

PRESIDENCIA

PRESIDENCIA DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA
ABSOLUCIÓN DE CONSULTAS
CRITERIO NO VINCULANTE

REMITENTE: PRESIDENTE DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE LOJA

OFICIO: 0001-TDCA-CL-PL-2025

FECHA: 11 DE FEBRERO DE 2025

MATERIA: CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - TRIBUTARIO

TEMA: EL DEUDOR PODRÁ INTERPONER LA DEMANDA DE EXCEPCIONES A LA COACTIVA EN EL TÉRMINO DE VEINTE DÍAS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A LA NOTIFICACIÓN DE LA ORDEN DE PAGO INMEDIATO.

CONSULTA:

El legislador ha omitido determinar desde cuándo se contabiliza el término para presentar una demanda por excepciones a la coactiva, pues esta falta de precisión ha conllevado a que los administrados presentan las excepciones a la coactiva en diferentes momentos del procedimiento de ejecución, esto es, en la fase preliminar y en la fase de apremio. De este modo, los jueces consultan desde cuándo se contabiliza el término para proponer una demanda por excepciones a la coactiva.

FECHA DE CONTESTACIÓN: 21 DE AGOSTO DE 2025

No. OFICIO: 1137-JDSN-P-CNJ-2025

RESPUESTA A CONSULTA:

ANÁLISIS:

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 11 numeral 5 establece el principio indubio pro hominen e indubio pro libertate, que se fundamenta en la interpretación más favorable de normas que contienen derechos. Así señala:

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.

El artículo 329 del COA establece que “la demanda de excepciones a la ejecución coactiva se interpondrá ante la o el juzgador competente, dentro de **veinte días**” (énfasis añadido).

Aunque el artículo 329 del COA no precisa si son veinte días término o plazo

para la interponer la demanda de excepciones. Sin embargo, esta interpretación se responde con el artículo 158 del COA en el que se establece las reglas básicas para los términos y plazos. Así se señala:

El artículo 158 del COA señala que:

Art. 158.- Reglas básicas. Los términos y plazos determinados en este Código se entienden como máximos y son obligatorios.

Los términos solo pueden fijarse en días y los plazos en meses o en años. Se prohíbe la fijación de términos o plazos en horas.

Los plazos y los términos en días se computan a partir del día hábil siguiente a la fecha en que:

1. Tenga lugar la notificación del acto administrativo. [...]

Además, el artículo 315 del COGEP señala que el deudor puede presentar la demanda de excepciones, pues interrumpe el procedimiento de ejecución coactiva. De esta manera señala:

Art. 315.- Procedimiento de excepciones a la coactiva. El procedimiento ordinario será aplicable a todos los procesos de conocimiento en los que se propongan excepciones a la coactiva.

Para el caso de excepciones a la coactiva, la o el juzgador calificará la demanda en el término previsto para el procedimiento ordinario, citará al funcionario ejecutor a fin de que **suspenda el procedimiento de ejecución** y convocará en dicha calificación a audiencia conforme con las reglas generales de este Código (énfasis añadido).

El procedimiento de ejecución coactiva es un procedimiento administrativo y no un proceso jurisdiccional, porque la potestad coactiva recae sobre el empleado recaudador de las entidades y organismos, quienes son servidores públicos facultados para ejecutar actos administrativos revestidos de ejecutoriedad, sin que en ningún caso sean jueces.

En ese sentido, los servidores públicos utilizan los medios de ejecución forzosa para exigir el cumplimiento de una obligación. Por ello, el medio de ejecución forzosa es un instrumento que la ley dota a la administración para el cumplimiento del acto administrativo. La ejecución forzosa se efectúa respetando el principio de razonabilidad y por los siguientes medios:

1. Ejecución coactiva
2. Ejecución subsidiaria
3. Multa coercitiva
4. Compulsión sobre las personas.¹

¹ Cabrera Vásquez Marco Antonio y Quintana Vivanco Rosa. Derecho administrativo & derecho procesal administrativo. Ediciones legales, pág. 176.

Entre ellas, la **ejecución coactiva** es un medio de ejecución forzosa, puesto que, la entidad procura la ejecución de una obligación. De este modo, toda ejecución administrativa para cumplir la exigencia de legalidad debe ampararse en un acto administrativo que sea notificado al administrado obligado.² Por lo que, el término es procedimiento de ejecución coactivo.

Por otro lado, Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (en adelante la “**Sala**”) en uno de sus pronunciamientos, ha observado dos momentos de la ejecución coactiva. El primero tiene que ver con la emisión del título de crédito y el segundo con la emisión de la orden de pago establecida en el artículo 279 del COA. Así, la Sala señaló:

“En el primer caso -emisión del título de crédito- estamos al frente de un acto administrativo que, por su naturaleza, es susceptible de impugnación en sede administrativa y judicial, al amparo del artículo 173 de la Constitución de la República del Ecuador. En el segundo caso, con la emisión de la orden de pago, el deudor puede deducir las excepciones a la coactiva de conformidad con las reglas previstas en el COA”.³

En el caso concreto, el demandante presentó una acción de plena jurisdicción o subjetiva en contra del título de crédito y solicitó la ilegalidad de la orden de cobro. Sin embargo, **no interpuso excepciones a la coactiva** toda vez que la orden de pago es un segundo momento en la ejecución coactiva.

Ahora bien, el procedimiento coactivo tiene dos momentos, el primer momento es la fase preliminar y la segunda, la fase de apremio. La primera fase comprende:

- a. El requerimiento de pago voluntario (art. 271 del COA).
- b. Orden de cobro (art. 272 del COA).
- c. Solicitud de facilidades de pago.
- d. Resolución en la que se otorga facilidades o se niega la petición (arts. 273-278 del COA).

En cambio, la **fase de apremio de la ejecución coactiva** inicia con la orden de pago inmediato (art. 279 del COA) que debe ser notificado al deudor en debida forma según el artículo 280 del COA. Luego, la orden de embargo (art. 282 del COA) y el remate (art. 295 del COA).

ABSOLUCIÓN:

De lo expuesto, el deudor podrá interponer la demanda de excepciones a la coactiva en el término de veinte días a partir del día siguiente a la notificación de la orden de pago inmediato y se presentará ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

² Cabrera Vásquez Marco Antonio y Quintana Vivanco Rosa. Derecho administrativo & derecho procesal administrativo. Ediciones legales, pág. 622.

³ Proceso 17741-2025-00004G.