



La caducidad para interponer la demanda de excepciones a la coactiva. Una mirada desde los principios de administración de justicia y de seguridad jurídica

The statute of limitations for filing a claim for exceptions to coercive measures. A perspective from the principles of administration of justice and legal certainty

O prazo prescricional para a propositura de ação de exceção às medidas coercitivas. Uma perspectiva a partir dos princípios da administração da justiça e da segurança jurídica

Moisés Duy Santamaria ^I

moisesjduy@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0000-8553-3452>

Correspondencia: moisesjduy@gmail.com

Ciencias Sociales y Políticas

Artículo de Investigación

* **Recibido:** 20 de abril de 2025 * **Aceptado:** 18 de mayo de 2025 * **Publicado:** 10 de junio de 2025

- I. Universidad de Guayaquil, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas, Dirección de Posgrado, Maestría en Derecho Administrativo, Ecuador.

Resumen

La presente investigación consiste en un estudio sobre el procedimiento de ejecución coactiva, su naturaleza jurídica, excepciones y plazo para interponerlas. Se tomará en cuenta criterios jurisprudenciales, así como planteamientos doctrinarios que describieron de manera suficiente los aspectos sustanciales de la acción coactiva, tal y como la doctrina lo ha definido. Los métodos aplicados en la presente investigación fueron la de investigación cualitativo y sistémico, de los cuales se obtuvo como resultado relevante información desde el análisis de cuestiones doctrinarias, jurisprudenciales, y datos veraces en cuanto a la forma en que los jueces de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo resuelven sobre los plazos para interponer excepciones a la coactiva, siendo este similar a lo dispuesto en el artículo 214 del Código Tributario. El tiempo que la norma establece para presentar las excepciones a la coactiva se establece en un término de veinte días, -según lo dispuesto en el artículo 329 del Código Orgánico Administrativo-, no obstante, no existe claridad en cuanto al momento que comienza a contar el término de los veinte días. Dentro de los Criterios no penales publicado por la Corte Nacional de Justicia ha establecido una regla similar a la establecida en el artículo 969 del Código de Procedimiento Civil (no vigente), el cual establece como plazo límite la verificación del remate, develando la incertidumbre respecto al momento desde el cual comienzan a contabilizarse los plazos de caducidad. Cuestiones como las mencionadas anteriormente pueden generar afectación a los principios de eficiente administración de justicia, seguridad jurídica, y debido proceso.

Palabras clave: Caducidad; ejecución; excepciones; coactiva.

Abstract

This research consists of a study of the coercive enforcement procedure, its legal nature, exceptions, and the deadline for filing them. Jurisprudential criteria will be considered, as well as doctrinal approaches that sufficiently describe the substantial aspects of coercive enforcement actions, as defined by doctrine. The methods applied in this research were qualitative and systemic, which yielded relevant information from the analysis of doctrinal and jurisprudential issues, and reliable data regarding the manner in which judges of the District Administrative Litigation Courts rule on the deadlines for filing exceptions to coercive enforcement actions, which is similar to the provisions of Article 214 of the Tax Code. The time established by law for filing exceptions to the coercive measure is set at twenty days—as provided in Article 329 of the Organic Administrative

Code—however, there is no clarity regarding when the twenty-day period begins to run. Among the Non-Criminal Criteria published by the National Court of Justice, a rule similar to that established in Article 969 of the Code of Civil Procedure (no longer in force) has been established. This rule establishes the verification of the auction as the deadline, revealing the uncertainty regarding the date from which the expiration periods begin to run. Issues such as those mentioned above can undermine the principles of efficient administration of justice, legal certainty, and due process.

Keywords: Expiration; enforcement; exceptions; coercive.

Resumo

Esta pesquisa consiste no estudo do procedimento de execução coercitiva, sua natureza jurídica, exceções e prazo para sua apresentação. Serão considerados critérios jurisprudenciais, bem como abordagens doutrinárias que descrevam suficientemente os aspectos substanciais das ações de execução coercitiva, conforme definido pela doutrina. Os métodos aplicados nesta pesquisa foram qualitativos e sistêmicos, os quais produziram informações relevantes a partir da análise de questões doutrinárias e jurisprudenciais, e dados confiáveis sobre a forma como os juízes dos Tribunais Administrativos Distritais de Contencioso decidem sobre os prazos para apresentação de exceções às ações de execução coercitiva, o que se assemelha ao disposto no artigo 214 do Código Tributário. O prazo estabelecido em lei para apresentação de exceções à medida coercitiva é fixado em vinte dias — conforme previsto no artigo 329 do Código Administrativo Orgânico —, porém, não há clareza sobre quando o prazo de vinte dias começa a correr. Dentre os Critérios Não Penais publicados pelo Tribunal Nacional de Justiça, foi estabelecida regra semelhante à estabelecida no artigo 969 do Código de Processo Civil (não mais em vigor). Essa regra estabelece a verificação do leilão como prazo limite, revelando a incerteza quanto à data a partir da qual os prazos começam a correr. Questões como as mencionadas acima podem comprometer os princípios da administração eficiente da justiça, da segurança jurídica e do devido processo legal.

Palavras-chave: Caducidade; execução; exceções; coercitivo.

Introducción

La presente investigación tiene como objeto el estudio de la jurisdicción coactiva y los términos que establece el Código Orgánico Administrativo para la presentación de excepciones a la coactiva, la misma que ante la ausencia de claridad por parte del código, ha repercutido en criterios volátiles entre la Corte Nacional de Justicia y la aplicación diferenciada de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo en cuanto al conocimiento de estos. Es necesario enfatizar que la incertidumbre en cuanto a la normativa vigente, se inserta en el derecho a la seguridad jurídica que se promueve como parte consustancial del derecho al acceso a la justicia. La Corte Nacional de Justicia ha enfocado una posición diferente a la posición de los tribunales competentes en razón de la materia, estableciendo que mediante sus criterios no penales (no vinculantes) que la oportunidad para proponer la demanda fenece hasta el remate. Otros criterios, apuntan a creer que los tribunales podrían estar aplicando supletoriamente lo definido por el Código Tributario, esto es, que los términos inician desde la situación con auto de pago.

