

DILACIONES EN EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA EN EL BANCO DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

DELAYS IN THE ENFORCEMENT PROCEDURE AT THE ECUADORIAN SOCIAL SECURITY INSTITUTE BANK

Deicy Carolina Venegas Guerrero¹, Alex Omar Sánchez Pilco²

{deicy.venegas@unach.edu.ec¹, alexomar8122@hotmail.com²}

Fecha de recepción: 01/11/2025 / Fecha de aceptación: 13/11/2025 / Fecha de publicación: 14/11/2025

RESUMEN: El Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), es el ente encargado de otorgar préstamos hipotecarios y quirografarios a personas naturales o jurídicas, bajo criterios de banca de inversión para la administración de fondos provisionales del IESS. No obstante, los procedimientos de recuperación de cartera vencida evidencian vulneraciones jurídicas a la eficiencia administrativa y a la credibilidad institucional. La aplicación del procedimiento de ejecución coactiva dentro del BIESS ha generado un conflicto en las interpretaciones normativas de las garantías del debido proceso, como, violaciones al principio de economía procesal, celeridad y seguridad jurídica lo que ha dificultado una efectiva recuperación de obligaciones a favor del banco. En este contexto, la investigación tuvo como objetivo analizar las dilaciones en el procedimiento de ejecución coactiva en el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social durante el año 2024, para identificar las causas del conflicto normativo ante la falta de aplicación del debido proceso y seguridad jurídica. Para ello, se aplicó un enfoque cualitativo, con alcance explicativo y de tipo documental bibliográfica, donde el análisis doctrinal y jurisprudencial fue complementado con la opinión de expertos a través de una encuesta. Los resultados evidencian que, si bien en los últimos meses del año 2024 hubo avances notorios con la aplicación de nuevos mecanismos para el cobro y gestión procesal, aún persisten falencias en el cumplimiento legal para una pronta recuperación de obligaciones, lo que detona un retraso en la naturaleza jurídica del procedimiento de ejecución coactiva. En conclusión, el BIESS presenta deficiencias estructurales que impiden garantizar la protección colectiva del Estado para alcanzar una eficiente recuperación de cartera vencida, afectando la posibilidad de que los afiliados cumplan el pago de su deuda, para mantener un sistema basado en el bienestar legal.

Palabras clave: *Coactiva, celeridad, debido proceso, economía procesal, seguridad jurídica*

¹Universidad Nacional de Chimborazo- Ecuador, <https://orcid.org/0009-0001-8929-3916>, +5930979142707.

² Universidad Nacional de Chimborazo- Ecuador, <https://orcid.org/0000-0002-1525-7365>.

ABSTRACT: The Bank of the Ecuadorian Social Security Institute (BIESS) is the entity responsible for granting mortgage and unsecured loans to individuals and legal entities, under investment banking criteria for the administration of provisional funds of the IESS. However, the procedures for recovering past-due loans reveal legal violations of administrative efficiency and institutional credibility. The application of the enforcement procedure within the BIESS has generated a conflict in the regulatory interpretations of due process guarantees, such as violations of the principle of procedural economy, speed, and legal certainty, which has hindered the effective recovery of obligations in favor of the bank. In this context, the objective of the research was to analyze the delays in the coercive enforcement procedure at the Bank of the Ecuadorian Social Security Institute during 2024, in order to identify the causes of the regulatory conflict in the absence of due process and legal certainty. To this end, a qualitative approach was applied, with an explanatory and bibliographic documentary scope, where doctrinal and jurisprudential analysis was complemented by expert opinion through a survey. The results show that, although there was notable progress in the last months of 2024 with the application of new mechanisms for collection and procedural management, there are still shortcomings in legal compliance for the prompt recovery of obligations, which triggers a delay in the legal nature of the enforcement proceedings. In conclusion, BIESS has structural deficiencies that prevent it from guaranteeing the collective protection of the State to achieve efficient recovery of past-due portfolios, affecting the ability of members to pay their debts in order to maintain a system based on legal welfare.

Keywords: *Enforcement, speed, due process, procedural economy, legal certainty*

INTRODUCCIÓN

El procedimiento de ejecución coactiva es un conjunto de acciones que realizan entes administrativos para cobrar represivamente deudas tributarias y administrativas (1). Su existencia nace desde el interés general de la administración pública de generar un estatus jurídico especial donde se pueda crear, otorgar o declarar derechos e imponer obligaciones al administrado, así como establecer la facultad coercitiva para ejecutar por sus propios medios lo ordenado, para no perder el objetivo de la Administración pública de garantizar los derechos de los ciudadanos mediante el bienestar general (2).

Desde el escenario ecuatoriano, en el año de 1953 con el derogado Código de Procedimiento Civil se otorga la jurisdicción coactiva por cualquier concepto que se deba al fisco o a las instituciones de Derecho Público. Con este nuevo ordenamiento jurídico permite el paso del dinamismo jurídico, admitiendo a la coactiva en todas las instituciones públicas. El mayor logro con el procedimiento de ejecución coactiva es con la expedición del Código Orgánico Administrativo en el año 2017, debido a que establece un solo tipo de procedimiento unificado para todas las instituciones que forman la Administración Pública (3).

