediación* (Codificación 14,

Registro Oficial 417, 14 de diciembre de 2006).

[https://www.funcionjudicial.gob.ec/pdf/Ley%20de%20Arbitraje%20y%20Medi](https://www.funcionjudicial.gob.ec/pdf/Ley%20de%20Arbitraje%20y%20Mediacion.pdf)

[aci%C3%B3n.pdf](https://www.funcionjudicial.gob.ec/pdf/Ley%20de%20Arbitraje%20y%20Mediacion.pdf)

Corte Constitucional del Ecuador. (2021). *Sentencia 1158-17-EP/21* (Garantía de la

motivación).

<https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-1158-17-ep-21-garantia-de-la-motivacion/>

Corte Constitucional del Ecuador. (2022a). *Sentencia 8-19-CN/22*.

<https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-8-19-cn-22/>

Corte Constitucional del Ecuador. (2022b). *Sentencia 41-21-CN/22*.

<https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-41-21-cn-22/>

Corte Constitucional del Ecuador. (2022c). *Sentencia 110-21-IN/22 y acumulados*.

<https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-110-21-in-22/>

López Poveda, J. E., & Gómez Suárez, N. F. (2026a). El procedimiento administrativo tributario en Ecuador: análisis crítico de las garantías del debido proceso, la motivación administrativa y la tutela efectiva del contribuyente. *Revista Ibero Research*, 1(6), 401–434. <https://doi.org/10.5281/zenodo.21845446>

López Poveda, J. E., & Gómez Suárez, N. F. (2026b). La impugnación de los actos administrativos tributarios en Ecuador: análisis jurídico de los recursos administrativos, el proceso contencioso tributario y la tutela judicial efectiva. *Revista Ibero Research*, 1(6), 435–475.

<https://doi.org/10.5281/zenodo.21887201>

López Poveda, J. E., & Gómez Suárez, N. F. (2026c). *La mediación como mecanismo de solución de conflictos en Ecuador*. CIDPROS Editorial.

<https://doi.org/10.67166/xkzpxg58>

López Poveda, J. E., & Gómez Suárez, N. F. (2026d). Tipicidad, calificación jurídica y prohibición de analogía en el Derecho Tributario ecuatoriano: límites interpretativos de la Administración frente a la configuración del hecho generador. *Revista Ibero Research*, 1(7), 781–817.

<https://doi.org/10.5281/zenodo.22834964>

- López Poveda, J. E., & Gómez Suárez, N. F. (2026e). *Tributación en la economía digital en Ecuador*. CIDPROS Editorial. <https://doi.org/10.67166/6bdygx72>
- Presidencia de la República del Ecuador. (2021a). *Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19* (Tercer Suplemento del Registro Oficial 587, 29 de noviembre de 2021).
<https://www.sri.gob.ec/o/sri-portlet-biblioteca-alfresco-internet/descargar/27db94d4-d005-4431-82af-51d6f9bbd22f/LEY-ORGA%CC%81NICA-PARA-EL-DESARROLLO-ECONO%CC%81MICO-Y-SOSTENIBILIDAD-FISCAL-TRAS-LA-PANDEMIA-COVID-19.pdf>
- Presidencia de la República del Ecuador. (2021b). *Reglamento a la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19* (Decreto Ejecutivo 304).
<https://www.sri.gob.ec/o/sri-portlet-biblioteca-alfresco-internet/descargar/c29c3610-60bd-4896-9dfb-5b5b945025a8/Reglamento-Ley-de-Sostenibilidad-Fiscal-contr-el-Covid-19.pdf>
- Presidência da República do Brasil. (2020). *Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020* [Texto con reformas].
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm
- Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. (2021). *Conoce los nuevos lineamientos de acuerdos conclusivos*.
<https://www.gob.mx/prodecon/articulos/conoce-los-nuevos-lineamientos-de-acuerdos-conclusivos?idiom=es>
- Romero Jarrín, F., & Garza de la Vega, D. A. (2023). El arribo de la mediación en el ámbito tributario ecuatoriano. *MSC Métodos de Solución de Conflictos*, 3(5), 97–114. <https://doi.org/10.29105/msc3.5-57>

Romero Jarrín, F. A., & Garza de la Vega, D. A. (2026). Transacción tributaria, claridad y amplitud: efectos sobre acuerdos y recaudación en la mediación (Ecuador).

Eirene Estudios de Paz y Conflictos, 9(16), 253–277.

<https://doi.org/10.62155/eirene.v9i16.341>

Servicio de Rentas Internas. (2022a). *Resolución NAC-DGERCGC22-00000036:*

Instructivo para la aplicación de la transacción en materia tributaria.

<https://www.sri.gob.ec/o/sri-portlet-biblioteca-alfresco-internet/descargar?id=3d2dff1f-d71d-4a92-a199-32c8d70f5555&nombre=NAC-DGERCGC22-00000036.pdf>

Servicio de Rentas Internas. (2022b). *Resolución NAC-DGERCGC22-00000053:*

Reforma al instructivo para la aplicación de la transacción en materia tributaria.

<https://www.sri.gob.ec/o/sri-portlet-biblioteca-alfresco-internet/descargar?id=b1445afd-92f0-4222-97e9-4bee2c401109&nombre=NAC-DGERCGC22-00000053.pdf>

Servicio de Rentas Internas. (s. f.). *Transacción tributaria*. Recuperado el 4 de octubre de 2026, de <https://www.sri.gob.ec/transaccion-tributaria>

Troya Jaramillo, J. V. (2004). Los medios alternativos de solución de conflictos y el derecho tributario internacional. *Foro: Revista de Derecho*, (3), 5–43.

<https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/288>