



**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA**  
La Universidad Católica de Loja

**ÁREA SOCIOHUMANÍSTICA**

TÍTULO DE MAGÍSTER EN DERECHO CIVIL Y PROCESAL CIVIL

**La prescripción de los títulos de crédito en el procedimiento coactivo  
del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social –IESS-**

TRABAJO DE TITULACIÓN

AUTOR: Freire Orellana, Jhony Patricio

DIRECTORA: Burneo Guerrero, Augusta Lucía, MSC.

CENTRO UNIVERSITARIO QUITO

2016

## APROBACIÓN DE LA DIRECTORA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

Magíster

Augusta Lucía Burneo Guerrero

**DOCENTE DE LA TITULACIÓN**

De mi consideración.

El presente trabajo de titulación, denominado **La prescripción de los títulos de crédito en el procedimiento coactivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social –IESS-**, realizado por: **Jhony Patricio Freire Orellana**, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, por cuanto se aprueba el mismo.

Loja, agosto de 2016

f).....

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS

Yo, Jhony Patricio Freire Orellana, declaro ser autor del presente trabajo de titulación: **La Prescripción de los Títulos de Crédito en el Procedimiento Coactivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social –IESS–**, de la titulación: **Magíster en Derecho Civil y Procesal Civil**, siendo la Magíster **Augusta Lucía Burneo Guerrero** director (a) del presente trabajo; y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales.

Además certifico que las ideas, concepto, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo, son de mi exclusiva responsabilidad.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 88 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: “Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado o trabajos de titulación que se realicen con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”.

f) .....

Dr. Jhony Patricio Freire Orellana

C.I.: 1713107355

## **DEDICATORIA**

Todo el esfuerzo y dedicación  
que se requirió para ejecutar la presente investigación,  
que se plasma en este informe,  
lo dedico a cada una de las personas  
que me orientaron, apoyaron e impulsaron.

## **AGRADECIMIENTO**

Gracias a Dios por permitir la culminación de este trabajo

Gracias a mis padres por su ejemplo

Gracias a mi cónyuge por su apoyo incondicional

Gracias a mis hijos por ser el motor de mi vida.

Gracias a la Señora Directora por su soporte y orientación

Gracias a la Universidad por brindarme

la oportunidad de ser mejor.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

CARÁTULA.....	i
APROBACIÓN DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE FIN DE TITULACIÓN.....	ii
DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS.....	iii
DEDICATORIA.....	iv
AGRADECIMIENTO.....	v
ÍNDICE DE CONTENIDOS.....	vi
RESUMEN.....	1
ABSTRACT.....	3
INTRODUCCIÓN.....	5
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>7</b>
<b>1. OBLIGACIONES QUE SE RECUPERAN VÍA COACTIVA EN EL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL (IESS).....</b>	<b>7</b>
1.1. ¿Qué es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social?.....	8
1.2. ¿Qué obligaciones se adeudan al IESS?.....	12
1.2.1. Mora Patronal.....	14
1.2.2. Aportes personales y patronales.....	15
1.2.3. Fondos de Reserva.....	17
1.2.4. Responsabilidad Patronal.....	19
1.2.5. Retención de cuotas por Préstamos Quirografarios e Hipotecarios.....	22
1.3. Prestaciones de la Seguridad Social.....	22
1.4. Soluciones Alternativas al cobro coercitivo.....	24
1.4.1. Acuerdos Administrativos.....	24
1.4.2. Convenios de Purga de Mora.....	25
1.5. Procedimiento de Cobro.....	27
1.5.1. Vía Administrativa.....	28
1.5.2. Vía Coactiva.....	29
1.5.2.1. Procedimiento Coactivo de acuerdo al Código de Procedimiento Civil.....	30

1.5.2.2. Procedimiento Coactivo de acuerdo al Código Orgánico General de Procesos.....	34
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>35</b>
<b>2. LA PRESCRIPCIÓN COMO UN MODO DE EXTINGUIR LAS OBLIGACIONES..</b>	<b>35</b>
2.1. Definición de Prescripción.....	37
2.2. Características.....	39
2.3. Clases de Prescripción.....	40
2.3.1. Prescripción Extintiva.....	40
2.3.2. Prescripción Adquisitiva.....	41
2.4. ¿Se puede utilizar la prescripción en contra del Estado?.....	41
2.5. Plazos de la Prescripción Extintiva de Obligaciones.....	43
2.6. Acciones ejecutivas Vs Acciones coactivas.....	44
2.6.1. Acción Ejecutiva (Procedimiento Ejecutivo).....	44
2.6.2. Acción Coactiva (Procedimiento Coactivo).....	48
2.6.3. Similitud Jurídica de la Acción Coactiva a la Acción Ejecutiva...	53
2.7. Interrupción de la Prescripción.....	57
2.8. Efectos de la Prescripción Extintiva.....	58
2.9. Diferencias entre caducidad y Prescripción.....	59
2.10. Responsabilidad de los funcionarios del IESS frente a la prescripción de las obligaciones.....	60
<b>CAPÍTULO III.....</b>	<b>62</b>
<b>3. LA PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL VS LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.....</b>	<b>62</b>
3.1. Normas Constitucionales.....	63
3.1.1. Seguridad Social.....	63
3.1.2. Tutela judicial efectiva.....	67

3.2. La Caducidad y Prescripción de las Prestaciones del Seguro General Obligatorio.....	68
3.3. La Acción Coactiva, Función Administrativa o Potestad Jurisdiccional, Análisis Comparativo Ecuador – Colombia.....	71
<b>CAPÍTULO IV.....</b>	<b>75</b>
<b>PROYECTO DE REFORMA.....</b>	<b>75</b>
4.1. Propuesta de Reforma.....	76
4.1.1. Fundamentación Jurídica.....	76
4.1.2. Propuesta.....	79
4.2. Verificación de Objetivos.....	81
4.3. Contrastación de Hipótesis.....	82
<b>CAPÍTULO V.....</b>	<b>83</b>
<b>INVESTIGACIÓN DE CAMPO.....</b>	<b>83</b>
5.1. Entrevistas.....	84
5.2. Encuestas.....	86
5.2.1. Análisis cuantitativo y cualitativo.....	89
5.2.2. Representación gráfica.....	91
5.3. Estudio de Casos.....	97
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>99</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>102</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>103</b>



## RESUMEN

En este trabajo se analizará la prescripción de los títulos de crédito emitidos en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, tomando en consideración que la acción para reclamar los derechos que le asisten a los trabajadores prescribe en tres años contados desde que cesó la relación laboral.

La Constitución Política del Ecuador de 1998 indicaba que el derecho a la seguridad social es irrenunciable e imprescriptible, términos que no fueron preceptuados en la Constitución del 2008, dejando en el limbo al tal vez único sustento de la imprescriptibilidad de las obligaciones mantenidas con IESS, mucho más considerando que la prescripción es la regla, y la imprescriptibilidad la excepción, no se ha encontrado normativa que diga que las obligaciones analizadas en el presente trabajo, son imprescriptibles.

El Código de Procedimiento Civil no ha normado la prescripción dentro de la sección de Jurisdicción Coactiva porque la prescripción de modo general se encuentra en la normativa civil, siendo necesario que un Juez jurisdiccional en precautela del derecho a la tutela judicial efectiva determine dicha prescripción, en esta tesis se ha asimilado la acción coactiva a la acción ejecutiva.

**PALABRAS CLAVES:** Prescripción, títulos de crédito, IESS, acción coactiva, acción ejecutiva, mora patronal, seguridad social.



## **ABSTRACT**

In this paper the prescription of debt securities issued in the Ecuadorian Institute of Social Security will be analyzed, taking into consideration that the action to claim his rights workers prescribed in three years since the cessation of employment.

The Constitution of Ecuador of 1998 indicated that the right to social security is inalienable and imprescriptible, terms that were not preceptuados in the Constitution of 2008, leaving in limbo the perhaps sole breadwinner of the applicability of the obligations held with IESS, much more considering that the prescription is the rule, and the removal exception, it was not found regulations stating that the obligations analyzed in this work are imprescriptible.

The Code of Civil Procedure has not regulated the prescription within the section of summary jurisdiction because the prescription generally found in civil law, requiring that a court judge in precautela the right to effective judicial protection determine that requirement in this thesis has assimilated the coercive action to executive action.

**KEYWORDS:** Prescription, credit, IESS, coercive action, executive action, blackberry employers, social security



## INTRODUCCIÓN

La Seguridad Social es uno de los principales derechos de los ecuatorianos, ya que su sistema de solidaridad permite que el más fuerte ayude al débil, por lo que la Constitución de 1998 estableció que la Seguridad Social es un derecho imprescriptible e irrenunciable, pero la Constitución aprobada en el 2008 y vigente a la fecha, se ratifica en todo el contexto de lo que significa la Seguridad Social, pero no indica la imprescriptibilidad de este derecho, por lo que esta norma se puede leer desde dos puntos de vista, la una es que el legislador tuvo un olvido en la terminología, y la segunda, que el legislador previó o intentó ponderar el derecho a la Seguridad Social Vs la Tutela Judicial Efectiva y la Seguridad Jurídica.

En ninguna norma actualmente se establece que las obligaciones contenidas en los títulos de crédito emitidos por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social son imprescriptibles, por lo tanto la excepción dejó de existir siendo necesario analizar qué procedimiento o qué Ley es aplicable cuando se necesita castigar la desidia de la Institución al no ejercer su derecho de forma inmediata.

El procedimiento coactivo o acción coactiva, es parte de la acción ejecutiva, por dicha razón varias fases del procedimiento coactivo se sustentan en el procedimiento ejecutivo, por lo tanto el tiempo de prescripción de estas obligaciones debería ser análogo a las establecidas para las acciones ejecutivas.

La mayoría de funcionarios del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que ayudaron en el desarrollo de esta investigación, sostienen que este tipo de obligaciones no pueden prescribir porque se trata de los derechos de los trabajadores.

A dicha fundamentación me pregunto, si las acciones laborales prescriben en tres años contados desde la fecha de terminación de las relaciones laborales, por qué no pueden prescribir las acciones coactivas que debe seguir el Seguro

Social?, acaso los fines de perseguir una liquidación como la ley manda no son tan loables como la finalidad de la seguridad social?.

El derecho no puede justificar la negligencia, es hora que el IESS cumpla con su obligación de vigilar, supervisar o ser el puente entre los derechos y obligaciones tanto del empleador como del afiliado.

## **CAPÍTULO I**

### **1. OBLIGACIONES QUE SE RECUPERAN VÍA COACTIVA EN EL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL (IESS)**

## 1.1 ¿Qué es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social?

En medio de las luchas de los años 20, dentro de la Revolución Juliana, ya cansados de un estado liberal plutocrático, se buscaba favorecer a los sectores medios y populares, en tal razón el 13 de mayo de 1928, en el Gobierno del Doctor Isidro Ayora, se crea la Caja de Jubilaciones, montepío civil, montepío militar, ahorro y cooperativa, lo que se llamó caja de pensiones, que protegía al magisterio público, empleados públicos, empleados bancarios y militares.

Apenas en octubre de 1935, se dicta la Ley de Seguro Social Obligatorio, señalando que debía ser aplicada tanto en el sector público como privado. Dicho seguro se financiaría a través de una aportación bilateral, es decir los patronos debían facilitar la propagación de este nuevo reto social, el mismo que debía ser apoyado por cada empleado que se beneficiaría, restándole un aporte no muy significativo de su salario o remuneración, de esta forma se protegería los beneficios de jubilación, montepío y mortuoria.

En 1937 se constituye la caja del seguro de empleados privados y obreros con un área que brindaría servicios de salud, ya que este es uno de los principales beneficios de la seguridad social, debiendo pensar que cuando el trabajador se enferma pierde su única fuente de ingresos, no siendo posible su recuperación sin un estipendio económico.

En 1942 con la expedición de la Nueva Ley de Seguro Social obligatorio, se señala que el Estado contribuirá con el 40% para el financiamiento de pensiones, mejorando el área médica y desarrollándolo como un seguro de enfermedad y maternidad ya establecidos.

En 1963 la Caja de pensiones encargada de prestar las provisiones de jubilación, montepío y fondo mortuario se fusiona con la caja del seguro, cuya función era incorporar el seguro de enfermedad como beneficio para todos los afiliados a la Seguridad Social, por lo que se da lugar a la Caja Nacional del Seguro Social y del Departamento médico.



En 1964 se amplió la visión de la seguridad social, estableciendo el Seguro de Riesgos del Trabajo, seguro artesanal, el seguro de profesionales, el seguro de trabajadoras domésticas, incluso en 1966 se prescribió que las personas dedicadas al clero, debían ser aseguradas.

La seguridad social es una de las principales políticas de un Estado, porque este permite tranquilidad y estabilidad para los trabajadores en los tiempos más difíciles, por lo que en 1968 comienza el seguro campesino.

El 25 de julio de 1970 la Caja Nacional del Seguro Social, cambió su denominación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que conocemos en la actualidad con su única misión exclusiva de proteger al trabajador y sus familias; esto es lo que proyecta el logotipo de la seguridad social, una mano extendida que acoge a la familia completa.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es una Institución de Derecho Público, con financiamiento privado, ya que sus ingresos provienen de los aportes personales y patronales, siendo cierto que hasta el año 2015, el Estado financiaba el 40% de las pensiones jubilares, pero en la actualidad la Ley se ha modificado indicando que el Estado podrá financiar incluso el 100% en caso de ser necesario. Lo que significa que en la actualidad ya no existe dicho aporte, ya que según los informes estatales el IESS cuenta con un superávit.

La denominada “Revolución Ciudadana”, ha reconocido el trabajo en el hogar, por lo que en primer término se permitió por un porcentaje relativamente mínimo afiliar a las amas de casa al seguro de enfermedad.

La Constitución de la República del Ecuador, crea el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, como una entidad autónoma encargada de prestar las contingencias del Seguro General Obligatorio.

El Artículo 16 de la Ley de Seguridad Social dice que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) es una entidad pública descentralizada, creada por la Constitución Política de la República, dotada de autonomía normativa, técnica,

administrativa, financiera y presupuestaria, con personería jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto indelegable la prestación del seguro general obligatorio.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es una entidad autónoma cuya responsabilidad es la prestación de las contingencias del seguro general obligatorio a sus afiliados (Art. 370 Ley de Seguridad Social).

La seguridad social se define con los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad y suficiencia, ya que se constituye en una de las mejores y principales fuentes de distribución de la riqueza, ya que el más fuerte y poderoso, dirigiéndonos a los empleadores, protege al más desvalido.

Ya se ha definido el término solidaridad, pero ¿por qué el Seguro Social es obligatorio?, de forma sencilla doy respuesta a esta interrogante diciendo, que si las aportaciones personales y patronales no son de forma mensualizada, difícilmente la seguridad social podrá cumplir con sus fines, aunque el manejo de sus recursos sea eficiente.

La universalidad se comprende porque la Seguridad Social en primer término fue creada para los empleados públicos, militares, bancarios y el magisterio, pero con el transcurso del tiempo sus manos han acogido a los trabajadores sin relación de dependencia, al autónomo, al profesional en libre ejercicio, al emprendedor dueño de su empresa, a las amas de casa, al mejor trabajador y al campesino. Extendiendo su ámbito de cobertura a los hijos de los afiliados hasta los 18 años de edad.

En cuanto a la equidad hay que diferenciar los montos en que cada individuo aporta al Seguro Social, de tal suerte que el que más gana tiene mayores obligaciones y del mismo modo el que menos gana, no obstante esta equidad se ve reflejada en que para el Seguro Social no existe distinción a la hora de brindar sus prestaciones, en definitiva todos tenemos el mismo derecho a que se nos brinde un servicio oportuno y eficiente sin excepción.

La naturaleza de la Seguridad Social es la subsidiaridad, ya que este principio señala que el Estado realiza el bien común cuando los particulares no lo desarrollan adecuadamente, porque cada afiliado por las dificultades en el transcurso de la vida va a tener problemas al sustentar su diario vivir, sea por una enfermedad, por muerte del ser querido, por pérdida de empleo, por accidentes de trabajo o por maternidad que aunque es el regalo más maravilloso conlleva una responsabilidad emocional y material.

Los principios de la Seguridad Social, están prescritos en el Art. 367 de la Ley de Seguridad Social, además se indica que la seguridad social es un sistema público y universal, cuyo propósito es satisfacer las necesidades contingentes de la población.

Entendiéndose por esto que la **solidaridad** es la ayuda mutua entre todos los asegurados sin distinción alguna, cuyo propósito es financiar el sistema de seguridad social. Se vuelve **obligatorio**, porque sus beneficiarios tienen el deber de solicitar y el derecho de exigir el cumplimiento de todas las prestaciones. Es **universal** y existe **equidad** en la entrega de las prestaciones, sin hacer distinciones de ninguna clase, buscando siempre el bien común. Optimizando los recursos para brindar un servicio **eficiente** a sus afiliados. Destacándose dos últimos principios que al momento se hallan en discusión, como son la **subsidiaridad** y la **suficiencia**; la primera, en virtud del cual el Estado tiene la responsabilidad de garantizar la provisión de fondos públicos para sostener el sistema de la Seguridad Social; y, la segunda, tan venida a menos por la incapacidad de brindar un servicio óptimo, sobre todo en lo que a salud se refiere.

En el Congreso de la Angostura del 5 de febrero de 1819, Simón Bolívar mencionó por primera vez, el término de seguridad social, indicando que “El sistema de gobierno más perfecto, es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política”.

En tal sentido, la seguridad social es la política de gobierno más importante ya que protege al desvalido, al que ha caído en desgracia, al que ya no posee mayor ingreso porque ya no cuenta con su fuerza laboral, es la manera en que se grafica que la unión hace la fuerza, este precepto se demuestra con la creación del Banco del IESS, ya que con los aportes universales de los Ecuatorianos, se puede financiar el desarrollo del país, no sólo porque permite obtener un crédito a mejor tasa de interés que la banca privada, sino porque mueve el aparato productivo.

## 1.2 ¿Qué Obligaciones se adeudan al IESS?

Ya se ha mencionado que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se financia a través de las aportaciones personales y patronales, estos dos rubros diferenciados en caso de tener relación de dependencia; y, si esta no se posee el afiliado autónomo deberá cumplir con el porcentaje total de su aportación.

El monto del aporte depende de la remuneración, entre más alta sea, más alta será la cantidad de contribución, en caso de los trabajadores autónomos bajo normativa interna del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se menciona que el monto del aporte dependerá del valor declarado en el impuesto a la renta, y si este no existe se deberá cancelar los aportes de acuerdo a un mínimo que lo establezca la institución o de acuerdo al salario básico unificado.

Las tasas de aportación de los trabajadores del sector privado bajo relación de dependencia así como los miembros del clero secular es el 9,45% de la remuneración de cada trabajador, aportando el patrono con el 11,15% de la remuneración de cada empleado.

Los empleados bancarios, municipales, entidades públicas descentralizadas, notarios, registradores de la propiedad y registradores mercantiles de acuerdo a la Resolución C.D.464 tienen una tasa de aportación diferente; esto es, el 11,45% de la remuneración como aporte personal y el 11,15% de la remuneración como aporte patronal.

Los servidores públicos, incluido el magisterio y servidores judiciales aportan al seguro social el 11,45% de forma personal, esto implica la reducción en la remuneración; y, el 9,15% de la remuneración de cada funcionario lo asume el Estado como patrono.

Los funcionarios del servicio exterior residentes en el extranjero tienen un aporte personal del 9,45% y el patrono del 9,15%.

Los trabajadores temporales de la industria azucarera, aportan de forma personal con el 18,80% de su salario y el patronal es del 22,30%.

Considero que la diferencia de aportación entre cada régimen de afiliación es por la naturaleza de cada clase de empleo, por ejemplo en el caso de los trabajadores temporales el aporte para el seguro de cesantía es el doble que para el resto de afiliados.

Además de los aportes personales y patronales el IESS recibe los pagos correspondientes a fondos de reserva, que si bien no financian ninguna de las prestaciones que brinda la seguridad social, permite el formar un fondo con el cual la Institución puede invertir y ganar una determinada utilidad.

La “Revolución Ciudadana”, reformó la Ley de Seguridad Social permitiendo que los fondos de reserva se paguen directamente a los trabajadores de forma mensualizada, pero existe la opción de ahorrar determinado fondo bajo las reglas previstas por el IESS.

Si los valores de aportación no son cancelados de forma oportuna, es decir entre los primeros 15 días del mes siguiente, y si este atraso se repite de forma consecutiva por más de tres meses, y en caso de que dichas aportaciones con pagos extemporáneos sean las que permitan que un afiliado acceda a una clase de prestación de la seguridad social, se generará una responsabilidad patronal, en el caso de asistencia médica, hospitalización o maternidad, esta responsabilidad se generará cuando se haya pagado los últimos 6 meses anteriores al parto o a la hospitalización de forma extemporánea.

Otra de las razones por las que se crea la mora patronal es por las cuotas de los préstamos hipotecarios o quirografarios, que si bien en la actualidad son otorgados por una Institución diferente al IESS, son cobrados a través de ésta.