El análisis de la presente situación se justifica en conocer la praxis jurídica en cuanto a las fórmulas utilizadas para disponer la caducidad a la oportunidad para interponer las excepciones a la coactiva. Uno de los puntos más cruciales que han tenido que resolver los tribunales es el referente al momento en que debe comenzar a contarse el plazo de veinte días para la presentación de excepciones por parte del deudor, un plazo que, como lo estipula el Código Orgánico Administrativo (COA), es de carácter perentorio, y cuya expiración implica la pérdida automática del derecho del deudor a proponer excepciones en el procedimiento coactivo. A lo largo de las diversas sentencias, los jueces han abordado principalmente dos cuestiones clave: la naturaleza de la notificación que da inicio al cómputo del plazo y las implicaciones de cualquier posible irregularidad en la misma. En varias resoluciones, como en el caso No. 09802201900524 del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, han referido que el tiempo para presentar las excepciones al procedimiento coactivo (esto es desde su citación), hasta la presentación de la demanda es de veinte días, que del mismo habiéndose verificado que el coactivado la presentó en veintiún días, inadmitió la misma.

Adicionalmente, en la resolución de inadmisión por prescripción en la causa No. 09802202400863 de la Cuarta Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, con similar criterio que el expuesto *ut supra*, refirió que el tiempo para presentar las excepciones al procedimiento coactivo es de veinte días, que del mismo habiéndose verificado que el coactivado

ha presentado su demanda transcurrida más de veinte días, opera la caducidad de la acción. En la presente evidencia empírica, los jueces de lo Contencioso Administrativo han determinado que el cómputo del término para la presentación de las excepciones a la coactiva es de veinte días, iniciados desde la citación, es decir, desde el momento en que el coactivado tuvo conocimiento efectivo del mandamiento de ejecución, asegurando de esta manera que el deudor no sea perjudicado por deficiencias en el procedimiento de notificación.

Esta postura judicial es especialmente relevante en contextos donde la administración y sus prerrogativas, no obstante, el COA no es claro al enunciar el momento en que comienza a operar el término previo a que caduque la oportunidad para presentar la acción, por otro lado, en una obra realizada por diversos autores publicado por la Corte Nacional de Justicia con el fin de solventar cualquier duda, señaló que las normas que observan el procedimiento coactivo gozan de vigencia, por lo tanto, de acuerdo a los establecido con la Disposición Transitoria Segunda del COGEP, las normas de Código de Procedimiento Civil sobre procedimiento coactivo, estarían vigentes. Se entendería que, ante la ausencia de norma expresa que defina el inicio del término para la presentación de la demanda de excepciones a la coactiva se debe recurrir al artículo 969 del CPC, la cual establece que las excepciones se propondrán antes que se verifique el remate de los bienes embargados (Ramírez Romero, y otros, 2017).

De este modo, los jueces han jugado un papel crucial en el desarrollo de un marco jurisprudencial que equilibre los intereses del Estado con los derechos de los administrados, proporcionando una base sólida para la resolución de controversias en el ámbito de la ejecución coactiva. Dentro de los principios jurídicos, derechos y garantías involucrados y susceptibles de ser afectados o vulnerados podemos mencionar: i) Seguridad Jurídica: los jueces han sido consistentes en aplicar el principio de seguridad jurídica, lo que significa que los términos de caducidad deben ser claros y ciertos para ambas partes en el procedimiento coactivo; ii) Debido Proceso: la correcta notificación y el respeto de los términos garantizan que el deudor pueda ejercer su derecho al debido proceso, evitando cualquier vulneración a sus derechos de defensa; iii) Celeridad y Eficiencia: el objetivo del procedimiento coactivo es asegurar el cobro eficaz de las deudas a favor del Estado, y los jueces han sostenido que los términos perentorios contribuyen a este propósito, evitando dilaciones innecesarias. La contribución teórica sobre la caducidad en el procedimiento de ejecución coactiva radica en su función como un mecanismo que equilibra el poder coercitivo del Estado con la protección de los derechos de los administrados, garantizando que la administración actúe dentro

de plazos razonables y bajo los principios de seguridad jurídica y debido proceso. Teóricamente, la caducidad no solo impone un límite temporal a la capacidad del Estado para ejecutar sus créditos, evitando así la perpetuación de la incertidumbre jurídica, sino que también refuerza la necesidad de un actuar diligente y transparente por parte de la administración. Este concepto subraya la importancia de la certeza en los procedimientos administrativos, asegurando que los deudores no queden indefinidamente expuestos a la acción coactiva y que la administración no abuse de su poder por omisión o negligencia, consolidando así un marco de justicia administrativa en el cual tanto el Estado como los ciudadanos deben cumplir con sus obligaciones dentro de los límites temporales establecidos.

Objetivos de la Investigación

Objetivo General

- Exponer los presupuestos jurídicos del juicio de excepciones a la coactiva.

Objetivos Específicos

- Exponer la naturaleza jurídica del procedimiento de ejecución coactiva.
- Determinar los presupuestos del juicio de excepciones a la coactiva.
- Identificar los elementos facticos en sentencias concernientes a la caducidad para interponer la demanda de excepciones a la coactiva.