A nivel nacional ante cualquier procedimiento judicial o administrativo se debe responder a las garantías constitucionales brindando protección a los administrados y

un mejor manejo administrativo que refleje verdaderos avances en la recuperación de cartera, con este procedimiento abreviado (4). A pesar de que el Ecuador se haya modernizado con la ejecución coactiva, aún existen retos que se deben superar o mejorar dentro de la normativa. Por ejemplo, lo relacionado con la inadecuada aplicación de las garantías constitucionales, como debido proceso, celeridad, seguridad jurídica, economía procesal y eficiencia no permitirían “combatir la lentitud, la complejidad y sobre todo la utilización innecesaria de los recursos del estado dentro de los procesos” (5).

Generando dilataciones innecesarias en este proceso, convirtiéndose en un procedimiento torpe y lento que impide lograr una verdadera recaudación de obligaciones, causando una lentitud y un desgaste jurisdiccional en los procedimientos de ejecución coactiva. En la presente investigación se va a analizar las Dilaciones en el procedimiento de ejecución coactiva, para identificar el conflicto de lentitud en el BIESS, a través del modelo garantista, para permitir futuros viables dentro de la recuperación de cartera y obligaciones en los procedimientos coactivos, para evaluar los principales desafíos jurídicos y prácticos que enfrenta el sistema ecuatoriano para asegurar un control judicial efectivo sobre la discrecionalidad administrativa.

La dirección de coactivas del BIESS a través de su reglamento tiene por objetivo “regular el ejercicio de la potestad de ejecución coactiva, para una efectiva recuperación de la cartera vencida u obligaciones que por cualquier concepto se adeuden a favor del Banco” (6); sin embargo, desde su expedición han existido violaciones a las garantías del debido proceso, irrespetando esencialmente el principio de economía procesal y seguridad jurídica, dilatando las actuaciones judiciales dando como consecuencia un procedimiento precario y lento.

La administración pública, a través de su empleado recaudador durante el procedimiento del análisis de la concesión de facilidades de pagos, debe adecuar la norma formal y material a los derechos de los prestatarios y a su dignidad a través del principio de economía procesal y seguridad jurídica, para obtener resultados más óptimos en el menor tiempo posible, caso contrario, en el futuro, los procesos coactivos y sus garantías serán más arbitrarias, permitiendo un abuso de poder y una violación al cumplimiento de la normativa, al no dar “fiel aplicación de la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado y las leyes y demás normas jurídicas” (7).

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 82 señala que la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y normas jurídicas previas, claras y públicas, algo que en la práctica de ejecución coactiva que realiza el BIESS no se cumple, porque el COA establece de manera general, sin mayor especificación cómo se debe aplicar el procedimiento de ejecución coactiva, mientras que su norma complementaria el Reglamento para el ejercicio de la potestad de ejecución coactiva del BIESS tampoco detalla los términos o las fases en las cuales se ejecutará la coactiva, solo realiza mínimas modificaciones al COA, haciendo que los coactivados no tengan de manera clara y previa las reglas a seguir dentro de la coactiva (8).

El hecho de que los verdaderos requisitos no estén plasmados de manera clara y específica dentro del ordenamiento jurídico genera desconfianza en los coactivados dentro de la ejecución coactiva, implicando que se viole el principio de seguridad jurídica por que se pierda la certeza y se aumenta la incertidumbre, generando en los coactivados una indefensión y una demora en el desarrollo del procedimiento de ejecución coactiva hasta completar los requisitos dentro de las facilidades de pago. Se tiene seguridad jurídica cuando la norma sea pública, posea durabilidad y no retroactiva (9).

La Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos (10), en su artículo 3 numeral 8 señala que: “en la gestión de trámites administrativos, las entidades reguladas por esta Ley únicamente podrán exigir el cumplimiento de los requisitos que estén establecidos en una norma jurídica previa, clara y pública” para evitar dilaciones dentro de los procedimientos y brindando seguridad a los coactivados que sus derechos serán respetados y en caso de existir un error por parte de la administración pública ellos resulten beneficiados.

Sin embargo, el BIESS al no respetar lo señalado en la normativa y aplicar sus propios requisitos produce que el único beneficiado sean ellos, al permitir que las deudas sigan creciendo y su forma de pago se siga dilatando hasta el punto de crear obligaciones impagables en el tiempo propuesto por la institución incluso si accedieran a facilidades de pago, demostrando que sus errores benefician a la administración pública y perjudican al deudor, violando el principio de seguridad jurídica, calidad y eficiencia dentro del procedimiento de coactiva.

