

Quito, D.M. 16 de abril de 2026

CASO 71-22-IN

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE

SENTENCIA 71-22-IN/26

Resumen: La Corte Constitucional analiza y desestima la acción de inconstitucionalidad presentada en contra de una frase del segundo inciso del artículo 277 del Código Orgánico Administrativo, el cual regula las facilidades de pago en los procedimientos de ejecución coactiva.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 05 de septiembre de 2022, Homero Douglas Coronel Valencia, por sus propios derechos (“**accionante**”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo de una frase del segundo inciso del artículo 277 del Código Orgánico Administrativo (“**COA**”).¹
2. El 05 de septiembre de 2022, mediante sorteo electrónico, se asignó la sustanciación de la causa a la entonces jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
3. El 10 de noviembre de 2022, la Sala de Admisión resolvió admitir a trámite la causa.² En lo principal se dispuso correr traslado a la Presidencia de la República (“**Presidencia**”) y a la Asamblea Nacional del Ecuador (“**Asamblea**”) con la finalidad de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la frase del artículo impugnado y remitan los informes y demás documentos que dieron origen a la Ley impugnada. Además, se dispuso notificar a la Procuraduría General del Estado y poner en conocimiento de la ciudadanía la existencia del proceso a través de su publicación en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.
4. El 18 de marzo de 2025, la causa fue resorteada y su conocimiento le correspondió a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy.
5. El 23 de marzo de 2026, conforme el orden cronológico, la jueza sustanciadora avocó

¹ Código Orgánico Administrativo, Segundo Registro Oficial Suplemento 31, 07 de julio de 2017.

² La Sala estuvo conformada por la entonces jueza constitucional Carmen Corral Ponce y los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Jhoel Escudero Soliz.

conocimiento de la causa y dispuso que se agreguen al proceso los escritos de 11 de enero de 2023 de la Presidencia y de la Asamblea, mediante los cuales se dio cumplimiento a lo dispuesto por este Organismo.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en los artículos 436.2 de la Constitución y 75.1 literal d) y 191.2 literal a) de la LOGJCC.

3. Norma cuya inconstitucionalidad se demanda

7. En esta acción se impugna, por el fondo, la frase “veinte y cuatro meses” presente en el segundo inciso del artículo 277 del COA que prescribe lo siguiente:

Plazos en las facilidades de pago.- El órgano competente, al aceptar la petición que cumpla los requisitos determinados en los artículos precedentes, dispondrá que la o el interesado pague en diez días la cantidad ofrecida al contado y rinda la garantía por la diferencia, y/o consigne los datos del garante o fiador.

El pago de la diferencia se puede efectuar en cuotas periódicas que cubran el capital, intereses y multas, según corresponda, en plazos que no excedan de **veinte y cuatro meses** contados desde la fecha de notificación de la resolución con la que se conceden las facilidades de pago, salvo que haya previsto un régimen distinto en la ley.

Las entidades financieras públicas, incluidas las que otorgan créditos hipotecarios, podrán no atender el plazo máximo establecido en el segundo inciso; pudiendo establecer sus propios plazos máximos de conformidad con la normativa interna que emitan para el efecto, la cual deberá considerar al menos estudios técnicos, financieros y de riesgos. Asimismo, podrán establecer periodos de gracia, los cuales consisten en aplazar el pago de la primera cuota sin perjuicio de la generación de los intereses que correspondan.

Las facilidades de pago derivadas de créditos concedidos por desarrollo productivo de los sectores agrícola, pecuario, silvícola, pesquero artesanal y acuícola, podrán considerar un período de gracia mínimo de 12 meses.

Al órgano concedente le corresponde determinar, dentro del plazo máximo previsto en el párrafo precedente y en atención al contenido de la petición, aquel que se concede a la o al deudor (énfasis añadido).

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la acción y pretensión

8. El accionante alega en su demanda que la frase del artículo impugnado contraviene las siguientes disposiciones constitucionales: artículo 1 (elementos constitutivos del

Estado) y artículo 66 numeral 4 (derecho a la igualdad formal, material y no discriminación).

9. Para fundamentar sus alegaciones, el accionante plantea los siguientes cargos:

9.1. Con respecto a la transgresión del artículo 1 de la Constitución, el accionante afirma que limitar el plazo que la administración pública puede otorgar a los administrados, para los pagos a realizarse mediante convenios de pago dentro de los procedimientos de ejecución coactiva, es contrario al valor de “justicia”. Señala que cada ente público tiene una relación directa con los deudores, lo que implica “un conocimiento más completo de las peculiaridades que ostentan ese conjunto específico de personas”. Esto, a diferencia de la posición en la que se encuentra la Asamblea Nacional, lejana a la realidad de las personas. En esa línea, el accionante afirma que, “injustamente”, a través de una ley orgánica, se constriñe la posibilidad de que la administración y el obligado puedan llegar a acuerdos de pago en condiciones razonables.