Materiales y Métodos

El presente estudio se realizó con soporte en instrumentos documentales, tanto de material bibliográfico como información digital de procesos judiciales, que se articulan con los presupuestos a investigar, sustanciando los tópicos y/o objetivos de investigación.

El método dispuesto para la realización del presente trabajo de investigación corresponde al enfoque cualitativo, definido metodológicamente como investigación documental, el cual permite un análisis profundo y detallado de textos jurídicos, doctrina y sentencias judiciales, elementos fundamentales en el estudio del derecho. Este enfoque de investigación documental fue de utilidad para la realización de esta investigación jurídica, la cual coadyuvó en la comprensión, análisis y procesamiento de información. Según Hugo Cerda en su obra *La investigación Total*, refiere que el enfoque documental tiende a identificar caracteres y atributos no susceptibles de cuantificación,

los cuales pueden describir de mejor manera los fenómenos sociales o las formas de expresión humana (1997).

Para lograr la comprensión cabal y exhaustiva del fenómeno objeto de estudio, la presente investigación dispuso del método de investigación documental, el cual consiste en la recolección de datos y análisis de fuentes documentales, tales como instrumentos legislativos, fuentes doctrinarias y archivos jurisprudenciales. El tipo de investigación teórico dogmática también denominada investigación bibliográfica, se concibe como una actividad obligatoria, cuyos resultados se esgrimen determinados por la existencia del problema, permitiendo esgrimir argumentos suficientes que servirán de base para el contenido científico de la investigación (Hernández Sampieri R. , Metodología de la investigación, 2014).

Además, se empleó el método sistémico, el cual permitió enlazar tópicos contenidos en el análisis de las sentencias, tanto constitucionales como de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, y enlazarlos con el estudio doctrinario. Este método se afirmó en el ideario que vincula el derecho no como una ciencia aislada, sino que procura ubicar su practicidad y cuestiones supervinientes no displicentes en la esfera procesal. Es decir, que los ejes de discusión no radicaron en la determinación dogmática de distintos elementos, sino que repercutió en las cuestiones procesales que pueden afectar cuestiones dogmáticas, identificando incoherencias y posibles contradicciones de la praxis procesal (Luhmann, 2006).

En torno al análisis de las sentencias judiciales, se aplicaron métodos de interpretación que permitieron ubicar la evolución de la ley, de la jurisprudencia, y conflictos doctrinales en cuanto a tópicos específicos (Atienza, 1999). Además, se logró enfatizar sobre la interpretación judicial como un elemento fundamental en el desarrollo del derecho, afirmando que las sentencias no solo tienden aplicar la ley, sino que la interpretan y desarrollan normas en la esfera de los derechos. Este enfoque metodológico permitió no solo una descripción de las normas y su aplicación, sino también una comprensión crítica de su evolución y su impacto en el sistema jurídico y la sociedad.

Resultados

Naturaleza jurídica del procedimiento coactivo

La ex Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Ex Corte Suprema de Justicia de Ecuador, en el número de expediente 0341-2006, sobre la naturaleza jurídica de la acción coactiva (como la denominó), destacó que “el procedimiento coactivo es de ejecución y tiene por objeto hacer

efectivo el pago de lo que, por cualquier concepto, se deba al Estado y a sus instituciones que por ley tienen este procedimiento” (Corte Suprema de Justicia, 2007). Mediante esta definición, la Corte señaló el poder exorbitante que posee la administración para ejecutar un cobro al administrado que ha incurrido en mora. La Corte Suprema de Justicia de Colombia denomina tal procedimiento como jurisdicción o facultad coactiva, la cual ha definido como un privilegio del estado, en el cual las Administraciones públicas litigan con el administrado en una situación de desigualdad, dando lugar a la jurisdicción coactiva (Corte Suprema de Justicia, 1936).

La mencionada Corte señaló en su definición los presupuestos de Hauriou, el cual ubica la desigualdad existente entre la administración y el administrado, poniendo a la administración como juez y parte. John Arredondo afirma que tal situación de desventaja radica en los privilegios por el cual está revestida la administración para ejecutar el cobro por vía jurisdicción coactiva (Arredondo Gomez, 2015). Esta definición de jurisdicción coactiva, por diversos motivos ha sido confundida con la potestad que ejerce la justicia ordinaria por sus características ejecutivas, no obstante, esta facultad corresponde a las prerrogativas de la administración. La Corte Constitucional ecuatoriana en sus sentencias ha provisto relevante doctrina referente a tópicos relacionados al procedimiento de ejecución coactiva mencionando que “la naturaleza del procedimiento coactivo o jurisdicción fiscal es la de efectivizar el cobro de los créditos a favor de las entidades públicas que legalmente pueden ejecutarlos por esta vía” (Corte Constitucional, 2019). La Corte denomina a este procedimiento como “jurisdicción fiscal”, la cual se constituye como un mecanismo jurídico a través del cual, se vale de la Administración Pública para realizar la cobranza de créditos o deudas públicas (deudas tributarias como no tributarias), con el objeto de suplir el haber público, no obstante, tal conceptualización no corresponde a la potestad jurisdiccional propiamente tal.

La denominación de “juez” se encontraba instituida en el Código de Procedimiento Civil, cuyo ejercicio correspondía a facciones de índole administrativa y no jurisdiccional, precedido por un agente recaudador que ejercía la potestad coactiva. Sobre la asimilación de un juez de coactivas la corte Constitucional ha señalado que los funcionarios que ejercen la nombrada jurisdicción coactiva son servidores públicos, por lo tanto, no poseen potestades jurisdiccionales como los jueces ordinarios, de tal forma, que el auto que emite la autoridad pública, denominado juez de coactivas, constituye un acto administrativo que se expide para ejecutar el cobro de un crédito, dentro de un procedimiento administrativo (Corte Constitucional, 2012). Por consiguiente, la denominada jurisdicción coactiva radica en un procedimiento administrativo, esto debido a que no

reúne los elementos sustanciales de una controversia judicial, no existen partes contendientes, no se persigue la declaración de condena, ni interviene un juez que lo dirima, caso contrario el agente ejecutor actuaría como juez y parte (Borrero, 1935).