El BIESS al ser uno de los bancos públicos más importantes referente a bienes inmuebles no solo debe garantizar necesidades medibles, sino atender expectativas que nacen de la inquietud; para ello su ejecutividad debe basarse en dos principios: la legitimidad y buena fe sumando la seguridad jurídica y confianza legítima para que los deudores tengan la certeza que se respetarán los términos y su debido proceso, donde el procedimiento coactivo no siga vulnerando sus derechos (11).

MATERIALES Y MÉTODOS

El desarrollo de la investigación se basa en el análisis mediante un estudio legal y doctrinario de las dilaciones en el procedimiento de ejecución coactiva en el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social BIESS durante el año 2024, para identificar el conflicto en la interpretación normativa, como las violaciones al principio de economía procesal, celeridad, seguridad jurídica y debido proceso.

Tipo de investigación y enfoque

El estudio se clasifica como documental y bibliográfica, con un diseño analítico de tipo cualitativo que analiza las características de la doctrina de las dilaciones en el procedimiento de ejecución coactiva y su aplicación en el BIESS, mediante el estudio de conceptos, teorías y normas, que darán una mayor profundidad en el estudio de datos y contextualización del problema para determinar el desgaste de un

procedimiento especial que se caracteriza por ser ágil a través del principio de tutela judicial efectiva, el mismo que actualmente ha desgastado el aparato estatal, convirtiéndolo en un procedimiento torpe y lento que impide lograr una verdadera recaudación de obligaciones, causando una lentitud y un deterioro jurisdiccional en los procedimientos de ejecución coactiva, violando principios de celeridad, seguridad jurídica, eficiencia y debido proceso, yendo en contra del modelo garantista constitucional.

Población y muestra

La población involucrada abarcó a empleadores recaudadores, abogados externos del Biess y coactivados; la muestra se obtuvo mediante un muestreo no probabilístico a criterio de los investigadores y se seleccionó a quince involucrados por cada grupo de estudio a quienes se les aplicó un cuestionario de seis preguntas cerradas. Con ello se logró recolectar información suficiente para poder contrastar criterios y lograr evidenciar las principales falencias normativas y administrativas en el procedimiento de ejecución coactiva dentro del BIESS.

Técnicas e instrumentos

Para la recolección de información se aplicó la técnica de la encuesta, dirigida a los tres grupos seleccionados previamente. El instrumento consistió en un cuestionario compuesto por seis preguntas cerradas, las mismas que fueron dirigidas a identificar las apreciaciones y experiencias de la población involucrada respecto a las vulneraciones jurídicas del procedimiento de ejecución coactiva dentro del BIESS. De igual manera, se utilizó la técnica de revisión documental mediante la revisión de fuentes documentales de tipo doctrinal y normativo, con el objetivo de contrastar la información empírica con la perspectiva legal del proceso coactivo. Los resultados obtenidos fueron sistematizados y analizados por medio de un enfoque descriptivo cualitativo que permitió interpretar las causas de las deficiencias detectadas en el desarrollo del procedimiento coactivo.

Procedimiento y análisis de datos

El desarrollo se realizó en diferentes etapas metodológicas que garantizaron la relación de la información obtenida. En primer lugar, se procedió con el desarrollo de revisión y selección de fuentes doctrinales y normativas relacionadas con el procedimiento de ejecución coactiva dentro del BIESS, con el objetivo de establecer el marco teórico y jurídico de referencia. A continuación, se procedió a aplicar el cuestionario a la población previamente seleccionada: empleadores recaudadores, abogados externos y coactivados. La encuesta se empleó de manera virtual y física permitiendo ampliar el alcance de la recolección de información y facilitar la participación de la población.

La información obtenida fue ordenada, clasificada y sistematizada acorde a las variables de estudio definidas previamente, permitiendo identificar coincidencias, discrepancias y patrones similares en las respuestas. Para el análisis de datos, se empleó el método descriptivo e interpretativo donde se pudo examinar las percepciones de los participantes y contrastarlos con doctrina y normativa vigente. De

igual manera, se utilizó el software estadístico R como instrumento de apoyo para la recolección, organización y tabulación de los resultados obtenidos. Con este proceso se pudo determinar las principales causas en las dilaciones del procedimiento de ejecución coactiva y evaluar el cumplimiento de los principios de debido proceso, seguridad jurídica, celeridad y economía procesal dentro del BIESS.

Limitaciones del estudio

La unidad de análisis de la investigación se centró en las doctrinas y la normativa del debido proceso y la seguridad jurídica aplicadas al procedimiento de ejecución coactiva dentro del BIESS. Sin embargo, durante el desarrollo del estudio se presentaron ciertas limitaciones que incidieron en los resultados. En primer lugar, al trabajar únicamente con tres grupos específicos, la muestra fue reducida restringiendo la posibilidad de ampliar los hallazgos a toda la población relacionada con el procedimiento de ejecución coactiva. De igual manera, el acceso a la información fue limitado debido a la reserva de datos institucionales del BIESS, lo que dificultó el análisis de las dilaciones jurídicas y doctrinarias.