#### 1.2.1 **Mora Patronal**

La Ley de Seguridad Social en el Art. 287 a revestido al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de Jurisdicción Coactiva, para la recaudación de forma coercitiva de la mora patronal, porque no se puede comparar el capital versus la fuerza de trabajo, y siendo la Seguridad Social una de las políticas estatales más loables, es totalmente comprensible el espíritu de la norma en la recaudación coercitiva.

En el portal del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, existe una definición de mora patronal, la misma que es entendida como el incumplimiento en el pago de aportes del Seguro General Obligatorio o de Seguros Adicionales contratados, fondos de reserva, descuentos de préstamos concedidos y otras obligaciones, dentro de los plazos establecidos por el Instituto.

Por la proporcionalidad de los beneficios concedidos al afiliado en caso de que se encuentre al día en sus aportaciones y la negación de los mismos por mora patronal, el Art. 89 de la Ley de Seguridad Social señala que a más de los intereses máximos convencionales permitidos por el Banco Central se cobrará una multa equivalente a 4 puntos, para de esta manera equiparar el valor de oportunidad del dinero, si el pago hubiera sido dentro de los plazos establecidos.

En definitiva la mora patronal, no es sino el retraso en el pago de aportes, fondos de reserva y descuentos por préstamos quirografarios e hipotecarios.

Cada Dirección Provincial del IESS, a nivel Nacional tiene la disposición de analizar obligatoriamente cada tres meses la mora patronal. En los casos que

se verifique una mora superior a 90 días, se iniciará la recaudación de acuerdo con el Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo.

Agotadas todas las instancias legales y de no conseguir la recaudación de la mora patronal, se procederá a regular el registro y castigo a los empleadores que incumplan sus obligaciones.

La información del deudor moroso se ingresará a la base de datos del Seguro Social. En el caso que la empresa o negocio sea transferido a otra persona, el sucesor será solidariamente responsable con su antecesor por el pago de obligaciones o servicios adeudados al IESS.

Si el empleador no cumple con el pago de la mora y el IESS agota todos los procedimientos para su recaudación, se iniciará el juicio de insolvencia contra el deudor de conformidad a lo establecido por los códigos Civil y Procedimiento Civil y la Ley de Seguridad Social.

En el caso que se registre contablemente la mora patronal de un empleador y se aplique el castigo respectivo, los trabajadores tendrán derecho a recibir todas las prestaciones del IESS, sin perjuicio de la responsabilidad patronal aplicada al empleador.

#### 1.2.2 Aportes personales y patronales

El Art. 371 de la Constitución de la República, señala que “las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado, para lo cual dichos recursos deberán constar cada año en el Presupuesto General del Estado y serán transferidos de forma oportuna”.

Párrafo último que se ha convertido en tema de discusión de los últimos días, debido al pronunciamiento Gubernamental de no pagar deudas anteriores al

IESS, por un aparente superávit. Obligación que se encuentra contenida en el Art. 237 de la Ley de Seguridad Social y que al momento ya fue aprobada por la Comisión Legislativa y que pasa a segundo debate en la Asamblea Nacional.

Se da a entender que la Seguridad Social es exclusiva para los trabajadores, porque en muchas partes de la Ley, se determinará que el trabajador debe estar inscrito o haber enviado su aviso de entrada al IESS desde el primer día de labores, caso contrario se podrá hacer la denuncia correspondiente e incluso desde el último referéndum, la falta de afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social constituye un delito, principio que está inmerso dentro de los Arts. 243 y 244 del Código Orgánico Integral Penal.

Por tanto es obligación de empleados y empleadores estar al día en sus obligaciones con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, es la única forma de beneficiarse de las prestaciones, y sobretodo hacer útil todo el andamiaje que se ha previsto para ello.

También se debe tomar en cuenta que la universalidad de la Seguridad Social no acoge tan sólo a los trabajadores, sino también al autónomo independiente, estando de acuerdo en que para que este pueda acogerse a las prestaciones brindadas por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, debe estar al día en todas sus obligaciones, de lo contrario no existiría el principio de solidaridad y obligatoriedad, pero se debería crear una forma en que se pueda permitir que el emprendedor autónomo tenga la posibilidad de escoger el pago de todas sus obligaciones con los intereses y recargos correspondientes o la renuncia a sus beneficios.

De conformidad con el inciso quinto del Art. 16 de la Ley de Seguridad Social, “las prestaciones en dinero del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas del pago de impuestos”.



### 1.2.3 Fondos de Reserva

Los Fondos de Reserva son el equivalente a un mes de sueldo o salario, por cada año completo de trabajo que se acumula luego de cumplido el primer año de servicio en una misma empresa.

Así el Art. 196 del Código del Trabajo, señala que el Fondo de Reserva, constituye el trabajo capitalizado que cada trabajador va acumulando a través de los años. Este beneficio, no lo pierde el trabajador por ningún motivo.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es la entidad encargada para resguardar y recaudar los fondos de reserva determinados en el Código del Trabajo, se ha creado esta modalidad para que sea un tercero diferente al empleador y al patrono para que regente estos fondos, y así asegurarlos en el momento que el trabajador decida solicitarlos.

Desde agosto del 2009 con el fin de aumentar la liquidez o el ingreso económico mensual de los trabajadores y así mejorar el aparato productivo ya que a más demanda mayores posibilidades de oferta y generación de empleo, la “Revolución Ciudadana” permitió el pago mensualizado de estos fondos de reserva, dejando la posibilidad de ahorrarlos en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Los que no deciden ahorrar en el IESS, reciben conjuntamente con el salario o remuneración, el fondo de reserva dividido para doce, lo que equivale a decir un (8,33%) de su remuneración.

Si cada afiliado decide ahorrar o no recibir el fondo de reserva de forma mensualizada, se debe notificar al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través del portal institucional, estos pagos los realizará el patrono conjuntamente con los aportes.

Cabe mencionar que como el instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es un puente entre el trabajador y el empleador, si no se pagan estos fondos de reserva también se está perjudicando al normal desarrollo del desvalido, por lo que su falta de pago dentro de los primeros quince días del mes siguiente también genera un interés y una multa.

Para poder acceder al ahorro generado por los depósitos de los fondos de reserva en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se requiere lo siguiente:

- La acumulación de tres años o treinta y seis aportaciones, en caso de ser empleado activo.
- En caso de ser cesante, se debe mantener dos meses de no aportar a la Institución.
- Las personas que deseen jubilarse mayores de 60 años, pueden retirar dichos fondos en cualquier momento.
- El Jubilado activo menor de 60 años debe cumplir con la regla del afiliado activo.
- Los afiliados que cumpla 40 años de servicio y menores de 60 años de edad, en caso de existir valores disponibles los pueden retirar en cualquier momento.

Si el beneficiario de los fondos de reserva se encuentra fallecido, los deudos o herederos deben acreditar su derecho para poder retirar dichos fondos, presentando la partida de defunción del beneficiario principal, posesión efectiva de los herederos con las partidas de matrimonio, nacimiento y cédulas de identidad correspondientes, además se deberá actualizar la cuenta donde se depositarán estos fondos.

Los afiliados activos pueden solicitar la devolución de los fondos de reserva a través de la página Web, pero los deudos de los afiliados fallecidos, deberán solicitar su derecho en las oficinas de la Institución, debido a la documentación extra que se debe presentar.

#### 1.2.4 Responsabilidad Patronal

El principio de la seguridad social es un resguardo al desvalido en tiempos de fortuna; es decir, el afiliado empieza a ahorrar para tiempos futuros sin tener fecha establecida para un siniestro, razón por la cual la Responsabilidad Patronal precautela dicho principio, resguardando que el fondo solidario reunido por los afiliados en legal y debida forma sea avizorado por unos pocos que traten de beneficiarse de forma oportuna en el momento necesario.

Por lo tanto, la Responsabilidad Patronal es el castigo económico por el pago extemporáneo de las aportaciones en caso de requerir una prestación de la Institución, lo que significa que si existe un retraso en los pagos, pero no se solicita prestaciones a la Institución, no se genera dicha sanción.

El Art. 95 de la Ley de Seguridad Social prescribe que dentro de los 30 días de producido el hecho que genera la responsabilidad patronal, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, puede iniciar el juicio coactivo correspondiente, no sólo por las multas generadas por las prestaciones solicitadas, sino también por los servicios prestados, porque es obligación del IESS la concesión de prestaciones por enfermedad, maternidad, auxilio de funerales y fondo mortuario aun cuando los patronos estén en mora.

Los demás beneficios con que cuenta el afiliado serán prestados por el IESS, cuando se haga efectiva la responsabilidad patronal.

De conformidad con el Reglamento General de Responsabilidad Patronal, expedido mediante Resolución C.D. 298 de fecha 17 de diciembre del 2009, discutida en sesiones de Directorio de 14 de octubre y 17 de diciembre del 2009, el monto de la Responsabilidad Patronal dependerá de la clase de prestación solicitada, por ejemplo:

- Seguro de Salud Individual y familiar y en los subsidios de este seguro
- Seguros de invalidez, vejez, muerte y auxilio de funerales.
- Seguro de cesantía

- Seguro de riesgos del trabajo: accidente de trabajo o enfermedad profesional

Hay que recordar que la responsabilidad patronal se genera dentro del tiempo de cobertura para una determinada prestación, cuando la aportación correspondiente fue pagada en forma extemporánea, por lo que a continuación se detallará cuándo se calcula este castigo económico de acuerdo a las clases de seguro:

- En el caso del seguro de salud y maternidad, cuando: se trate de una atención médica, atención prenatal o del parto si se hubiere cancelado en un solo pago, tres meses de aportación inmediatamente anteriores a la fecha de atención solicitada, o cuando el empleador no hubiere inscrito al trabajador, o cuando se encontrare en mora del pago de aportes, o cuando el pago de aportes correspondientes al mes del siniestro se realiza de forma extemporánea.

Si el afiliado se encuentra cesante y solicita la prestación del servicio de salud, dentro del período de protección, se creará responsabilidad patronal cuando cualquiera de los seis meses de aportación inmediatamente anteriores a la fecha de cese se encuentre en mora.

El valor correspondiente a la sanción por responsabilidad patronal es el valor total del servicio prestado con un recargo del 10%.

- En el caso del seguro de invalidez cuando exista mora en el pago de aportes a la fecha del siniestro, o cuando el pago de los aportes correspondientes al mes del siniestro, se realiza extemporáneamente, o cuando los aportes correspondientes al alguno de los 12 meses de aportación anteriores a la fecha del siniestro hayan sido pagados con extemporaneidad mayor de tres meses.

La sanción por este incumplimiento será calculada de acuerdo a las reglas establecidas en los Art. 10 y 11 de la Resolución C.D. 298.

- En el caso del seguro de cesantía las condiciones para incurrir en responsabilidad patronal son similares a las indicadas en el seguro de invalidez, vejez, muerte y auxilios funerales, la cuantía de la sanción se calcula de acuerdo al Art. 14 del Reglamento de Responsabilidad patronal.
- En el seguro de riesgos del trabajo cuando tres meses de aportación inmediatamente anteriores a la fecha del accidente o diagnóstico de la enfermedad hayan sido cancelados extemporáneamente en un solo pago, o cuando existe mora patronal por la falta de pago de aportes, o cuando el pago correspondiente al mes del siniestro se realiza extemporáneamente, o cuando no se haya comunicado a las dependencias del IESS la ocurrencia del siniestro dentro de los 10 días laborables contados a partir de la fecha del accidente de trabajo o del diagnóstico de presunción inicial de la enfermedad profesional, o cuando se determine que el accidente o la enfermedad profesional ha sido causada por incumplimiento y/o inobservancia de las normas o de las reglas sobre prevención de los riesgos del trabajo, aun cuando se estuviere al día en pago de aportes. Esta condición tiene concordancia con los mecanismos establecidos en el Código del Trabajo para salvaguardar la salud del empleador, porque es imposible pensar que exista un seguro para resguardar la desidia o negligencia del empleador que no cumple con las reglas mínimas para la prestación de un trabajo digno.

El monto tal de la Responsabilidad Patronal corresponde al valor calculado de acuerdo a su reglamento, sin generar un incremento si es pagado dentro del tiempo indicado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, de lo contrario se cobrará intereses y multas, sin que esto signifique anatocismo, porque el IESS tiene la obligación de brindar las mismas prestaciones a TODOS sus afiliados de manera OPORTUNA y no se puede pensar que el Seguro Social se desfinancie por la prestación de un servicio inmediato y necesario a un grupo determinado sin resguardar la posibilidad de prestar el mismo beneficio a nuevos afiliados en distintos momentos.

### 1.2.5 Retención de cuotas por préstamos Quirografarios e Hipotecarios

Los préstamos quirografarios e hipotecarios son otorgados por el Banco Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad diferente al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, pero cuyas cuotas son cargadas a las planillas mensuales que por aportes cancelan los patronos, en tal razón mientras el trabajador se encuentre en relación de dependencia con su patrono, éste estará en la obligación de retener del sueldo o salario el valor total de la cuota, en caso de no hacer tal retención, dichos valores deberán ser cubiertos por el empleador, la forma para que el empleador ya no se responsabilice por dichas cuotas es cuando se ingresa el aviso de salida del empleado y en ese momento éste correrá con las cuotas de forma particular.

Estas responsabilidades, el IESS la hace efectiva mediante coactiva. La norma legal es injusta e improcedente para el trabajador, pues la sanción económica establecida al empleador moroso es sólo para beneficio del Seguro Social.

### 1.3 Prestaciones de la Seguridad Social

Uno de los principales beneficios de los afiliados activos al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es el servicio de salud, individual y familiar, englobando atención médica en consulta externa, servicio de farmacia, servicios conexos a la atención médica como por ejemplo departamento de imagen, laboratorio, patología, entre otros. Incluso promoviendo la dotación de aparatos de prótesis y órtesis, hasta la atención médica hospitalaria, siendo el único seguro de salud que cubre todos el porcentaje de toda clase de enfermedad, porque aunque en la realidad no se cumpla, por normativa el IESS tiene la obligación de cubrir servicios médicos internacionales si en el país la enfermedad no puede ser tratada.

La “Revolución Ciudadana” incluyó a los hijos menores de edad de los afiliados dentro de la cobertura de protección de esta clase de seguro.

La seguridad social, prevé todo tipo de siniestro, hasta los valores generados después de la muerte del afiliado, como son auxilio de funerales y fondo mortuario, en el que se incluye el montepío en caso de quedar deudos desvalidos considerando que estos son: el cónyuge sobreviviente, hijos menores de edad, o hijos discapacitados.

Otro de los riesgos que cubre la seguridad social es el desempleo, llamado así desde marzo de 2016, antes de esta fecha se denominaba seguro de cesantía, que consistía en un único desembolso después de permanecer 60 días (2 meses) sin mantener imposiciones en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Con la aprobación de la Ley de optimización de la Jornada Laboral y Seguro de Desempleo, desde mi punto de vista se prorratea las obligaciones del IESS con sus afiliados, ya que muchas veces las personas que no han podido conseguir un empleo durante 60 días tenían la oportunidad de contar con un capital otorgado por el seguro de Cesantía para poder optar por un trabajo autónomo y que en la actualidad este dinero se convertirá en un ingreso de bolsillo, única y exclusivamente previniendo la sobrevivencia del individuo.

Cuando una persona se enferma en muchas circunstancias no puede asistir a su lugar de trabajo, por lo que sería inhumano que a más de necesitar un respaldo mayor por la enfermedad que está viviendo la persona, no contar con el ingreso necesario para sobrevivir, por tal razón la seguridad social cubre el subsidio por maternidad o enfermedad, en caso de que el trabajador no esté en la posibilidad de tener esta cobertura, el patrono deberá cumplir con el 100% de ese subsidio.

Con el tiempo el trabajador pierde su único medio que le permitía un ingreso, esto es, su fuerza laboral. En tal sentido la seguridad social ha creado la pensión por vejez (jubilación), que también se pueda dar en momentos de invalidez.

No estaría totalmente cubierta la seguridad del trabajador sino se contara con el seguro de riesgos del trabajo, que no se puede confundir con el seguro de salud, ya que por un accidente de trabajo o enfermedad profesional se puede

contar con mucha más cobertura que por una enfermedad no profesional, además este seguro previene la salud del trabajador, ya que crea la sanción en caso de no cumplir con la normativa laboral establecida, esto es, las normas de prevención.

Para recibir todas las prestaciones y servicios del IESS, es necesario que el afiliado esté al día en los pagos de sus aportes, pero también es obligación de la Institución prestar los servicios de enfermedad, maternidad, auxilio de funerales y fondo mortuario aunque sus patronos se encuentren en mora.

En el caso anterior la prestación de los servicios sin que esté el día el patrono en las cuotas, causa responsabilidad patronal que de conformidad con el Art. 95 de la Ley de Seguridad Social en 30 días de producido el hecho se iniciará el juicio de coactiva correspondiente contra el empleador en mora, por el valor de la prestación más un porcentaje de multa.

#### 1.4. Soluciones alternativas al cobro coercitivo

Existen dos formas de refinanciar las deudas contraídas con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social:

##### 1.4.1 Acuerdos Administrativos

Cuando las obligaciones con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se encuentren en estado de glosa, los empleadores pueden prorratear su obligación en 4 cuotas de 25% cada una, al solicitar el acuerdo administrativo se deberá cancelar un abono de la cuarta parte de lo adeudado y el 75% restante en tres cuotas iguales que correrán cada 30 días contados desde el pago del abono. En total el acuerdo administrativo tiene un plazo para pagos mensuales de hasta 90 días.

El trámite se lo realiza en las oficinas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de la Dirección Provincial respectiva, en la Unidad de Afiliación y Control Patronal, presentando única y exclusivamente una solicitud con la documentación que sustente la identidad del solicitante.



Como garantía al no cumplimiento del acuerdo administrativo, inmediatamente éste se convertirá en título de crédito, propiciando el cobro a través de la vía coactiva.

Cabe indicar que la solicitud de este acuerdo administrativo sería un mecanismo que interrumpe la prescripción de la obligación, ya que se está reconociendo la existencia de la misma.

#### 1.4.2 Convenios de Purga de Mora

Se debe solicitar la suscripción de un convenio de purga de mora cuando las obligaciones contraídas con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se encuentren en títulos de crédito, glosas y planillas, se encuentra normado en el Art. 91 del Ley de Seguridad Social, consistiendo en que el empleador solicita una liquidación total del capital, intereses, y demás recargos, para proponer una garantía hipotecaria, bancaria, póliza de seguros, o alguna otra clase aceptada por el Consejo Directivo del Instituto, de esta forma el empleador puede prorratear el pago de sus créditos hasta por 7 años, asegurando las prestaciones de sus empleados.

El convenio de purga de mora patronal por sí solo constituye un título de crédito en caso de no cumplir dos dividendos consecutivos, por lo que también puede ser objeto de una recaudación coercitiva, generando una multa a más de los intereses y recargos ya establecidos, sin que esto signifique anatocismo. Puesto que es totalmente lógico que ante un fin digno como es el del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se castigue al empleador que por segunda ocasión no ha cumplido con sus obligaciones, ya que no se está dañando al aparato estatal, sino al desvalido trabajador.

Esta perspectiva cambia si el deudor es el propio trabajador, o empresario autónomo, o profesional en libre ejercicio que si bien no cumplió con sus obligaciones, debería existir la posibilidad que renuncie a los beneficios de la

Seguridad Social como empleado y así solucionar su problema como empleador.

De acuerdo a lo señalado en el Art. 47 de la Resolución C.D. 301 del Consejo Directivo del IESS, de fecha 1 de febrero del 2010, los órganos facultados para autorizar convenios son:

<b><u>Director Provincial:</u></b>	<b><u>Director General:</u></b>	<b><u>Consejo Directivo:</u></b>
Cuantías que no sobrepasen los 3.000 salarios mínimos unificados	Cuantía de 3.000 a 6.000 salarios mínimos unificados	Cuantía superior a 6.000 salarios mínimos unificados

Además de conformidad con la última parte del inciso cuarto de este artículo, se excluyen del convenio de purga de mora las obligaciones correspondientes a descuentos por dividendos de préstamos, contribuciones al IECE, CNCF o SECAP.

De acuerdo al Art. 49 de la Resolución ibídem, para iniciar un trámite de convenio de purga de mora, no se debe mantener deudas por dividendos de préstamos y se deberá presentar la siguiente documentación:

- a)** Las personas jurídicas: copia certificada de la constitución de la empresa y nombre del representante legal, autorización para la suscripción del convenio, RUC, fotocopia de cédula de ciudadanía o identidad del representante legal o titular y copia de la papeleta de votación.
  
- b)** Previo al convenio se debe cancelar un abono de por lo menos el 10% del monto de las obligaciones líquidas adeudadas y los valores por contribución al IECE y CNCF o SECAP, además de existir acción coactiva, los honorarios de abogado, peritos, depositario judicial, pago de costas.

Las prestaciones del seguro social de cesantía y fondos de reserva serán entregados al afiliado con derecho, una vez que se haya efectuado la cancelación total del convenio, o el empleador deposite anticipadamente estos valores luego de la suscripción con el IESS del convenio de purga de mora, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 94 de la Ley de Seguridad Social. Este plazo se puede adelantar si el empleador deposita anticipadamente estos valores, como lo indica el Art. 91 del mismo cuerpo legal.