La Corte Constitucional en el Dictamen No. G03-19-DOP-CC sobre la naturaleza del procedimiento coactivo procura que dicha “recaudación se realice eficazmente, razón por la cual las excepciones a la coactiva propuesta judicialmente, si pretenden la suspensión de la ejecución del procedimiento coactivo, deben precautelar por este retardo en la ejecución, en función del principio de celeridad” (Corte Constitucional, 2019). Por consiguiente, la deontología del procedimiento coactivo radica en la cobranza de deudas públicas, en virtud de los principios que dirigen su efectivización, entre ellos, principio de eficacia, eficiencia, y celeridad, incluso propuestas las excepciones a la coactiva. La denominación de “juez” se encontraba instituido en el Código de Procedimiento Civil, no obstante, siendo incluida tal terminología, no es atribuida la función del órgano ejecutor a potestad jurisdiccional alguna. La corte Constitucional en la sentencia 156-12-SEP-CC definió al auto que emite el denominado Juez de Coactivas (entendido como funcionario ejecutor de la administración pública) como un acto administrativo expedido dentro de un procedimiento administrativo, mediante el cual se cobran créditos públicos. En consecuencia, el auto de pago no constituye sentencia alguna, tampoco un instrumento asimilable a las potestades jurisdiccionales, sino que se integra dentro de los demás actos administrativos de autoridad competente con presunción de legitimidad y ejecutoriedad.

Por último, quienes ejercen la denominada jurisdicción coactiva son funcionarios de la Administración pública, empleados recaudadores que ejercen la potestad administrativa derivada de la misma soberanía, por otro lado, los jueces ordinarios son aquellos que poseen la potestad de juzgar y ejecutar lo juzgado de acuerdo la competencia definida en la ley. Desde tal presupuesto, se puede colegir que la jurisdicción coactiva radica en un procedimiento administrativo, esto debido a que la continencia del procedimiento no está sujeta a las reglas de una controversia judicial, partes contendientes, ni juez que dirima elementos sujetos a discusión (Borrero, 1935).

Naturaleza jurídica del juicio de excepciones a la coactiva

La coactiva se constituye en la máxima expresión de autotutela ejecutiva que puede ejercer la administración pública desde su órganos dotado de tal potestad, no obstante, la autotutela ejecutiva no libera a la administración pública del control judicial por intermedio de la jurisdicción contenciosa administrativa, motivo por el cual, la legislación administrativa provee los mecanismos

que dispondrá el administrado para oponerse a la coactiva, denominado juicio de excepciones a la coactiva (Santofimo, 2017). A pesar que el denominado juicio se denomina excepciones a la coactiva, no debe confundirse con una mera oposición en sede administrativa, sino como parte del derecho de acción que ejerce el deudor-ejecutado en sede jurisdiccional (Moreta, 2022).

El denominado juicio de excepciones se inicia con una demanda (propio de los procesos declarativos), por consiguiente, el hecho que en el deudor coactivado es el sujeto pasivo del procedimiento coactivo, por otro lado, una vez presentada las excepciones a la coactiva -que no es más que una demanda en sede judicial-, se constituye en el sujeto activo de la acción. Por consiguiente, la queja o reclamación del administrado y la contestación por parte de la institución acreedora da lugar a una instancia distinta. (Borrero, 1935). Al referir el concepto de excepciones a la coactiva se podría manifestar que tiene como origen el ejercicio del derecho que el actor-coactivado contiene al momento que la administración inicia el procedimiento de ejecución coactiva, por consiguiente, puede conducir su caso en la forma establecida en la ley (Hoyos Villavicencio, 2010).

El término excepciones en sentido restrictivo se configura como la oposición expresa que procura impedir la prosecución del procedimiento coactivo, el cual podrá paralizarlos de manera momentánea o extinguirla definitivamente. La presentación de las excepciones se constituye en un derecho, integrado en la parte de las garantías procesales con el objeto de garantizar que el cobre realizado por la administración sea legal y justa. Las excepciones a la coactiva, al ser constituido como un acto procesal, deberá cumplir con todos los requisitos establecidos en el artículo 142 del Código Orgánico General de Procesos, para la presentación de la demanda. Una vez perfeccionada la presentación de la demanda, el proceso se registrará de acuerdo al procedimiento sumario, previsto en el artículo 333 del Código Orgánico General de Procesos. La administración deberá realizar la contestación a la demanda en el término de quince días una vez perfeccionada la citación. Calificada la contestación a la demanda, se concede un término de diez días la parte accionante pueda anunciar prueba nueva de acuerdo a lo establecido en el artículo 151 inciso cuarto del COGEP, cuyos actos procesales tienen como objeto perseguir la declaración de un derecho.

En términos generales, subyace la pregunta, cuándo estamos frente a un proceso declarativo puro y un proceso de ejecución. La ex segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Ex Corte Suprema de Justicia, en el proceso nro. 0341-2006, sentencia Nro. 0299-2007, señaló que estamos frente a un proceso declarativo puro o proceso de condena, cuando el objeto del mismo radica en la declaración

de algún derecho, la responsabilidad del algún agente, o la constitución de alguna relación jurídica, precedido por un agente denominado juez, a quien corresponde dilucidar el conflicto de intereses y determinar al individuo a quien corresponde el derecho, es decir, el juez es quien *ius dicit* (Corte Suprema de Justicia, 2007). Por otro lado, el proceso ejecutivo, implica una pretensión que no necesita ser discutida, tampoco requiere la necesidad que intermedie la declaración de razón a través de una operación lógica y oponible entre interesados, sino que la pretensión se deduce de la existencia del título, en el cual consta el incumplimiento del obligado para con la administración. Por consiguiente, para deducir la obligación en los procesos declarativos, requiere de la *ius dicit* del órgano jurisdiccional, por otro lado, en el proceso ejecutivo ya existe el mandato y se procura su ejecución. Según refirió la Corte Suprema de Justicia dentro de la sentencia Nro. 0299-2007, la diferencia entre ambas radica en que la primera de ellas requiere de la lógica jurídica, el silogismo y la razón de un tercero imparcial; en cuanto al proceso ejecutivo, el órgano ejecutor hace uso unilateral de la coacción. De tal forma, la disputa trasciende al ente que procura la cosa, ante el ente que no quiere dar, siendo el órgano ejecutor el ente encargado de quitársela a fin de satisfacer la obligación (Echandia, 2004).

Excepciones a la coactiva

Cuando el administrado o contribuyente (en los procedimientos contenciosos tributarios y administrativos), considera oponerse al proceso coactivo tiene la facultad de presentar la demanda de excepciones a la coactiva. En el procedimiento excepciones a la coactiva iniciada por el contribuyente, se diferencia en cuanto a la forma de presentación respecto al administrado, esto es, que el artículo 214 del Código Tributario le confiere la oportunidad de oponerse en sede administrativa (ante el funcionario ejecutor), como en sede jurisdiccional, ante el Tribunal Distrital de la Contencioso Administrativo. Según lo manifestado por Washington Hoyos, la excepciones a la coactiva pueden ser planteadas cuando el administrado o contribuyente considera que la administración pública ha incurrido en error de hecho o de derecho a la hora de incoar un procedimiento coactivo en su contra, o sencillamente cuando el actor considera que se da alguna de las causales para ello en el Art. 316 del COGEP que sus derechos han sido violados, por consiguiente, puede plantear excepciones a la coactiva siempre y cuando su oposición se encuentre enmarcada en las causales que establece la ley (2010). Las causales oponibles para la procedencia de las excepciones a la coactiva se encuentran desarrollados en el artículo 316 del Código Orgánico General de Procesos, que el administrado puede hacer efectivas, entre ellas:

1. Inexistencia de la obligación, falta de ley que establezca el tributo o exención legal. Este numeral hace referencia al llamado principio de reserva de ley, el cual, se establece que para determinadas materias se debe constar por el mandato del órgano legislativo formal y materialmente. Por consiguiente, no existe obligación, si no existe ley que lo establezca.
2. Extinción total o parcial de la obligación sea por solución o pago, compensación, confusión, remisión o prescripción de la acción de cobro. En esta excepción el administrado o contribuyente debe demostrar que ha satisfecho la obligación, y que la misma ya no se encuentra vigente. La solución o pago hace referencia que la deuda ha sido satisfecha parcial o totalmente. La compensación, al igual que en el derecho civil es un modo de extinguir las obligaciones entre dos sujetos (deudores y acreedores), sean personas naturales o jurídicas, siendo extinguidas sus obligaciones en la medida que las deudas son compensadas. Según refiere Díez-Picazo, para que proceda la eximición de la deuda la compensación requiere que las dos deudas sean líquidas y exigibles con obligaciones fungibles (2007). En cuanto al derecho administrativo, esta compensación tiene características sustanciales, esto debido a que no es un acuerdo entre particulares, sino que uno de ellos corresponde al Estado, por consiguiente, requiere previa autorización. La confusión, como señala Roberto De Ruggiero, desde el Derecho Civil se constituye como el fenómeno que se produce cuando coincide el titular de la acción con las cualidades de deudor y acreedor, dando como resultado la extinción de la obligación por la imposibilidad lógica (1931). En el contexto administrativo, según refiere la doctrina, puede ocurrir la confusión en el caso de absorción de entidades públicas. La remisión se constituye en la renuncia total o parcial de la Administración pública al cobro de una deuda. Puede definirse además como una especie de condonación, o sea, una opción de liberación de una deuda, que otorga el acreedor a favor del deudor de manera gratuita. En la formula del Derecho Financiero, lo ubica como una forma de extinguir la obligación por fuerza de la ley. Para Gabino Fraga la remisión en el Derecho Administrativo su naturaleza y vigencia es excepcional, debido a que implica la renuncia de los derechos de crédito por parte del estado (2000). Para Guillermo Cabanellas, la excepcionalidad de la remisión en el Derecho Público, se motiva en que las formas de recaudación y/o cumplimiento de las deudas se basan en el interés general (1979). Finalmente, en cuanto a la prescripción, García de Enterría menciona que es posible plantear esta excepción, cuando la deuda se extingue por

el paso del tiempo, sin que la Administración (tributaria o no) no ejerció dicho derecho. Por consiguiente, la prescripción en el ámbito administrativo garantiza el cumplimiento de ley, y de los términos para la efectivización del cobro, evitando que el Estado mantenga un número de deudores indefinidos (2008). Para Sáinz Moreno, la prescripción se constituye como una fórmula de prevalencia de la seguridad jurídica, y como un mecanismo para equilibrar los poderes del Estado frente a los administrados, quienes no gozan de las prerrogativas que aquel posee (2020).