Desde el punto de vista jurídico, se evidenció la falta de uniformidad en la aplicación del principio del debido proceso dentro del BIESS, porque cada trámite administrativo exige el cumplimiento de un procedimiento formal y obligatorio; para lo cual cada institución debe establecer reglas claras, viables, equilibradas y justas que el deudor entienda y pueda cumplirlas, debido a que el debido proceso es un derecho fundamental que el Estado tiene la obligación de proteger y garantizar su goce en todas las personas (12). En ese sentido, la administración pública debe actuar bajo criterios de certeza y previsibilidad garantizando la seguridad jurídica dentro del procedimiento como lo establece el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador (13), en concordancia al artículo 22 del COA, eliminando así la arbitrariedad en este tipo de procedimientos. Estas limitaciones doctrinales y jurídicas reflejan la necesidad de fortalecer la administración pública para asegurar la efectividad de los derechos y la eficiencia institucional.

RESULTADOS

Posterior a una exhaustiva indagación doctrinal, normativa y jurisprudencial para contrastar la información obtenida en el desarrollo se cuenta con la opinión de expertos para conocer sus puntos de vista con el tema objeto de la investigación, para ello se aplicó una encuesta a empleados recaudadores, analistas juniors, abogados externos y coactivados del BIESS. Los resultados de la encuesta se presentan a continuación.

Pregunta 1. ¿El procedimiento de ejecución coactiva respeta el principio de debido proceso y seguridad jurídica?

Tabla 1. Pregunta 1.

Garantías constitucionales en la coactiva		Expertos Consultados
Opciones	Frecuencia	%
Si	4	26,7 %
No	11	73,3%
TOTAL	15	100%

Análisis de datos: Esta pregunta fue para conocer la opinión de los encuestados referente si el procedimiento de ejecución coactiva respeta el principio de debido proceso y seguridad jurídica. Como se aprecia en la tabla y gráfico insertados, en su mayoría los expertos consideraron que no se respetan las garantías constitucionales, debido a que el BIES dilata el proceso referente al debido proceso con las notificaciones tardías, verificando la aplicación de plazos irrazonables en las diferentes etapas de la coactiva y se violenta la seguridad jurídica en razón de los cambios repentinos de la normativa en su reglamento interno de aplicación en la solicitud de facilidades de pago en los requisitos y tiempos de aprobación desencadenado en una falta de transparencia en la información. Los demás expertos consideraron que el principio de debido proceso y seguridad jurídica se respetan dentro del procedimiento de ejecución coactiva, aunque mencionaron que para evitar dilaciones el BIES debe mejorar su estructura y comunicación con abogados externos para una ágil y pronta aplicación de este procedimiento.

Pregunta 2. ¿El principio de eficiencia en el procedimiento de ejecución coactiva del BIESS debe estar limitado por la transparencia de la administración pública?

Tabla 2. Pregunta 2.

Principio de eficiencia en la administración pública		Expertos Consultados
Opciones	Frecuencia	%
Si	12	80 %
No	3	20 %
TOTAL	15	100%

Análisis de datos: En esta pregunta la mayoría de los expertos consideraron que el principio de eficiencia debe estar limitado por la transparencia de la administración pública en la coactiva del BIESS para evitar demoras innecesarias, pues, si se busca que este procedimiento especial sea rápido y se dé una optimización de recursos se debe respetar la publicidad, la claridad y realizarse una rendición de cuentas de los actos administrativos para otorgar una garantía en los derechos de los coactivados para evitar un desgaste injustificado en el aparato estatal. Los demás encuestados expresaron que el principio de eficacia no debe estar limitado a la transparencia de la administración pública, pues sus objetivos son diferentes y al combinarlos afectarían al procedimiento de ejecución coactiva del BIESS con implementación de más burocracia que afectaría a los coactivos con un aumento en sus intereses en su obligación de pago total de la deuda.

Pregunta 3. ¿El principio de legalidad en el procedimiento de ejecución coactiva aplicado por el BIESS debe estar limitado por criterios de razonabilidad administrativa?

Tabla 3. Pregunta 3.

Aplicación del principio de legalidad	Expertos Consultados	
	Frecuencia	%
Opciones		
Si	8	53,3 %
No	7	46,7 %
TOTAL	15	100%

Análisis de datos. Los expertos encuestados, en su mayoría, consideraron que actualmente la aplicación del procedimiento de ejecución coactiva en el BIESS viola el principio de legalidad, al no seguir su procedimiento como el Código Orgánico Administrativo (14) lo establece y aplicar únicamente un reglamento que abogados externos y deudores desconocen. Por lo que este principio debe estar limitado por los

criterios de razonabilidad administrativa para tener decisiones lógicas, proporcionales y adecuadas en una efectiva recuperación de cartera, caso contrario se seguirá aplicando un procedimiento que está lejos de ser rápido, que en estos momentos mantiene una rigidez excesiva con resultados injustos para la administración pública y sus deudores.

