



INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL

Gestión de Coactivas del ISSPOL



INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL

INFORME NRO. I-IN-2026-008-COA-ISSPOL

INFORME TÉCNICO DE SELECCIÓN Y CONTRATACIÓN DE ABOGADOS
EXTERNOS DE COACTIVAS

GESTIÓN DE COACTIVAS

MARZO 2026



INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL

Gestión de Coactivas del ISSPOL

I. ANTECEDENTES

El Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (en adelante, ISSPOL) es una entidad de derecho público, con personería jurídica, dotada de autonomía administrativa, técnica y financiera, cuya misión es otorgar prestaciones de seguridad social a los miembros de la Policía Nacional, sus familias y beneficiarios, de conformidad con lo establecido en la Ley de Seguridad Social y su normativa interna.

Dentro de la estructura orgánica del ISSPOL funciona la Gestión de Coactivas, unidad responsable de ejercer la potestad coactiva para el cobro de obligaciones en mora a favor de la institución, al amparo del Código Orgánico Administrativo, la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Coactiva del ISSPOL, y las demás disposiciones concordantes vigentes.

En este escenario, Secretario Abogado constituye un actor procesal de existencia indispensable en el procedimiento coactivo. Su intervención condiciona la validez de los actos procesales a su participación, lo que determina que sin Secretario Abogado no puede tramitarse válidamente ninguna etapa del procedimiento de ejecución forzosa.

De conformidad con el artículo 16 del Instructivo para la Selección, Contratación, Desempeño y Pago de los Secretarios Abogados Externos del ISSPOL (en adelante, el Instructivo), aprobado por el Comité de Gestión de Calidad del Servicio, Desarrollo Institucional e Integridad del ISSPOL, en la Sesión Ordinaria Nro. 08, celebrada el 09 de marzo del 2026, el Jefe de Coactivas debe elaborar, como documento habilitante previo al inicio del proceso de selección, el informe técnico cuyo contenido mínimo está determinado en el artículo 17 del mismo cuerpo normativo: (i) la necesidad de contratación debidamente justificada; (ii) el número de Secretarios Abogados Externos requeridos por ciudad; y (iii) las conclusiones y recomendaciones. El presente informe da cumplimiento íntegro a dicho mandato.

II. FUNDAMENTO NORMATIVO

2.1 El artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador establece que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras y servidores públicos, así como las personas que actúen en virtud de una potestad estatal, ejercerán únicamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Asimismo, determina su deber de coordinar acciones para el cumplimiento de los fines institucionales y garantizar el goce y ejercicio efectivo de los derechos reconocidos en la Constitución.

2.2 Los artículos 3 y 4 del Código Orgánico Administrativo consagran los principios de eficacia y eficiencia que deben regir la actuación administrativa. En virtud del principio de eficacia, las actuaciones de la administración pública deben orientarse al cumplimiento de los fines institucionales previstos para cada órgano o entidad, dentro del ámbito de sus competencias. Por su parte, el principio de eficiencia dispone que las actuaciones administrativas adopten las medidas necesarias para facilitar el ejercicio de los derechos de las personas, prohibiendo las



INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL

Gestión de Coactivas del ISSPOL

dilaciones o retardos injustificados, así como la exigencia de requisitos meramente formales que no aporten al cumplimiento de los fines de la administración.

2.3 El artículo 261 del Código Orgánico Administrativo establece que las entidades del sector público son titulares de la potestad de ejecución coactiva cuando dicha facultad se encuentre expresamente prevista en la ley, habilitando a las instituciones públicas a ejercer mecanismos de cobro forzoso para la recuperación de obligaciones exigibles a su favor.

2.4 El artículo 117.1 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional dispone que la jurisdicción coactiva del ISSPOL será ejercida por la o el funcionario que sea delegado para el efecto por el Director General, facultando así a la institución para iniciar y sustanciar procesos de ejecución destinados a la recuperación de obligaciones pendientes a favor del Instituto.

2.5 El numeral 2.3 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional establece como una de las responsabilidades del Jefe de Coactivas coordinar, supervisar y evaluar la gestión de coactivas desarrollada por los abogados internos y externos, en el marco de las competencias asignadas a dicha unidad administrativa.

2.6 El artículo 16 del Instructivo para la Selección, Contratación, Desempeño y Pago de los Secretarios Abogados Externos del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional establece que el Jefe de Coactivas, previo a solicitar la autorización para el inicio del proceso de selección y contratación de Secretarios Abogados Externos, deberá elaborar los documentos habilitantes que sustenten técnica, jurídica y operativamente el proceso, dentro de los cuales se encuentra el informe técnico para la selección y contratación de Secretarios Abogados Externos.

III. NECESIDAD DE LA CONTRATACIÓN DE SECRETARIOS ABOGADOS EXTERNOS

3.1 Capacidad operativa actual

La Gestión de Coactivas del ISSPOL cuenta actualmente con un (1) único servidor institucional que desempeña las funciones de Secretario Abogado dentro de los procedimientos de ejecución coactiva, lo cual resulta manifiestamente insuficiente frente al volumen de expedientes activos que deben ser sustanciados, así como respecto de aquellos que se incorporan de manera permanente como resultado de la gestión institucional de recuperación de obligaciones pendientes a favor del Instituto.

Dicha situación genera un cuello de botella operativo, toda vez que el Secretario Abogado debe intervenir de manera directa, formal y documentada en cada acto procesal del procedimiento coactivo: desde la emisión de la orden de pago inmediato, práctica de notificaciones, elaboración de providencias de embargo, secuestro, avalúo y remate de bienes, certificación de actuaciones y foliación de expedientes, entre otras.

En observancia de los principios de eficacia y eficiencia que rigen la actuación de la administración pública, resulta técnicamente necesario fortalecer la capacidad operativa de la Gestión de Coactivas mediante la incorporación de Secretarios Abogados Externos. En este



INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL

Gestión de Coactivas del ISSPOL

sentido, la contratación de profesionales especializados que actúen bajo esta modalidad permitirá distribuir de manera adecuada la carga procesal existente, dinamizar la sustanciación de los expedientes y garantizar un impulso procesal oportuno que contribuya directamente al objetivo institucional de recuperación de valores adeudados al ISSPOL.

Adicionalmente, considerando la complejidad operativa y el volumen de actuaciones que demanda la gestión coactiva, resulta pertinente que dichos Secretarios Abogados Externos sean personas jurídicas, lo que permitirá contar con estructuras profesionales que dispongan de equipos de apoyo técnico y administrativo capaces de gestionar simultáneamente múltiples expedientes. Esta modalidad de contratación fortalece la capacidad de respuesta operativa de la Gestión de Coactivas, especialmente en lo relacionado con la sustanciación y recuperación de obligaciones no privativas, sin perjuicio de que, conforme a las necesidades institucionales, también puedan intervenir en la tramitación de expedientes vinculados a operaciones crediticias, contribuyendo de manera integral a la recuperación de cartera institucional.

3.2 Crecimiento sostenido y acelerado de los procedimientos coactivos

La necesidad de fortalecer la capacidad operativa de la Gestión de Coactivas mediante el apoyo de Secretarios Abogados Externos se evidencia con mayor claridad al analizar la evolución del número de procedimientos coactivos iniciados por el ISSPOL en los últimos años. La información del Instituto refleja un crecimiento de los procedimientos coactivos, lo cual ha incrementado de manera significativa la carga procesal que debe ser atendida por esta Gestión:

Año	Procedimientos coactivos iniciados
2022	09
2023	25
2024	72
2025	151
2026 (al 16/03/2026)	49
TOTAL ACUMULADO	306

Del análisis de los datos expuestos se desprende que, entre los años 2023 y 2025, el número de procedimientos coactivos iniciados se incrementó de manera significativa, pasando de 25 a 151 procesos en apenas dos ejercicios fiscales, lo que representa un crecimiento acumulado superior al 500 %. Al 16 de marzo del 2026 ya se han iniciado 49 nuevos procedimientos, lo que proyecta que al cierre del año 2026 el número de procesos podría superar los 200 nuevos casos, sin contar los expedientes activos de años anteriores que permanecen en diversas etapas de tramitación.

En este escenario, resulta técnicamente inviable pretender que un único Secretario Abogado interno pueda atender de manera eficiente, oportuna y conforme a las exigencias formales del



INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL

Gestión de Coactivas del ISSPOL

procedimiento coactivo la totalidad de la carga procesal existente y proyectada. La naturaleza misma de la ejecución coactiva exige actuaciones continuas y documentadas, lo que demanda una capacidad operativa proporcional al volumen de expedientes en trámite.

Por estas razones, se evidencia la necesidad institucional de incorporar Secretarios Abogados Externos que permitan ampliar la capacidad de sustanciación de los procedimientos coactivos. En particular, la participación de personas jurídicas especializadas en la gestión de recuperación de cartera permitirá contar con estructuras profesionales capaces de gestionar simultáneamente múltiples expedientes, contribuyendo principalmente al impulso procesal de obligaciones no privativas, sin perjuicio de que, conforme a las necesidades institucionales, puedan intervenir también en la sustanciación de expedientes relacionados con operaciones crediticias, fortaleciendo de esta manera la gestión integral de recuperación de recursos del ISSPOL.

3.3 Naturaleza de la cartera vencida

La cartera objeto de recuperación mediante la potestad coactiva del Instituto presenta una composición diversa que comprende, principalmente, obligaciones derivadas de operaciones crediticias otorgadas a afiliados, así como obligaciones provenientes de inversiones no privativas realizadas por la institución en distintos instrumentos financieros.

Desde un análisis estrictamente cuantitativo en cuanto al número de procedimientos, la mayor parte de los expedientes coactivos corresponde a obligaciones derivadas de préstamos otorgados por el ISSPOL, los cuales actualmente representan 198 procedimientos coactivos. No obstante, si el análisis se realiza desde la perspectiva del monto económico que el Instituto debe recuperar, se evidencia que la mayor cuantía patrimonial se concentra en los procedimientos vinculados a inversiones no privativas.

En efecto, las obligaciones originadas en este tipo de inversiones ascienden aproximadamente a CINCUENTA Y OCHO MILLONES DE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (USD 58.000.000,00), valores cuya recuperación se persigue actualmente mediante 26 procedimientos coactivos iniciados en contra de diversas personas jurídicas, principalmente compañías que actuaron como receptoras, administradoras o intermediarias de los recursos institucionales.

Estas inversiones fueron realizadas por el Instituto y estaban destinadas a fideicomisos mercantiles y otros instrumentos financieros, mediante los cuales se confiaron recursos institucionales a compañías para su administración e inversión. Las referidas operaciones son de conocimiento público y han sido objeto de análisis por parte de los organismos de control del Estado, debido a que en numerosos casos no se produjo la devolución de los recursos invertidos, generando un impacto negativo significativo en el patrimonio del Instituto.

En consecuencia, si bien el mayor volumen de expedientes coactivos se encuentra relacionado con obligaciones crediticias, la mayor cuantía económica que debe recuperar el ISSPOL se



INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL

Gestión de Coactivas del ISSPOL

concentra precisamente en los procedimientos derivados de inversiones no privativas, lo que exige un impulso procesal particularmente diligente y especializado en estos casos.

3.4. Complejidad técnica y jurídica de los procedimientos coactivos derivados de inversiones no privativas

Los procedimientos coactivos derivados de las inversiones no privativas presentan obstáculos técnicos y jurídicos de singular complejidad, que los distinguen sustancialmente de los procesos coactivos ordinarios de cobro de créditos vencidos o valores por seguros prestacionales, y que exigen la participación de profesionales con conocimientos especializados.

En primer lugar, las compañías deudoras no registran, en su gran mayoría, bienes inscritos a su nombre en los registros públicos, lo que impide la práctica inmediata de medidas cautelares y obliga a desarrollar una investigación patrimonial exhaustiva y especializada.

A ello se suma que, en determinados casos, existen indicios de que los activos fueron transferidos a terceros, a título gratuito u oneroso simulado, con el propósito de eludir la acción coactiva. La identificación y análisis de este tipo de operaciones requiere conocimientos específicos, así como una adecuada valoración de sus implicaciones dentro del procedimiento coactivo.

Otro elemento que incrementa la complejidad jurídica de estos expedientes es la existencia de bienes aportados a fideicomisos. De conformidad con el artículo 109 de la Ley de Mercado de Valores, el patrimonio autónomo de un fideicomiso es, en principio, inembargable por los acreedores del constituyente, lo que limita la posibilidad de ejecutar directamente dichos activos dentro del procedimiento coactivo. Esta figura puede ser utilizada deliberadamente como mecanismo de protección de activos frente a la acción coactiva, lo que exige que el Secretario Abogado tenga conocimiento del derecho fiduciario, de los mecanismos alternativos de cobro y de las limitadas pero existentes vías de impugnación o inoponibilidad de la inembargabilidad cuando el aporte fiduciario fue realizado en fraude de acreedores.

La confluencia de todos estos factores determina que la recuperación de la cartera derivada de inversiones no privativas es un trabajo de alta especialización jurídica que no puede ser gestionado en condiciones óptimas por un único Secretario Abogado interno con la carga procesal que ya lleva, y que requiere profesionales con experiencia probada no solo en coactiva, sino también en derecho fiduciario, societario, patrimonial y de ejecución de medidas cautelares sobre bienes de difícil localización.

3.5. Ventajas de la contratación de Secretarios Abogados Externos

La contratación de Secretarios Abogados Externos, conforme a lo previsto en el Instructivo y en el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Coactiva del ISSPOL, constituye un mecanismo adecuado para atender el déficit operativo previamente descrito y, al mismo tiempo, ofrece ventajas relevantes que la convierten en una alternativa eficiente para fortalecer la gestión de recuperación de cartera del Instituto.



INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL

Gestión de Coactivas del ISSPOL

Una de las principales ventajas de este modelo es que no genera gasto presupuestario fijo para el Instituto. De acuerdo con lo establecido en el artículo 104 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Coactiva del ISSPOL, en concordancia con los artículos 52 y 53 del Instructivo, el pago de honorarios y gastos reembolsables se realiza únicamente cuando exista recuperación efectiva de valores dentro de los procedimientos coactivos.

En la práctica, esto significa que la participación de Secretarios Abogados Externos no implica la generación de remuneraciones mensuales, sueldos o compromisos presupuestarios permanentes. El Instituto únicamente reconoce honorarios cuando se produce una recuperación efectiva de valores, los cuales se calculan conforme a la tabla prevista en el artículo 104 del Reglamento de Potestad Coactiva. Además, dichos honorarios se incorporan como parte de las costas procesales del procedimiento, por lo que finalmente son asumidos por el coactivado dentro del proceso de ejecución.

Este esquema implica que el Secretario Abogado Externo tiene un incentivo profesional directo para impulsar los procesos con diligencia, puesto que su remuneración depende del resultado efectivo del procedimiento. De esta manera, el modelo promueve una gestión activa de los expedientes orientada a la recuperación de los valores adeudados.

Adicionalmente, esta modalidad de contratación contribuye a una utilización más eficiente de los recursos públicos, ya que el Instituto no incurre en erogaciones que no estén vinculadas a resultados concretos. En otras palabras, el gasto solo se produce cuando existe recuperación de valores, lo que guarda coherencia con los principios de eficacia y eficiencia que deben regir la actuación administrativa.

Por otra parte, debe considerarse que la contratación de Secretarios Abogados Externos se realiza mediante contratos de prestación de servicios profesionales sin relación de dependencia, conforme lo establece el artículo 41 del Instructivo. En consecuencia, esta modalidad no genera obligaciones laborales para la institución ni implica la aplicación de regímenes propios de la relación laboral, lo que evita costos adicionales asociados a beneficios sociales.

Finalmente, en lo que respecta a los gastos operativos del procedimiento, el propio instructivo prevé que los gastos reembolsables necesarios para la sustanciación de los procedimientos coactivos, como certificaciones, inscripciones registrales u otros, se incorporen dentro de la cuenta del coactivado, conforme a lo establecido en el artículo 52 del Instructivo. De esta manera, dichos costos forman parte de las costas del proceso y pueden ser cargados al coactivado, sin que representen una afectación directa al presupuesto institucional.

En conjunto, estas características convierten a la contratación de Secretarios Abogados Externos en un mecanismo que fortalece la capacidad operativa de la Gestión de Coactivas sin generar cargas permanentes para el Instituto, al mismo tiempo que contribuye a impulsar de manera más efectiva los procedimientos orientados a la recuperación de los recursos adeudados al ISSPOL.



INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL

Gestión de Coactivas del ISSPOL

IV. NÚMERO DE SECRETARIOS ABOGADOS A CONTRATAR

En atención al volumen actual de expedientes coactivos activos, a la proyección de nuevos procedimientos y, especialmente, a la complejidad jurídica que caracteriza a los procesos orientados a la recuperación de valores derivados de inversiones no privativas realizadas mediante fideicomisos mercantiles, se estima técnicamente necesaria la contratación de **cinco (5) Secretarios Abogados Externos**.

Para el adecuado cumplimiento de estas funciones, se considera conveniente que dichos Secretarios Abogados Externos se encuentren constituidos como personas jurídicas, de manera que dispongan de una estructura profesional que les permita contar con equipos de apoyo técnico y operativo capaces de gestionar simultáneamente múltiples expedientes, realizar investigaciones patrimoniales, efectuar diligencias en distintas jurisdicciones y mantener un seguimiento permanente de los procesos coactivos. Esta modalidad resulta particularmente pertinente tratándose de procedimientos de mayor complejidad, como aquellos relacionados con la recuperación de inversiones no privativas, que requieren un trabajo jurídico especializado y una capacidad operativa que trasciende la actuación individual de un profesional.

El objetivo principal de esta contratación es fortalecer la capacidad institucional para impulsar los procedimientos coactivos orientados a la recuperación de los valores provenientes de inversiones no privativas, los cuales, como se ha señalado en el presente informe, concentran la mayor cuantía económica que debe recuperar el Instituto. No obstante, y conforme a las necesidades operativas de la Gestión de Coactivas, estos Secretarios Abogados Externos también podrán sustanciar otros tipos de expedientes coactivos, incluidos aquellos derivados de obligaciones crediticias u otras obligaciones exigibles a favor del ISSPOL.

Con el propósito de garantizar una adecuada cobertura territorial y facilitar la práctica de diligencias procesales, se prevé que las oficinas de los Secretarios Abogados Externos se encuentren establecidas en las principales ciudades del país, de la siguiente manera:

- **Tres (3) Secretarios Abogados Externos con oficina en la ciudad de Quito.**
- **Dos (2) Secretarios Abogados Externos con oficina en la ciudad de Guayaquil.**

Sin perjuicio de la ubicación de sus oficinas principales, los Secretarios Abogados Externos deberán tener capacidad operativa para realizar diligencias y actuaciones procesales en cualquier parte del territorio nacional, cuando así lo requiera la sustanciación de los procedimientos coactivos.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

5.1 Del análisis efectuado en el presente informe técnico se desprende que la Gestión de Coactivas del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional enfrenta actualmente una limitación operativa significativa, considerando que la sustanciación de la totalidad de



INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL

Gestión de Coactivas del ISSPOL

procedimientos coactivos recae en un único Secretario Abogado institucional, lo cual resulta insuficiente frente al volumen actual de expedientes activos y a la proyección de nuevos procesos que se incorporan de manera permanente a la gestión de recuperación de cartera.

5.2 Asimismo, se ha evidenciado un crecimiento sostenido del número de procedimientos coactivos iniciados por la institución, situación que incrementa de manera progresiva la carga procesal que debe ser atendida, generando la necesidad de fortalecer la capacidad institucional para garantizar el impulso oportuno de los expedientes.

5.3 Por otra parte, si bien el mayor número de procesos corresponde a obligaciones derivadas de operaciones crediticias otorgadas por el ISSPOL, la mayor cuantía económica que debe ser recuperada se concentra en los procedimientos relacionados con inversiones no privativas, particularmente aquellas efectuadas mediante fideicomisos mercantiles y otros instrumentos financieros, cuyos valores ascienden aproximadamente a CINCUENTA Y OCHO MILLONES DE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (USD 58.000.000,00).

5.4 En virtud de lo expuesto, el suscrito Jefe de Coactivas recomienda que se autorice el inicio del proceso de selección y contratación de hasta cinco (5) Secretarios Abogados Externos, que sean personas jurídicas, con el fin de fortalecer la capacidad operativa de la Gestión de Coactivas y garantizar el impulso oportuno de los procedimientos de ejecución.

5.5 Se recomienda que estos profesionales prioricen la sustanciación de expedientes derivados de inversiones no privativas, particularmente aquellos vinculados a inversiones realizadas mediante fideicomisos, sin perjuicio de que, conforme a las necesidades institucionales, también puedan intervenir en la tramitación de otros tipos de procedimientos coactivos, incluidos los relacionados con obligaciones crediticias.

VI. FIRMAS DE RESPONSABILIDAD

Elaborado por:	Revisado y aprobado por:
Ab. Carlos Aurelio Zaquinaula Iñahuazo Jefe de Coactivas	Crnl. de E.M. Juan Javier Silva Cabrera Director General