3. Sobre las excepciones establecidas en los numerales 3, 4 y 5, se refiere a los intervinientes en el procedimiento de ejecución coactiva; así, si es por cuestión de incompetencia del funcionario ejecutor, siendo su delegación defectuosa, sus actuaciones se constituirían como nulas. La Corte Nacional de Justicia mediante sentencia nro. 13802-2019-00064, ratifico lo expuesto anteriormente, señalando que tanto la prescripción como la incompetencia tiene como efecto la declaración de nulidad de procedimiento de ejecución coactiva. Un ejemplo podría suscitarse en la delegación que los Gobiernos Autónomos Descentralizados confieren a recaudadores externos con el objeto de que ejerzan las labores que corresponden al tesorero sea por cuestiones de personal o tiempo. Siendo el caso que su designación no se encuentra debidamente conferida se incurriría en falta de competencia. En cuanto a las excepciones por ilegitimidad de personería del coactivado (en casos de deficiente representación, por ejemplo, cuando se coactiva a alguien como presunto mandatario de una compañía sin que en realidad exista tal disposición o nombramiento a su favor como representante legal) y al hecho de no ser deudor, no es muy común que suceda, ya que corresponde al funcionario ejecutor determinar principalmente la legitimación del coactivado, y en lo sucesivo, confirmar que el contribuyente a quien se pretende coactivar se constituye deudor, utilizando toda la información que le brinden las demás instituciones del Estado, a fin de poder reunir la mayor cantidad de evidencias posible e iniciar el proceso de ejecución coactiva.
4. Las excepciones enunciadas en los numerales 6, 7 y 8 del artículo 316 del Código Orgánico General de Procesos, que se refieren al hecho de que se encuentre pendiente la resolución de un reclamo o recurso administrativo, o se encuentre pendiente un trámite de facilidades de pago, no encontrarse vencidos los plazos establecidos para el efecto, o tener una demanda pendiente ante el contencioso administrativa sobre impugnación de resolución. Es

contraproducente insistir en estas tres causales, cuando corresponde a la administración conocer si se encuentra pendiente una reclamación, recurso y/o solicitud de facilidades de pago, no obstante, puede darse la situación que de no existir una correcta comunicación entre los distintos órganos. En cuanto a lo dispuesto en el número octavo, hace referencia como excepción la presentación de una demanda contenciosa administrativa, no siendo en tal situación requerida la calificación de esta por el juzgador, sino que será suficiente con la mera presentación de la misma para que pueda operar la excepción.

5. En cuanto a la excepción número nueve, la cual hace referencia la duplicación de títulos que guarda la misma obligación e identidad de personas, es algo que ocurre comúnmente cuando del registro de obligaciones de las administraciones seccionales se deduce de manera deficiente, creando diversos tipos de confusiones.
6. El numeral diez hace referencia a la excepción por nulidad del auto de pago o del procedimiento de ejecución, sean estos por falsificación del título de crédito, por irregularidades en su emisión o falta de requisitos legales del título o del procedimiento.

En virtud de las antedichas causales el administrado podrá interponer las excepciones a la coactiva, dentro del término de 20 días antes de que opere la caducidad; no obstante, subsiste la discusión respecto al momento desde el cual debe comenzar a contabilizarse dicho término entre lo sostenido por los criterios de la Corte Nacional y la praxis evidenciada en las resoluciones de inadmisión de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo en su evaluación de la caducidad para el ejercicio de la demanda de excepciones. A pesar de que, en el procedimiento de ejecución coactiva, el administrado es el sujeto pasivo, al momento que el administrado presenta las excepciones a la coactiva, al alegarse estas en virtud de una demanda, se transforma en el sujeto activo ante el respectivo Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, y se invierte el rol para la administración, convirtiéndose en el sujeto pasivo.

Término para interponer las excepciones a la coactiva

El procedimiento de ejecución coactiva puede ser objeto de una controversia judicial, cuando el deudor deduce las excepciones. Referente a la oportunidad para presentar la demanda contra el órgano ejecutor, se ha dispuesto en el artículo 329 del Código Orgánico Administrativo que “La demanda de excepciones a la ejecución coactiva se interpondrá ante la o el juzgador competente, dentro de veinte días” (Asamblea Nacional, 2017). La cuestión radicaría en que el Código Orgánico Administrativo no dispone taxativamente, el momento en que se comienzan a contar aquellos 20

días que dispone la norma. En el Código Tributario como en el Código de Procedimiento Civil no existían dudas respecto del término para realizar la proposición de las excepciones a la coactiva. El artículo 214 del Código Tributario, establece que el tiempo para presentar las excepciones a la coactiva será “dentro de veinte días, contados desde el día hábil siguiente al de la notificación del auto de pago”. El artículo 969 del CPC también establecía un plazo para la presentación de las excepciones, esto es, que se las “propondrán sólo antes de verificado el remate de los bienes embargados en el procedimiento coactivo” (Congreso Nacional, 2005).

Esta disposición del Código de Procedimiento Civil, a criterio de Carlos Ramírez Romero se mantiene con el Código Orgánico Administrativo, pues ha dicho este organismo que las normas que observan el procedimiento coactivo gozan de vigencia, por lo tanto, de acuerdo a lo establecido con la Disposición Transitoria Segunda del COGEP, las normas de Código de Procedimiento Civil sobre procedimiento coactivo, estarían vigentes. Se entendería que, ante la ausencia de norma expresa que defina el inicio del término para la presentación de la demanda de excepciones a la coactiva se debe recurrir al artículo 969 del CPC, la cual establece que las excepciones se propondrán antes que se verifique el remate de los bienes embargados (Ramírez Romero, y otros, 2017).

Según Andrés Moreta, se debe realizar una interpretación sistemática del artículo 329 con el 301 del Código Orgánico Administrativo, la cual dispone un periodo de veinte días entre el aviso de remate y el remate propiamente tal. Sin embargo, no existe un criterio que ratifique o contradiga esta visión, excluyendo la plena certeza de los plazos de caducidad de la acción de presentación de excepciones a la coactiva (Moreta, 2022). De acuerdo a lo que dispone el artículo 307 del Código Orgánico General de Procesos, depende del juzgador realizar el examen de la demanda que ha sido presentada en el término de ley, además, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 306 del referido cuerpo legal, el termino y plazo o plazo será el determinado en la ley de acuerdo a la naturaleza de la pretensión. En el mismo sentido, opera la caducidad de la acción cuando el administrado no ha ejercido el derecho a oponerse a los efectos del acto administrativo en el término que le propone la ley, siendo el objeto de la caducidad establecer un término perentorio, en el cual, el administrado podrá ejercer el derecho para oponer excepciones. Por consiguiente, la prefijación del término y su inobservancia no conviene en razones subjetivas (Coviello, 2017).

En el caso específico, de acuerdo con lo establecido en el artículo 239 del Código Orgánico Administrativo, la demanda de excepciones a la coactiva se interpondrá ante el juzgador

competente dentro de veinte días. A nivel doctrinario, la fijación del término para que opere la caducidad para la interposición de la acción judicial administrativa, tiene como objeto darle estabilidad al acto administrativo no impugnado, a fin de evitar la posibilidad de que sea interpuesto en la finalización del procedimiento (Dromi, 2000). Podría entenderse que existe un sentido de vaguedad en el contenido del artículo 239 del Código Administrativo pudiendo ser mas específico, esto es, determinar el acto procesal en el cual operan los 20 días para interponer la demanda de excepciones.

Por otro lado, pareciera que el artículo 158 Código Orgánico Administrativo, resuelve la cuestión entredicha, manifestando cuatro reglas generales en cuanto a plazos y términos, disponiendo que: 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.
2. Se haya efectuado la diligencia o actuación a la que se refiere el plazo o término.
3. Se haya presentado la petición o el documento al que se refiere el plazo o término.
4. Se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo (Asamblea Nacional, 2017).

En el mismo sentido, habría la posibilidad que el primer numeral del artículo 158, pueda suplir la vaguedad de artículo 329 del COA, comenzando a contar desde el momento en que se realizó la notificación del acto administrativo. No obstante, el problema radica en la construcción semántica del artículo 329, el cual no ubica un acto, diligencia, actuación o petición de inicio dentro del procedimiento coactivo, sino que establece taxativamente “La demanda de excepciones a la ejecución coactiva se interpondrá ante la o el juzgador competente, dentro de veinte días” (Asamblea Nacional, 2009). Desde tal construcción semántica, se puede observar una vaguedad estructural de la norma, siendo favorablemente suplida por el primer numeral del artículo 329 del COA a través del ejercicio de interpretación sistemática, no obstante, al no contener un punto de inicio de los 20 días, la interpretación podría entenderse en cualquier momento procesal, que bien podría ser aplicado en el primero o segundo numeral, es decir, desde el aviso de remate.

Es meritorio mencionar que la problematización expuesta radica en la vaguedad del artículo 329 del COA. La Corte Nacional de Justicia, como precedente obligatorio resolvió en virtud de la Resolución No. 13-2015 que:

La caducidad es una figura propia del Derecho Público que opera ipso jure, por el transcurso del tiempo para ejercer una acción o una potestad, es declarable de oficio y se refiere a la extinción del

derecho para iniciar un proceso (...) Los jueces de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo, mediante auto definitivo inadmitirán a trámite la demanda, cuando verifiquen que se produjo la caducidad del ejercicio del derecho para presentar la demanda en la vía contencioso administrativa (...) vedado para entrar a considerar otros aspectos procesales para pronunciar sentencia de fondo o mérito” (pág. 2).

No obstante, no se observó ningún plazo o término específico, a diferencia de los criterios de tratadistas, los cuales refieren que de la vaguedad del contenido del artículo 329 del COA, podría plantearse la oportunidad de plantear las excepciones a la coactiva antes del remate.

El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con Sede en el Cantón Guayaquil, en el caso Nro. 09802-2019-00524, se refirió que el tiempo para presentar las excepciones al procedimiento coactivo (esto es desde su citación), hasta la presentación de la demanda es de veinte días, criterio que se ha repetido en otras causas que han resuelto inadmitir por el paso del tiempo, tal es la causa No. 09802-2024-00863, de la Cuarta Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, que al igual que el caso Nro. 09802-2019-00524, resuelve inadmitir las excepciones a la coactiva refiriendo que el tiempo para presentarlas es de veinte días, que del mismo habiéndose verificado que el coactivado ha presentado su demanda transcurrido más de veinte días, contados desde su notificación con el auto de pago, opera la caducidad de la acción. Se puede observar que el criterio del Tribunal, se alejan de los motivos expresados por la Corte Nacional de Justicia. Es necesario recalcar que los Tribunales citan los literales a) y b) del artículo 1, de las disposiciones contenidas en la Resolución Nro. 13-2015, de la Corte Nacional de Justicia, referente a la operación de la caducidad para la presentación de las demandas, mediante el cual, los Jueces de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, tiene a bien inadmitir las demanda contenciosas administrativas, una vez verificado que se produjo la caducidad del ejercicio de la acción, tanto, por consiguiente la Corte ha recalcado la imposibilidad de conocer cuestiones de fonde la misma demanda, no obstante tampoco señala el tiempo de inicio en el cual comienza a operar la caducidad.

Desde un esfuerzo típico de los juzgadores de tribunal, estos pretenden decidir el momento en comienza a transcurrir el tiempo para que opere la caducidad, tal es el caso nro. 09802-2019-00524, el Tribunal considera que los plazos para que opere la caducidad operan desde que se verifique entrega de la tercera boleta de citación del mandamiento de pago. Subyace la cuestión sobre la naturaleza y alcance de los criterios que publica la Corte Nacional en su página oficial, y la

practicidad con la cual el Tribunal resuelve inadmitir las demandas de excepciones a la coactiva, develan el vacío existente en caso señalado, empujando el problema identificable al criterio del Tribunal, en los casos señalados, el Tribunal acoge la fórmula de inadmisión similar a las excepciones a la coactiva del procedimiento contenciosos tributario.

Discusión

El análisis de la presente investigación involucra elementos facticos, entre ellos, las resoluciones del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, los cuales develan un criterio aproximado al plazo que opera la caducidad contados desde la citación con el auto de pago, determinado para el procedimiento contencioso tributario, por otro lado, la vaguedad que observa el artículo 329 del COA, conduce una espectro plausible que el tiempo aplicado para que opere la caducidad para presentación de las excepciones a la coactiva, se extiende al primer y segundo numeral del artículo 158 del COA. Ante tal situación, es necesario recalcar que el artículo 329 del COA, no establece punto de inicio, dando como resultado que el Tribunal tenga que tomar de manera privativa la interpretación de la norma, en el caso aplicado, mantener un criterio homologado al periodo de tiempo que establece el Código Tributario. Sobre la naturaleza de los criterios expuestos por tratadistas que publican sus opiniones en la editorial de la Corte Nacional, se coligen no son vinculantes, por consiguiente, la decisión recae sobre el criterio de los jueces del Tribunal.

Tal vaguedad normativa, constituye un presupuesto no displicente que requiere la observancia plena de la asamblea legislativa, de igual manera un pronunciamiento expreso por parte de la Corte Nacional, esto debido a que tal displicencia podría atentar contra el principio de certeza en el derecho, presupuesto elemental para la seguridad jurídica, el cual promueve la confiabilidad en el sistema jurídico, evitando que la normativa contenga vicios de vaguedad, ambigüedad o vacíos normativos. La confiabilidad y certeza en el derecho se constituye en una base fundacional del estado democrático, por consiguiente, no tener claros los términos para plantear exigencias, incurriría en una fórmula de vulneración de derechos por omisión.

Referencias

1. Arredondo Gomez, J. J. (2015). La Jurisdiccion Coactiva: Marco Legal y Constitucional. Bogotá: Leyer.
2. Asamblea Nacional. (2009). Codigo Tributario. Quito: Registro Oficial.

3. Asamblea Nacional. (2016). Código Orgánico General de Procesos. Quito: Registro Oficial.
4. Asamblea Nacional. (2017). Código Orgánico Administrativo. Quito: Registro Oficial.
5. Atienza, M. (1999). El sentido del derecho. Barcelona: Ariel.
6. Borrero, M. M. (1935). Cuestionario Juridico. Quito: Imprenta de la Universidad.
7. Cabanellas , G. (1979). Diccionario enciclopédico de derecho usual. Buenos Aires: Heliasta.
8. Cerda Gutierrez, H. (1997). La Investigación Total. Santa Fé de Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio.
9. Congreso Nacional. (2005). Código de Procedimiento Civil. Quito: Registro Oficial.
10. Constituyente, A. (2008). Constitución del Ecuador. Montecristi: Registro Oficial.
11. Corte Constitucional. (17 de abril de 2012). Sentencia 156-12-SEP-CC. Quito.
12. Corte Constitucional, Dictamen No. G03-19-DOP-CC (Corte Constitucional 2019).
13. Corte Nacional de Justicia. (5 de noviembre de 2015). Resolución N° 13-2015. Quito.
14. Corte Suprema de Justicia, G.J. N.° 1911 (Sala de Negocios Generales 13 de agosto de 1936).
15. Corte Suprema de Justicia, 0341-2006 - Sentencia n° 0299-2007 (Ex 2ª Sala de Lo Civil y Mercantil 20 de Septiembre de 2007).
16. Coviello, N. (2017). Doctrina General del Derecho Civil. Santiago de Chile: Biblioteca de Derecho Privado.
17. De Ruggiero, R. (1931). Instituciones de derecho civil. Madrid: Editorial Reus.
18. Díez-Picazo, L. (2007). Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial. Madrid: Civitas.
19. Dromi, R. (2000). El procedimiento administrativo. Buenos Aires: Astrea.
20. Echandia, D. (2004). Teoría General del Proceso. Buenos Aires: UBA.
21. Fraga, G. (2000). Derecho Administrativo. Mexico: Editorial Porrúa.
22. Garcia de Enterría, E. (2008). Curso de derecho administrativo. Bogota: Temis.
23. Hernández Sampieri, R. (2014). Metodología de la investigación. México : McGraw Hill.
24. Hoyos Villavicencio, W. (2010). La Jurisdicción Especial Coactiva, Teoría y práctica en la Legislación Ecuatoriana. Quito: Dirección Editorial Ramiro Arias.
25. Luhmann, N. (2006). La sociedad de la Sociedad. Mexico: Herder.
26. Moreta, A. (2022). Juicio de Excepciones a la Coactiva. Quito: Legalité.

27. Ramírez Romero, C., Aguirre Suárez, M., Hernández, R., Miranda Calvache, A., Chamba Chamba, M., Tello, M., & Cueva Ortega, V. (2017). Criterios sobre inteligencia y aplicación de la ley. Materias no penales. (C. R. Romero, Ed.) Quito, Ecuador: Corte Nacional de Justicia.
28. Rodríguez Jiménez, A. (2020). La singularidad de la poesía contemporánea. Reflexiones y caracterización (1980-2018). *Sincronía*, 306.
29. Sainz Moreno, F. (2020). *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas.
30. Santofimo, J. (2017). *Compendio de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

© 2025 por el autor. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).