**c)**El empleador podrá presentar una de las siguientes garantías: (Art. 49 literal C de la Resolución 301 C.D., 11 de febrero del 2010).

- 1.- Bancaria;
- 2.- Póliza de Seguro;
- 3.- Hipotecaria.

La garantía sea bancaria o Póliza, se otorgan por un mínimo de 6 meses plazo, y se pueden renovar hasta la cancelación de la deuda y cubrirán el 100% de la obligación neta con intereses, costas, multas y recargos. En el caso de garantías hipotecarias, el avalúo del bien inmueble será al menos del 150% de la obligación líquida.

Las entidades del sector público descentralizadas pueden presentar como garantía sus rentas propias, mediante convenio con el Banco Central del Ecuador.

El pedido para la suscripción de un convenio de purga de mora debe contener el plazo solicitado, enumerar la garantía propuesta y acompañar la documentación que respalde lo mentado en dicha solicitud, es decir documentos de identificación del solicitante y documentos que establezcan la propiedad y calidad de la garantía a proponer.

#### 1.5 Procedimiento de Cobro

Las obligaciones a favor del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social tienen tres momentos, cuando un empleador ingresa el aviso de entrada del trabajador, al primer día laborable del siguiente mes se crea la planilla con la que normalmente se debe realizar los pagos mensualizados, si estos pagos no son realizados el sistema verifica la mora patronal cada 90 días, creando las glosas administrativas.

#### 1.5.1 Vía Administrativa

La recaudación de las glosas administrativas se realiza a través de una sola notificación que la efectúa el Departamento de Recaudación, Cartera y Cobranzas. Este departamento es el encargado normativamente de realizar dichas notificaciones, pero en la realidad estas notificaciones son realizadas a través de un Courier, dejando las glosas en la última dirección notificada a la Institución, sin contar con una verificación de dichos datos.

Una vez realizada la notificación de la glosa, los empleadores tienen un plazo determinado para impugnar dicha glosa.

Si la glosa es impugnada pasa a ser resuelta por la Comisión Provincial de Prestaciones, siendo susceptible esta resolución de ser apela ante la Comisión Nacional de Apelaciones.

Y si la Resolución de la Comisión Nacional de Apelaciones no cumple con los presupuestos del empleador, esta puede ser impugnada ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Si las glosas o las Resoluciones de los entes de apelación no son impugnadas en el término respectivo, las obligaciones contenidas en estas se constituyen en título de crédito, dando lugar al inicio del procedimiento coactivo.

Este es el origen de los principales problemas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, ya que al contar con un sistema automatizado para la

emisión de las planillas, si no se ingresa el aviso de salida del empleador, el sistema automáticamente seguirá creando las obligaciones a pagar.

Y si las glosas no son notificadas como en derecho corresponde, se está coartando el debido proceso, el derecho a la defensa, ya que no se permite que el empleador realice las impugnaciones necesarias, sin verse abocado a medidas cautelares tomadas desde el auto de pago, que son legales porque así lo establece el Art. 290 de la Ley de Seguridad Social.

Puedo mencionar que en el año 2010, existió un gran número de anulaciones de títulos de crédito por la única razón de no haber notificado legalmente la glosa administrativa, lo que permite que dentro de esta violación al debido proceso, se inmiscuyan delitos de no afiliación.

Uno de los pedidos de Richard Espinosa, cuando ostentó el cargo de Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, fue que en la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas se incluyera la remisión de intereses y multas por las obligaciones adeudas al IESS, mencionando que la remisión de intereses en la Institución "Es un ganar, ganar para todos, ya que el cobro de multas representa altos costos administrativos para el IESS, y por otra parte, podrán ser condonados intereses de mora que se arrastran desde el 2011. Es una manera de darle un respiro a los empleadores y beneficiar a los afiliados".

Lo que no se aleja de mi criterio que en el año 2010 se intentó solucionar la excesiva mora patronal creada sin base a una relación legalmente constituida entre empleado y patrono; ocasionando, problemas en el reconocimiento de las obligaciones y la falta de interrupción a la prescripción.

#### 1.5.2 Vía Coactiva

Una vez que las glosas han sido ratificadas en contra de los patronos, las obligaciones constituyen título de crédito y por tanto dan lugar a la emisión del respectivo auto de pago.

El título de crédito para que tenga la calidad de tal, debe contener el detalle de la Institución que lo emite, el nombre o la razón social del deudor, su número de identificación o RUC, el nombre de la autoridad que lo emite, el concepto de la obligación, la fecha de emisión, el valor adeudado.

De acuerdo al Art. 287 de la Ley de Seguridad Social, la acción coactiva se sustancia en base a las normas del Código de Procedimiento Civil, no obstante con la aplicación del Código General de Procesos, cuerpo legal actualmente en vigencia, el procedimiento puede verse alterado por los innumerables cambios introducidos en la nueva norma, sin embargo hasta la expedición de una Ley que regule la actividad administrativa, se deben observar las normas del Código de Procedimiento Civil en lo que no se contraponga al Código Orgánico General de Procesos (COGEP).

#### 1.5.2.1 Procedimiento Coactivo de acuerdo al Código de Procedimiento Civil

La acción coactiva ha sido creada como una clase de juicio especialísimo que permite que las Instituciones Públicas por sí puedan realizar la recaudación de los créditos a ellos adeudadas, sin contar con los tiempos de espera con los que se cuenta en la Jurisdicción ordinaria.

Además esta acción coactiva existe porque se presume la legalidad de todo acto administrativo y los títulos de crédito que originan la acción coactiva tienen un inicio en un acto administrativo que debe ser ejecutado.

Es así, que el Art. 941 del Código de Procedimiento Civil señala que el Procedimiento Coactivo tiene como fin recaudar lo que por cualquier razón se adeude al Estado, a sus instituciones y específicamente nombra al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por lo loable de los créditos que se le debe a esa institución.

El Art. 942 de la Ley ibídem, indica que la acción coactiva la ejercerá el empleado o funcionario recaudador de cada Institución. En el instituto

Ecuatoriano de Seguridad Social esta acción es ejercida por el Director Provincial de cada región, así lo estatuye el Art. 38 literal a) de la Ley de Seguridad Social, pero la Ley también indica que el directamente responsable del ejercicio de la Jurisdicción coactiva es el Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y si este no la ejerce se la delega a los directores provinciales.

La Ley de Fomento Ambiental aprobada en noviembre del 2011 reforma algunos artículos del Código de Procedimiento Civil, con respecto a la forma del remate, de los bienes embargados en el juicio coactivo, excepciones a la coactiva, pero desde mi punto de vista una de las principales reformas es que al empleado recaudador se le da la calidad especial de JUEZ DE COACTIVA, dicha jurisdicción no existe en el Código Orgánico de la Función Judicial.

El procedimiento coactivo nace cuando con la emisión del título de crédito, que debe contener una deuda líquida, determinada y de plazo vencido, esto significa que se especifique claramente el por qué y cuánto se adeuda, señalando más intereses debido a que la obligación no fue cancelada oportunamente.

Una vez aparejado el título de crédito se dicta el auto de pago, mediante el cual se le ordena al deudor cumplir con la obligación que se le está imputando, otorgándole tres días para que se efectúe el pago o concediéndole la oportunidad de dimitir bienes. Fenecido este tiempo, si el deudor no ha cubierto la deuda, se procede con el embargo de sus bienes.

La Ley de Seguridad Social en su Art. 290 permite que desde la emisión del auto de pago se puedan dictar cualesquiera de las medidas cautelares especificadas en el Código de Procedimiento Civil.

Las medidas cautelares tienen como propósito precautelar que el deudor no disipe sus bienes antes de cumplir con la obligación, por lo que estas pueden ser: prohibición de enajenar bienes inmuebles, secuestro de bienes muebles, retención de créditos, prohibición de salida del país, esta última únicamente

cuando se trate de extranjeros que no posean bienes en el país, aunque en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ha sido comúnmente utilizada de forma general, basándose en que la Constitución permite a los jueces limitar derechos, y como la Ley de Fomento Ambiental le concedió la calidad de juez al empleado recaudador, este buscando precautelar los derechos de los trabajadores, se han emitido estas órdenes de arraigo.

Las medidas cautelares más utilizadas en el IESS, son: la retención de créditos y la prohibición de salida del país, ya que estas son de mayor facilidad para su ejecución, simplemente se las ordena y se notifica a la entidad correspondiente para su ejecución.

En cambio, para poder ordenar la prohibición de enajenar bienes inmuebles se requiere certificado de hipotecas y gravámenes actualizado del bien que se quiera prohibir de enajenar, y para el secuestro de bienes muebles, se requiere de dos declaraciones juramentadas que digan que los bienes que se encuentran en un determinado lugar le corresponden al deudor.

Si las medidas cautelares arriba detalladas no han surtido efecto en la recaudación de la obligación, se da paso a la medida de ejecución denominada embargo.

En caso de que el juicio coactivo se funde en un convenio de purga de mora no cumplido, se permite que desde el auto de pago se ejecute el embargo de los bienes que han sido puestos en garantía.

Para la ejecución de las medidas cautelares el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, tiene la facultad de contratar depositarios judiciales, los mismos que, con el apoyo de la policía judicial, realizan los embargos respectivos.

Habiendo sido ejecutado el embargo, se procede al avalúo de los bienes embargados, para lo cual el Juez de Coactiva tiene la facultad de designar un perito especializado en la materia. A quien se le concede un término prudencial



para que emita su informe respectivo, para lo cual el depositario judicial designado dentro de la causa, podrá hacer todas las observaciones que le parezcan convenientes y suscribirá dicho informe conjuntamente con el perito.

Puesto en conocimiento del Juez de Coactiva el informe pericial, y de no existir observaciones al mismo, se ordena el remate de los bienes, para lo cual mediante auto se fijan las fechas y el extracto que deberá ser publicado en un diario de mayor circulación a nivel nacional por tres veces.

Antes de noviembre del 2011, el remate se ejecutaba bajo las mismas reglas que en los juicios ejecutivos, con la aprobación de la Ley de Fomento Ambiental para que una persona pueda postular a un remate de un bien en un juicio coactivo necesita calificar su solvencia patrimonial y económica. La ley prevé ciertos requisitos que se necesitan para esta calificación, pero es de libre albedrío del juez de coactiva determinar qué documentación representa la solvencia económica y patrimonial de una determinada persona.

El remate puede llegar a tener dos momentos; esto es, si los bienes no pudieron rematarse en primer señalamiento, nuevamente se retoman las acciones pertinentes para publicarlo en un segundo señalamiento, es decir, esta vez el costo de la propiedad tiene como base el 50% del valor del avalúo, medida que sin duda termina afectando el patrimonio del ejecutado.

Realizado el remate, con el valor recuperado lo primero que se paga son los intereses, multas, capital y costas de recaudación. Si el valor del bien rematado no alcanza a cubrir toda la obligación se procederá al embargo de otros bienes, siendo similar el procedimiento. Si el valor del bien inmueble rematado cubre la obligación con la Institución, se debe devolver al deudor la diferencia en caso de existir.

Si no existen otros bienes para embargar, es deber de la Institución realizar el juicio de insolvencia y el castigo de la mora patronal.

En caso de existir compradores, la adjudicación se hace mediante auto, el mismo que una vez ejecutoriado le sirve al titular como título de propiedad, mismo que se inscribe en el Registro de la Propiedad si se trata de bien inmueble, avalándolo como nuevo propietario de dicho bien, si se trata de bienes muebles, la transferencia de dominio se perfecciona con la entrega de la cosa.

#### 1.5.2.2 Procedimiento Coactivo de acuerdo al Código Orgánico General de Procesos

De acuerdo a la Segunda Disposición Transitoria del Código Orgánico General de Procesos (COGEP), el Procedimiento Coactivo debe seguirse sustanciando de conformidad con el Código de Procedimiento Civil, hasta que se expida la Ley que regule la materia administrativa.

La parte de la acción coactiva que se encuentra normada en el COGEP son las excepciones a la coactiva, que se encuentra dentro del Capítulo II, Título I, denominado PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO TRIBUTARIO Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, cuyo Artículo 315 dice que para el trámite de las excepciones a la coactiva se aplicará el procedimiento ordinario.

Las excepciones que se pueden proponer se encuentran enumeradas en el Art. 316 del COGEP, y en el Art. 317 se dice claramente que se pueden proponer las excepciones sin realizar la consignación, pero que la acción coactiva no se suspende, por lo tanto la consignación es necesario única y exclusivamente para suspender los efectos del juicio coactivo, no la sustanciación de las excepciones, precepto que en la Ley de Fomento Ambiental, que reformó el Código de Procedimiento Civil, no era claro, ya que indicaba el requisito necesario para la suspensión del juicio coactivo, pero no decía, que el procedimiento de excepciones seguirá de esa forma.

## **CAPÍTULO II**

### **2. LA PRESCRIPCIÓN COMO UN MODO DE EXTINGUIR LAS OBLIGACIONES**

Es necesidad de la sociedad poner fin a las relaciones jurídicas que nacen de las relaciones humanas, las mismas que se envejecen en el transcurso del tiempo.

Con la prescripción extintiva no sólo se sanciona la desidia del acreedor en el cobro de su obligación, sino también se protege al deudor que ha cumplido ya que de lo contrario los que en un tiempo fueron deudores y pagaron se verían obligados a conservar indefinidamente la prueba del pago de la obligación, por lo que el principal fundamento de la prescripción extintiva es que ésta sea el instrumento de prueba del cumplimiento de las obligaciones; y cuando la presunción del pago no corresponde a la realidad la prescripción extintiva se entendería como una sanción al acreedor negligente en el ejercicio de la acción correspondiente.

De acuerdo al voto salvado del Dr. Viterbo Zevallos Alcívar, sentencia de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador, en el juicio ordinario N 194-2007 por daño moral entre Freddy Martín Romero Romoleroux contra Banco Centro Mundo S.A., de 8 de abril del 2008. “Los derechos que pueden extinguirse por prescripción son los patrimoniales: Los derechos personales como son inalienables son empero imprescriptibles...Por su parte el Tratadista Antonio Vodanovic H., en su obra curso de Derecho Civil, basado en las explicaciones de los profesores Arturo Alessandri Rodríguez y Manuel SomarrivaUndurraga nos enseña: “la regla general es que las cosas sean susceptibles de prescripción; sólo por excepción hay cosas imprescriptibles” y señala entre los derechos imprescriptibles “los derechos de la personalidad, o sea, el conjunto de derechos inherentes al individuo, y que éste tiene por el solo hecho de ser tal”.

La prescripción no está tratada dentro del capítulo del modo de extinción de las obligaciones, sino en la parte final del Código Civil, tal vez por la similitud entre las dos clases de prescripción, como es la adquisitiva y la extintiva; las que fueron tratadas en un título diferente ya que las dos operan por el transcurso del tiempo y con la Institución de la prescripción se garantiza la seguridad

jurídica ya que lo que no se obtuvo o se extinguió de acuerdo al derecho se puede obtener o extinguir por el lapso del tiempo.

## 2.1 Definición de Prescripción

Etimológicamente, el vocablo prescripción deriva del latín Praescrito que proviene del verbo praescribere que se compone de dos raíces que son **prae** y **scribere**, que significa escribir antes o al principio.

El Art. 603 del Código Civil, ubica a la prescripción como un modo de extinguir las obligaciones, en el mismo cuerpo legal, precisamente en el Art. 2392.- se indica “que la Prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones y derechos ajenos, por haberse poseído las cosas, o no haberse ejercido dichas acciones y derechos, durante cierto tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales”.

Una acción o derecho se dice que prescribe cuando se extingue por la prescripción.

De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, el término prescripción significa el “modo de extinguirse un derecho como consecuencia de su falta de ejercicio durante el tiempo establecido por la ley”.

El autor Nicolás Coviello, en su obra Doctrina General del Derecho Civil. (Traducción de Felipe de Jesús Tena. 4ª ed. Editorial Hispano-Americana; México, 1949, p. 491), considera a la prescripción como “un medio por el cual a causa de la inactividad del titular del derecho prolongado por cierto tiempo, se extingue el derecho mismo”.

En términos simples, la prescripción es una acción legal cuyo resultado puede ser la extinción de las obligaciones o adquisición de derechos por el transcurso del tiempo.

En el Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia de Joaquín Escriche (tomo IV), tenemos las siguientes definiciones:

**Prescribir.-** Señalar, ordenar o determinar alguna cosa: adquirir el dominio de una cosa mediante la posesión por cierto tiempo, y libertarse de una obligación o carga mediante el transcurso de cierto tiempo.

**Prescripción.-** Un modo de adquirir el dominio de una cosa o de liberarse de una carga u obligación mediante el transcurso del tiempo y bajo las condiciones señaladas por la ley.

La Ley manifiesta que quien quiera aprovecharse de la prescripción debe alegarla, y que por principio general, la prescripción comienza su curso desde que queda expedita la acción, es decir desde que pueda ser ésta ejercida.

...La prescripción es un instituto jurídico por el cual el transcurso del tiempo produce el efecto de consolidar las situaciones de hecho, permitiendo la extinción de los derechos o la adquisición de las cosas ajenas (...). (Tomado de Wikipedia).

Para la materia que nos ocupa, el Art. 2397 del Código Civil, señala que “las reglas relativas a la prescripción se aplican en igual forma a favor o en contra del Estado, (...),...y de los individuos particulares que tienen la libre administración de lo suyo”.

De las definiciones antes establecidas del término de prescripción podemos señalar que principalmente consiste en:

**Primero.-** Tiene que existir un derecho a favor o una obligación a cargo de una persona determinada.

**Segundo.-** La ley en la materia que establece el derecho o la obligación en cuestión, establecerá a su vez un término para que se ejercite el derecho a favor o se exija el cumplimiento de la obligación que se tiene a cargo.

Tercero.- Presupone una simple abstención por parte del que tenga la facultad de ejercer el derecho o exigir la obligación. Cabe señalar que la prescripción es una simple excepción.

Cuarto.- Si se cumple el plazo establecido por la ley, las consecuencias lógicas serían las de o adquirir derechos o liberarse de obligaciones.

La definición de liberarse o extinguir obligaciones para Iván Torres Proaño-Cecilia Salazar Sánchez en su obra de las Obligaciones y de los Contratos Civiles, 2015, página 172, no es correcta jurídicamente, pues dicen que el efecto de la prescripción es la transformación de la misma obligación en *NATURAL*; es decir, se despoja a la obligación primitiva de su exigibilidad.

En cambio otros critican aquella definición porque dicen que la prescripción no elimina el derecho de acción ni la acción, pues los dos están siempre presentes; ya que toda persona puede pedir a la justicia aunque no tenga razón en su pretensión la ejecución de la obligación, y es deber del deudor alegar la prescripción, porque de acuerdo al Art. 2393 del Código Civil se deja preceptuado que el beneficio de la prescripción como un modo de extinguir las obligaciones sólo opera a petición de parte.

Que la obligación se convierta en natural no quita que dicha deuda pueda ser cumplida por el deudor, lo que se limita es la coacción que tuviera derecho el acreedor. Si la obligación natural es cumplida, nada tiene que alegar el deudor, porque no se ha atentado con el orden público, sino se ha dispuesto de sus intereses particulares.

## 2.2 Características

La prescripción tiene dos vías; la que permite la adquisición de un derecho; y, la que extingue una obligación. Las dos se caracterizan porque operan en el transcurso del tiempo, es decir el tiempo debe transcurrir, para que una persona que se considere como amo señor y dueño, se convierta en propietario, o en titular del dominio.

Y de igual forma debe pasar un cierto lapso de tiempo para que el acreedor pierda su derecho de exigibilidad de una obligación, dejando al libre albedrío del deudor el cumplimiento de la obligación.

Otra característica adicional de la prescripción, es que ésta debe ser alegada, o solicitada a la autoridad correspondiente; no puede ser declarada de oficio.

Dicha característica corroboraría la definición de prescripción de Iván Torres Proaño; ya que la prescripción no extingue la obligación sino que la convierte en una obligación natural por lo cual si el deudor voluntariamente la paga no puede reclamar la devolución de lo entregado alegando que se trata de un pago sin causa.

Se puede proponer la prescripción por dos vías:

- A. Si el deudor es el que propone el juicio de prescripción, está ejerciendo su derecho a accionar tal institución jurídica; al percatarse que ha transcurrido el tiempo y que el acreedor no ha hecho valer su derecho, solicitando el deudor al juez competente que declare prescrita su obligación.
- B. Si el acreedor acciona el cobro de la obligación, el deudor está en la posibilidad de excepcionarse con la prescripción de la obligación, si se ha cumplido con el transcurso del tiempo requerido.

## 2.3 Clases de Prescripción

### 2.3.1 Prescripción Extintiva

Hernán Cervantes Ávalos, en su obra Contratos y Obligaciones, dice que “la prescripción extintiva produce por la inacción del acreedor por el plazo establecido por cada legislación conforme la naturaleza de la obligación de que se trate y tiene como efecto privar al acreedor del derecho de exigir judicialmente al deudor el cumplimiento de la obligación. La prescripción no



extingue la obligación sino que la convierte en una obligación natural. El lapso del tiempo empieza a contarse desde que la obligación se hizo exigible”.