9.2. El accionante agrega que previo a la entrada en vigencia de la norma que se impugna, cada autoridad dotada de jurisdicción coactiva tenía la facultad, de forma discrecional de fijar “los mecanismos” y “los plazos” para fijar las facilidades de pago. Estos plazos, según indica, respondían al conocimiento que estas instituciones³ tenían sobre su “mercado” y por el carácter social de los préstamos otorgados. Asimismo, afirma que los deudores, al tener obligaciones pendientes de pago con el Estado, pueden ver afectado el ejercicio de su derecho al trabajo, dado que tener obligaciones pendientes podría implicar remociones o ser un impedimento para ejercer cargos públicos.

9.3. Sobre la transgresión del artículo 66 numeral 4 de la Constitución, el accionante afirma que se contraviene porque la norma impugnada equipara a todas las personas que tienen obligaciones pendientes con el Estado, sin considerar elementos como: la naturaleza u origen de la obligación o la situación económica del sujeto. El accionante afirma que la “incorporación al ordenamiento jurídico de la norma” impugnada genera un desequilibrio en el sistema jurídico político porque debería existir “mayor flexibilidad en los plazos de pago [de las facilidades de pago], otorgando dicha facultad regulatoria a cada ente recaudador”.

10. Como pretensión, el accionante solicita que la frase “veinte y cuatro meses” se expulse del ordenamiento jurídico y en su lugar, se incluya la siguiente: “de los que serán regulados mediante acto normativo por la máxima autoridad de la entidad titular de la

³ El accionante se refiere, por ejemplo, a la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación y al Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

jurisdicción coactiva”.

4.2. Argumentos de la Presidencia

11. El 11 de enero de 2023, la Presidencia presentó su informe, en el que se refiere a la naturaleza ejecutiva del procedimiento coactivo en virtud del artículo 262 del COA, como una actividad reglada de la administración. Con base en esto, afirma que no es posible alegar la vulneración de derechos en un procedimiento en el que no se determinan derechos, por lo que no se evidencia que la Asamblea haya interferido de forma arbitraria en las facultades de la administración pública.
12. En la misma línea, señala que el procedimiento de ejecución coactiva, conforme está prescrito en el COA, implica 3 fases: i) fase preliminar, ii) fase de facilidades de pago; iii) fase de apremio. Indica que la legislación en Ecuador, antes de iniciar el cobro coactivo como tal, “[...] permite al deudor requerir facilidades de pago, siempre que se cumplan los requisitos y las condiciones expresamente previstas en la misma ley”. Indica que la concesión de estas facilidades de pago no es automática porque depende de la revisión de la administración sobre la pertinencia de concederlas. Por ende, afirma que la concesión de facilidades de pago no es un derecho por lo que no podría suponerse la transgresión de la Constitución.

4.3. Argumentos de la Asamblea Nacional

13. El 11 de enero de 2023, la Asamblea presentó su informe en el que se refiere a la naturaleza del procedimiento coactivo e indica que, en virtud del principio de libertad de configuración legislativa, se lo regula en consideración a que los préstamos provienen de recursos públicos.
14. La Asamblea menciona que no todas las personas que requieren facilidades de pago pueden beneficiarse de estas, dado que el artículo 276 del COA prevé ciertos parámetros que deben tomarse en cuenta al momento de tramitar la solicitud. Señala que esto fue regulado en virtud del principio de proporcionalidad prescrito en el artículo 16 del COA y asegura que el fin es que quien “[...] solicita [las facilidades de pago] tenga las posibilidades de cumplir su obligación dentro del plazo determinado en el artículo 277 del COA”.
15. Finalmente, la Asamblea afirma que, el legislador, consciente de que cada individuo se encuentra en una situación particular, requiere que cada servidor público verifique que el deudor tenga la capacidad de cumplir su obligación dentro del plazo señalado.