Pregunta 4. La doctrina establece que el procedimiento de ejecución coactiva tiene la facultad de coerción para lograr una recuperación efectiva de las obligaciones de los coactivados la misma que no es irrestricta, pues está limitada por la Constitución en su artículo 426, que establece que autoridades administrativas y servidores públicos están sujetas a la Constitución, al igual que respetar los derechos fundamentales como la tutela efectiva y principios de igualdad, proporcionalidad o razonabilidad.

¿Considera que esta doctrina se aplica a los procedimientos de ejecución coactiva que ejecuta el BIESS?

Tabla 4. Pregunta 4.

Doctrina de procedimiento de ejecución coactiva	Expertos Consultados	
	Frecuencia	%
Opciones		
Si	1	6,7 %
No	14	93,3 %
TOTAL	15	100%

Análisis de datos: Ante esta pregunta la mayoría de los encuestados consideraron que no se aplica esa doctrina dentro del procedimiento de ejecución coactiva en el BIESS, pues en la realidad hay coactivados que llevan años tratando de cancelar la totalidad de su deuda para no perder su bien inmueble hipotecado, sin embargo la administración pública no agiliza la aplicación de este procedimiento como lo establece el Código Orgánico Administrativo y su reglamento que aunque buscan determinar con claridad el procedimiento a seguir para la recuperación de las obligaciones que mantienen los asegurados, violan el principio de igualdad, proporcionalidad o razonabilidad pues algunos procesos son manejados de manera estricta e inflexible; mientras que otros procesos aún estando en fase preliminar se les otorga mayor flexibilidad y facilidad en el pago de su deuda afectando la confianza con la administración, posición que varios abogados externos comparten. Los demás encuestados consideraron que, sí se aplica esta doctrina, pues el BIESS respeta lo señalado en la Constitución y el Código Orgánico Administrativo, donde el problema en el procedimiento de ejecución coactiva proviene de los obligados que quieren burlar el sistema y esperar que prescriba la coactiva.

Pregunta 5. La Sentencia Nro. 105-10-JP/21 de la Corte Constitucional (15), establece “Por regla general, no procede el embargo ni retención de las pensiones jubilares en un proceso coactivo por prohibición expresa del artículo 371 de la Constitución de la República”, es decir se prohíbe la retención de cuentas bancarias que provengan de pensiones alimenticias, remuneración y pensiones jubilares de los ciudadanos que se encuentren en procedimiento de ejecución coactiva. ¿Usted conocía esta decisión?

Tabla 5. Pregunta 5.

Sentencia Nro. 105-10-JP/21		Expertos Consultados	
Opciones		Frecuencia	%
Si		9	60 %
No		6	40 %
TOTAL		15	100%

Análisis de datos. La mayoría de los expertos consultados consideraron conocer esta sentencia pues dentro de la relación tripartita que maneja el BIESS, los abogados externos además de lograr una efectiva recuperación de cartera respetan las sentencias de la Corte Constitucional porque, aunque el procedimiento de ejecución coactiva se maneja por la fuerza coercitiva, se respeta los derechos constitucionales en personas vulnerables donde su derecho a la vida digna se puede ver afectado. A diferencia de ello, los demás encuestados consideraron que no conocían la sentencia Nro. 105-10-JP/21, pero que dentro de su proceso si se aplicaba estas restricciones en las medidas cautelares siendo el único respeto a la ley que el BIESS realiza dentro del procedimiento de ejecución coactiva.

Pregunta 6. La coactiva tiene como objetivo, la recuperación ágil, eficiente y legal de las obligaciones vencidas a favor del Estado aplicando los principios de celeridad y economía procesal esperando eficientes resultados en el menor tiempo posible. ¿Considera que el BIESS aplica de manera efectiva este concepto en el procedimiento de ejecución coactiva?

Tabla 6. Pregunta 6.

Objetivo de la coactiva		Expertos Consultados	
Opciones		Frecuencia	%
Si		5	33,3 %
No		10	66,7 %
TOTAL		15	100%

Análisis de datos. La mayoría de los expertos consultados consideraron que el BIESS no hace un ejercicio legítimo en la aplicación del procedimiento de ejecución coactiva al no existir una información estándar en el manejo de la información, al violar el principio de seguridad jurídica y no establecer un procedimiento claro como lo

establece la Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos; además en la práctica existen dificultades en la eficiencia del proceso por demoras excesivas, trámites burocráticos complejos e innecesarios y falta de coordinación interna, lo que genera una dilación y un gasto excesivo en los recursos públicos violando el principio de celeridad y economía procesal. A diferencia de ello, los demás encuestados consideraron que el BIESS si ejerce de manera legítima los principios de celeridad y economía procesal, pues periódicamente se hace revisiones y avances de los diferentes procedimientos lo que permite resultados satisfactorios y una correcta aplicación de procedimientos legales que permite ayudar a la ciudadanía en el pago de sus deudas.

DISCUSIÓN

El análisis de los resultados permite identificar deficiencias significativas en el procedimiento de ejecución coactiva del BIESS, particularmente en la aplicación efectiva de los principios de debido proceso, seguridad jurídica, celeridad, economía procesal y eficiencia. Estas dilaciones derivan de vacíos normativos, ausencia de uniformidad normativa y deficiencias administrativas internas las mismas que generan un impacto en los derechos de los obligados y en la eficiencia institucional.

Garantías constitucionales del debido proceso y seguridad jurídica

Toda autoridad administrativa debe garantizar el cumplimiento de las normas dentro de los procedimientos administrativos como lo establece el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador referente al principio de debido proceso. Dentro del procedimiento de ejecución coactiva del BIESS la aplicación de este principio tiene como objetivo garantizar la legalidad y seguridad jurídica “al imponer a la administración el respeto irrestricto de las normas legales y reglamentarias vigentes. Esto asegura que las decisiones administrativas estén basadas en la ley y no en la discrecionalidad” (16).

De esta manera, la administración pública fortalecerá la calidad institucional y la confianza de sus ciudadanos con la promoción de la imparcialidad y la consistencia en las actuaciones de los servidores públicos (17). A partir de los resultados obtenidos, se deduce que permanecen omisiones administrativas en etapas fundamentales del procedimiento de ejecución coactiva, lo que afecta en la eficiencia del proceso y en la garantía de los derechos de los afiliados, lo que podría desencadenar en la nulidad procesal o retrasar el cumplimiento de una efectiva recuperación de cartera, entre las dilaciones más comunes esta la falta de notificación oportuna, deficiencia en la motivación de las providencias y la supresión en la valoración de escritos y pruebas presentados por los deudores evidencia la falta de protección de los derechos de los obligados reflejando una deficiencia de la administración pública, retrasando la efectiva recuperación de cartera poniendo en riesgo la legitimidad del proceso y la confianza de la administración.

De igual manera, el principio de seguridad jurídica se basa en el respeto de la Constitución y en que las normas sean previas, claras, públicas y cuya aplicación sea por autoridades competentes como lo establece el artículo 82 de la Constitución de la República; la Corte Constitucional en su sentencia No. 0035-09-SEP-CC establece que este principio permite el desarrollo en la personalidad de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos sin miedos, incertidumbres o riesgos creando un ambiente de previsibilidad, frenando la arbitrariedad y la afectación del orden jurídico provocada por el Estado o las entidades que conforman el sector público como es el BIESS el mismo que dentro de su procedimiento de ejecución coactiva vulnera.

Esencialmente este principio se ve comprometido debido a la dispersión normativa que se dio con la aplicación del Código de Procedimiento Civil hasta el año 2016 y posterior el empleo del Código Orgánico Administrativo vigente a partir del año 2017, imposibilitando una orgánica transición; debido a esta fragmentación normativa y actual aplicación de nuevos procedimientos no positivizados ha generado incertidumbre dentro de los coactivados y demás expertos consultados, dando como consecuencia una actuación basada en la discrecionalidad de los empleados recaudadores en la coactiva del BIESS haciendo que su procedimiento pierda la calidad y eficiencia que se busca dentro de la administración pública.

Vulneración del principio de celeridad y economía procesal

Los principios de celeridad y economía procesal buscan obtener resultados eficientes y adecuados en poco tiempo viable, ahorrando toda clase de costos y esfuerzos sobre todo en los procedimientos de ejecución coactiva, cuyo retardo llega a ser innecesario en ocasiones (18). En ese sentido el principio de celeridad es un mandato de optimización “que impone a la administración su impulso de oficio por el titular de la unidad administrativa encargada, la cual es quien debe amparar medidas justas para evitar las dilaciones y extravagancias en los métodos” (19).

Por su parte, el principio de economía procesal tiene por objetivo optimizar los recursos disponibles en procesos judiciales y procedimientos administrativos tanto humanos como materiales (20). Es decir, con este principio se busca evitar tramites innecesarios, formalidades excesivas que no aportan valor real en los procedimientos administrativos, alcanzando una eficiencia en la administración pública garantizando el respeto de los derechos de sus ciudadanos.

Estos principios coligen dentro del procedimiento de ejecución coactiva del BIESS pues son la piedra angular para alcanzar una efectiva recuperación de cartera de manera ágil, sin tramites innecesarios y dilaciones injustificadas; sin embargo, los hallazgos reflejan que el retraso en la emisión de títulos de crédito, demora en las notificaciones y una tramitación demasiado formalista han incumplido los objetivos de los principios de celeridad y economía procesal afectando la optimización de los recursos públicos.

Para asegurar el cumplimiento del objetivo del procedimiento de ejecución coactiva del BIESS de alcanzar una efectiva recuperación de obligaciones que se adeuden a favor del banco. No se debe sacrificar las garantías constitucionales, porque al cumplir

con los plazos y los requisitos que la ley establece se da un valor de buena administración pública, evitando las ineficiencias institucionales y sobre todo un desgaste económico para el BIESS y sus coactivados. Actualmente se requiere de un compromiso por parte de los actores involucrados en el aparato judicial y administrativo, fomentando una cultura de eficiencia y racionalidad en el uso de los recursos dentro de los procedimientos administrativos para mejorar su ejecución.

Impacto en las dilaciones en el procedimiento de ejecución coactiva

Existe una tensión entre la eficiencia en la recuperación de cartera y el respeto de los derechos fundamentales de los administrados, la falta de celeridad y escasa fundamentación en las actuaciones han opacado la transparencia del procedimiento comprometiendo la confianza en el BIESS. Esto demuestra la necesidad de fortalecer su normativa interna para garantizar la eficiencia sin comprometer el debido proceso y seguridad jurídica.

Las dilaciones han generado graves consecuencias para la administración pública impidiendo que existan ingresos necesarios para la operación institucional del BIESS para continuar con los préstamos hipotecarios o quirografarios, porque la lentitud en el procedimiento de ejecución coactiva ha generado desconfianza entre los usuarios y aumentando la carga administrativa, duplicando los esfuerzos para recuperar los valores de la acreencia en mora a favor de la institución pública del BIESS.

En conclusión, el procedimiento de ejecución coactiva del BIESS presenta falencias administrativas que comprometen la efectiva recuperación de cartera y la protección de los derechos fundamentales de los coactivados, para superar estas dilaciones se va a requerir de una normativa clara y pública que respete los requisitos previstos para esta clase de procedimientos especiales, como lo establece la Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, además de existir un compromiso institucional que priorice la eficiencia y transparencia administrativa garantizando el respeto del debido proceso y la seguridad jurídica.

CONCLUSIONES

El procedimiento de ejecución coactiva en el BIESS evidencia que, pese a la evolución normativa y reglamentaria, subsisten falencias que generan un desgaste al aparato institucional, debilitando a la administración pública y afectando la confianza en la ciudadanía. Los vacíos legales, la dispersión normativa y la falta de uniformidad de aplicación del procedimiento han provocado dilaciones innecesarias que contradicen las garantías constitucionales de debido proceso y seguridad jurídica. En consecuencia, se debe fortalecer la normativa y mejorar los procesos internos como lo señala la Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, donde, las entidades públicas únicamente podrán exigir el cumplimiento de requisitos que consten en una norma jurídica previa, clara y pública; para mejorar los procesos internos y garantizar un equilibrio entre la eficiencia administrativa y el respeto de los derechos constitucionales de los coactivados y la naturaleza jurídica del procedimiento de

ejecución coactiva reviva y pueda ser ágil, evitando seguir desvirtuando la legitimidad de la gestión pública.

Las dilaciones en el procedimiento de ejecución coactiva del BIESS no solo se debe a las fallas normativa, también a la inconsistencia de aplicación en la práctica. La Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico Administrativo establecen principios como celeridad y economía procesal; donde, la falta de coordinación interna y la discrecionalidad de sus servidores públicos provocan demoras injustificadas, trámites burocráticos irrelevantes y gastos innecesarios de recursos. A pesar de que el BIESS ha emitido un reglamento interno para agilizar este procedimiento en sus diferentes etapas no detalla con claridad los requisitos para las facilidades de pago, generando incertidumbre e indefensión para sus obligados.

El presente estudio refleja que el BIESS aplica una forma incorrecta para cobrar las obligaciones pendientes de los coactivados, al vulnerar garantías constitucionales, que toda administración pública enfrenta al equilibrar la eficiencia y calidad en sus procesos; hacer que los procedimientos de ejecución coactiva sean lentos y complicados reflejan la omisión en crear un ambiente de defensa y confianza generando un desgaste institucional manteniendo un proceso inconsistente donde algunos casos se manejan de manera estricta y otros con mayor flexibilidad que afecta la igualdad y razonabilidad de la administración pública; porque estos yerros administrativos no benefician a ninguna parte y solo retrasa el objetivo de alcanzar una efectiva recuperación de cartera.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Afectación del derecho a fraccionar deuda tributaria en procedimiento de cobranza coactiva ante el SATT [Internet] [Tesis]. [Universidad Nacional de Trujillo.]; [citado 17 septiembre 2025]. p. 185. Disponible en: <https://dspace.unitru.edu.pe/server/api/core/bitstreams/ef3cce03-1cf3-4974-a616-b223854efcb9/content>
2. La inexistencia del derecho a recurrir en el procedimiento de ejecución de coactiva según el Código Orgánico Administrativo [Internet] [Tesis]. [Universidad Nacional de Chimborazo]; [citado 17 septiembre 2025]. p. 60. Disponible en: <http://dspace.unach.edu.ec/bitstream/51000/7089/1/Tesis%20SILVIO%20INGA%20-DER.pdf>
3. La jurisdicción coactiva de la Contraloría General del Estado ecuatoriano [Internet] [Tesis]. [Universidad Central del Ecuador]; [citado 17 septiembre 2025]. p. 112. Disponible en: <https://www.dspace.uce.edu.ec/server/api/core/bitstreams/8aebee84-e998-4923-9b52-a0b7fe3ea170/content>
4. Análisis al derecho del debido proceso en el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad de Ejecución Coactiva del Banco del Pacífico. [Internet] [Tesis]. [Pontificia Universidad Católica Del Ecuador.]; [citado 17 septiembre 2025]. p. 50. Disponible en: <https://repositorio.puce.edu.ec/server/api/core/bitstreams/30a51812-9433-46dc-bb9f-ab7e33f8c934/content>
5. El principio de economía procesal en los juicios ejecutivos dentro del sistema ecuatoriano. [Internet] [Tesis]. [Universidad Católica de Santiago de Guayaquil];

- [citado 17 septiembre 2025]. p. 95. Disponible en: <http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/14874/1/T-UCSG-POS-MDDP-40.pdf>
6. Reglamento para el ejercicio de la potestad de ejecución coactiva del BIESS. Jun, 14 junio 2024.
 7. Código Orgánico de la función Judicial [Internet]. Registro Oficial Suplemento 544. 2009, [citado 17 septiembre 2025]. Disponible en: https://www.oas.org/ext/Portals/33/Files/Member-States/Ecu_intro_text_esp_3.pdf
 8. Vulneración al derecho de propiedad y seguridad jurídica en el proceso de coactivas del Servicio de Rentas Internas. Resistances [Internet]. 15 Oct 2024 [citado 17 septiembre 2025]. Disponible en: <https://resistances.religacion.com/index.php/about/article/view/163/272>
 9. Carvajal Flor P, Carvajal Medina E, Carvajal Medina P. Principios Procesales Constitucionales: Doctrina, Sentencias y Práctica. Quito: Corp. Jurídico Editorial Jurídica; 2022.
 10. Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos [Internet]. Oct, 23 2018. Disponible en: <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/ley-de-optimizacio%CC%81n-de-tramites-administrativos.pdf>
 11. El principio de calidad: sus desafíos desde el derecho administrativo en el Ecuador [Internet]. Revista Kairos. Edison Barba; 18AD [citado 17 septiembre 2025]. Disponible en: <https://kairos.unach.edu.ec/index.php/kairos/article/view/175/14>
 12. El silencio administrativo positivo, su debido proceso ante la jurisdicción contenciosa. [Internet] [Tesis]. [Universidad Internacional SEK Ecuador]; 2018 [citado 17 septiembre 2025] p. 135. Disponible en: <https://repositorio.uisek.edu.ec/bitstream/123456789/3347/3/Montalvo%20Ramos%20Fernando%20Andr%C3%A9s.pdf>
 13. Constitución de la República del Ecuador [Internet]. Registro Oficial 449. 2008 [citado 17 septiembre 2025]. Disponible en: https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
 14. Código Orgánico Administrativo [Internet]. Suplemento del Registro Oficial 31. 2017, [citado 17 septiembre 2025]. Disponible en: <https://www.e-government.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>
 15. Sentencia No. 105-10-JP/21 [Internet]. Corte Constitucional del Ecuador. 10 2021 [citado 17 septiembre 2025]. Disponible en: https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2Nhc nBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic4N2U2MTY1Yi01MTI0LTQ1MGMtYjBIMS1iYzlkMDQzNGUxMWYucGRmJ30=
 16. Semblanza para una historia de la Ciencia Política en Argentina en los inicios del siglo XX [Internet]. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades. Natacha Bacolla; 28AD [citado 17 septiembre 2025]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/282/28253016023/html/>

17. El debido proceso: una construcción principialista en la justicia administrativa. Justicia [Internet]. 11AD Oct citado 17 septiembre 2025]; 28:17. Disponible en: <https://revistas.unisimon.edu.co/index.php/justicia/article/view/790/778>
18. Principio de celeridad y economía procesal aplicados en la sustanciación de causas en los procedimientos contenciosos administrativos [Internet]. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Mercedes Cedeño; 6AD [citado 17 septiembre 2025]. Disponible en: <http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/22539/1/T-UCSG-POS-MDDP-196.pdf>
19. Dilaciones en concesión de licencia Acomodar la actuación administrativa a los principios de eficacia, economía y celeridad [Internet]. Defensor del Pueblo. 9 febrero 2018 [citado 17 septiembre 2025]. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/obligacion-de-acomodar-la-actuacion-administrativa-a-los-principios-de-eficacia-economia-y-celeridad-7/>
20. Los principios de economía y celeridad procesal implícitos en el procedimiento de la audiencia preliminar, vulnerados en los numerales 4,5,6 del Art, 294 del COGEP. [Internet] [Tesis]. [Universidad Nacional de Loja]; [citado 17 septiembre 2025]. p. 122. Disponible en: <https://dspace.unl.edu.ec/server/api/core/bitstreams/2fd7fefa-42c5-460f-8f3f-87c259de98d1/content>