### 2.3.2 Prescripción Adquisitiva

La llamada prescripción adquisitiva se caracteriza por la posesión de la cosa por un determinado tiempo establecido en la normativa de cada país, dicha posesión debe ser con el ánimo de amo, señor y dueño, ya que si el tenedor de alguna forma reconoce que la cosa en disputa le pertenece a otro, no cabría la prescripción, como por ejemplo la relación entre arrendador y arrendatario.

### 2.4 ¿Se puede utilizar la prescripción en contra del Estado?

La importancia de la prescripción extintiva puede aducirse por varias razones, entre ellas: las relaciones jurídicas no pueden quedar inciertas por largos períodos de tiempo; o tal vez se la utiliza para castigar la negligencia ya que el tiempo todo lo destruye al existir la desidia del Estado o de las personas que hacen parte del Estado para perseguir la acción de las obligaciones adeudadas.

La Ley sitúa a la prescripción entre los modos de extinguir las obligaciones, siendo una facultad para el acreedor, que en este caso es el Estado, de perseguir la obligación, pero depende de éste ejercer dicha facultad en el tiempo necesario, para recaudar fondos y no perjudicar al deudor representados por la Ciudadanía con el abuso excesivo de aplicación de intereses, basándose únicamente en el poder estatal de coaccionar el pago, sin mediar juicio previo.

Además debo mencionar que no se puede considerar una obligación imprescriptible cuando la Ley no lo menciona.

El Seguro Social es tomado como Institución Constitucional en 1945, tal como lo menciona el Art. 149 numeral 1, indicando que el seguro Social tiene como fin proteger al asegurado y a su familia en casos de enfermedad, maternidad,

invalidez, vejez, orfandad, desocupación y demás contingencias de la vida. Además menciona que es un derecho irrenunciable, que es obligatorio el seguro por riesgos del trabajo y que la aplicación de este seguro, se hará por medio de instituciones autónomas, que se constituirán de forma tripartita, es decir un representante del Estado, de los patronos, y de los asegurados.

En la Constitución de 1946, no se habla de la Seguridad Social como un derecho de los trabajadores. Únicamente en el Art. 174 literal d), se menciona que es deber del Estado mantener la asistencia pública; y, de forma tácita en el Art. 191 del mismo cuerpo legal se garantiza la estabilidad y autonomía de las cajas de previsión creadas mediante la Constitución de 1945; y, en el Art. 193 *ibídem*, se crea la Jurisdicción Coactiva a favor del fisco (Estado), indicando textualmente lo siguiente: “La jurisdicción coactiva se establece únicamente a favor del fisco y de las demás instituciones de derecho público, del Banco Central del Ecuador y de los bancos del sistema de crédito de fomento, para la recaudación de sus créditos; así como a favor de las cajas de previsión para el cobro de aportes y fondos de reserva”.

Pero en el Art.- 175 *ibídem*, se prescribe que: “...Tampoco habrá obligaciones que deban cumplirse a perpetuidad, ni obligaciones que no sean susceptibles de extinción por algún medio legal”.

En la Constitución Política del Estado Ecuatoriano de 1967, el Art. 65 menciona que: todos los habitantes tienen derecho a la protección del Estado contra los riesgos de desocupación, invalidez, enfermedad, vejez y muerte, igual que en caso de maternidad y otras eventualidades que los priven de los medios de subsistencia y que el Estado progresivamente implantará un sistema de seguridad social que ampare los antes mencionados riesgos; en el Art. 66 se menciona que la aplicación del Seguro Social se hará mediante instituciones autónomas, pero no se menciona que dicho derecho sea irrenunciable o imprescriptible, solamente se dice que las prestaciones del seguro social no son susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo el caso de alimentos debidos por Ley o de las obligaciones contraídas a favor de la Caja Nacional del Seguro Social.

La Constitución Política del Ecuador de 1998 en la parte final del Art. 57 dice que: El Seguro Social es un derecho **irrenunciable e imprescriptible**, preceptos que no fueron reproducidos en la Constitución de la República del Ecuador del 2008, vigente a la fecha, volviendo a reproducir la naturaleza de la Seguridad Social, según la Constitución de 1945.

Si bien no podemos confundir que el derecho es igual a la obligación, dichas acreencias eran sustentadas en el principio de imprescriptibilidad del derecho a la Seguridad Social, pero en la actualidad no existe norma alguna que mencione que las obligaciones del Seguro Social o sus acreencias gocen de este privilegio, lo que me permite concluir que las obligaciones a favor del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, son prescriptibles, no solo porque la Ley no dice lo contrario, así refiere el Art. 2397 del Código Civil: *“Las reglas relativas a la prescripción se aplican igualmente a favor y en contra del Estado, de los consejos provinciales, de las municipalidades, de los establecimientos y corporaciones nacionales, y de los individuos particulares que tienen la libre administración de lo suyo.”*. Sino que la historia lo indica, ya que en la Constitución de 1946 que es la que crea la jurisdicción coactiva a favor de la caja de provisiones (actualmente IESS), permite la prescripción de estas obligaciones.

#### 2.5 Plazos de la Prescripción Extintiva de Obligaciones

De acuerdo al Art. 2414 del Código Civil la prescripción que extingue las acciones y derechos ajenos exige simplemente el transcurso de cierto lapso de tiempo en que no se haya ejercido la acción para el cobro de la obligación.

En el caso de acciones ejecutivas el plazo es de 5 años y de 10 para los ordinarios.

La acción ejecutiva puede convertirse en ordinaria si no ha sido ejercida durante los 5 años contados desde que fue exigible, y siendo así, ésta durará 5 años más.

La prescripción de las acciones accesorias o reales de la obligación como por ejemplo la prenda o la hipoteca, prescriben junto con el compromiso principal.

Existen otras obligaciones que prescriben en corto tiempo, como por ejemplo el cobro de honorarios, en tres años. La acción de los mercaderes, proveedores y artesanos por el precio de los artículos que expendan al menudeo o de los servicios prestados periódicamente o accidentalmente prescriben en dos años.

Existen otras clases de prescripción de acciones especiales como por ejemplo:

- La acción rescisoria en el plazo de 4 años,
- La acción de saneamiento por evicción en 4 años,
- La acción redhibitoria en el plazo de 6 meses respecto a las cosas muebles y de 1 año respecto a los bienes raíces.
- La acción de rebaja del precio en 1 año para los bienes muebles y 18 meses para los bienes raíces.
- La acción de retroventa en 4 años,
- La acción rescisoria por lesión enorme en 4 años,
- La acción rescisoria pauliana con el plazo de 1 año, desde la fecha del acto o contrato,
- La acción de retroventa que no podrá pasar de 4 años contados desde la fecha del contrato.

El Art. 2417 del Código Civil señala que “Toda acción por la cual se reclama un derecho se extingue por la prescripción adquisitiva del mismo derecho”, significando esto que una vez declarada la prescripción se entendería la condonación de la obligación.

## 2.6 Acciones Ejecutivas Vs Acciones Coactivas

### 2.6.1 Acción Ejecutiva (Procedimiento Ejecutivo)

No se tiene la certeza de los orígenes del proceso ejecutivo, sin embargo algunos doctrinarios coinciden en que tienen sus antecedentes históricos en la Ley de las XII Tablas de la Antigua Roma.

De acuerdo a la historia existían dos formas de ejecutar la obligación: la una era la ejecución con coacción personal en donde se podía someter a prisión al deudor hasta que él o cualquiera de sus familiares cumpla con la obligación, incluso si la obligación no era satisfecha el acreedor podía llegar a vender al deudor y hasta podía quitarle la vida.

Posteriormente la ejecución de las obligaciones se realizó mediante una coacción real, en donde el acreedor únicamente podía disponer de los bienes patrimoniales del deudor. Siendo éste el procedimiento de ejecución que en la actualidad se utiliza ya que existe el precepto Constitucional de que no existe prisión por deudas y menos aún alguna clase de esclavitud que permita la venta de un ser humano y mucho peor su muerte.

Según el tratadista Guillermo Cabanellas, en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual del 2001, define a la acción ejecutiva como el “expedito procedimiento judicial de pago que buscaba la conversión en dinero de los bienes del deudor reacio, mediante el previo embargo de bienes...”.

Para el tratadista Eduardo Pallares y J. Escriche, en su obra Diccionario de Derecho procesal Civil, dicen que “los procesos de ejecución son, entonces un modo de actuación para que se ejecuten y no queden ilusorias las obligaciones o deudas ventiladas y decididas en otro proceso, o comprobadas por Títulos o Instrumentos tan eficaces como la decisión adoptada en un proceso judicial. Llevan pues, a efecto lo que ya está determinado por el Juez o consta en uno de aquellos títulos que por sí mismo hacen prueba plena, ya que la Ley da tanta fuerza como a la decisión judicial”.

Para William López Arévalo, en su obra El Juicio Ejecutivo, 2007., “La vía ejecutiva es la acción procesal que persigue la ejecución o cumplimiento de

una obligación clara, determinada, líquida, pura y de plazo vencido; y, fundada en un documento que tenga la calidad de título ejecutivo conforme a la Ley”.

De acuerdo al Código de Procedimiento Civil colombiano son susceptibles de ejecución las obligaciones claras, expresas, exigibles y consignadas en documentos provenientes del deudor o de su causante que constituyen plena prueba contra él; y que, para ejecuciones por sumas de dinero la deuda habrá de consistir en una cantidad líquida.

Para que un documento se considere ejecutivo el mismo debe cumplir algunos requisitos:

- ✓ El documento debe ser legítimo, porque la Ley lo determina o porque ha sido legitimado posteriormente mediante algún acto preparatorio, por ejemplo el contrato con reconocimiento de firma y rúbrica.
- ✓ El documento debe demostrar una obligación que puede ser de dar, hacer o no hacer alguna cosa, que en caso de que la obligación no sea monetaria debe constar de forma clara cómo se determina y liquida la deuda, para cumplir con los requisitos que la Ley señala para los títulos ejecutivos, esto es que la obligación sea clara, determinada, líquida, pura y de plazo vencido.
- ✓ El documento debe ser incondicional, es decir no puede estar sujeto a plazo, ni a condición después de su vencimiento, de lo contrario se detendría la ejecución.
- ✓ El documento debe cumplir con las formalidades que la Ley exige para cada caso, por ejemplo si documento con el nombre de pagaré en el título no cumple con los requisitos establecidos en el Código de Comercio, no puede considerarse como un título ejecutivo.

Por lo tanto para que proceda la acción ejecutiva es necesario que se cuente con un título ejecutivo y que la obligación contenida en dicho título también sea

ejecutivo, por lo tanto mencionaremos que la calidad de título ejecutivo únicamente la concede la Ley y nadie más.

Para que la obligación sea ejecutiva se requiere como ya quedó anotado, que sea clara, determinada, pura, líquida y de plazo vencido.

Según el Diccionario Océano Uno de la Lengua Española, **claro** es lo que se distingue perfectamente, por lo tanto la obligación es clara cuando dentro del documento ejecutivo se determina la razón del crédito o el compromiso por el que se tiene que pagar la suma de dinero, o entregar una especie o cuerpo cierto; además, se tiene que especificar con certeza quién es el acreedor y quién es el deudor, en conclusión cuando el contenido del documento es ambiguo, dudoso, no entendible, no presta mérito ejecutivo.

Que la obligación sea **determinada** tiene relación con la condición anterior, ya que se debe especificar con número y especie lo que se debe cumplir, satisfaciendo la obligación con el objeto señalado y no con otro.

Para que la obligación sea **líquida** es necesario que la cantidad o monto adeudado puede determinarse de manera precisa, de tal manera no es cantidad líquida sólo lo que actualmente se conoce, sino también la que puede liquidarse mediante simples operaciones aritméticas con los datos que el mismo título ejecutivo suministre.

Se puede decir que una obligación es **pura** cuando una vez ya se ha vencido el plazo o la condición, no es sometida nuevamente a condición o plazo alguno.

Se dice que una obligación es de **plazo vencido** cuando dentro del mismo documento o la Ley estipula una fecha de cumplimiento de la obligación.

En conclusión hay que manifestar que la acción ejecutiva o procedimiento ejecutivo es tan solo un simple proceso de ejecución, no es propiamente un juicio, no interesa el origen de la obligación, tan solo se trata del cumplimiento de una obligación contenida en un título que por ley goza de legitimidad. El

derecho de defensa queda limitado a simples cuestiones formales, como por ejemplo los requisitos del título y de la obligación, pero no toca las cuestiones de fondo como es el origen de dicha obligación. Ahí la diferencia con los procedimientos de conocimiento.

#### 2.6.2 Acción Coactiva (Procedimiento Coactivo)

La Jurisdicción Coactiva nace de la Ley; es decir, es la norma la que nos dice qué instituciones gozan de esta jurisdicción.

La Jurisdicción Coactiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, fue determinada en la Constitución de 1946 en la que se otorgó la facultad coercitiva a la Caja de Previsiones (actualmente Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social). El objeto de esta facultad es hacer efectivo el pago de cualquier obligación a la Institución, esta se mantiene hasta la fecha en el Art. 287 de la Ley de Seguridad Social.

El Diccionario Jurídico de Escriche dice que “Jurisdicción es el poder o autoridad que tiene alguno para gobernar y poner en ejecución las leyes; y especialmente la potestad de que se hallan revestidos los jueces para administrar justicia...”.

La palabra jurisdicción proviene de la raíz latina Jurisdictio- onis o iurisdicere, que significa decir o declarar el derecho.

El Diccionario de la Lengua Española nos da el significado de la palabra coactivo, definiéndolo como el que tienen fuerza de apremiar u obligar.

Por lo tanto se puede definir a la Jurisdicción Coactiva como la facultad de la que se encuentran investidas algunas instituciones del Estado para recuperar o recaudar los valores que por cualquier concepto se les adeude.

Hay que manifestar que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no es una Institución Estatal, es un órgano autónomo de derecho privado con fines



sociales o públicos, por tal razón el Congreso de 1946 al crear la Constitución de este año le otorgó la Jurisdicción Coactiva; porque es deber del Estado garantizar los derechos del trabajador y velar para que las partes conformantes del fondo que forma la seguridad social cumplan con las aportaciones; y así poder cumplir con las prestaciones que por los riesgos existentes en la situación laboral cubre la Seguridad Social, siendo esta la mejor forma de repartición de la riqueza.

Desde el año 1946 existieron algunas propuestas de empresarios que indicaban que la Jurisdicción coactiva iba a hacer quebrar las empresas privadas, lo que no se ha visto hasta la actualidad ya que una empresa que busque el bienestar común de sus trabajadores no se verá inmersa como sujeto pasivo en esta clase de acción.

La coacción administrativa en general y específicamente la jurisdicción coactiva, se han conferido en las legislaciones a base de dos criterios: subjetivo y objetivo.

De acuerdo al criterio objetivo la acción coactiva es una potestad exorbitante y excepcional que deriva del acto administrativo o título de crédito.

La tesis subjetiva por su parte considera que la acción coactiva con que gozan ciertas instituciones del Estado se ha dado de acuerdo a los fines que persigue cada Institución, como una manera de respaldar el cumplimiento de los deberes estatales.

En nuestra legislación se fundan las dos tesis ya que la jurisdicción coactiva está dada por Ley acompañada siempre del documento que respalda la ejecutividad, facultad otorgada a ciertas Instituciones.

Algunos tratadistas expresan que el hecho de que el procedimiento coactivo se rija en mayor o menor grado por normas del Código de Procedimiento Civil, no significa que este sea un acto jurisdiccional. Otros mencionan que la jurisdicción coactiva es una actividad jurisdiccional sustentándose en la

afirmación constitucional en que no sólo el órgano jurisdiccional propiamente dicho ejerce tal función, sino que otras instancias hacen lo propio.

La reforma al Código de Procedimiento Civil, en la denominada Ley de Fomento Ambiental, publicada en el Registro Oficial en el mes de Noviembre del 2011, concede la calidad de jueces especiales a los funcionarios recaudadores.

Es decir, si existía una ambigüedad doctrinaria sobre la calidad jurisdiccional o administrativa del funcionario recaudador, la norma antes mencionada las desecha, ya que los jueces que ejercen la jurisdicción coactiva cumplen las mismas funciones que un Juez en jurisdicción ordinaria, tratándose de una acción ejecutiva.

Para iniciar un juicio ejecutivo es necesario aparejar el título de crédito, mismo que lleva implícito una obligación reconocida por el deudor, ya que para su emisión existió un trámite previo denominado administrativo. Por ejemplo, en el Instituto ecuatoriano de Seguridad Social los empleadores crean sus obligaciones a través de la relación laboral obtenida con sus trabajadores, de dos maneras: la primera es de manera voluntaria realizada por el empleador, presentando los avisos de entrada de sus trabajadores, dicha acción conlleva la creación de obligaciones patronales como pago de aportes, fondos de reserva y la necesidad de estar al día en el cumplimiento de estas obligaciones, porque de lo contrario causaría una responsabilidad patronal. La segunda es la coacción administrativa que obliga al empleador a la afiliación de su trabajador cuando este a pesar de la relación laboral surgida no ha declarado al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social la misma.

Después de obtener las planillas estas sufren un compendio en denominadas glosas administrativas que deben ser notificadas al empleador para que en el término que dispone la ley impugne en caso de ser necesario; ésta impugnación será resuelta por la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias; y, dicha resolución puede ser apelada ante el Comisión Nacional de Apelaciones. Por tanto la obligación contenida dentro del título de

crédito ya tuvo la oportunidad de ser discutida en su fondo, no siendo menester de la acción coactiva dilucidar el origen de dicho título crédito; pero al igual que el juicio ejecutivo en donde no se discute el fondo de la obligación se puede proponer excepciones, cumpliendo con el derecho a la defensa.

El Código de Procedimiento Civil en el Art. 941 indica que el procedimiento coactivo tiene por objeto recaudar lo que por cualquier concepto se le adeude al Estado, de allí que los empleados recaudadores mencionados en este artículo tendrán la calidad de Jueces Especiales, denominándose los Jueces de Coactiva.

Son solemnidades sustanciales de este procedimiento (Art. 966 *Ibíd*em):

- 1) La calidad de empleado recaudador en el que ejercita la coactiva;
- 2) La legitimidad de personería del deudor o fiador;
- 3) Aparejar la coactiva con el título de crédito y la orden de cobro;
- 4) Que la obligación sea líquida, determinada y de plazo vencido; y,
- 5) Citación al deudor o al garante, del auto de pago o del que ordena la liquidación, en su caso.

Para iniciar la acción coactiva se necesita aparejar el título ejecutivo o de crédito que de acuerdo al Diccionario de Guillermo Cabanellas lo define como “el que contiene de manera eficaz un derecho de crédito exigible a favor de una determinada persona o de su poseedor y contra otra concreta en todo caso”.

Otro de los requisitos para ejercer la acción coactiva es que la deuda sea líquida, determinada y de plazo vencido. En caso de que la deuda no sea líquida en 24 horas se nombrará un perito contador para que la liquide.

De conformidad con el Art. 955 del Código de Procedimiento Civil, el procedimiento para el embargo, avalúo y remate de bienes, será el establecido para el juicio ejecutivo.

La deuda a las Instituciones Públicas en especial al Seguro Social, son consideradas de derecho preferente, por lo que el empleado recaudador podrá pedir la cancelación del embargo anterior recaído sobre un inmueble, siempre que no fuere por título hipotecario o pedido por otra institución del Sector Público. Cancelado el embargo anterior, se inscribirá el ordenado por el que ejercite la coactiva, y el primitivo acreedor podrá hacer tercería coadyuvante.

El Art. 957 del Código de Procedimiento Civil señala que *“Toda deuda a las instituciones indicadas en esta Sección, es solidaria entre los herederos de la persona deudora, pudiendo el empleado intentar la acción por todo el crédito contra uno o más de dichos herederos, quedando a salvo el derecho del o de los coactivados para reintegrarse de las cuotas pagadas por los demás, en la misma vía coactiva y con igual solidaridad”*.

En la acción coactiva se puede proponer excepciones que den fin a la obligación, a saber:

1. *“Inexistencia de la obligación, falta de ley que establezca el tributo o exención legal.*
2. *Extinción total o parcial de la obligación sea por solución o pago, compensación, confusión, remisión o prescripción de la acción de cobro.*
3. *Incompetencia del funcionario ejecutor.*
4. *Ilegitimidad de personería de la o del coactivado o de quien haya sido citado como su representante.*
5. *El hecho de no ser deudor directo ni responsable de la obligación exigida.*
6. *Encontrarse pendiente de resolución, un reclamo o recurso administrativo u observaciones formuladas respecto al título o al derecho para su emisión.*
7. *Hallarse en trámite la petición de facilidades para el pago o no estar vencido ninguno de los plazos concedidos, ni en mora de alguno de los dividendos correspondientes.*
8. *Haberse presentado demanda contencioso tributaria por impugnación de resolución administrativa, antecedente del título o títulos que se ejecutan.*
9. *Duplicación de títulos con respecto a una misma obligación y de una misma persona.*

10. *Nulidad del auto de pago o del procedimiento de ejecución por falsificación del título de crédito, por quebrantamiento de las normas que rigen su emisión o falta de requisitos legales que afecten la validez del título o del procedimiento...*”. Art. 316 del Código Orgánico General de Procesos.

Antes de la Reforma del Código de Procedimiento Civil del 2011, se indicaba que para la excepción de prescripción no era necesaria la consignación, en la actualidad se menciona que para que se *suspenda* el juicio coactivo se requiere la consignación, lo que no significa pago, principio que se recoge en el Código Orgánico General de Procesos.

Además debo indicar que de acuerdo a la Disposición Transitoria segunda del Código Orgánico General de Procesos (COGEP), el Procedimiento Coactivo para el caso del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se seguirá sustanciando con el Código de Procedimiento Civil, a excepción de lo que contraviene a esta norma, como es lo determinado en el Capítulo de la “citación”. El COGEP permite que la citación se realice por cualquier medio y que en caso de no encontrar al deudor, la Secretaria de la judicatura deberá declararlo bajo juramento.

### 2.6.3 Similitud jurídica de la Acción Coactiva a la Acción Ejecutiva

Desde mi punto de vista la acción coactiva puede asimilarse de la misma forma que la acción ejecutiva porque el objetivo de las dos es el cumplimiento, a través de la ejecución, de una obligación.

El Juez que las juzga no decide sobre el fondo de la obligación, simplemente ejecuta y busca el cumplimiento de dicha obligación, ya sea través del mandamiento de pago en donde el deudor puede solucionar los procesos; o, a través de la ejecución forzada, esto es, con la aplicación de medidas cautelares, cuyo fin es garantizar la obligación llegando incluso al embargo y remate de los bienes con cuyo producto se cumplirá la obligación.

Para ejercer la acción ejecutiva se requiere un título ejecutivo y que la obligación contenida en dicho documento sea ejecutiva; a esto debo manifestar que el Art. 295 de la Ley de Seguridad Social le otorga la calidad de títulos ejecutivos y le da calidad de ejecutiva a la obligación contenida en estos, a todos los valores que por mora patronal se le adeude a la Institución, cumpliendo con el requisito de ejecutividad, esto es, que la obligación sea clara, determinada, líquida, pura y de plazo vencido.

No sólo porque la Ley lo dice, las obligaciones por mora patronal que se adeudan al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social son ejecutivas, ya que cumplen con todas las condiciones requeridas para que tengan el carácter de ejecutividad, esto es:

Las obligaciones al IESS por mora patronal pueden surgir por falta de pago de aportes, fondos de reserva y responsabilidad patronal, además la falta de pago en cuotas de préstamos quirografarios o hipotecarios otorgados por la Institución. Es decir, las obligaciones contenidas en los títulos de crédito emitidos por el Seguro Social son claras; ya que explican o manifiestan la razón u objeto por la cual se emitió.

También son determinadas porque indican el valor, la suma o monto a cancelar, que debe ser en valor monetario, ya que no existe otra forma de pago a la Institución.

Son líquidas porque a través de una operación aritmética como es el cálculo de intereses y mora se puede determinar el monto total de la obligación.

Son puras ya que no existe una condición posterior al vencimiento para su ejecución.

Y son de plazo vencido porque la Ley indica las fechas máximas en las que se debe cumplir con dichas obligaciones.

Para ejercer la acción coactiva también es un requisito obligatorio contar con el título de crédito correspondiente, siendo este el título ejecutivo a hacer ejecutado mediante el inicio del procedimiento coactivo a través del auto de pago.

En la acción ejecutiva se permite la presentación de excepciones las cuales se resuelven dentro del mismo proceso; en cambio, en la jurisdicción coactiva las excepciones deben resolverse en cuaderno separado, cuya competencia radica en la jurisdicción ordinaria.

La razón de esto es porque en la acción coactiva la Institución que goza de esta facultad es Juez y parte, por lo que se requiere un tercero para dirimir dichas excepciones, siendo esto una diferencia sustancial entre los dos procedimientos.

Lo que si hay que manifestar es que la acción coactiva ha sido revestida de fuerza coercitiva al no permitir incidentes que dilaten la pronta recuperación de la deuda, porque los valores adeudados a estas Instituciones se sobreentienden que son necesarios e imprescindibles para que cada Institución pueda cumplir con sus fines sociales, que se encuentran en un pedestal superior a los intereses particulares que busca satisfacer la acción ejecutiva.

El embargo, avalúo y remate en el procedimiento coactivo utilizado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se basa en la normativa del *procedimiento ejecutivo* del Código de Procedimiento Civil. Con la vigencia del COGEP esto no se altera ya que así lo manifiesta la Disposición Transitoria Segunda, excepto en las disposiciones contrarias a la nueva normativa, por ejemplo en el proceso de citación.

Otra similitud en la acción ejecutiva y coactiva es que si al término de estos dos procesos no se puede recaudar la obligación, se puede proponer un juicio de insolvencia en contra del deudor; y nuevamente el legislador le da mayor prevaencia a las obligaciones a la seguridad social, porque además de la insolvencia declarada, el Art. 99 de la Ley de Seguridad Social permite castigar

la obligación; esto significa que el deudor perderá todas sus prestaciones como asegurado.

Por tanto considero que la acción coactiva tiene el mismo grado de complejidad y disolución problemática que la acción ejecutiva, por ende las obligaciones contenidas en los títulos de crédito emitidos por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social prescribirían en el lapso de 5 años contados desde que la obligación se hizo exigible; es decir, aportes y fondos de reserva dentro del plazo de quince (15) días posteriores al mes que correspondan. Las cuotas de préstamos quirografarios e hipotecarios, se cargan a dichas planillas por lo que de igual forma su fecha máxima de pago es el 15 de mes posterior al que corresponda; la responsabilidad patronal vence 30 días después de producido el hecho.

Como la acción coactiva es una forma de la acción ejecutiva; una vez terminado el plazo de exigibilidad de la deuda pasaría a poder ser cobrada a través de un proceso de conocimiento por cinco años más.

Lo que no debemos olvidar es que la prescripción debe ser alegada, y desde el 24 de noviembre del 2011 con las reformas al Código de Procedimiento Civil para suspender la acción coactiva por la excepción de prescripción en primer término deberíamos hacer la consignación del valor de la obligación. Pero en caso de que esto no sea posible se puede dejar que el proceso coactivo siga su curso mientras se busca la Resolución Judicial correspondiente.

Cabe indicar que los funcionarios del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social conocen, manifiestan y expresan que la mora patronal no expira, no prescribe, basándose en el argumento de que el contenido de la mora patronal protege los derechos de los trabajadores, que de acuerdo al Art. 326 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, son irrenunciables e intangibles, precepto que también lo recoge el Código del Trabajo en el Art.- 4.

Pero mi pregunta es: Si la acción para entablar un juicio laboral prescribe en tres años, de acuerdo al Art. 635 del Código del Trabajo, ¿por qué no puede



prescribir la obligación que el patrono adeuda al IESS?, ¿A caso los valores adeudados al empleado no tienen igual significado de contraste a la miseria que las prestaciones que el Seguro Social brinda al Asegurado.?

Además hay que indicar que de acuerdo a la Constitución, la Seguridad Social no es tan sólo un derecho de los trabajadores, sino de todas las personas, conforme lo indica el Art. 34, que en la Constitución de 1998 era un derecho preceptuado como imprescriptible e irrenunciable, lo que no sucede en la actualidad, ya que ahora tan sólo dice que es un *derecho irrenunciable*.

Tampoco hay que confundir el derecho a la Seguridad Social con la mora patronal adeudada por los empleadores, aunque de la recaudación de esa mora patronal dependa la ejecución del derecho, porque no se puede justificar la desidia de la Institución con una supuesta defensa de derechos.

Porque si el asegurado tiene derecho a la prestación, el deudor tiene derecho a ser notificado lo antes posible para que pueda solucionar su obligación en el tiempo de bonanza, y no esperar a que el tiempo transcurra y que tal vez el deudor se halle impedido de cumplir con dicha obligación, ya que de acuerdo al Art. 89 de la Ley de Seguridad Social los intereses de la mora patronal serán el máximo del Banco Central, incrementados en cuatro (4) puntos.

## 2.7 Interrupción de la Prescripción

Para que la prescripción sea interrumpida se requiere el presupuesto lógico que ya ha empezado a consumarse; ya que no se puede interrumpir algo que no ha empezado.

Por lo que la interrupción de la prescripción es la paralización del término en curso por la realización de un hecho real; es decir que se hizo efectivo el inicio de la acción para el cobro de la obligación, o sucedió el pago de la obligación.

El Art. 2418 del Código Civil indica que la prescripción que extingue las acciones ajenas puede interrumpirse de dos maneras natural o civilmente.

Se interrumpe naturalmente por el hecho de reconocer el deudor la obligación, ya expresa, ya tácitamente, es decir dicho reconocimiento no requiere de solemnidad alguna, constituyendo un simple título declarativo o probatorio de una obligación anteriormente existente y no una nueva obligación.

La prescripción extintiva se interrumpe civilmente por la citación de la demanda judicial; salvo los casos enumerados en el Art. 2403, a saber:

1. Si la citación de la demanda no ha sido hecha en forma legal;
2. Si el recurrente desistió expresamente de la demanda o cesó en la persecución por más de tres años; y,
3. Si el demandado obtuvo sentencia de absolución.

En estos tres casos se entenderá no haber sido interrumpida la prescripción por la demanda.

Además, hay que mencionar el Art. 2419 del Código Civil que dice que la interrupción de la prescripción en favor de uno de varios coacreedores, no aprovecha a los otros, ni la que obra en perjuicio de uno de varios codeudores, perjudica a los otros, a menos que haya solidaridad, y no se haya ésta renunciado en los términos del Art. 1532. Es decir, la interrupción de la prescripción varía según se trate de obligaciones conjuntas, solidarias o indivisibles.

## 2.8 Efectos de la Prescripción Extintiva

- Pérdida de la exigibilidad de la obligación.
- Las garantías de la obligación como por ejemplo la prenda y la hipoteca se extinguen con la obligación principal.
- Toda acción por la cual se reclama un derecho se extingue por la prescripción adquisitiva del mismo.

Los efectos de la prescripción no pueden producirse contra la voluntad de quien se beneficia con ellos, de ahí el espíritu de la norma que dice, que el que quiera aprovecharse de la prescripción debe alegarla.

## 2.9 Diferencias entre Caducidad y Prescripción

Ahora bien, debemos estar claros con dos términos que pueden causar confusión en esta temática, y son la *caducidad* y la *prescripción*.

- ✚ La caducidad pone fin a la instancia y de cierta forma la inutiliza; mientras que con la prescripción, es la acción la que se extingue.
- ✚ La caducidad se puede hacer valer de oficio o a petición de parte; mientras que la prescripción solo puede hacerse valer a petición de parte.
- ✚ Con la caducidad se da la pérdida de todos los derechos procesales, a causa de la inactividad de las partes de un juicio; con la prescripción se obtiene la pérdida de un derecho sustancial por el transcurso del tiempo.
- ✚ Los derechos que sirven de objeto a la caducidad pueden ser patrimoniales o no patrimoniales, mientras que los afectados por la prescripción son siempre de carácter patrimonial.
- ✚ La figura de la caducidad es irrenunciable, mientras que el interesado puede renunciar a la prescripción.
- ✚ Los plazos para que se dé la caducidad no pueden suspenderse; mientras que la prescripción admite suspensión.
- ✚ La caducidad presupone una simple abstención por parte del que tenga la facultad de ejercer el derecho o exigir la obligación. Cabe señalar que la prescripción es una simple excepción.

Si se cumple el plazo establecido por la ley, las consecuencias lógicas serían las de o adquirir derechos o liberarse de obligaciones.

#### 2.10 Responsabilidad de los funcionarios del IESS frente a la prescripción de las obligaciones

De acuerdo al Art. 1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, esta Institución tiene como objeto el control, fiscalización y auditoría de las entidades públicas, evaluando el cumplimiento de la visión, misión y objetivos de las Instituciones del Estado, a través de la utilización de recursos, administración y custodia de bienes.

De conformidad con el Art. 2 de la Ley Ibídem, el ámbito controlador de la Contraloría es para las todas las Instituciones del Sector Público, y las personas jurídicas de derecho privado previstas en el Art. 211 de la Constitución.

Si bien el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es una Institución de Derecho Público por sus fines, los recursos que maneja son de carácter privado, pero son auditados por la Contraloría por el carácter social de la función de la Institución.

Por lo que, si ocurre la prescripción de las obligaciones que se mantengan con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el funcionario responsable de la sanción a la desidia de la Institución, deberá responder de forma personal ante la entidad de control, ya que la Contraloría puede determinar responsabilidades administrativas, culposas e indicios de responsabilidad penal.

Las responsabilidades administrativas o culposas se emiten cuando un funcionario no ha cumplido con la normativa legal correspondiente, haciendo o dejando de hacer una acción que no permita el cumplimiento de los fines de la Institución que representa o donde presta sus servicios, por lo que se le glosará con la cantidad o con el valor que con se haya perjudicado al Estado.

Nuevamente recalco que toda obligación tiene un carácter especial y nobleza de su creación, mucho más las que se adeudan a las Instituciones Públicas, pero incluso las obligaciones que se mantengan con la Contraloría General del Estado tienen un tiempo de prescripción, que puede ser declarada por el Contralor General, de oficio o a petición de parte, teniendo un tiempo para su recaudación de 10 años, contados desde la fecha de la determinación confirmatoria de la responsabilidad civil.

### **CAPITULO III**

#### **3. LA PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL VS LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA**

### 3.1 Normas Constitucionales

Los derechos humanos se fueron normando de acuerdo a las necesidades básicas de cada época social, existe la teoría de los derechos humanos de un metro cuadrado de cada individuo, es decir, en los primeros años se luchó por el derecho a la libertad, a una identidad, a elegir y ser elegido; y, posteriormente se fue proyectando el buen vivir de manera económica y social. Es así, que se busca subsidiar a los más necesitados, a través de una política estatal de Seguridad Social, sin olvidar el derecho a una seguridad jurídica, tutela efectiva de esta Seguridad Jurídica que permita una convivencia en paz y tranquilidad.

#### 3.1.1 Seguridad Social

El origen de la Seguridad Social se encuentra en Europa Occidental a principios del siglo XIX, momento en el cual nace la industrialización y se define claramente la clase obrera o proletaria.

En países de la parte Noreste de Europa y particularmente en Dinamarca existían lugares de beneficencia en la cual el Estado socorría a los más necesitados, pero como era natural sólo en casos extremos se acudía a tan humillante expediente, siendo ésta una medida paliativa de orden público para evitar el estado de desesperación que provoca la miseria.

Las primeras manifestaciones de seguridad social se debieron a la iniciativa privada y tienen como su antecedente el contrato de seguro.

En 1881 en la Carta Magna que el Emperador de Alemania presentó a Reichstag se prescriben principios para aliviar los males sociales, mejorando las condiciones de vida de los trabajadores. A partir de 1883 Bismarck el Canciller de Hierro dio principio al implantamiento sucesivo de seguros contra diferentes riesgos, enfermedad, accidentes, vejez e invalidez.

Dinamarca aproximadamente en 1870 implanta las primeras normas de protección de los obreros vinculados a las fábricas. El primer ramo de la seguridad social fue el seguro médico.

En Noruega en 1894 se instauró otro sistema de protección laboral que obligaba a los patronos indemnizar a sus trabajadores de conformidad con la ley.

En Inglaterra en 1897 se ofreció un plan conocido con el nombre de Workman's Compensation System, por lo que el patrono estaba en la obligación de pagar a sus dependientes las indemnizaciones ordenadas por Ley, en compensación por los accidentes ocurridos en el trabajo.

Durante más de medio siglo el Seguro Social va desarrollándose como el método principal de otorgar mejores amparos, por lo que, todos los países lo van adoptando en la medida de su capacidad económica y de sus posibilidades futuras.

El Seguro Social Ecuatoriano se institucionaliza mediante la Ley de Jubilación, Montepío Civil, ahorro y Cooperativa el 13 de marzo de 1928, que dio origen a la Caja de Pensiones, en la que se disponía que se concedan jubilaciones a partir de 1933 a empleados que acrediten 10 años de aportación, a consecuencia de la Ley Preparatoria de Jubilaciones del Magisterio, expedida en 1923.

En octubre de 1937 se crea la Caja del Seguro para los trabajadores y empleados del sector privado. El 14 de julio de 1942 se expidió la Ley del Seguro General Obligatorio.

La Constitución del Ecuador de 1945 reconoce que debía existir una Caja de Previsiones que pueda ser utilizada por los trabajadores caídos en desgracia, o que no puedan cumplir con su labor por cuestiones humanitarias, protegiéndoles en casos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, orfandad, desocupación y demás contingencias de la vida.



En 1963 se fusiona la Caja de Previsiones con la caja del Seguro, formando la Caja Nacional del Seguro Social, la que en 1970 se transforma en el actual Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

La Seguridad Social fue enmarcada con carácter protector y altruista del Estado, pero no se le consideró un verdadero derecho subjetivo, al contrastar la necesidad social con la inseguridad de la política estatal, la Seguridad Social se subjetiviza y las medidas dispensadoras de bondad y protección del Estado pasan a ser consideradas como derecho de cada uno, suficientemente digno y fuerte para reclamar que sea reconocido y garantizado.

La Constitución vigente considera que la Seguridad Social es un derecho de todas las personas, así lo dice el Art. 34 cuando menciona que “El derecho a la Seguridad Social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado...”.

El Art. 11 *Ibíd*em, dice que el ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

- 1) Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento.
- 2) Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o

resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

- 3) Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley.

Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.

- 4) Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.
- 5) En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.
- 6) Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.
- 7) El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas,

comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.

- 8) El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

- 9) El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

Por lo que se debe conjeturar que las coberturas de la Seguridad Social son derechos de los ciudadanos, que se ejercerán en base al cumplimiento de ciertas condiciones, ya que permite combatir la miseria y la humillación al no contar con otra fuente de ingresos que no sea la fuerza laboral. Por lo que se considera que un Estado que no tiene un sistema de seguridad social es un Estado que incumple un deber sagrado para con sus ciudadanos.

La Seguridad Social también puede ser entendida como política pública de bienestar generadora de la paz social, basada en el concepto de solidaridad, abarcando no sólo la asistencia pública sino también los programas de vivienda económica, ya que una gran parte de la población basa su existencia en el trabajo que realiza en forma dependiente. En donde el más joven y fuerte aporta al desvalido.

### 3.1.2 Tutela Judicial Efectiva

Decía Savigny: “Actio est jus per quod in iudicio quod sibi debetur”. (La acción es el derecho de exigir al tribunal aquello que es debido)., Es así que la tutela judicial efectiva se puede definir como el derecho de toda persona de acudir a

un órgano jurisdiccional a solicitar el cumplimiento de sus derechos. Varios autores aseguran que este concepto apareció en España en la Constitución de 1978.

El derecho no significa simplemente la opción de acudir, sino también de obtener una respuesta a la conculcación o no de un derecho determinado.

La tutela judicial efectiva se encuentra dentro de los derechos de protección, el Art. 75 de la Constitución dice que todos los ecuatorianos tenemos derecho al acceso libre a la justicia y a la tutela judicial efectiva de nuestros derechos e intereses, siendo un deber primordial del Estado garantizar la Seguridad Social y en general las prestaciones a que los ecuatorianos tenemos derecho una vez cumplidos ciertos requisitos.

### 3.2 La Caducidad y Prescripción de las Prestaciones del Seguro General Obligatorio

El Seguro Social es financiado por los aportes entregados por el empleador, por el afiliado y por el Estado; por lo tanto, los afiliados o asegurados al solicitar una prestación la relacionan como la acción de prestar con la obligación de devolver, o de la manera que se aportó una determinada suma de dinero con la promesa de darla en algún momento de alguna forma, pero quizá la acepción más adecuada de prestaciones sociales sea ayudar al logro de una cosa.

No hay que olvidar que la Seguridad Social fue creada como un fondo en donde todos los ciudadanos que conforman el Estado con una determinada calidad y en un determinado tiempo de su vida, financien las prestaciones que se concedan al que lo necesita en ese momento.

En consecuencia, las prestaciones sociales son las que combaten la miseria, en tal sentido no deberían estar basadas en normas inferiores al poder Constitucional para condicionar ciertas prestaciones que de acuerdo a ésta son derechos irrenunciables; por supuesto que hay que tomarlo desde el otro punto de vista, que en la vida nada es eterno, todo tiene un inicio y un fin.

Lo que no se debe olvidar es que un derecho ya alcanzado no se puede perder por el transcurso del tiempo, ya que los fondos proporcionados a la Institución son propios y que tal vez por circunstancias diversas no fueron reclamados en su debido momento, o porque en ese momento no eran necesarios, pero sí cuando se los solicita.

Es un deber del Estado velar por el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos en base a la creación de políticas públicas y elaboración de normativa, entendiendo así que la Carta Magna es el pilar sobre la cual se tiene que construir las directrices que permiten la aplicación de la Seguridad Social. Por lo que no es entendible la razón de la caducidad o prescripción de las prestaciones otorgadas por el Seguro Social, pero que sí se encuentran descritas en la siguiente normativa:

RESOLUCIÓN C.D.100, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y aprobada el 11 de Enero del 2010, que en su articulado dice:

*Art. 1.-*Sustituir el primer inciso del artículo 15 de la Resolución CD 100 de 21 de febrero de 2006, reformado mediante Resolución CD 195 de 9 de enero de 2008, por el siguiente:

“Los afiliados que dejaren de estar sujetos al Seguro General y que no cumplan la edad reglamentaria, conservarán para efectos de la jubilación ordinaria de vejez, la calidad de asegurados durante un período diferenciado según el tiempo de aportaciones a la fecha de su cesantía, de acuerdo a la siguiente tabla:

<b>TIEMPO COMPLETO DE APORTACIONES A LA FECHA DE CESANTÍA</b>	<b>PERÍODO DE CONSERVACIÓN DE DERECHOS</b>
Hasta 19 años	10% de tiempo cotizado

Entre 20 y 29 años	20% del tiempo cotizado
De 30 años en adelante	30% del tiempo cotizado

En ningún caso este período se considerará como tiempo de aportaciones; la pensión ordinaria de vejez se concederá en estos casos desde la fecha, en que el asegurado cumpla la edad mínima.

RESOLUCIÓN C.D.100, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y aprobada el 21 de febrero del 2006.

**Art. 23.-** Los afiliados que, teniendo acreditadas sesenta (60) imposiciones mensuales, dejaren de estar sujetos al Seguro General Obligatorio, conservarán para fines del seguro de muerte, la calidad de asegurados durante un período igual a la décima parte del tiempo cubierto por imposiciones a la fecha de su cesantía; en ningún caso este período de protección podrá tomarse como tiempo de imposiciones.

**Art. 25.-** Al fallecimiento del asegurado que no causare pensiones de montepío por no completar al menos sesenta (60) imposiciones mensuales o por encontrarse fuera del período de protección, los beneficiarios de montepío de este régimen, tendrán derecho a la devolución en partes iguales de los aportes personales realizados al seguro de invalidez, vejez y muerte; caducará en cinco (5) años el derecho a requerir la devolución, contados desde la fecha de fallecimiento del causante, sin lugar al pago de intereses.

**Art. 36.-** El derecho a reclamar el auxilio de funerales prescribe en un (1) año contado desde la fecha de fallecimiento del causante.

RESOLUCIÓN C.D. 390, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y aprobada el 21 de Noviembre del 2011.

Disposición General Primera:

Las acciones provenientes de los riesgos del trabajo prescribirán en tres años contados desde que sobrevino el accidente de trabajo o del diagnóstico presuntivo inicial de la enfermedad profesional u ocupacional. Más, si las consecuencias dañosas del accidente se manifestaron con posterioridad a este el plazo para la prescripción comenzará a correr desde la fecha del informe médico conferido por un facultativo autorizado del IESS.

Para la comprobación del particular será indispensable el informe técnico de los riesgos del trabajo en el que se establezca que la lesión o enfermedad ha sido consecuencia del accidente. Pero en ningún caso podrá presentarse la reclamación después de 4 años de producido el mismo.

Basándonos en el principio de igualdad de los derechos, si las prestaciones sociales pueden ser caducadas o prescritas, la obligación que los patronos adeuden al IESS también pueden sufrir de prescripción; ya que el deber ser, sería que los funcionarios que formen parte de la Seguridad Social tengan un brazo de hierro para hacer cumplir la normativa y no se dé paso a argucias jurídicas, como la prescripción.

### 3.3 La Acción Coactiva, Función Administrativa o Potestad Jurisdiccional, Análisis Comparativo Ecuador- Colombia

La acción coactiva en Colombia nació con la Constitución de 1821 antes de que Ecuador sea una República, la Ley 3 de Agosto de 1824 dispuso la jurisdicción coactiva para el cobro de deudas del Estado, después en 1988 por la Ley 30 en su Artículo 6, estableció que el denominado recaudador departamental del impuesto azareto, ejercía la jurisdicción coactiva (los impuestos de azareto fueron los primeros impuestos sucesorales y de donaciones instituidos en Colombia, por la Ley 113 de Diciembre de 1890, reglamentada por la Ley 170 de 1896), el decreto legislativo 1486 de 1902 amplió la competencia de los llamados síndicos recaudadores, extendiéndola a toda clase de deudas a favor de tales entidades.

La Constitución Política Colombiana de 1991 estableció que la Ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales, en materias precisas a determinadas autoridades administrativas como así sucede en los procedimientos coactivos que en Colombia tienen el carácter de Jurisdiccional-excepcional.

En el Ecuador el Art. 3 del Código de Procedimiento Civil dice que existen 7 clases de jurisdicción: voluntaria, contenciosa, ordinaria, preventiva, privativa, legal y convencional.

Como este trabajo de investigación trata sobre la prescripción de los títulos de crédito en la acción coactiva, me referiré a la jurisdicción privativa, que se halla limitada al conocimiento de cierta especie de asuntos o al de las causas de ciertas clases de personas.

El Código de Procedimiento Civil dice que la Jurisdicción Coactiva se ejerce privativamente por los respectivos empleados recaudadores de las Instituciones del Sector Público, por lo tanto la Jurisdicción Coactiva está contemplada en una de las clases de jurisdicción descritas por la normativa.

Por lo que el servidor público se convierte en Juez con limitadas funciones; y así lo reconocen las reformas al Código de Procedimiento Civil realizadas a través de la Ley de Fomento Ambiental. Las funciones de este Juez Especial son: emitir el auto de pago, ordenar medidas precautelatorias, ordenar embargos, nombrar funcionarios en el proceso como son, secretarios, abogado impulsador, depositario, peritos, etc. Remate y adjudica los bienes del deudor, si revisamos las atribuciones de un juez de lo Civil que tramita un proceso ejecutivo tiene las mismas facultades.

Pero, para definir si la acción coactiva es una función jurisdiccional o administrativa, debo mencionar que dentro de un juicio existen elementos como terceridad y exclusividad; la terceridad, significa que el juez que es la persona que dirime sea imparcial, objetivo y neutral. Y por exclusividad se entiende que la potestad jurisdiccional debe ser específica a una persona, ya que en juicios coactivos se puede delegar tal calidad, lo que no sucede con los jueces jurisdiccionales.



Un juicio coactivo tiene dos partes, la institución estatal que es la actora y Juez; y, el coactivado, como demandado, en un juicio propiamente dicho son tres los intervinientes: actor, demandado y el juez que es el tercero.

Los jueces de coactiva no declaran derechos, no emiten una sentencia en sí, ya que no dirimen hechos de fondo, su función básica es la recaudación de la obligación establecida.

Algunos autores manifiestan que el juicio de coactiva inicia con la presentación de las excepciones, pero hay otros que opinan que no se pueden iniciar un juicio con las excepciones, ya que éstas son un derecho que enerva una acción.

Existe la sentencia de la segunda Sala de la Corte Superior de Quito, de 8 de Octubre de 1968, que confirma la sentencia subida en grado del Juez Séptimo Provincial, dictada en el juicio ejecutivo seguido por el Gerente de la Casa Matriz del Banco Central del Ecuador, en contra de Santos Leopoldo Cabezas, que dice: "...la coactiva no es sino simple medida administrativa para hacer efectivo el cobro de lo que por cualquier motivo se adeuden a las Instituciones del Estado y el impropiaamente juicio de coactiva, la norma o procedimiento que ha de seguirse para tal objeto se califica de impropiaamente juicio...en el Auto de coactiva no hay discusión, sino simple medida compulsoria para que el deudor pague lo que debe...".

El fallo emitido el 5 de noviembre de 1930 reafirma la sentencia arriba referida, indicando: "...tal procedimiento no es un juicio propiamente, porque no reúne las características de una controversia judicial, desde que no hay partes contendientes ni contienda misma, ni juez que la dirima, ya que no cabe que el empleado sea a la vez Juez y parte".

En este aspecto, considero que los denominados empleados o funcionarios recaudadores o ejecutores y los impropiaamente llamados "jueces de coactiva", no se encuentran encasillados en la función judicial, simplemente porque aquellos no administran justicia; únicamente desarrollan lo que se denomina

“fase administrativa” dentro de los procedimientos coactivos con ciertas facultades extraordinarias como aquella que les permite, con sustento en el Código Tributario- Código de Procedimiento Civil, etc., dictar medidas precautelatorias, pero no tienen competencia para sustanciar la “fase judicial”, la cual compete a los jueces de lo civil, a los tribunales distritales de lo contencioso administrativo o a los tribunales distritales tributarios, según la materia.

## **CAPÍTULO IV**

### **4. PROYECTO DE REFORMA**

#### 4.1 Propuesta de Reforma

Este trabajo de investigación se ha realizado para identificar a la prescripción como un modo de extinguir obligaciones, entre el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y los patronos, por lo tanto la normativa aplicable es la ley de Seguridad Social, el Código de Procedimiento Civil y el Código Orgánico General de Procesos, en lo que respecta a las excepciones a la coactiva, hasta que se dicte la ley en Materia Administrativa, con lo que se reconoce que la acción coactiva es una función administrativa y no jurisdiccional, en tal sentido no se puede esperar que esta ley que es para toda la jurisdicción coactiva de todo el aparato estatal, norme la coactiva en el instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, siendo necesario la reforma del Instructivo o Reglamento de Recaudación de Mora Patronal, basándose en la especialidad de la Institución.

Por lo que me permito fundamentar de manera jurídica la necesidad de dicha reforma y así poder precautelar la prescripción de las obligaciones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social originadas en mora patronal, siendo ésta otra forma también de beneficiar a los funcionarios de la Seguridad Social para que la prescripción de dichas obligaciones no recaigan en responsabilidades administrativas que originen las glosas emitidas por la Contraloría General del Estado, ya que a lo largo de todo este trabajo se ha dicho que la prescripción es una institución jurídica que castiga la desidia, la negligencia y la falta de trabajo organizado.

##### 4.1.1 Fundamentación Jurídica

El artículo 43 literal b) de la Ley de Seguridad Social indica que es competencia de la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias la reclamaciones y quejas de los empleadores en materia de sus derechos y obligaciones; las mismas que de acuerdo al Art. 41 íbidem, pueden ser apeladas a la Comisión Nacional de Apelaciones.

Dentro del artículo 286 ibídem, se señala que todas las cuestiones y reglamentaciones que sucedieren en razón de los servicios o beneficios del Seguro General Obligatorio y de los Derechos y Deberes de los Afiliados, se conocerán y resolverán en la vía administrativa, por la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias en primer término; y, su resolución pudiendo ser apelada ante la Comisión Nacional de Apelaciones de conformidad con el Reglamento.

En la actualidad se encuentra vigente el Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo expedido mediante Resolución del Consejo Directivo del IESS No. C.D. 301 que fue aprobada en las sesiones de 7 y 11 de enero del 2010, publicada en el Registro Oficial No.- 128-11- febrero-2010; en cuyo Título II habla de la Recaudación de las Obligaciones, el Art. 45 Ibídem, indica que las obligaciones patronales que acusen mora superior a 90 días en aportes, fondos de reserva, dividendos y otras obligaciones con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social darán lugar a la glosa administrativa emitida en contra del deudor.

El Art. 58 de este mismo Reglamento señala que una vez emitida la glosa el Director Provincial debe notificar al deudor para concederle el término de 8 días para que pague dicha deuda o la desvanezca, en su segundo inciso dice que la notificación de las glosas a los deudores es obligatoria y debe ser verificada y certificada, antes de la emisión del título de crédito para iniciar las acciones previstas en la Jurisdicción Coactiva.

Los Arts. 59 y 60 ibídem, hablan sobre la impugnación de las glosas que fueron notificadas; incluso éstas glosas como actos administrativos son impugnables ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, donde no se podrá iniciar una acción coactiva sin la respectiva resolución de las reclamaciones de los deudores.

En la disposición Transitoria Tercera de la Resolución tratada en este acápite, dice que el Director General dispondrá al Director de Desarrollo Institucional presente un informe pormenorizado sobre el cumplimiento de las disposiciones

Transitorias Primer, Segunda, Tercera, Cuarta y Sexta de la Resolución C.D. 221 del 13 de Octubre del 2008 que es la base para la emisión del Instructivo para la aplicación del Reglamento de Afiliación y Control Contributivo que fue aprobada el 15 de mayo del 2009 por el Director General del IESS de la fecha; y, publicado en el Registro Oficial Suplemento 595 de 21 de mayo del 2009, por lo tanto esta Resolución también se encontraría vigente ya que no ha sido derogada por el Reglamento aprobado mediante Resolución No.- 301 del Consejo Directivo.

El Instructivo en su Título II que habla de la Recaudación de las Obligaciones en el Art. 52 señala una recaudación administrativa donde el Director Provincial es responsable de emitir glosas y notificarlas, señalando que las glosas deben ser notificadas en 30 días posteriores a su emisión; literalmente indica que vencido el plazo se transformarán en títulos de crédito a través del sistema informático.

Acción que desde el año 2008 al 2010 causó mucho perjuicio institucional ya que la mora patronal a ser cobrada por vía coactiva se incrementó de forma inaudita; donde los patronos al ser notificados con el auto de pago como inicio del juicio de coactiva manifestaban sus inconformidades con el contenido de las obligaciones y como en el procedimiento de coactiva propiamente no se admiten los incidentes se creó una paralización de la recaudación, obligando al Director General de la Institución la emisión de la Resolución No.- 12000000-760 de 17 de agosto del 2010, que fue publicada en el registro oficial No.- 286 del 24 de septiembre del 2010, donde se permite la anulación de los títulos de crédito, procediendo a primer término a la revocatoria del auto de pago y posteriormente a la mentada anulación con fundamento al *error evidente* prescrito en el Art. 287 parte final del inciso segundo de la ley de Seguridad Social. Considerando como error evidente:

- a) La ilegitimidad de personería, tanto en personas naturales como en jurídicas,
- b) La falta de notificación de la obligación en estado de glosa,

- c) La cancelación total de la obligación, siempre que ésta se hubiera producido para realizar cualquier observación o reparo
- d) Avisos de salida remitidos y registrados en el sistema de historia laboral antes de la notificación de la glosa; y,
- e) Actas de finiquito suscritas y legalizadas antes de la notificación de la glosa.

Es decir, la solución al conflicto Institucional sería la debida notificación de las glosas, para no crear un porcentaje de mora patronal inexistente, ya que el sistema de historia laboral de acuerdo al Art. 73 inciso primero parte final de la Ley de Seguridad Social, señala que se deberá notificar a la Institución la separación del trabajador en *3 días posteriores* al hecho.

En tal razón al no proceder con este término, el sistema registra el aviso de salida pero no lo procesa, por lo que la emisión de las planillas y glosas son automáticas. Y al no existir la debida notificación de las glosas se deja en la indefensión a los patronos ya que el juicio coactivo por su naturaleza no permite impugnación.

Además la debida notificación de las glosas permitiría que el patrono-deudor, reconozca de forma natural su obligación, procediendo con la interrupción a la prescripción, en tal razón mi propuesta versa sobre la debida notificación de la glosa y certificación de dicha notificación.

#### 4.1.2 Propuesta

Dentro del Capítulo IV denominado de la Notificación e Impugnación de las Glosas, antes del Art. 58 del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo, debería constar:

**...Innumerado.- Emisión de Glosas.-** Las glosas deberán ser elaboradas por el Departamento de Recaudación, Cartera y Cobranzas. El Jefe de este Departamento verificará que la glosa cumpla con los siguientes requisitos:

- a) Nombre, dirección y teléfono del deudor.
- b) Concepto de la obligación.
- c) Valor adeudado.
- d) Firma de responsabilidad.

En caso de prosecución al rebelde, este Departamento se encargará de analizar a los deudores solidarios de acuerdo a su grado de responsabilidad de conformidad con la Ley.

A continuación del Art. 58 del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo, debería constar:

...Art. 58.1.- NOTIFICACIÓN.- La notificación de las glosas deberá realizarse por cualquier medio que garantice el debido proceso, sin que ello signifique una enumeración taxativa la notificación puede realizarse por cualquiera de los siguientes medios:

- 1) Por correo convencional certificado,
- 2) Por correo electrónico, garantizando que dicho correo sea utilizado por el deudor en otros actos,
- 3) Por teléfono cuando se certifique que dicho número pertenece al deudor notificado,
- 4) Por radio y prensa escrita cuando se desconozca el domicilio del deudor, tanto los avisos de radio y prensa deberán realizarse por tres días en diferentes fechas, en caso de la radio el dueño de la misma debe certificar que el aviso al deudor se realizó por 6 veces en cada día.

...Art.58.2.- Notificador.- Se concede al notificador la calidad de fedatario público, quien es el encargado de efectuar la notificación de la glosas en estricto cumplimiento al procedimiento de la notificación.

El notificador dará fe pública de todos los actos que conlleven el cumplimiento de esta función.



...Art. 58.3.- Notificación al rebelde.- En caso de desconocer el domicilio del deudor y habiéndose practicado la notificación a través de radio y prensa, se deberá adjuntar un certificado de Migración para garantizar que el deudor se encuentre en el territorio ecuatoriano.

...Art. 58.4. Notificación en el Extranjero.- Cuando se determine que el deudor se encuentra fuera del territorio nacional, éste será notificado a través de tres carteles fijados en el Consulado más cercano al lugar de su residencia o a través de diligencias que la Ley permita.

...58.5.- Prosecución administrativa.- En caso de que no se haya podido realizar la notificación al deudor por desconocimiento de su domicilio, se deberá verificar si el deudor o sus obligados solidarios que de igual manera deben ser notificados mantienen bienes muebles o inmuebles en el país para proceder con la consecución de la coactiva en rebeldía.

Dicha acción debe ser realizada por el mismo notificador al cual se le encargó la glosa y certificó el desconocimiento del domicilio del deudor.

...58.6.- Castigo de la Mora Patronal.- En caso de que no se encuentre el domicilio del deudor o no posea bienes en el país, el Instituto Ecuatoriano de seguridad Social deberá castigar la obligación de conformidad con el Art. 99 de la Ley de Seguridad Social.

#### 4.2 Verificación de Objetivos

En el presente trabajo se estableció como objetivo principal el análisis de la prescripción de la obligación contenida en los títulos de crédito en la jurisdicción coactiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, concluyendo que la acción coactiva es parte de la acción ejecutiva y por lo tanto prescribiría en igual plazo.

Iniciando en el primer Capítulo con un compendio de lo que significa el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, cómo se financia y las prestaciones que ofrece.

En el Capítulo II se analizó la Jurisdicción Coactiva centrada en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social cuya normativa aplicable es el Código de Procedimiento Civil. Además en este Capítulo se estudió a la prescripción como un modo de extinguir las obligaciones.

En el Tercer Capítulo se presentó a la Seguridad Social como política pública y como derecho, que debe ser protegido por la Tutela Judicial Efectiva.

En el Capítulo IV podemos evidenciar que no se ha utilizado la prescripción como un medio de extinguir las obligaciones contenidas en los títulos de crédito del IESS, ya que en primer término por la Constitución de 1998 se consideraba imprescriptible al derecho, y en la actualidad es necesario la consignación para llevar el proceso judicial.

#### 4.3 Contrastación de Hipótesis

Una vez finalizado el trabajo de investigación, puedo indicar que lo normal y la regla es la prescripción y la excepción a esta es la imprescriptibilidad, por tanto si no existe una norma Constitucional, Legal, Reglamentaria que indique que las obligaciones contenidas en los títulos de crédito emitidos por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, dichas obligaciones son prescriptibles, porque la acción coactiva o toma gran parte de la acción ejecutiva; y además, si consideramos que la recaudación de la mora patronal financia el cumplimiento del derecho a la Seguridad Social siendo éste el argumento para que sea una obligación que no expira, no se puede entender por qué el propio IESS mediante Resolución norma que las prestaciones otorgadas por la Institución caducan y prescriben.

## **CAPÍTULO V**

### **5. INVESTIGACIÓN DE CAMPO**

## 5.1 Entrevistas

Se realizaron las siguientes entrevistas:

**Sra. Monserrath Oleas**

**Abogada de Procuraduría del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social**

**Fecha: 15 de enero de 2016**

**Lugar: Procuraduría del IESS (Av. 9 de Octubre y Jorge Washington)**

La Abogada indica que a su cargo no tiene procesos de excepciones a la coactiva en los que se haya solicitado la prescripción de la obligación contenida en los títulos de crédito emitidos por la Institución, pero si indica que anteriormente las excepciones a la coactiva se presentaban ante la jurisdicción ordinaria (jueces de lo civil), pero desde la aprobación del Código Orgánico de la Función Judicial, la competencia radica en la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Considera que no se podría alegar la prescripción porque se estaría atentando contra los derechos de los trabajadores, pero sí recuerda haber tenido un caso en donde se negó la prestación de montepío a una viuda que la solicitó 10 años después de la muerte de su cónyuge, manifestando que de acuerdo a la normativa ya no existía tal derecho y que no es justificación la falta de conocimiento.

Además indicó que la persona que maneja en mayor número las excepciones a la coactiva es el Doctor Aníbal Barona.

**Sr. Aníbal Barona**

**Abogado de Procuraduría del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social**

**Fecha: 15 de enero de 2016**

**Lugar: Procuraduría del IESS (Av. 9 de Octubre y Jorge Washington)**

El Doctor Barona indica que viene a su memoria que en alguna ocasión en un juicio de excepciones alegaron la prescripción, pero que no hubo mayor énfasis y manifiesta que desde su punto de vista la prescripción no sería viable en las obligaciones generadas por la mora patronal, ya que de acuerdo a la Constitución es un derecho imprescriptible e irrenunciable.

Además indica que mientras no se trate de pago de aportes y fondos de reserva, que financiarán derechos protegidos por la Seguridad Social, las demás obligaciones cobradas por la Institución, si pudieran ser susceptibles de prescripción. Expresa también que el tiempo de prescripción sería igual que el de la acción ejecutiva.

**Sra. Blanca Salazar**

**Ex responsable del Juzgado de Coactivas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social- Pichincha**

**Fecha: 15 de enero de 2016**

**Lugar: Matriz del IESS (Av. 10 de Agosto y Bogotá- décimo piso)**

La señora Blanca Salazar indicó que existen títulos de crédito emitidos a través del sistema host que contienen obligaciones a favor del IESS desde el año 1999, y que no hay problema en su prosecución coactiva ya que dichas obligaciones no expiran, basándose en que aquellas se fundamentan en derechos de los trabajadores.

**Sr. Fabián Freile**

**Responsable del Juzgado de Coactivas del Instituto Ecuatoriano de  
Seguridad Social- Pichincha**

**Fecha: 15 de enero de 2016**

**Lugar: Matriz del IESS (Av. 10 de Agosto y Bogotá- décimo piso)**

Concordante con los otros criterios arriba señalados, el actual responsable del Juzgado, manifiesta que no cabría la excepción de prescripción de los títulos de crédito por cuanto estos contienen obligaciones que deben ser cubiertas en beneficio de los afiliados, y que ello ha servido y viene sirviendo de soporte para de cualquier forma seguir recuperando lo “adeudado”.

**Sr. Estuardo Montenegro Santacruz**

**Ex responsable del Juzgado de Coactivas del Instituto Ecuatoriano de  
Seguridad Social- Pichincha**

**Fecha: 15 de enero de 2016**

**Vía telefónica (0992740229)**

Al igual que los otros funcionarios de la Institución, manifiesta que los títulos de crédito emitidos por el IESS no prescriben, por tratarse de derechos de los trabajadores, que de acuerdo a la Constitución son irrenunciables, imprescriptibles e intangibles.

## 5.2 Encuestas

Para realizar esta investigación de campo tomé una muestra de 100 personas, en los que se encuentran funcionarios del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, profesionales del Derecho y ex deudores de la Institución. Por lo

extenso de las encuestas realizadas, me permito agregar el formato utilizado y las respuestas de estas se encuentran tabuladas en el siguiente numeral.

## FORMATO DE ENCUESTA

### TEMA:

### La prescripción de los títulos de crédito en la Jurisdicción Coactiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

Con el propósito de contribuir con la Legislación Ecuatoriana y la sociedad en general, le ruego que dedique unos minutos a responder este formulario. ¡Gracias por su tiempo!

Favor marque con una X la respuesta que usted considere:

1. ¿Usted conoce los beneficios que obtiene por estar afiliado al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social?

SI  NO

Explique:

.....  
.....  
.....  
.....

2. ¿Sabía usted que existe un tiempo en el cual usted puede exigir las prestaciones al IESS y que si no lo hace éstas caducan o prescriben?

SI  NO

Explique:

.....  
.....  
.....  
.....

3. ¿Usted cree que las obligaciones que se adeudan al IESS tienen un tiempo de prescripción?

Si

No

Explique:

.....

.....

.....

.....

4. ¿Usted considera que adeudar a cualquier persona es igual que adeudar al IESS?

Si

No

Explique:

.....

.....

.....

.....

5. ¿Cuáles considera usted son las principales razones por las cuales no se cumple a tiempo con las obligaciones del IESS?

Falta de circulante

Desconocimiento de beneficios

Olvido

falta de interés

6. ¿Usted conoce si el IESS solicita el pago de obligaciones de años inferiores al 2010?

SI

NO



7. ¿Usted ha mantenido deudas con el IESS?.

SI  NO

8. En caso de que su respuesta anterior haya sido afirmativa, ¿usted ha sido notificado en debida y legal forma con la glosa administrativa?.

SI  NO

9. ¿Conoce usted el trámite a seguir en caso de que no esté de acuerdo con la obligación notificada?

SI  NO

Explique:

.....  
.....  
.....  
.....

10. ¿Conoce usted de la existencia de títulos de crédito que se hayan creado sin una notificación de la glosa?

SI  NO

Explique:

.....  
.....  
.....  
.....

5.2.1 Análisis Cuantitativo y Cualitativo

En esta investigación se escogió como muestra a cien personas, en las que se encuentran funcionarios del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, profesionales del Derecho y ex deudores de la Institución:

A la primera pregunta el 38% de los encuestados contestaron que Si conocen los beneficios que otorga el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y el 62% dijeron que no saben de todos los beneficios o coberturas de la Seguridad Social, siendo la que más resalta la prestación de salud, que de acuerdo a los encuestados es excelente en enfermedades graves y crónicas; pero en las comunes que son las más regulares en la generación joven de la seguridad social No, lo que ocasiona un desinterés en la afiliación.

A la segunda pregunta el 90% de los encuestados respondieron que el seguro social es un derecho irrenunciable de los trabajadores, por lo que las prestaciones no pudieran prescribir, pero el 10% dijo que si caducan o prescriben las prestaciones del IESS, porque han vivido, o han visto circunstancias en las que no han podido acceder a dichos derechos.

En la tercera pregunta el 12% menciona que toda deuda debe tener un tiempo de validez, porque de lo contrario se viviría en una inseguridad jurídica; y el 88% de los encuestados dice que las deudas del IESS no prescriben por ser derechos de los trabajadores.

En la cuarta pregunta el 42% ha contestado que adeudar al IESS es igual que adeudar a cualquier persona; y el 58% ha mencionado que No es igual, porque el Seguro Social tiene una finalidad única como institución

En la quinta pregunta el 34% de los encuestados ha respondido que la falta de pago de las obligaciones al IESS es por falta de circulante, el 27% por olvido, el 18% por desconocimiento de los beneficios; y, 21% por falta de interés porque piensan que el descuento al IESS no es beneficioso en este momento.

En la sexta pregunta el 95% de los encuestados dijo que el IESS solicita obligaciones muy anteriores al 2010 y el 5% dijo que no.

En la séptima pregunta se divide a los encuestados, preguntándoles si han tenido o mantienen deudas con el IESS, el 31% respondió que No; y el 69% dijo que Si, por lo que las demás preguntas serán contestadas por este número de encuestados, convirtiendo a la muestra total en 69 personas.

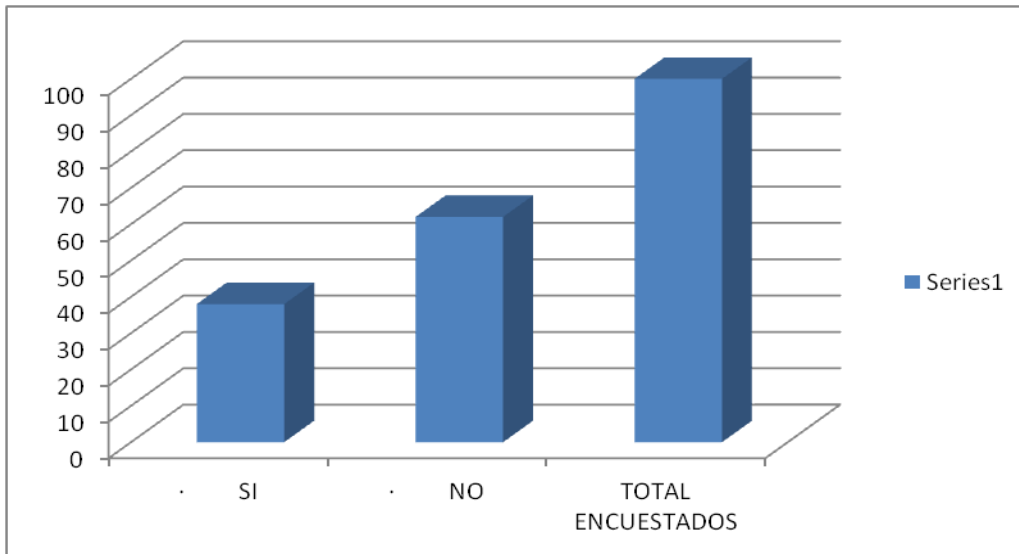
En la octava pregunta, el 68.12% de las 69 personas encuestadas han manifestado que no han sido notificados debidamente con la obligación mientras se encontraba en glosa; sino que han sabido de ella cuando ya se encontró como título de crédito; y, el 31.88% respondió que Si han sido notificados legalmente.

En la novena pregunta el 98.55% ha respondido que no conoce el trámite a seguir cuando no están de acuerdo con la glosa, porque no existe intercomunicación en los departamentos del IESS; y el 1.45% mencionó que si sabe el trámite a seguir para la impugnación de la glosa.

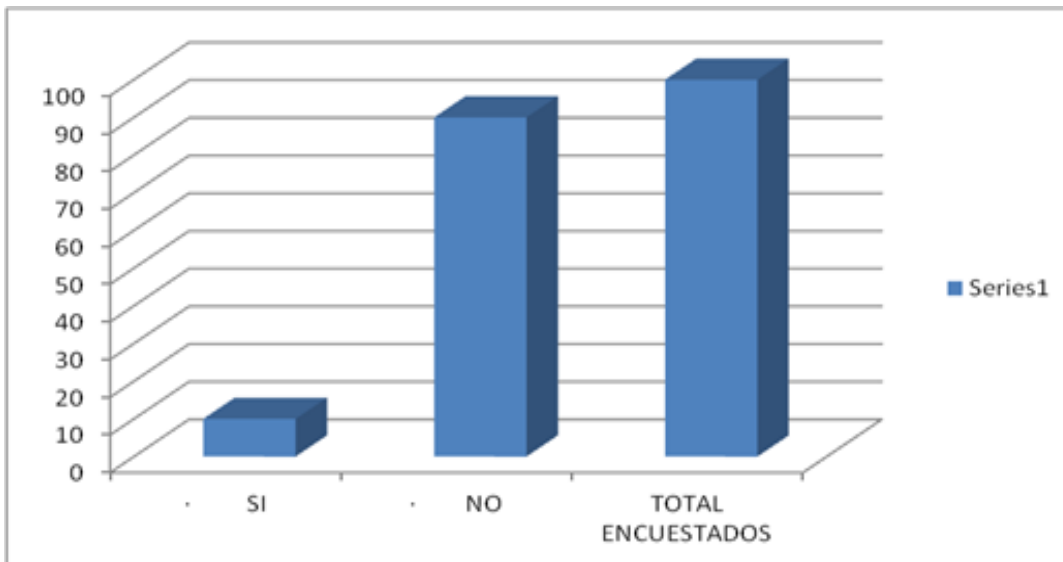
En la décima pregunta el 97.10% dijo que Si conoce de la existencia de títulos de crédito que se han creado sin la notificación de la glosa, ya que esta notificación era realizada por correo y no existe un documentos de respaldo de esta notificación; mientras que el 2.90% ha mencionado que no se han creado títulos de crédito sin la debida notificación de la glosa.

### 5.2.2 Representación Gráfica

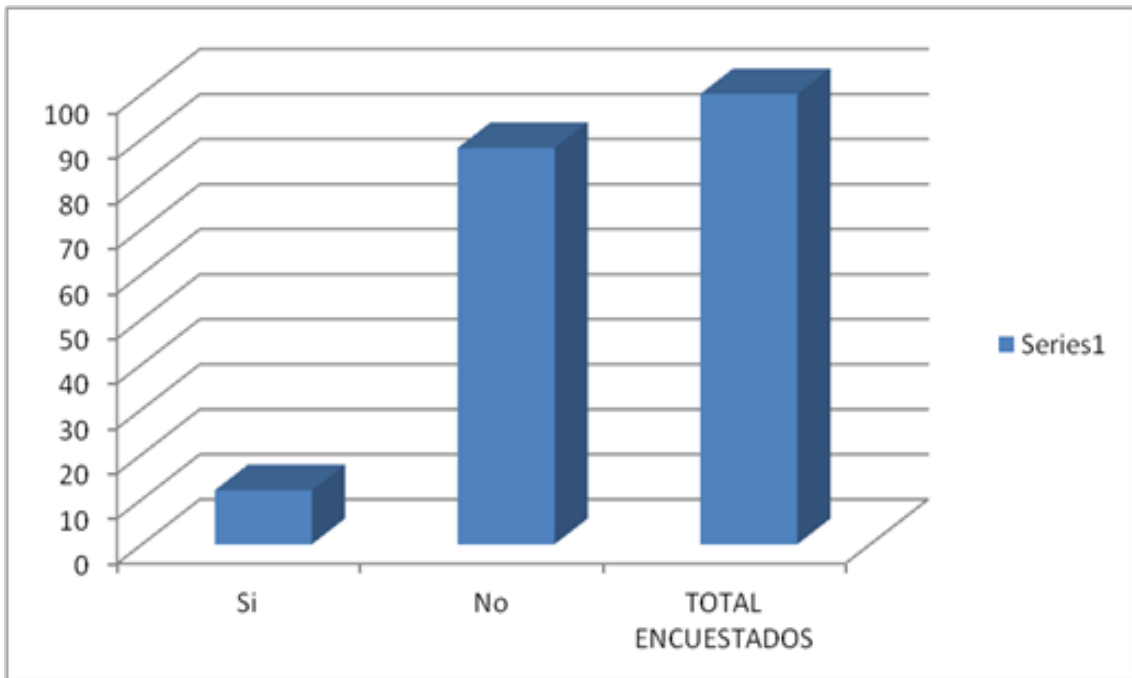
<b>1. ¿Usted conoce los beneficios que obtiene por estar afiliado al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social?</b>		<b>%</b>
SI	38	38
NO	62	62
<b>TOTAL ENCUESTADOS</b>	<b>100</b>	<b>100</b>



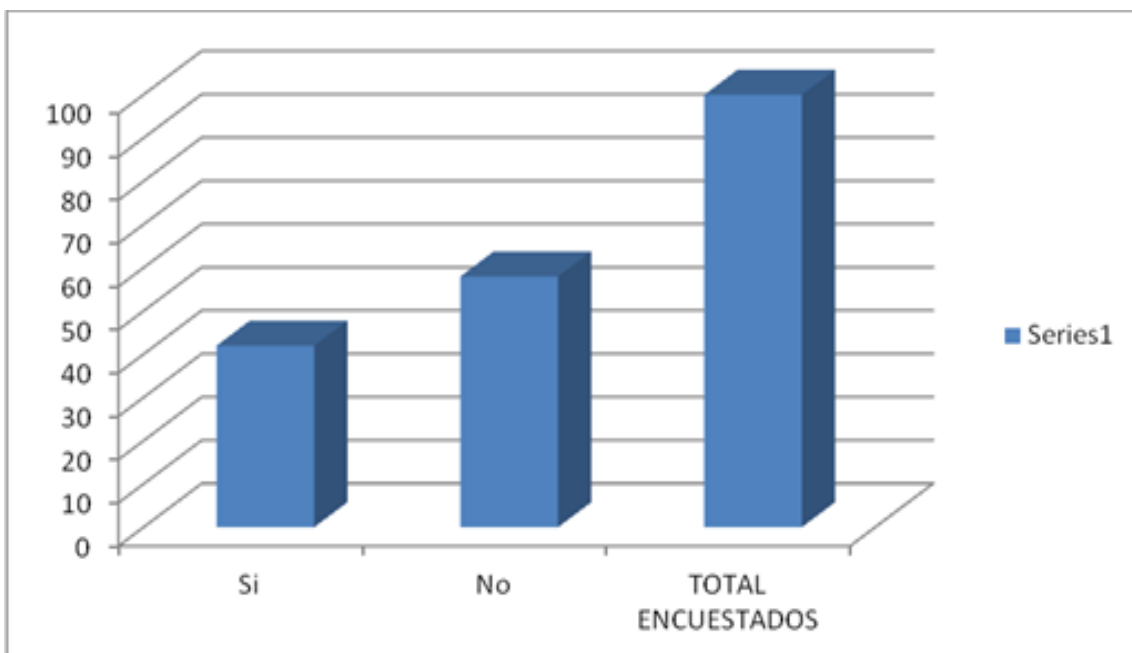
2. ¿Sabía usted que existe un tiempo en el cual usted puede exigir las prestaciones al IESS y que si no lo hace éstas caducan o prescriben?			%
· SI	10		10
· NO	90		90
TOTAL ENCUESTADOS	<b>100</b>		<b>100</b>



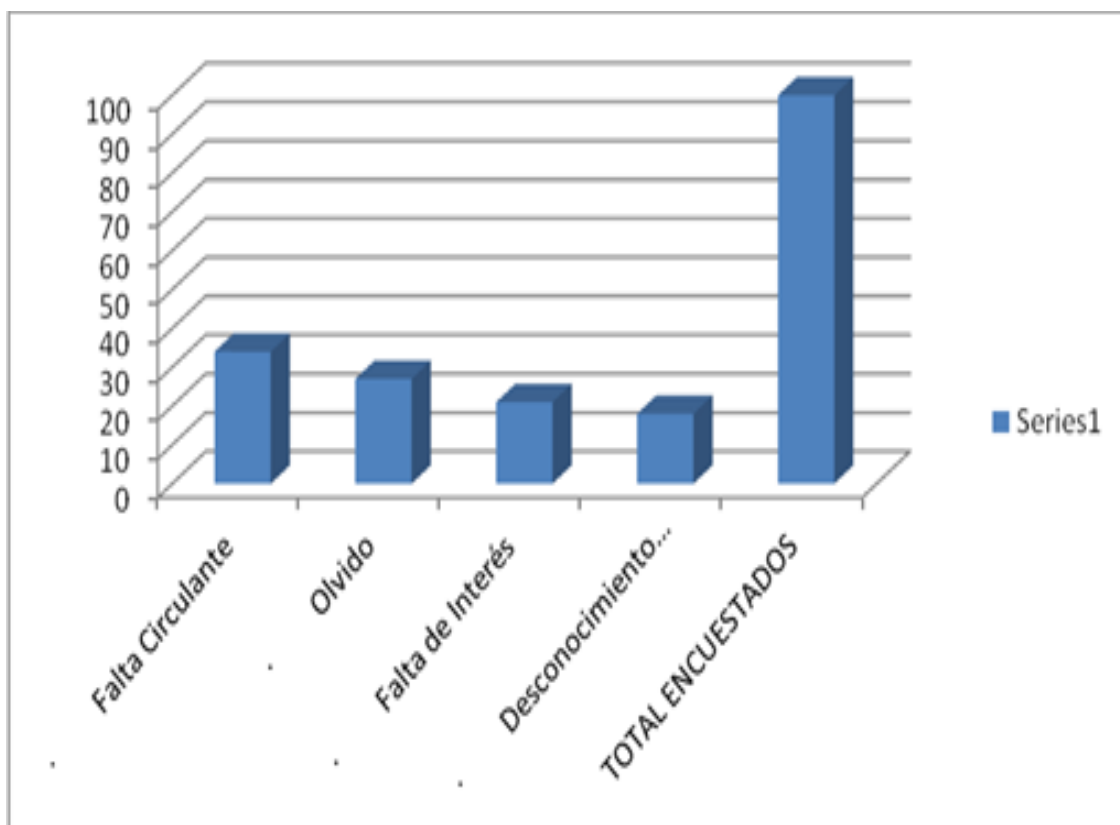
3. ¿Usted cree que las obligaciones que se adeudan al IESS tienen un tiempo de prescripción?			%
Si	12		12
No	88		88
TOTAL ENCUESTADOS	<b>100</b>		<b>100</b>



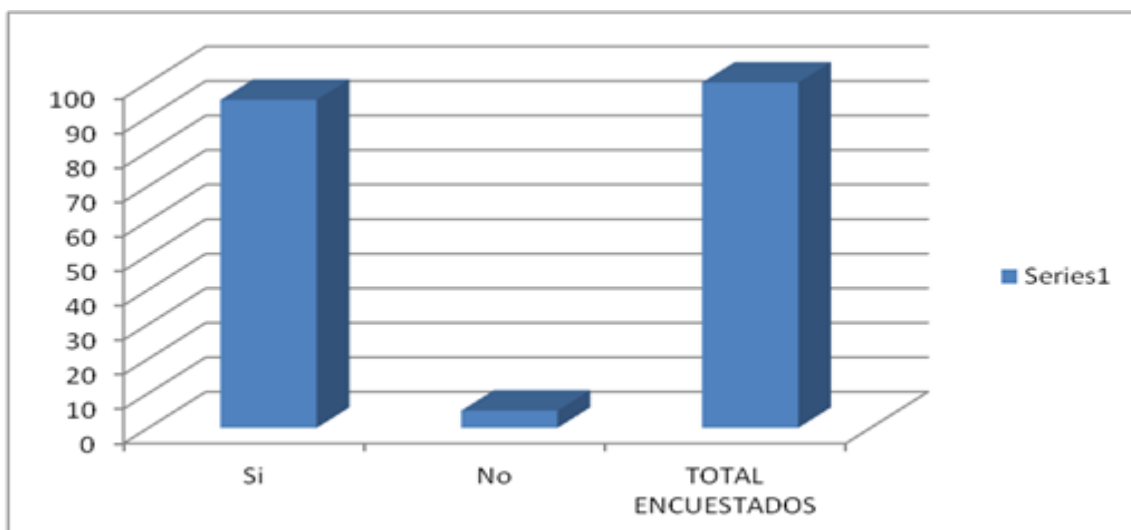
4. ¿Usted considera que adeudar a cualquier persona es igual que adeudar al IESS?		%
Si	42	42
No	58	58
<b>TOTAL ENCUESTADOS</b>	<b>100</b>	<b>100</b>



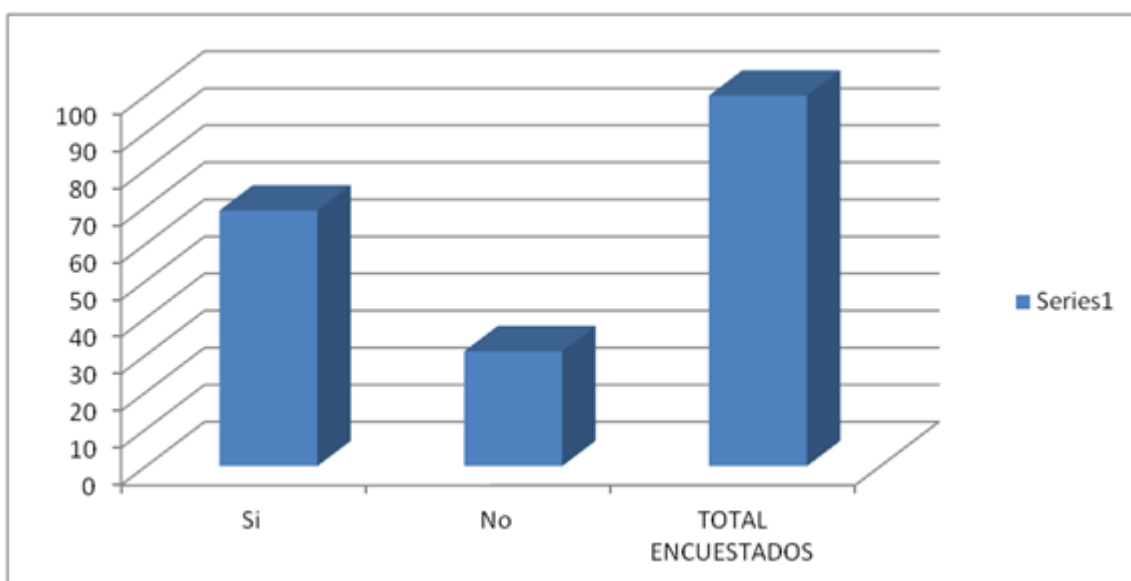
5. ¿Cuáles considera usted son las principales razones por las cuales no se cumple a tiempo con las obligaciones del IESS?		%
Falta Circulante	34	34
Olvido	27	27
Falta de Interés	21	21
Desconocimiento Beneficios	18	18
<b>TOTAL ENCUESTADOS</b>	<b>100</b>	<b>100</b>



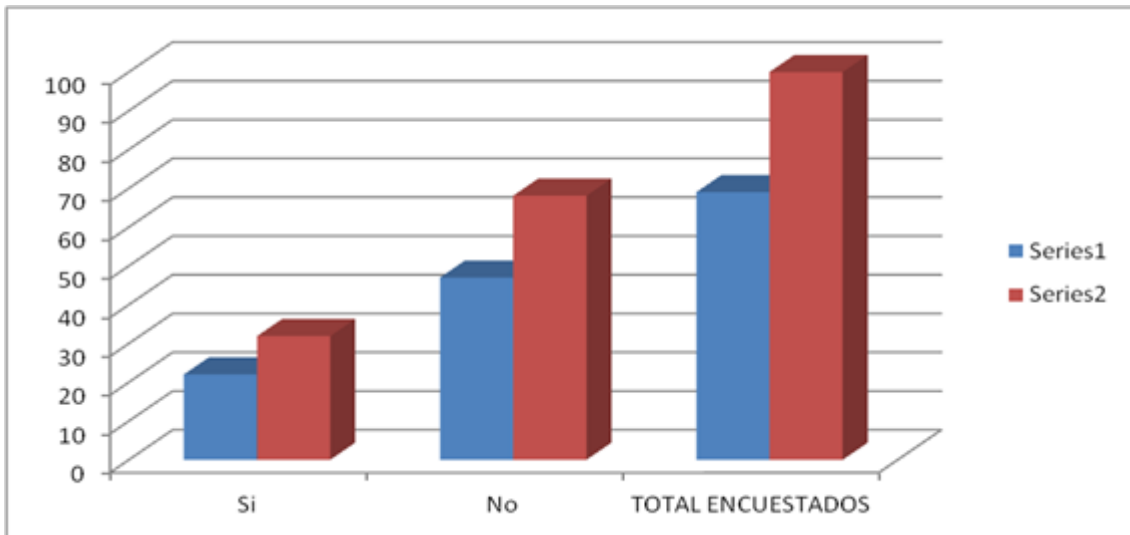
6. ¿Usted conoce si el IESS solicita el pago de obligaciones de años inferiores al 2010?		%
Si	95	95
No	5	5
<b>TOTAL ENCUESTADOS</b>	<b>100</b>	<b>100</b>



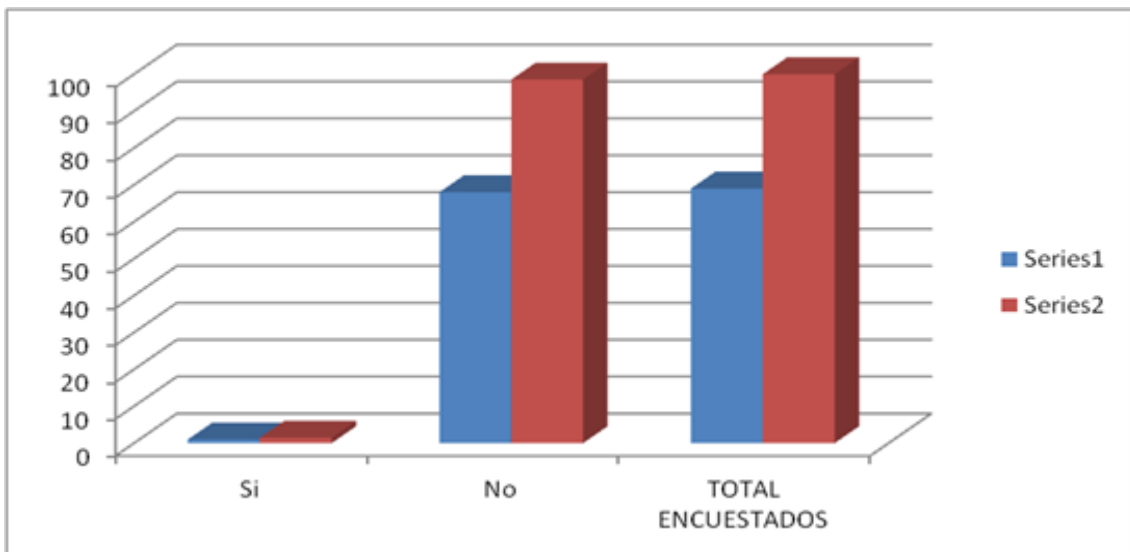
7. ¿Usted ha mantenido deudas con el IESS?.		%
Si	69	69
No	31	31
TOTAL ENCUESTADOS	100	100



8. En caso de que su respuesta anterior haya sido afirmativa, ¿usted ha sido notificado en debida y legal forma con la glosa administrativa?.		%
Si	22	31,88
No	47	68,12
TOTAL ENCUESTADOS	69	100

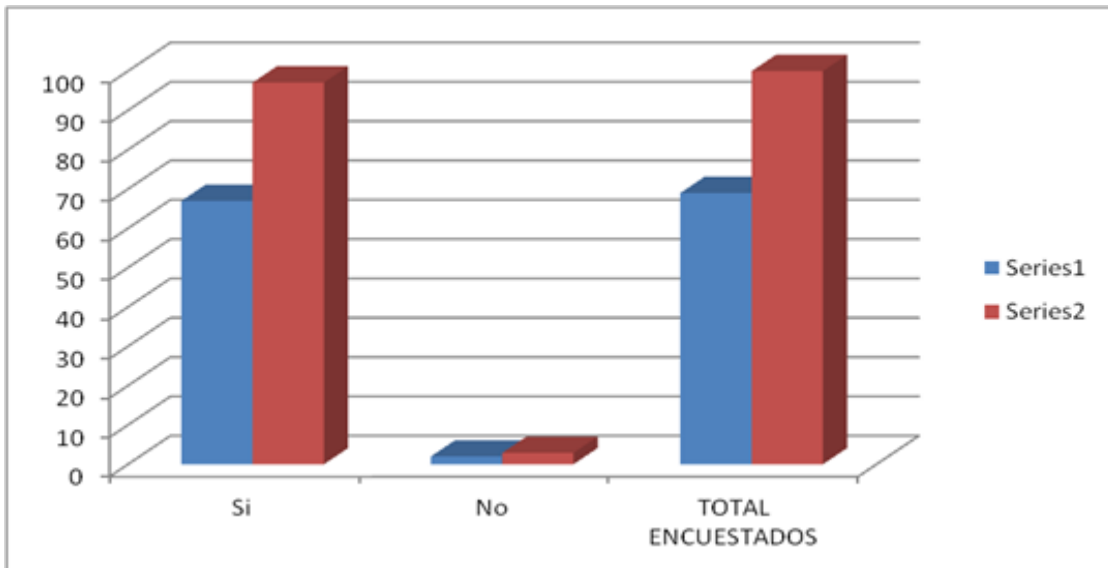


9. ¿Conoce usted el trámite a seguir en caso de que no esté de acuerdo con la obligación notificada?		%
Si	1	1,45
No	68	98,55
TOTAL ENCUESTADOS	69	100



10. ¿Conoce usted de la existencia de títulos de crédito que se hayan creado sin una notificación de la glosa?		%
Si	67	97,10
No	2	2,90
TOTAL ENCUESTADOS	69	100





### 5.2.3 Estudio de casos

Para poder justificar que las prestaciones del Seguro Social también sufren de caducidad y prescripción, presento los siguientes ejemplos:

#### CASO 1

Paulina Palacios es afiliada al Seguro Social desde que cumplió 18 años, contrae matrimonio a los 40 años, por lo que decide dejar de trabajar para dedicarse a su familia, por lo que mantendría un tiempo de aportación de 22 años, lo que significa 264 imposiciones.

De acuerdo a la información del Seguro Social, para que Paulina pueda acceder a una pensión de jubilación por sus 22 años de aportes a la Institución, necesitaría esperar a tener 65 años; pero existe un tiempo de protección después del cese de cada asegurado, de acuerdo a la Resolución 300 del Consejo Directivo, que dice que es el 20% del monto cotizado, por lo tanto el período de protección sería de 52,8 meses, es decir, 4 años 4 meses.

Por lo tanto, si Paulina cumplía la edad y aportaciones requeridas para jubilarse, los cuatro años, cuatro meses de protección, de cobertura no alcanzarían para que obtenga el derecho de jubilación.

## CASO 2

Patricio Orellana trabajó en la Empresa Ferrocarriles del Ecuador durante 4 años, único lugar en donde fue afiliado al IESS porque falleció a los 25 años.

Patricio es casado y tiene 2 hijos, su viuda solicita la prestación de Montepío y Orfandad, la misma que es negada porque su ex cónyuge no cumplió con las 60 imposiciones mínimas requeridas.

Cinco años después toma conciencia que el dinero aportado por su difunto marido puede ser devuelto a sus deudos, pero el IESS responde que de acuerdo al Art. 25 de la Resolución 100 del Consejo Directivo, la acción de devolución se encuentra prescrita.

## CONCLUSIONES

- ✚ La Seguridad Social es uno de los derechos más loables de los ecuatorianos, para ejecutar este derecho se creó el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, cuyo fin es evitar los desequilibrios económicos y sociales que pueden existir en el manejo de la solidaridad del sistema, es decir el IESS debe prever que el que en la actualidad es fuerte y ayuda al débil, en lo posterior pueda ser ayudado.
- ✚ La cobertura de la seguridad social es Salud, maternidad, cesantía, fondos mortuorios, gastos funerales, vejez, invalidez y riesgos del trabajo. Además en la actualidad el BIESS que es el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social otorga los préstamos quirografarios e hipotecarios a menor interés que la tasa común.
- ✚ La mora patronal engloba todas las obligaciones que los afiliados y empleadores mantienen con la Institución para poder solventar la cobertura de la seguridad social, en tal sentido el IESS recauda mensualmente los aportes de los afiliados y empleadores, además fondos de reserva, multas por responsabilidad patronal y los dividendos mensuales de préstamos quirografarios e hipotecarios.
- ✚ La responsabilidad patronal es un castigo por el no cumplimiento normal de las obligaciones con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, es decir, esta se establece cuando el afiliado solicite una prestación y este o su empleador se encuentra en mora, o haya pagado reiteradamente sus obligaciones con intereses.
- ✚ La prescripción es la regla, la imprescriptibilidad la excepción, por lo tanto, para que una obligación sea imprescriptible se necesita una norma que lo establezca.

- ✚ Sí se puede utilizar la prescripción en contra del Estado, así lo dice el Código Civil, el Código tributario tiene una sección en la que se habla de la prescripción, ¿por qué no podrían prescribir las obligaciones que se tengan con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social?., desde mi punto de vista el legislador no desarrolló un capítulo de prescripción en la jurisdicción coactiva o en la Ley de Seguridad Social, porque ya se encontraba en el Código Civil y esta es una norma supletoria de la Ley de Seguridad Social.
  
- ✚ La acción coactiva es parte de la acción ejecutiva, tienen los mismos procedimientos e incluso comparten normas en sus fases de ejecución, hállese de embargo, avalúo y remate de bienes. Su finalidad es la misma, la ejecución, no dirimen el fondo de la obligación, ésta ya se entiende legítima y verdadera.
  
- ✚ El derecho del asegurado y la obligación del empleador es el concepto del título de crédito, que si bien la jurisdicción coactiva es diferente a la ejecutiva se tramitan por las mismas normas; y de acuerdo al Art. 18 numeral 7 del Código Civil, en caso de que la Ley Especial no prevea ciertas circunstancias se tendría que aplicar, “las que existan sobre casos análogos...”.
  
- ✚ No se pueden perpetuar las obligaciones con el Estado a menos que una Ley lo establezca, caso contrario eso sería vulnerar el Derecho a la Tutela Judicial Efectiva y Seguridad Jurídica, de quienes por alguna razón generaron obligaciones con la Institución de Seguridad Social.
  
- ✚ Existen tiempos de cobertura para las prestaciones otorgadas por el IESS, por lo tanto si éstas caducan o prescriben, ¿por qué no han de seguir la misma suerte las obligaciones de los empleadores?.
  
- ✚ La acción coactiva es una función administrativa ejercida a través de un funcionario ejecutor, que tiene la calidad de juez especial, de

conformidad con las reformas introducidas a la normativa en la Ley de Fomento Ambiental.

## RECOMENDACIONES

Para evitar la prescripción de las obligaciones contenidas en los títulos de crédito emitidos por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, esta debe ser interrumpida, de conformidad a lo que establece el Código Civil a través de la citación o de forma natural por el reconocimiento de la obligación.

En tal sentido el IESS debería lograr una notificación (citación) de la glosa administrativa, que de acuerdo a su normativa interna es creada de forma automática por el sistema, 90 días después de que la obligación se hizo exigible.

Por lo tanto la notificación de las glosas no puede ser delegada a un simple sistema de correo (Courier), la persona que haga esta notificación debe estar revestida de fe pública para que su certificación sea valedera en una instancia judicial para probar la interrupción de la prescripción.

Además se debe verificar las direcciones de los obligados, para facilitar el posterior cobro de la obligación y así precautelar el debido proceso en el resguardo del derecho a la defensa.

Por esta razón, mi propuesta de reforma se dirige a la notificación legal y certificada de la glosa, lo que permitiría la interrupción de la prescripción coadyuvando al desahogo en la extremada carga de recaudación.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARTA INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Art. 22, página 8. Recuperado el 1 de diciembre de 2014 dedhpedia.wikispaces.com
- CARRIÓN Erreis, Daniel Dr. “LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA Y EXTINTIVA EN EL CÓDIGO CIVIL ECUATORIANO”. Editorial Uno. 1979.
- Código Civil
- Código de Procedimiento Civil
- Código de Procedimiento Civil Colombiano.
- Código Orgánico General de Procesos
- COELLO Serrano, Carlos H. “Preguntas y respuestas del Código Civil Ecuatoriano”. Febrero 2005.
- Constitución de la República del Ecuador
- Definiciones jurídicas. Recuperado el 1 de diciembre de 2014 de <http://deconceptos.com/cienciasjuridicas>
- Definiciones jurídicas. Recuperado el 1 de diciembre de 2014 de [www.derecho.com](http://www.derecho.com) Copyright © 2008-2014
- Definiciones jurídicas. Recuperado el 1 de diciembre de 2014 de [www.derechoecuador.com](http://www.derechoecuador.com)

- ESPINOZA Fuentes, Raúl. MANUAL DE PROCEDIMIENTO CIVIL (EL JUICIO EJECUTIVO). Editorial Jurídica de Chile, 1965.
- GARCÍA Falconí, José. TEMAS JURÍDICOS EN MATERIA: CIVIL, LABORAL, PENAL, TRÁNSITO; SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y DE LA ABOGACÍA. Primera Edición, Quito-Ecuador, 1997.
- GARCÍA Falconí, José. LAS MEDIDAS CAUTELARES EN MATERIA CIVIL, tomo único. Edición Aumentada y Actualizada. Año 2008.
- GÓMEZ González, Leonor Consuelo. TESIS “PROCESO EJECUTIVO LABORAL”-Enfoque Sistemático.
- GONZÁLEZ Cajamarca, Leonardo Stalin. Texto Guía DE LOS TÍTULOS VALOR. Loja- Ecuador.
- GUERRERO Celi, Francisco. LA ACCIÓN COACTIVA EN LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO.
- GRUSS Mayers, Guillermo. TRATADO DEL JUICIO EJECUTIVO. Teoría General de la Ejecución y del Remate Judicial de Inmuebles. Tomo II, Tercera Edición, Editorial El Jurista, año 2011.
- HOLGUÍN, Juan Larrea. (2001) DERECHO CIVIL DEL ECUADOR. Volumen XIII. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito.
- LEY DE SEGURIDAD SOCIAL.
- LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO.



- LÓPEZ Arévalo, William. EL JUICIO EJECUTIVO. Estudio Doctrinal y Procesal con Jurisprudencia. Editorial Jurídica del Ecuador, 2007.
- MARTI Bufill, Carlos. DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL- Las Prestaciones. Madrid 1964.
- MILANÉS, Rafael Samudio. “DE LA PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA EN LA INVESTIGACIÓN DE LA PATERNIDAD NATURAL”. Bogotá, D.E.-1961.
- PANESSO Jaramillo, Gonzalo. EL TRABAJADOR OFICIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA, Bogotá D.E. 1993.
- POSSO Zumárraga, Manuel Dr. EL IESS DESDE DENTRO Y FUERA. Impreso en Systemgraphic, enero 2007.
- SALGADO Claudia Victoria, LA ACCIÓN EJECUTIVA DERIVADA DEL CONTRATO DE SEGURO. Santafé de Bogotá, D.C. 1992
- SALGADO Pesantes, Hernán. Texto guía DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES. Loja- Ecuador
- SÁNCHEZ Carrión, Gilberto. MANUAL PRÁCTICO DE INSTRUCCIÓN PARA AFILIADOS AL IESS. Edición Edype 1991.
- SÁNCHEZ Zuraty, Manuel. JURISDICCIÓN COACTIVA. Teoría- Práctica- Jurisprudencia. Editorial Jurídica del Ecuador, edición 2008.

- TORRES Proaño, Iván. SALAZAR Sánchez Cecilia. “DE LAS OBLIGACIONES Y CONTRATOS CIVILES”. Corporación de Estudios y publicaciones, Quito-2015.
- TRABUCCO, Federico. Compendio de las Constituciones de la República del Ecuador, editorial Universitaria, Universidad Central- año 1975.
- TRIANA Perdomo, José Marcelino. EL EJECUTIVO EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. Ediciones Doctrina y Ley Ltda., año 2003.