5. Planteamiento del problema jurídico

16. Al hacer control abstracto de constitucionalidad, esta Corte únicamente debe analizar las posibles incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas impugnadas y las normas constitucionales.⁴
17. En virtud del principio de presunción de constitucionalidad, previsto en el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC, las disposiciones jurídicas se consideran válidas y compatibles con la Constitución mientras no se presenten argumentos que, de manera razonada y fundamentada, evidencien su contradicción con el texto constitucional. Esta presunción incluye el principio *in dubio pro legislatore*, reconocido en el artículo 76 numerales 2 y 3 de la LOGJCC. De manera que, para derrotar dicha presunción deben exponerse razones con suficiente peso para concluir que la Constitución prohíbe o impone un determinado contenido constitucional.⁵
18. En ese sentido, no le corresponde a esta Corte analizar la forma de aplicación de una determinada disposición jurídica o si esta es correcta o incorrecta.⁶ Por ello, corresponde un pronunciamiento únicamente respecto de los argumentos que permitan verificar las razones por las que se llega a alegar la existencia de una incompatibilidad entre la Constitución y las normas infraconstitucionales. De hecho, la Corte ha establecido que, en aquellos casos en los que no existan argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes⁷ sobre una supuesta incompatibilidad en abstracto entre la norma impugnada y la Constitución, no corresponde formular problemas jurídicos.⁸
19. Según lo expuesto en los párrafos 9.1 y 9.2 *supra*, en general, el accionante fundamenta que se transgrede el artículo 1 de la Constitución porque resulta contrario al valor “justicia” que la Asamblea Nacional limite el plazo que ciertas entidades públicas podrían otorgar a los deudores, a través de facilidades para el pago de obligaciones vencidas en el marco de procedimientos coactivos. En esa línea, señala que previamente cada entidad tenía la facultad discrecional de regular esta cuestión, considerando diferentes factores que no resultaban ajenos a la realidad de quienes adeudan al Estado. Al respecto, es evidente que el accionante se limita a cuestionar el contenido de la norma aprobada por el órgano legislativo y sus efectos en relación con los administrados. Sin embargo, es posible advertir que tales razones no configuran un cargo cierto ni específico porque sus alegaciones están relacionadas con lo que el

⁴ CCE, sentencias 36-18-IN/24, 08 de febrero de 2024, párrs. 69 y 70 y 9-14-IN/22, 02 de noviembre de 2022, párr. 21.

⁵ CCE, sentencia 86-20-IN/25, 11 de diciembre de 2025, párr. 19.

⁶ CCE, sentencia 3-18-IN/21, 13 de octubre de 2021, párrs. 35 y 36.

⁷ Ver: sentencia 52-18-IN/25, 20 de noviembre de 2025, pie de página 4. La Corte señaló que: (i) un argumento claro consiste en dar razones que permitan entender por qué se llega a objetar la incompatibilidad con el texto constitucional, (ii) un argumento cierto consiste en que las razones se refieran a textos del proyecto de ley, (iii) un argumento específico consiste en que las razones deben relacionarse concreta y directamente con la disposición que se objeta, sin que lleguen a ser razones vagas, indeterminadas o indirectas, y (iv) un argumento pertinente consiste en que las razones deben ser de naturaleza constitucional.

⁸ CCE, sentencia 41-19-IN/25, 17 de julio de 2025, párr. 12.

accionante considera más adecuado respecto de la construcción de la norma y sus efectos. Por ende, las razones brindadas por el accionante no son de naturaleza constitucional, al referirse a la conveniencia de la norma y al desacuerdo en su aplicación, por lo que no existe un argumento pertinente. Esto imposibilita que este Organismo pueda formular un problema jurídico al respecto.

20. En cuanto al cargo contenido en el párrafo 9.3 *supra*, es posible constatar que el accionante fundamenta la transgresión del derecho a la igualdad y no discriminación en que la norma impugnada incorporada al ordenamiento jurídico, al no considerar ciertos elementos particulares –origen de la obligación y situación económica del sujeto– equipara la situación particular de cada administrado. Por ende, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La determinación de “veinte y cuatro meses” como el plazo contenido en el artículo 277 del COA es contraria al derecho a la igualdad y no discriminación previsto en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución?**

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿La determinación de “veinte y cuatro meses” como el plazo contenido en el artículo 277 del COA es contraria al derecho a la igualdad y no discriminación previsto en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución?

21. La Constitución, en su artículo 66 numeral 4, como parte de los derechos de libertad, consagra el derecho a la igualdad formal, igualdad material y a la no discriminación.
22. Este Organismo ha puntualizado que este derecho contiene dos dimensiones: una formal que “presupone un trato idéntico a sujetos –individuales o colectivos– que se hallan en la misma situación”;⁹ y una material, que se traduce en la obligación del Estado de adoptar acciones afirmativas, con el objetivo de equiparar el goce y ejercicio de los derechos de aquellas personas que se encuentran en situación de desventaja.¹⁰ En esa línea, la Corte ha señalado:

[...] ningún derecho es absoluto, y por tanto, no todo trato diferenciado es inconstitucional. De modo que no se encuentra prohibido el hecho de que [se] establezca diferencias entre sujetos, siempre que la medida diferenciada esté debidamente justificada y sea razonable.¹¹

23. Del mismo modo, esta Corte ha reconocido que existen casos en los que, si bien a primera vista una norma, por ejemplo, aplicada a un determinado caso parece neutral,

⁹ CCE, sentencia 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 30.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ CCE, sentencia 14-21-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 27.

su impacto en un grupo determinado podría generar una consecuencia discriminatoria, y ha advertido que la discriminación está prohibida tanto en las normas que apruebe el Estado como en su aplicación.¹²

24. En ese sentido, la jurisprudencia de este Organismo ha determinado que deben concurrir tres elementos para que sea posible concluir que se configura un trato discriminatorio: (i) la **comparabilidad**, que implica que tienen que existir dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes; (ii) la **constatación de un trato diferenciado**, por una de las categorías que la Constitución enuncia de manera ejemplificativa en el artículo 11 numeral 2; y (iii) la **verificación del resultado, producto del trato diferenciado**, puede ser una diferencia justificada o una que discrimina. Al respecto, esta Corte ha indicado que la diferencia justificada se presenta, en principio, cuando se promueven derechos, mientras que la diferencia discriminatoria se presenta cuando se tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.¹³
25. Sobre el primer elemento **(i)**, este Organismo constata que el accionante alega que la frase de la norma impugnada es inconstitucional porque prescribe que a todas las personas que sean deudoras del Estado y tengan un procedimiento coactivo en su contra, se les otorgue máximo un mismo plazo —24 meses— para extinguir la obligación a través de las facilidades o convenios de pago. Este plazo prescrito en la norma, según menciona el accionante, impide que las entidades, en el ámbito de su discrecionalidad, sean flexibles al otorgar un convenio de pago. Además, el accionante señala que, en su redacción, no se prevé un trato diferenciado para cada persona en función de las diferentes condiciones económicas de cada individuo ni considera la naturaleza del préstamo, a pesar de que la existencia de un plazo máximo no impide de forma automática que la administración, dentro de este plazo, realice consideraciones y diferenciaciones en cada caso.
26. De lo esgrimido, es posible constatar que, a criterio del accionante, los sujetos comparables son en sí, cada uno de los deudores que podrían estar obligados a pagar una deuda mediante un procedimiento coactivo y que presentarían condiciones particulares. Es decir, el accionante refiere que la norma debería permitir que la administración otorgue un plazo diferenciado en función de asuntos particulares de cada individuo y parámetros establecidos subjetivamente, en función de cada escenario. Sin embargo, no existen al menos dos grupos de sujetos —los deudores obligados a pagar en procedimientos coactivos y otros— que permitan a esta Corte identificar comparables para continuar con el respectivo examen.

¹² CCE, sentencia 751-15-EP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 71; y sentencia 2185-19-JP y acumulados, 01 de diciembre de 2021, párr. 155.

¹³ CCE, sentencia 61-19-IN/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 32; y sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 36.

27. Finalmente, la sola referencia a que la norma incorporada en el ordenamiento jurídico podría afectar el derecho a la igualdad y no discriminación en este contexto, es un asunto que está estrechamente relacionado con el principio de libre configuración legislativa que ostenta el órgano legislativo al momento de ejercer su principal facultad.¹⁴ La referida potestad le otorga a la Asamblea Nacional “[...] una libertad [...] para el establecimiento de reglas, regulaciones, requisitos y procedimientos dentro de la esfera de la legalidad, la cual sin duda es amplia” aunque, claramente, debe ajustarse a los límites constitucionales.¹⁵ Por ende, es posible constatar que, a través de sus argumentos transcritos en el párrafo 9.3 *supra*, el accionante no logra desvirtuar la presunción de constitucionalidad que, por regla general, tienen las normas jurídicas vigentes en el ordenamiento jurídico.
28. Por lo tanto, al no configurarse el primer elemento (i), no se supera el test y no es posible analizar el resto de los elementos que lo conforman. Por lo expuesto, la frase de la norma impugnada no vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación del artículo 66 numeral 4 de la Constitución en atención al cargo alegado por el accionante.¹⁶

7. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Desestimar** la acción de inconstitucionalidad **71-22-IN**.
2. Notifíquese y archívese.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

¹⁴ Cabe recordar que el órgano legislativo cuenta con la facultad de expedir, codificar, reformar y derogar las leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio, conforme establece el artículo 120 numeral 6 de la Constitución.

¹⁵ CCE, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párrs. 33 y 34.

¹⁶ Sobre casos previos en los que no se ha superado test de igualdad y no discriminación en el elemento de comparabilidad, ver. CCE, sentencia 25-22-IN/25, 19 de junio de 2025, párr. 69 y 70; sentencia 43-21-IN/25, 23 de octubre de 2025, párr. 43; sentencia 54-18-IN/25, 14 de febrero de 2025, párr. 65 y 66; sentencia 88-21-IN/25, 16 de enero de 2025, párrs. 60 y 61.

Razón: Siento por tal que, la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de abril de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes por una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL