



**UNIVERSIDAD TÉCNICA DEL NORTE**



Facultad de  
**Posgrado**

**FACULTAD DE POSTGRADO**

**MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN CIVIL**

**“ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA PROCEDENCIA DE LA  
IMPUGNACIÓN EN VÍA ADMINISTRATIVA DE LAS MULTAS EMITIDAS  
POR EL DIRECTOR REGIONAL DEL TRABAJO”**

**Trabajo de Investigación previo a la obtención del Título de Magíster en  
Derecho Civil**

**AUTOR:** Marcela Patricia Maigua Oñate

**TUTOR:** Dra. Paltán López Aracely

**ASESOR:** Dra. Saud Endara Andrea Pamela

**IBARRA - ECUADOR**

**2023**

## **DEDICATORIA**

Para William Marcelo Maigua Valencia

Mi papá,

En honor a su vida,

Y a todo el amor que me dio hasta el último suspiro de existencia,

Y que aún me acompaña.

**TRIUNFAMOS PA!**

## **AGRADECIMIENTO**

A mi madre Angelita, que con su amor, paciencia y mucho esfuerzo ha logrado formar y guiar a sus hijas; mami gracias por celebrar mis logros como tuyos y sobre todo gracias por haber creído en mí, mucho más de lo que yo creo en mi misma. Sin ti esta meta no hubiera sido posible.

A mi hermana Saylita, el motor de mi vida, quien con su existencia me motiva a ser mejor cada día, gracias por siempre pensar que soy la mejor.

A mis abuelitos Gloria y Jorge por ayudar a mis padres a formarme por darme su amor y por impulsarme en cada logro que me he propuesto, incluyendo este.

A mi esposo Byron por ser mi compañero de vida, por motivarme a alcanzar mis metas, por nunca haber soltado mi mano cuando más lo he necesitado.

A mi directora de tesis, Dra. Aracely Paltán, por sus indicaciones y orientaciones; fueron indispensables para el desarrollo de este trabajo, pero sobre todo gracias por su apoyo incondicional.

A la Universidad Técnica del Norte, programa de maestría, por darme la oportunidad de seguirme preparando y adquirir más conocimientos los cuales sin lugar a dudas marcaran la diferencia de mi camino profesional.



**UNIVERSIDAD TÉCNICA DEL NORTE**  
**BIBLIOTECA UNIVERSITARIA**

**AUTORIZACIÓN DE USO Y PUBLICACIÓN A FAVOR DE LA**  
**UNIVERSIDAD TÉCNICA DEL NORTE**

**1. IDENTIFICACIÓN DE LA OBRA**

En cumplimiento del Art. 144 de la Ley de Educación Superior, hago la entrega del presente trabajo a la Universidad Técnica del Norte para que sea publicado en el Repositorio Digital Institucional, para lo cual pongo a disposición la siguiente información:

<b>DATOS DE CONTACTO</b>			
<b>CÉDULA DE IDENTIDAD</b>	1003597810		
<b>APELLIDOS Y NOMBRES</b>	MAIGUA OÑATE MARCELA PATRICIA		
<b>DIRECCIÓN</b>	IBARRA: CARLOS EMILIO GRIJALVA 10-22 Y JUANA ATABALIPA		
<b>EMAIL</b>	<a href="mailto:mpmaigua@gmail.com">mpmaigua@gmail.com</a>		
<b>TELÉFONO FIJO:</b>	062601809	<b>TELEFONO MOVIL:</b>	0988187722

<b>DATOS DE LA OBRA</b>	
<b>TÍTULO:</b>	ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA PROCEDENCIA DE LA IMPUGNACIÓN EN VÍA ADMINISTRATIVA DE LAS MULTAS EMITIDAS POR EL DIRECTOR REGIONAL DEL TRABAJO
<b>AUTOR (ES):</b>	MAIGUA OÑATE MARCELA PATRICIA
<b>FECHA: DD/MM/AAAA</b>	09/12/2022
<b>SOLO PARA TRABAJOS DE GRADO</b>	
<b>PROGRAMA DE POSGRADO</b>	MAESTRÍA EN DERECHO, MENCIÓN CIVIL
<b>TITULO POR EL QUE OPTA</b>	MAGISTER EN DERECHO, MENCIÓN CIVIL
<b>DIRECTOR</b>	MGS. ARACELY PALTAN LOPEZ

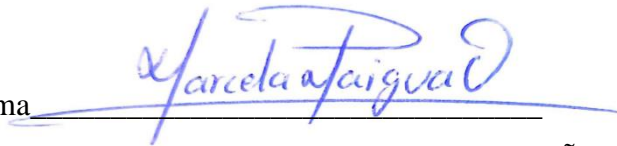
## 2. CONSTANCIAS

El autor manifiesta que la obra objeto de la presente autorización es original y se la desarrolló, sin violar derechos de autor de terceros, por lo tanto la obra es original y que es la titular de los derechos patrimoniales, por lo que asume la responsabilidad sobre el contenido de la misma y saldrá en defensa de la Universidad en caso de reclamación por parte de terceros.

Ibarra, al 1 día del mes de marzo del año 2023.

EL AUTOR:

Firma



Nombre: MARCELA PATRICIA MAIGUA OÑATE

## UNIVERSIDAD TÉCNICA DEL NORTE

RESOLUCIÓN 173-SE-33-CACES 2020

26 de octubre del 2020

FACULTAD DE POSGRADO

Ibarra, 06 de diciembre de 2022

Dra. Lucía C. Yépez V.

**DECANA**

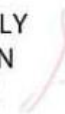
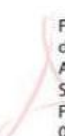
**FACULTAD DE POSTGRADO**

**ASUNTO:** Conformidad con el documento final

Señora Decana:

Nos permitimos informar a usted que revisado el trabajo final de grado "ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA PROCEDENCIA DE LA IMPUGNACIÓN EN VÍA ADMINISTRATIVA DE LAS MULTAS EMITIDAS POR EL DIRECTOR REGIONAL DEL TRABAJO" de la maestrante Marcela Patricia Maigua Oñate, con cédula de ciudadanía 1003597810 de la Maestría en Derecho mención Derecho Civil Cohorte 2 rediseño, certificamos que han sido acogidas y satisfechas todas las observaciones realizadas.

Atentamente,

	Apellidos y Nombres	Firma
Tutor/a	Mgs. Aracely Paltán López	<p>ARACELY PALTAN LOPEZ</p>  <p>Firmado digitalmente por ARACELY PALTAN LOPEZ Nombre de reconocimiento (DN): cn=EC, o=QUITO, serialNumber=1209675212, c=ARACELY PALTAN LOPEZ Fecha: 2022.12.06 15:01:15 -05'00'</p>
Asesor/a	Mgs. Pamela Saud Endara	<p>ANDREA PAMELA SAUD ENDARA</p>  <p>Firmado digitalmente por ANDREA PAMELA SAUD ENDARA Fecha: 2022.12.07 00:10:29 -05'00'</p>

## ÍNDICE

DEDICATORIA .....	II
AGRADECIMIENTO.....	III
RESUMEN.....	11
ABSTRACT .....	13
CAPÍTULO I.....	14
EL PROBLEMA .....	14
1.1.Planteamiento del Problema .....	14
1.2. Antecedentes.....	22
1.3. Objetivos de la Investigación.....	32
1.3.1. Objetivo General.....	32
1.3.2. Objetivos Específicos .....	33
1.4. Justificación .....	33
CAPÍTULO II .....	35
MARCO TEÓRICO.....	35
2.1. Derecho al trabajo.....	35
2.1.1. Principios del derecho laboral.....	35
2.1.2. Derechos y obligaciones del trabajador .....	41
2.1.2.1. Derechos .....	41
2.1.2.2. Obligaciones .....	44
2.1.3. Derechos y obligaciones del empleador.....	48
2.1.3.1. Derechos .....	48
2.1.3.2. Obligaciones .....	50
2.2. El procedimiento administrativo que contempla el Código del Trabajo para la imposición de sanciones al empleador.....	54
2.2.2. Disposiciones del Código de Trabajo .....	54
2.2.3. Disposiciones del Código Administrativo.....	57
2.3. Régimen sancionatorio en materia laboral.....	59
2.3.1. La potestad sancionadora del Ministerio del Trabajo.....	59
2.3.2. Infracciones y sanciones previstas para los trabajadores.....	62

2.3.3. Infracción y sanciones previstas para los empleadores .....	64
2.3.4. Sanciones y multas impuestas por el inspector y por director regional del trabajo	73
2.4. El derecho a recurrir o impugnar .....	74
2.4.1. Concepto.....	74
2.4.2. El derecho a impugnar en sede Administrativa .....	77
2.4.3. Recurso de impugnación en vía Administrativa.....	78
2.4.4. Recurso de impugnación en vía judicial .....	81
2.5. La prevalencia de la Constitución e instrumentos internacionales ratificados en el Ecuador .....	89
2.5.1. Instrumentos Internacionales ratificados en el Ecuador sobre el derecho a recurrir o impugnar .....	89
2.5.2. Principios y garantías constitucionales .....	91
CAPÍTULO III .....	97
MARCO METODOLÓGICO .....	97
3.1. Descripción del área de estudio .....	97
3.2. Diseño y tipo de investigación.....	97
3.2.1. Diseño	97
3.2.2. Tipo de Investigación .....	97
3.3 Procedimientos .....	98
3.3.1. Métodos.....	98
3.3.2. Técnicas.....	99
3.3.3. Instrumentos .....	99
3.4 Consideraciones Bioéticas .....	100
CAPÍTULO IV .....	101
ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS.....	101
4.1 Análisis de la aplicación de la entrevista.....	101
4.2 Análisis de Resolución de Sanciones impuestas por la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público. ....	111
4.3. Análisis de providencias .....	116
CAPÍTULO V .....	118
PROPUESTA.....	118



5.1. Modelo de impugnación a través de la interposición de un recurso de apelación.....	118
5.2. Modelo de reclamo al título de crédito .....	126
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	130
Conclusiones.....	130
Recomendaciones .....	132
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	134

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1</b> .....	62
<b>Tabla 2</b> .....	65
<b>Tabla 3</b> .....	73
<b>Tabla 4</b> .....	88
<b>Tabla 5</b> .....	101
<b>Tabla 6</b> .....	101
<b>Tabla 7</b> .....	102
<b>Tabla 8</b> .....	102
<b>Tabla 9</b> .....	103
<b>Tabla 10</b> .....	103
<b>Tabla 11</b> .....	104
<b>Tabla 12</b> .....	105
<b>Tabla 13</b> .....	106
<b>Tabla 14</b> .....	106
<b>Tabla 15</b> .....	106
<b>Tabla 16</b> .....	108
<b>Tabla 17</b> .....	108
<b>Tabla 18</b> .....	109
<b>Tabla 19</b> .....	110
<b>Tabla 20</b> .....	111
<b>Tabla 21</b> .....	112
<b>Tabla 22</b> .....	113
<b>Tabla 23</b> .....	114
<b>Tabla 24</b> .....	116
<b>Tabla 25</b> .....	117

**UNIVERSIDAD TÉCNICA DEL NORTE**

**INSTITUTO DE POSGRADO**

**PROGRAMA DE MAESTRÍA**



Facultad de  
Posgrado

**“ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA PROCEDENCIA DE LA IMPUGNACIÓN EN VÍA ADMINISTRATIVA DE LAS MULTAS EMITIDAS POR EL DIRECTOR REGIONAL DEL TRABAJO.”**

**Autor:** Marcela Patricia Maigua Oñate

**Director:** Mgs. Aracely Paltán López

**Año:** 2022

**RESUMEN**

El presente trabajo de investigación es un análisis jurídico del art. 629 del Código del Trabajo, norma que le impide al empleador recurrir en sede administrativa en contra de una multa impuesta por el director regional del trabajo, lo cual se convierte en un problema jurídico importante debido a que los principios y derechos reconocidos en la Constitución de la República y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, son de directa e inmediata aplicación; pero estas disposiciones constitucionales se inobservan en materia laboral en lo que respecta al derecho a recurrir o a impugnar por parte del empleador; además que el art. 629 del Código del Trabajo no solo vulnera el derecho a recurrir o a impugnar sino que adicionalmente implica la vulneración de otros derechos humanos como el derecho a la defensa y al debido proceso, los cuales también se encuentran garantizados en la Constitución del Ecuador. El objetivo de la presente investigación es dar a conocer cómo proceder ante las multas impuestas por el director regional del trabajo y los recursos disponibles para realizar la impugnación o reclamo en la vía administrativa, esto, en base a la investigación realizada y con el estudio de las normas constitucionales, laborales y administrativas correspondientes, así como, la revisión de los acuerdos ministeriales laborales que contemplan sanciones y multas que en la actualidad son tomadas en consideración por los inspectores del trabajo a la hora de determinar el incumplimiento de obligaciones laborales, además el presente trabajo

cuenta con investigación primaria o de campo a través de entrevistas mismas que se realizaron a los inspectores del trabajo para una mejor comprensión de los procesos sancionadores que se llevan a cabo en el Ministerio del Trabajo.

**Palabras claves:** recurrir, impugnar, sanciones, procedimiento administrativo, debido proceso, derecho a la defensa, trabajador, empleador.

## ABSTRACT

The present research work is a legal analysis of article 629 of the Labor Code, a norm that prevents the employer from appealing in administrative proceedings against a fine imposed by the regional director of labor, which becomes an important legal problem considering that the principles and rights recognized in the Constitution of the Republic and in international human rights instruments are of direct and immediate application; but these constitutional provisions are not observed in labor matters regarding the right to appeal or challenge on the part of the employer; in addition to the fact that article 629 of the Labor Code not only violates the right to appeal or challenge but additionally implies the violation of other human rights such as the right to defense and due process, which are also guaranteed in the Constitution of Ecuador. The objective of this research is to make known how to proceed before the fines imposed by the regional director of labor and the resources available to make the challenge or claim in the administrative process, this, based on the research carried out and with the study of the corresponding constitutional, labor and administrative norms, as well as, the review of the ministerial labor agreements that contemplate sanctions and fines that are currently taken into consideration by labor inspectors when determining non-compliance with labor obligations. In addition, this work includes primary or field research through interviews conducted with labor inspectors for a better understanding of the sanctioning processes that are carried out in the Ministry of Labor.

**Key words:** recourse, impugn, sanctions, administrative proceedings, due process, right to defense, employee, employer.

# CAPÍTULO I

## EL PROBLEMA

### 1.1. Planteamiento del Problema

La Constitución de la República del Ecuador que fue publicada en el Registro Oficial No. 449 el 20 de octubre del año 2008 manifiesta en el art. 1 que el Ecuador es un Estado Constitucional de derechos y justicia, social (...). Según Luis Fernando Ávila Linzán al descomponer esta frase se obtiene lo siguiente: a) Constitucional: Establece a la Constitución como fuente del derecho y de las obligaciones públicas (estatales) y privadas (no estatales), además resalta lo fundamental de las garantías legislativas, políticas y judiciales en la realización de derechos Constitucionales. b) De derechos que significa el reconocimiento del pluralismo de sistemas de derechos existentes en el Ecuador (derecho indígena, comunitario, Derecho Internacional de Derechos Humanos entre otros) y la supremacía material de los derechos establecidos en la Constitución. c) De justicia social hace referencia a la obligación estatal de garantizar el acceso material y formal a la justicia (Ramiro Ávila Santamaría, 2008, págs. 230-231).

La Constitución según el jurista ecuatoriano Rodrigo Borja Cevallos es:

(...) el conjunto sistemático de normas jurídicas fundamentales que rigen la organización y funcionamiento de un Estado y que señalan los derechos y garantías de que están asistidos los miembros de la comunidad política. (...) la Constitución, llamada también Ley fundamental porque establece los principios generales de la organización estatal, parte las demás leyes encargadas de desenvolver y reglamentar sus principios. Esas leyes en su conjunto forman el ordenamiento jurídico del Estado -descrito por algunos juristas como "pirámide jurídica", pero la Constitución, por ser una norma de rango superior, prevalece sobre todas las demás en virtud de lo que los constitucionalistas franceses denominaron la *superlégalité constitutionnelle*, o sea la supremacía de la Constitución (Instituto Latinoamericano de Investigación Social, 1994).

Roberto Lovato Gutiérrez sostiene que el principio de supremacía es un principio de derecho constitucional que expresa que la Constitución es la norma fundamental de la cual se derivan todas las demás reglas y organiza la vida de la sociedad y que, como

fuerza suprema del ordenamiento jurídico, ocupa el más alto rango dentro de la pirámide normativa donde deben estar subordinadas todas las legislaciones.

La Constitución es, además, norma jurídica directamente aplicable por cualquier persona, autoridad o juez, de conformidad con en el art. 11 numeral 3 señala que: tanto la Constitución como los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, son normas de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidor público tanto administrativo como judicial.

En los arts. 424 y 425 de la Constitución del Ecuador, se expresa que la norma constitucional prevalece con relación a cualquier otra de inferior jerarquía, por lo tanto, todo acto de poder público para que sea legal y tenga validez jurídica debe estar apegado a la norma Constitucional.

Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público (Asamblea Constituyente, 2008).

Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. (...) (Asamblea Constituyente, 2008).

El art. 9 y art. 3 numeral 1 de la Constitución del Ecuador contemplan derechos y garantías aplicables para todos los ecuatorianos y personas extranjeras que se encuentran en el territorio ecuatoriano e igualmente señala que dentro de los deberes primordiales del Estado ecuatoriano está el garantizar y cumplir con el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución, así como el deber de hacerlos cumplir sin discriminación alguna.

Dentro de las garantías y derechos que se menciona, existe aquella facultad que tiene toda persona de poder recurrir de todo fallo o resolución en donde se decida sobre sus derechos de conformidad con la Constitución y los instrumentos internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Ecuador.

En el contexto del Sistema de Protección Universal de Derechos Humanos está la Declaración Universal de los Derechos Humanos que en el artículo 8 expresa claramente: Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948).

El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14 numeral 1 manifiesta:

Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. (...) (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966).

Dentro del Sistema Regional de Protección de Derechos Humanos está la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que en su artículo 18 señala:



Toda persona puede recurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo, debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, algunos de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente (Convención Interamericana de Derechos Humanos, 1969).

También se ha dictado la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), que en el artículo 25 señala:

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales (Organización de los Estados Americanos (OEA), 1969)

La Constitución del Ecuador en el art. 76 numeral 7 literal a) y m) expresa textualmente:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos (Asamblea Constituyente, 2008).

Sobre el derecho a recurrir la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 2 de julio de 2004 realizó las siguientes consideraciones: (...) el derecho de recurrir del fallo es una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica. (...) La posibilidad de “recurrir del fallo” debe ser accesible, sin requerir mayores complejidades que tornen ilusorio este derecho. (Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, 2004, págs. 81-82)

En el mismo sentido la Corte Constitucional del Ecuador hace un análisis y considera que:

El derecho a recurrir del fallo o resolución ante el juez o tribunal superior es una garantía primordial en la estructura del debido proceso, la cual se deriva del derecho de defensa del recurrente, no se restringe a otorgarle posibilidades reales de refutación de la acusación, sino que también la posibilidad de impugnar los vicios y errores de la resolución o sentencia de primera instancia, a efectos de que esta sea revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica, capaces de dotar de un recurso que garantice un examen integral de la decisión recurrida, más allá de meras cuestiones de legalidad, ejecutando una fiscalización exhaustiva y no limitada de todas las cuestiones debatidas y analizadas en el tribunal inferior (Sentencia No. 095-14-SEP-CC, 2014, pág. 9).

Casi un año más tarde la Corte Constitucional del Ecuador en la Sentencia No. 036-15-SEP-CC complementa sus consideraciones y señala:

Dentro de estas facultades reconocidas constitucionalmente se encuentra contemplada la prerrogativa de interponer los recursos que la ley otorga contra decisiones judiciales, entendida como el derecho a recurrir o impugnar, a través del cual se concede a las partes litigantes la posibilidad de solicitar que determinado proceso sea revisado por juzgadores de mayor jerarquía, a fin de que estos, en ejercicio de sus potestades jurisdiccionales, examinen lo resuelto por el órgano judicial inferior (Sentencia No. 036-15-SEP-CC, 2015, pág. 8).

El derecho de impugnación puede ser definido como aquel derecho abstracto con el que cuenta en un proceso toda parte del mismo para impugnar (entiéndase contradecir o refutar) una decisión judicial, con la cual no se encuentra de acuerdo, debido a que la misma le causa un agravio al encontrarse afectada de error o vicio, y que tendrá por objeto que se revoque o anule la decisión jurisdiccional. (Hernán Jordán Manrique, 2005).

Como se ha podido observar el derecho a recurrir y el derecho a impugnar tienen un mismo objetivo y connotación jurídica; ambos términos se refieren al derecho que

tiene todo ser humano a refutar ante una autoridad superior su inconformidad con una determinada resolución o fallo emitido por el poder público que considera injusta. La vulneración del derecho a recurrir o impugnar produce la vulneración de otros derechos como lo son el derecho a la defensa y al debido proceso.

De acuerdo con las consideraciones de la Corte Constitucional del Ecuador, el derecho a la defensa, es uno de los pilares fundamentales sobre los cuales se asienta el debido proceso, ya que concede a las personas la facultad para acceder a los medios que se crea asistido, para hacer respetar sus derechos dentro de un proceso legal. (Sentencia No. 036-15-SEP-CC, 2015, pág. 7)

Sin embargo, el derecho a la defensa no solamente significa el obtener un juicio justo y un procedimiento preestablecido por la ley, también hace referencia a la posibilidad de recurrir o de impugnar en una instancia superior y de seguir siendo escuchado y hacer valer sus argumentos, ya que es una garantía del debido proceso y por ende también una garantía y derecho constitucional a la que todo ser humano debe tener acceso.

El art. 629 del Código de Trabajo, señala textualmente: Cuando la multa haya sido impuesta por la Dirección Regional del Trabajo, el infractor no podrá interponer recurso alguno; más, si hubiere sido impuesta por otra autoridad, se podrá apelar ante el director regional del trabajo (Codigo del Trabajo, 2005).

El art. 629 del Código del Trabajo al ser la norma de estudio en el presente trabajo de investigación merece un análisis que permita la comprensión del lector:

- a) Se refiere únicamente a las multas impuestas por el director regional de trabajo por lo tanto, si un inspector impone una multa a un empleador, esta sanción será susceptible de apelación.
- b) Expresa textualmente que el infractor no podrá interponer recurso alguno, es decir, según el art 629 del Código del Trabajo se anula la posibilidad de recurrir de esa decisión administrativa y vulnera el derecho a la defensa y al debido proceso de quien ha sido sancionado, impidiéndole reclamar ante la autoridad administrativa sobre la inconformidad y la ilegalidad de la multa, esto,

inobserva las disposiciones Constitucionales e Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos vigentes en el Ecuador que son de directa e inmediata aplicación.

- c) De conformidad con el art. 219 del Código Orgánico Administrativo el acto expedido por la máxima autoridad administrativa, solo puede ser impugnado en vía judicial y bajo dicha disposición una multa emitida por la máxima autoridad laboral no sería susceptible de impugnación administrativa alguna; sin embargo hay que destacar que la máxima autoridad en materia laboral es el Ministro del Trabajo y no el Director Regional pues como lo expresa el art. 540 del Código del Trabajo: “Las Direcciones Regionales del Trabajo estarán bajo la dependencia del Ministerio de Trabajo(...)”, por lo tanto, bajo este análisis, una multa emitida por el director regional del trabajo puede ser impugnada a través de uno de los recursos de impugnación que contempla el Código Orgánico Administrativo, por la vía administrativa, es plenamente susceptible de la interposición de cualquier tipo de recurso por la vía administrativa.

El art. 629 del Código del Trabajo expresa que si una multa fue impuesta por otra autoridad, la misma se podrá apelar ante el director regional del trabajo, lo cual resulta un poco preocupante puesto que nuevamente limita al empleador sancionado; en esta ocasión le limita a interponer un recurso de apelación, restringiéndole la interposición de un recurso extraordinario de revisión, o el planteamiento de otro tipo de acciones como un reclamo administrativo, sin considerar las diferentes circunstancias en que se pueda ver involucrado el empleador.

- d) El artículo 629 del Código del Trabajo sólo contempla la posibilidad de apelar, hay que tener presente que el Código Orgánico Administrativo contempla el recurso de apelación en contra de todo acto administrativo y de conformidad con el art. 226 del COA se podrá mediante apelación además alegar la nulidad del procedimiento o la nulidad del acto administrativo.

Por lo tanto, como se puede observar, el problema de la presente investigación se encuentra en la imposibilidad que tiene un empleador sancionado (en su calidad de infractor o sancionado) de impugnar en sede administrativa una resolución que contiene una multa la cual es emitida por el director regional del trabajo.

Las causas de este problema radican principalmente en las antinomias normativas que existen entre lo que establece la Constitución e Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos vigentes en el Ecuador y lo que contemplan los cuerpos normativos supletorios tanto en materia laboral como en materia administrativa. Otra causa de este problema investigativo es la falta de procedimiento previo establecido en la ley para que el Ministerio del Trabajo pueda emitir una sanción al empleador. Hay que tomar en cuenta además que el inspector del trabajo es quien al final enviará al director regional del trabajo el informe sancionatorio para imponer la multa al empleador en base a su apreciación y criterio personal.

Todo lo mencionado genera como efecto una evidente vulneración a los derechos al debido proceso y defensa que tiene todo ser humano, además al no existir ningún tipo de recurso contemplado en el Código del Trabajo, (que sería la materia especial en cuestión, para recurrir dicha resolución en vía administrativa) le obliga al empleador a pagar una multa derivada de un acto administrativo que puede considerarse injusto y tener que satisfacerla en el plazo que se señale para el efecto, ya que en caso de no cumplir con dicha resolución sancionatoria se va proceder con la respectiva acción coactiva, procedimiento en el cual se puede disponer el bloqueo de cuentas y propiedades tanto de la empresa o entidad, así como de quien ejerza la calidad de empleador.

Al no existir la posibilidad de imponer recurso alguno en sede administrativa, el empleador sancionado se ve en la necesidad de impugnar el acto administrativo por la vía judicial, lo cual implica incurrir en costas o en gastos, entre otras cosas, la contratación del patrocinio jurídico de un profesional del derecho.

Sin embargo, hay que destacar que esta acción en sede judicial tampoco le exime al empleador sancionado de pagar la multa que se le impuso en la resolución

administrativa ya que para proceder con la acción judicial primero debe haberse satisfecho el pago de la multa debido a que los actos administrativos gozan de presunción de legitimidad y ejecutoriedad de conformidad con lo dispuesto en el art. 68 del Estatuto Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, ERJAFE.

## **1.2. Antecedentes**

En la historia mundial se ha visto la lucha de los trabajadores por el reconocimiento de sus derechos para hacerle frente a la explotación laboral, este escenario no fue tan diferente para el Ecuador, en donde, de la misma forma los empleadores solían aprovecharse de su poder económico para de esa forma enriquecerse y satisfacer sus metas a costa del trabajo y del esfuerzo de sus trabajadores, con sueldos y actividades que mantenía a los trabajadores en las condiciones de relación laboral más precaria.

Según el Dr. Gustavo Durango Vela, en su libro Evolución del Derecho Tributario en el Ecuador (2010), los hechos históricos que se mencionan tienen sus antecedentes desde las épocas coloniales en donde los indígenas eran explotados por los españoles para que trabajen a beneficio de la corona española, entre otros trabajos insalubres y precarios como las mitas donde eran obligados a trabajar seis meses por año sin importar las condiciones inhumanas tanto que muchos de los indígenas perdieron la vida en este tipo de trabajos, así mismo los obrajes que era una forma de explotación hacia las mujeres y los niños en cuanto a las actividades de hilares o textiles (pág. 73-77).

Con el nacimiento de la República del Ecuador no existió mayores cambios en cuanto a la explotación, solo el reconocimiento de derechos solo para quienes se consideraban ciudadanos en esa época que según el art. 12 de la Constitución del Estado del Ecuador de 1830, consistía en “Ser casado o tener 22 años, tener una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos o una profesión, además saber leer y escribir” (Primer Congreso Constituyente, 1830).

Posteriormente aproximadamente en el siglo XX con el nacimiento de algunas manufactureras e industrias nació la clase obrera y en el año de 1916 el gobierno de

Leónidas Plaza Gutiérrez mediante decreto estableció la jornada de ocho horas diarias, disposición que fue burlada esto debido a que a pesar de que la disposición emanaba de la Constitución no era cumplida por los empleadores ni era exigida por las autoridades públicas, a raíz de estos sucesos la clase obrera se asoció y comenzaron las protestas y huelgas para exigir derechos a los trabajadores sobre todo la reducción de la carga horaria, esto desato en noviembre de 1922 una matanza de trabajadores (Ministerio de Turismo del Ecuador, 2017).

La Revolución Juliana de 1925, además de modernizar el Estado también significó la institucionalización de la clase trabajadora con la creación del Ministerio de Previsión Social y Trabajo, la caja de pensiones y la expedición de las primeras leyes laborales (Ministerio de Turismo del Ecuador, 2017).

Tras esos cambios la Constitución de 1929, en el gobierno de Isidro Ayora, fue la primera en reconocer derechos laborales a los trabajadores que entre otros derechos reconoce en su art. 151 numeral 18, dentro del Título XIII “De las Garantías fundamentales”:

A nadie se le puede exigir servicios no impuestos por la Ley. Los artesanos y jornaleros no serán obligados, en ningún caso, a trabajar sino en virtud de contrato. El Estado protegerá, especialmente, al obrero y al campesino, y legislará para que los principios de justicia se realicen en el orden de la vida económica, asegurado a todo un mínimo de bienestar, compatible con la dignidad humana. La ley fijará la jornada máxima de trabajo y la formal determinar los salarios mínimos, en relación, especialmente, con el coste de las subsistencias y con las condiciones y necesidades de las diversas regiones del país. También fijará el descanso semanal obligatorio y establecerá seguros sociales. La Ley reglamentará las condiciones de salubridad y seguridad que deben reunir los establecimientos industriales. Es obligatoria la indemnización de los accidentes del trabajo y se hará efectiva en la forma que las leyes determinen. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento (Asamblea Nacional, 1929).

Así mismo nace y se hace presente el derecho laboral con la intención de normar las relaciones jurídicas entre trabajadores y empleadores, estableciendo los derechos y obligaciones que tienen ambas partes, de esta forma, aprobándose en el Ecuador el 5 de agosto del año de 1938 el primer Código del Trabajo, mismo que ha sido reformado en múltiples ocasiones en las cuales se han logrado cambios significativos en beneficio de los trabajadores e imponiendo obligaciones a los empleadores (El Telégrafo, 2014).

La sociedad y el Estado, por años ha intentado tratar de recompensar y de devolver a determinados grupos de la sociedad, tanto los derechos como beneficios negados históricamente, esta compensación por desigualdad social genera las llamadas acciones afirmativas las cuales aparecen por primera vez en el *News Deal Wagner Act* de 1935, la cual fue definida como la obligación positiva del Departamento Nacional de Relaciones Laborales de Estados Unidos de remediar los actos de discriminación a la gente afro que ejercían los empleadores americanos, este fue el inicio para que se creen normas que prohibían categóricamente la discriminación a diferentes grupos sociales que habían sido históricamente vulnerados (trabajadores, mujeres, niños) e incentivaban la equidad social (Alma Arámbula Reyes, 2008).

De cierta forma este hecho ha ocasionado la sobre protección del Estado y la parcialización de las autoridades frente a temas de derecho, puesto que se ha ido avanzado en el reconocimiento de derechos enfocados a ciertos grupos que antiguamente fueron marginados de la sociedad, en consecuencia, en vez de conseguir una igualdad para todos han provocado una nueva desigualdad e inequidad jurídica.

Esta parcialización o la sobre protección a favor de los trabajadores con relación a los empleadores, conlleva a analizar la normativa laboral vigente en el Ecuador, en la cual se determina que los empleadores tienen más obligaciones que cumplir, que derechos frente a los trabajadores, descartando así una relación igualitaria y equitativa entre ambas partes y una verdadera justicia social, lejos del fin del Derecho Laboral que para la jurista Libia Reyes Mendoza: “nació a consecuencia de las necesidades de regular las relaciones entre el trabajador y el patrón, con la finalidad de ser equitativo los derechos y



obligaciones tanto uno para el otro y sostener el equilibrio social” (Reyes Mendoza, 2012, pág. 9).

El Estado ecuatoriano cataloga al trabajador como la parte más débil de la relación laboral, sobre todo por la vulneración de derechos y explotación que sufrieron a través de la historia, además porque el trabajador en su afán de mejorar su situación económica para sí mismo y para su familia es capaz de trabajar en las condiciones más inhumanas, insalubres o precarias, a su vez porque como trabajador le debe subordinación a su empleador que es el dueño del negocio y es quien a la final le da el trabajo para cubrir sus necesidades.

Esta protección del Estado se debe a que el derecho laboral se fundamenta en el interés social y esa es la razón de que su obligatoriedad y cumplimiento no puede entregarse a voluntad de las partes ya que la legislación social está creada justamente para crear una libertad efectiva entre las partes de esta forma compensando al trabajador en su inferioridad económica con una superioridad jurídica (Sergio Gamonal Contreras, 2013).

Por lo tanto, el Estado ecuatoriano en su intención de reivindicar y proteger al trabajador ha creado normas positivas y coercitivas, para que, mediante políticas públicas, las diferentes instituciones gubernamentales puedan exigir al empleador a través de sanciones el cumplimiento de los derechos que les corresponde a sus trabajadores.

Estas normas coercitivas normalmente se vuelven exigibles porque contemplan sanciones para sus infractores, provienen de la potestad administrativa sancionadora la cual es la facultad de la administración pública de imponer sanciones ante las infracciones de derecho administrativo. La potestad sancionadora según el Dr. Omar Mejía Patiño es:

Un conjunto normativo de disposiciones reguladoras de la actividad administrativa, que tiene como finalidad coadyuvar al cumplimiento de las tareas estatales que como consecuencia de su infracción, establecen la imposición de una sanción administrativa con observancia de los principios establecidos constitucionalmente (Omar Mejía Patiño, 2013).

La potestad sancionadora está íntimamente ligada a los principios de legalidad, tipicidad y reserva de ley lo que significa que tanto las faltas como las sanciones deben ser previamente establecidas en una norma con categoría de ley, es decir una norma que haya sido expedida por la Constitución o por el poder legislativo, en materia laboral puede ser por ejemplo el Mandato Constituyente Ocho que nació como una forma de erradicar la injusticia laboral ocasionada por el uso y abuso de los sistemas precarios de contratación laboral y tercerización, bajo el principio de estabilidad, remuneración justa, organización social y colectiva.

El Mandato Constituyente Ocho en su art. 7 señala:

Las violaciones de las normas del Código del Trabajo, serán sancionadas en la forma prescrita en los artículos pertinentes de dicho cuerpo legal y, cuando no se haya fijado sanción especial, el director regional del trabajo impondrá multas de un mínimo de tres y hasta un máximo de veinte sueldos o salarios básicos unificados del trabajador en general, (...). Igual sanción se impondrá en caso de violación de las regulaciones del presente Mandato (Asamblea Constituyente, 2008).

Mediante el Mandato Constituyente Ocho se otorga la potestad a los funcionarios del Ministerio del Trabajo para sancionar a los empleadores que incumplan con las disposiciones contenidas en dicho Mandato y en el Código del Trabajo. Hay que enfatizar que en esta disposición se habla de sanciones que no han sido fijadas o establecidas lo que es opuesto al principio del debido proceso; lo más preocupante es que justamente aquellas sanciones que no están debidamente reguladas son las mismas que impone directamente el director del trabajo, las cuales no van a ser impugnables de conformidad con el art. 629 del Código del Trabajo.

Al respecto, es importante identificar los procedimientos o vías que tanto el empleador como el trabajador pueden acudir para que sus derechos sean efectivamente respetados. El Código del Trabajo ecuatoriano contempla en su normativa dos vías: una administrativa y otra de carácter judicial:

En vía administrativa el ente regulador es el Ministerio del Trabajo a través de las diferentes Direcciones Regionales del Trabajo, mismas que se encuentran ubicadas estratégicamente en todas las provincias del Ecuador.

En el caso del trabajador, deberá acudir a la Dirección Regional del Trabajo que le corresponda por su domicilio y será atendido por un inspector del trabajo quien conocerá e investigará la denuncia y al final realizará un acta resolutoria la cual podrá contener: 1. Acuerdo entre las partes. 2. Disposición para el archivo de la causa. 3. En caso de que el inspector de trabajo a su criterio considere la omisión o el incumplimiento por parte del empleador, se le dispondrá el cumplimiento de la resolución y la imposición de una multa según lo previsto en la ley, además de establecerá un término improrrogable para el pago de esa multa, esta sanción de conformidad con el art. 629 de Código del Trabajo no podrá ser impugnada.

Es importante señalar que los trabajadores pueden interponer denuncias hacia sus empleadores y ex empleadores sobre cualquier causa u obligación determinada en el Código del Trabajo alegando su incumplimiento y sin ningún procedimiento previo establecido para el efecto.

Cuando los empleadores reclaman en vía administrativa por incumplimiento a las normas del Código del Trabajo cometidas por un trabajador, este requerimiento será posible únicamente por las razones o causales que se han determinado en el art. 172 del Código de Trabajo, en este caso el empleador acompañado de un profesional del derecho interpondrá la solicitud de visto bueno ante el Ministerio del Trabajo para que un inspector lo resuelva. El trámite de visto bueno está regulado por el Acuerdo Ministerial No. MDT-2021-219 sobre la Normativa Técnica que Regula el Procedimiento de Visto Bueno, la cual determina que el COGEP será la norma supletoria de todo lo que no se haya establecido o previsto en el Acuerdo Ministerial.

Una vez que avoque conocimiento el inspector del trabajo, calificará la solicitud y dispondrá la notificación a la parte trabajadora misma que se realizará dentro del término de veinticuatro horas y concederá a la otra parte el término de dos días para su

contestación, la cual deberá hacerlo acompañado de un profesional del derecho; con la contestación o sin ella, el inspector del trabajo señalará fecha y hora para convocar a diligencia de investigación.

La diligencia de investigación se desarrolla en dos fases, la primera fase es de saneamiento, fijación de los puntos de debate y conciliación; la segunda fase es de prueba y alegatos. Para constancia de lo actuado el inspector del trabajo elaborará un acta con la transcripción de lo actuado la cual deberá ser firmada por él, las partes procesales y los informantes o testigos. Una vez finalizada la diligencia de investigación el inspector del trabajo resolverá concediendo o negando la solicitud de visto bueno dentro del término de tres (3) días.

Si el inspector de trabajo concede el visto bueno al empleador este último podrá dar por terminado el contrato de trabajo sin pagar indemnizaciones, no obstante, el empleador está obligado al pago de todos los haberes laborales que le correspondan al trabajador y aunque el inspector del trabajo haya determinado que el trabajador incurrió en una falta, ni el Acuerdo Ministerial No. MDT-2021-219, ni ninguna otra norma prevé sanciones, ni multas a los trabajadores.

Si la falta del trabajador es tan grave que conlleva a su vez controversias en materia civil o penal, el empleador deberá seguir las acciones judiciales de las que se crea asistido, aunque de todas formas el pago de la liquidación y los haberes laborales deben ser pagados al trabajador dentro del plazo de treinta (30) días contados desde la terminación de la relación laboral y el acta de finiquito deberá ser registrada en el Sistema Único del Trabajo; en caso de incumplir esta disposición el Ministerio del Trabajo impondrá al empleador una multa de doscientos dólares y le obligará al cumplimiento del pago de la liquidación a su ex trabajador, dándole al empleador el plazo de quince (15) días para que lo haga. Si, el empleador insiste en incumplir esta disposición será sancionado nuevamente por la misma causa, bajo el mismo proceso y se le impondrá la misma multa hasta que cumpla con el pago y el registro del acta de finiquito, de conformidad con el Acuerdo Ministerial No. MDT-2017-0135.

Sí, el inspector de Trabajo niega la solicitud de visto bueno y cuando el empleador haya pedido la suspensión de labores del trabajador de conformidad con el art. 622 del Código del Trabajo, el empleador está obligado a entregar al trabajador el valor equivalente a la última remuneración recibida y reintegrarle a su trabajo bajo el conocimiento de que si se niega o incumple esta disposición pueda incurrir en sanciones e indemnizaciones correspondientes al despido intempestivo.

Es importante señalar que el procedimiento administrativo de visto bueno va a estar dirigida por un inspector del trabajo, el cual no sabe cómo llevar a cabo una audiencia bajos los términos del COGEP sobre todo al calificar cada momento procesal que se desarrolle en la audiencia, además hay que tomar en cuenta que en realidad lo que se lleva a cabo en la Inspectoría del Trabajo no es una audiencia más bien, es una diligencia de investigación sin embargo, se usa al COGEP como norma supletoria para que se lleve a cabo este procedimiento.

Es necesario precisar que la vía administrativa no es un paso indispensable para seguir puesto que, de conformidad con la ley, la parte interesada podrá directamente acudir a la vía judicial para hacer valer los derechos de los que se crea asistida.

En la vía de carácter judicial, el proceso a seguir es igual para trabajadores y empleadores, en este caso la parte accionada propondrá ante la autoridad competente, sus pretensiones contenidas en la demanda, de conformidad con el art. 575 del Código del Trabajo: “Las controversias individuales de trabajo, se sustanciarán en procedimiento sumario conforme lo prevé el Código Orgánico General de Procesos” (Asamblea Nacional, 2005).

La demanda deberá contener los requisitos establecidos en el art. 142 del COGEP, una vez calificada la demanda se procederá a citar a la otra parte con el contenido de la misma y el juez otorgará el término de quince (15) días para la otra parte conteste; con la contestación o sin ella el juez convocará a audiencia única misma que se celebrará en el término de treinta (30) días contadas desde la contestación de la demanda.

Este procedimiento sumario de conformidad con el art. 333 del COGEP, se resuelve en una sola audiencia que se desarrollará en dos fases, la primera fase es de saneamiento, fijación de los puntos de debate y conciliación; la segunda fase es de prueba y alegato. El juez durante toda la audiencia, sobre todo, al momento de resolver debe pronunciarse de forma motivada y oral. Una vez que el juez ha resuelto la controversia emitirá también su sentencia de forma escrita y la parte interesada podrá interponer recurso de apelación.

Las dos vías mencionadas (según el derecho Constitucional) deben permitir la impugnación de cualquiera de las resoluciones; sea una resolución o acto administrativo en sede administrativa o una sentencia emitida por el órgano judicial, de conformidad al art. 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que expresa claramente: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948).

Al respecto la Corte Nacional de Justicia en la Resolución No. 15 2017 manifiesta lo siguiente:

De acuerdo con esta norma constitucional, toda persona que sea parte en un procedimiento tiene el derecho constitucional al recurso (aunque el constituyente no haya determinado su naturaleza) contra la decisión que lo resuelva; dicho en otras palabras, quien es parte de un procedimiento tiene derecho a impugnar la decisión, y que ésta sea revisada por otro órgano, generalmente superior (Corte Nacional de Justicia, 2017).

Sin embargo, al momento en que el director regional de Trabajo impone una multa al empleador, además de que no existe la posibilidad de impugnar dicha sanción mediante vía administrativa según lo determinado por el art. 629 del Código del Trabajo, tampoco se ha previsto un trámite o procedimiento sancionador previo donde se pueda determinar la falta y la multa que le corresponde al empleador por la infracción cometida lo que inobserva al art. 76 numeral 3 de la Constitución del Ecuador:

Nadie podrá ser juzgado, ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento (Asamblea Constituyente, 2008, pág. 34).

Expresión que concuerda con el art. 426 de la Constitución del Ecuador al señalar: No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos (Asamblea Constituyente, 2008).

Es importante recordar que el Ministerio del Trabajo es un organismo del sector público y en consecuencia a través de sus autoridades y dependencias emite actos administrativos.

El acto administrativo de conformidad con el art. 98 del Código Orgánico Administrativo COA (...) es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa.

A pesar de ello, el Ministerio del Trabajo no ha tomado en cuenta que al no existir una norma especial que establezca un procedimiento sancionador se debe proceder conforme determine la norma general en este caso el Código Orgánico Administrativo (COA) que en su artículo 1 señala: “Este Código regula el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público” (Asamblea Nacional, 2017).

Consecuentemente, para que el Ministerio del Trabajo pueda legalmente imponer multas al empleador debería observar las disposiciones establecidas en el COA puesto que de conformidad con las Disposiciones Transitorias claramente establece:

“Deróguense todas las disposiciones concernientes al procedimiento administrativo, procedimiento administrativo sancionador, recursos en vía administrativa, caducidad de las competencias y del procedimiento y la prescripción de las sanciones que se han venido aplicando. (Asamblea Nacional, 2017).

Bajo esta disposición el Ministerio del Trabajo debería apegarse a lo que dispone el COA, de esta manera garantizar un procedimiento previamente establecido ya que de conformidad con el numeral 2 del art. 248 del Código Orgánico Administrativo: “En ningún caso se impondrá una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento” (Asamblea Nacional, 2017).

Es importante destacar que bajo el principio de tipicidad son infracciones administrativas las acciones u omisiones que se haya previsto en la ley, por tanto, a cada infracción le corresponde una sanción administrativa (Asamblea Nacional, 2017).

Todo lo que se ha analizado hasta aquí permite deducir que el proceso administrativo sancionatorio que lleva a cabo el Ministerio del Trabajo a través de sus inspectores en realidad carece de coherencia jurídica, pues sus normas no llevan relación con las normas Constitucionales o las normas establecidas en el Código Orgánico Administrativo.

El procedimiento sancionador del Ministerio del Trabajo es una fiel muestra de la inobservancia de los principios de constitucionales del debido proceso y seguridad jurídica, en la cual se perjudica a las dos partes de la relación laboral, pero más aún a los empleadores. Sin embargo, hay que recordar que todas las personas son iguales ante la ley, por ende, tienen derecho a un proceso justo.

### **1.3. Objetivos de la Investigación**

#### ***1.3.1. Objetivo General***

Analizar la procedencia de la impugnación en la vía administrativa de las multas emitidas por el director regional del trabajo.



### ***1.3.2. Objetivos Específicos***

Examinar la normativa ecuatoriana e internacional vigente sobre el derecho a la impugnación de un acto administrativo e identificar las doctrinas concordantes en materia laboral, supremacía constitucional y el debido proceso en el Ecuador.

Realizar un análisis de la aplicación del artículo 629 del Código del Trabajo en la Inspectoría de Trabajo de Imbabura.

Proponer un modelo de impugnación o reclamo en sede administrativa contra las multas emitidas por el director regional del trabajo.

### **1.4. Justificación**

La presente investigación es de vital importancia para toda la población ecuatoriana, debido a lo que significa el Ministerio de Trabajo como una primera instancia en la solución de conflictos entre empleador y trabajador, ya que supone para ambas partes una justicia accesible debido a su economía procesal, soluciones prontas, evitando incurrir en gastos innecesarios.

Esta investigación analiza un derecho humano constitucionalmente reconocido que es el derecho a recurrir, y en torno a él, la problemática diaria con la que el empleador ecuatoriano se enfrenta, ya que el Código del Trabajo le limita la posibilidad recurrir contra aquellas multas impuestas por el director regional del trabajo, por lo tanto, limita su derecho a que sus inconformidades sean escuchadas.

Esta investigación es novedosa y original debido a que no hay ningún documento u estudio relevante en donde se hable sobre la procedencia de impugnación en este tipo de casos y es posiblemente esa la razón por la que no se haya realizado las modificaciones correspondientes en las leyes laborales, ya que no se ha tomado en cuenta que la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador señalan la posibilidad de recurrir de todo acto administrativo emanado por autoridad pública, más aún ya que no existe un proceso administrativo sancionador previamente establecido.

Es factible ya que se contó con todos los elementos disponibles de carácter normativo, doctrinario y de campo para realizar una investigación profunda que permita desarrollar los fundamentos concretos con los cuales se debería impugnar administrativamente una multa impuesta por el director regional del trabajo.

La presente investigación tiene concordancia con los objetivos del “Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021, Toda una vida”, en cuanto a la observancia de uno de sus objetivos primordiales como lo es la garantía y cumplimiento de los Derechos Constitucionales. De igual forma se enmarca en el pilar de sustentabilidad y desarrollo equitativo en base a su primer eje que presupone derechos para todos durante toda la vida.

Así mismo, guarda relación con el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 de Ecuador, específicamente con el Eje económico: “Trabajo, empleo, reducción de brechas laborales y emprendimiento”, en donde su objetivo central es generar oportunidades de empleo digno y crear equidad social.

Por último, esta investigación es un aporte útil para los profesionales del derecho, empleadores y público en general para que les sirva en el ejercicio diario para solventar y lograr que se respete el derecho constitucional que toda persona tiene de recurrir un fallo o resolución dentro de cualquier tipo de procedimiento de conformidad con las garantías Constitucionales.

## CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO

### 2.1. Derecho al trabajo

#### 2.1.1. Principios del derecho laboral

Tomando en consideración que los principios del derecho son una fuente importante para la creación de normas para la sociedad, sin duda alguna dentro del derecho laboral juegan un papel importante para la creación de todo tipo de derechos de los trabajadores, en tal sentido además de los principios propios del derecho, en el ámbito laboral se presentan los siguientes:

a) Irrenunciabilidad

Si bien es cierto en los ordenamientos jurídicos occidentales existe la posibilidad de renunciar a ciertos derechos subjetivos, sin embargo, dentro de esos mismos ordenamientos se ha planteado que “existen derechos inalienables, inherentes a la dignidad humana y anteriores al reconocimiento del Estado, que no pueden ser materia de negociación jurídica” (Pacheco, 2015, pág. 8), es decir se los conoce como derechos indisponibles, por lo que se le impone cierto límite a la personas para actuar frente a éstos derechos entendiendo que pueden ponerse a sí mismos frente a una situación de debilidad por la ignorancia del sentido de los derechos.

En el ámbito del derecho civil se tiene como punto de partida la posibilidad de plantear la renunciabilidad de los derechos y de esta forma, llegar a un consenso entre las partes, aplicando inclusive métodos alternativos de solución de conflictos, sin embargo, en el derecho al trabajo se entiende que lo primordial es la protección del trabajador, es por ello que en los ordenamientos jurídicos se ha visto la necesidad de que los derechos de los trabajadores sean irrenunciables, es decir un principio a favor de los trabajadores; los derechos de los trabajadores son derechos humanos, los cuales son innegociables, inembargables e irrenunciables, el principio de irrenunciabilidad está en concordancia con el principio de *nulidad del pacto de renuncia*, el mismo que supone la ilegalidad de las estipulaciones que busquen disminución de beneficios o vulneración de derechos laborales que se encuentren establecidos en la Constitución y la ley, dicha alegación puede ser realizada por el juez de oficio, aunque el trabajador no la haya alegado.

En tal sentido, la renuncia del trabajador de los derechos y beneficios que le corresponden como tal se encuentra prohibida por la ley ya que es un derecho social, entendiéndose que no solo se estaría vulnerando los derechos netamente del trabajador, sino que además de todas aquellas personas que dependen de él económicamente, por lo que el principio de irrenunciabilidad además de ser un principio, es un punto de partida para la creación de disposiciones normativas que aseguren y garanticen los derechos consagrados en la constitución.

#### b) Intangibilidad

Tomando en consideración que la intangibilidad en el sentido estricto significa que no se pueden tocar, es sin duda indispensable nombrar que los derechos de los trabajadores deben ser garantizados y por ninguna circunstancia pueden ser disminuidos o restados, sino que más bien deben crearse planes, programas, proyectos e incluso normativa que amplíen el ejercicio y el respeto de los derechos de los trabajadores, por lo expuesto se conoce que dichos derechos son intangibles.

A lo largo de la historia del derecho laboral y de las conquistas realizadas por los empleados busca siempre que se exija el derecho para su ejercicio con el fin de obtener una remuneración justa, un reconocimiento social y además normas adjetivas y subjetivas que aseguren el ejercicio de los derechos que por años lo han buscado. De tal modo, la Corte Constitucional ha manifestado sobre el tema que:

El concepto de intangibilidad de los derechos laborales implica que ninguna ley o decreto puede establecer normas que menoscaben los derechos otorgados a los trabajadores, lo que es conocido como inderogabilidad *in peius*, ya que las normas que conforman los Derechos Laborales sirven como un mínimo para las normas posteriores que solo podrán mejorar dichas condiciones, nunca empeorarlas. Mediante este principio, las condiciones más beneficiosas otorgadas a los trabajadores no pueden ser desmejoradas por la ley ni por la voluntad colectiva o individual, sirven como una base a partir de la cual se busca mejorar las condiciones laborales del trabajador. (Despido intempestivo, 2009)

En concordancia con lo que se establece con anterioridad, y, además con lo manifestado por la Corte Constitucional de Justicia sin duda se establece que en el Ecuador en las disposiciones normativas se toma en consideración principios de derecho y en el sentido estricto principios propios del derecho laboral, entonces, busca mejorar en todo momento las condiciones laborales del trabajador siendo estas una base para futuras disposiciones que deben mejorar aún más las condiciones dentro de las que se desempeñan. En definitiva, ninguna norma podrá establecer disposiciones que menoscaben o impidan el ejercicio de los derechos que se establecen en la Constitución como una suprema garantista de derechos y justicia para la sociedad.

c) In dubio pro-operario

En vínculo con los principios que se mencionan dentro del derecho laboral, uno de ellos se conoce como aquel donde exista duda en un caso específico se aplicará aquel más favorable al trabajador, ya que en derecho se ha visto la existencia de normas oscuras, o, a su vez, vacíos legales sobre un determinado caso o aspecto, para lo cual se crea este principio para se aplique en el sentido más protector hacia el trabajador. Para lo cual, incluso el Código de Trabajo lo define de tal forma que “En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, los funcionarios judiciales y administrativos las aplicarán en el sentido más favorable a los trabajadores” (Código del Trabajo, 2012).

De lo cual, de manera clara y sin duda efectiva señala que los funcionarios administrativos o judiciales deberán aplicar las disposiciones normativas en favor de los trabajadores incluso cuando admita varias interpretaciones, ya que se debe utilizar la más ventajosa al trabajador, constituyendo este principio como una de las grandes conquistas que han realizados los trabajadores a lo largo de la historia, en vista de que siempre se han encontrado en indefensión frente al más fuerte dentro de la relación laboral, tratando de balancear las obligaciones que se contraen con el contrato laboral y por otro lado las relaciones entre obreros y patronos. Hay autores que definen al principio in dubio pro operario de la siguiente manera:

Es un principio de carácter interpretativo que ordena o dirige al juez a elegir entre varios sentidos posibles de una norma, aquel que sea más favorable al trabajador. Este principio produce una interpretación teleológica de la norma, ya que toma en cuenta su finalidad, que, como cualquier norma del Derecho Laboral, consiste en la tutela del obrero. (Moglia, 2008, pág. 45)

Además de ser un principio que otorga al trabajador la posibilidad de que su condición no se vea afectada, sin duda se ha establecido como un principio interpretativo donde el juez como administrador de justicia o a su vez aquellas personas que desempeña su labor en el ámbito administrativo dentro de la cual se decida sobre la condición del obrero se ha de tomar en cuenta que se debe aplicar la norma en el sentido que más favorezca al trabajador buscado el fin primordial tanto del derecho como de la rama del derecho laboral que es la tutela de los trabajadores, sin embargo, por la naturaleza del principio no es asimilable al *in dubio pro deudor* que es utilizado en materia civil, mismo que hace referencia a la desigualdad del deudor frente al acreedor.

#### d) Primacía de la realidad

Este principio dentro del derecho laboral hace referencia a aquella realidad de los hechos, dentro de lo que muchos autores han planteado que es la forma en cómo debe observarse el contrato en la realidad de los hechos entendiendo que si bien la relación laboral nace de un contrato, se debe tomar en consideración que es necesario vincular la realidad de los hechos ya que se ha evidenciado que lo que se encuentra en documentos, acuerdos o contratos no siempre se asemeja a la realidad de la práctica del trabajo en sí.

En todo momento laboral se debe tomar en consideración la realidad de los hechos que han sucedido en el ámbito laboral, es decir que no solo se puede tomar como base lo establecido en el contrato entre empleador y empleado, sino que más bien se debe apegar a la realidad de los hechos que se han establecido entre la parte fuerte y la parte débil, aplicando las disposiciones normativas dentro de las cuales se permite el ejercicio de los derechos de los trabajadores.

Entonces, significa que “En caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que surge de documentos o acuerdos, debe darse preferencia a lo primero, es decir a lo que sucede en el terreno de los hechos” (Podetti, 2016, pág. 149), sin diferencia de lo que se ha planteado con anterioridad refiere a que siempre debe primar los hechos que han sucedido entre las partes contractuales más que lo que se encuentre establecido en el contrato de trabajo, además, siempre que se evidencie algún tipo de incongruencia entre lo establecido en el documento y en la realidad de los hechos.

e) Continuidad de la relación laboral

Para muchos doctrinarios se ha planteado la continuidad de la relación laboral como un principio dentro del cual puede:

Verse afectada de dos maneras: en el ingreso, si este se produce en términos de temporalidad, atado a un contrato por plazo determinado; en la salida, permitiendo el despido sin justa causa o sujetándolo apenas a requisitos de fácil cumplimiento por el empleador. (Pacheco, 2015, pág. 13)

El principio de continuidad de la relación laboral surge en protección del trabajador en cuanto a su estabilidad laboral, de esta manera asegura que el contrato laboral sea a tiempo indefinido ya que existen otro tipo de contratos como por ejemplo el temporal, el eventual y el ocasional los cuales como sus mismos nombres lo indican suponen un tiempo limitado de duración de la relación laboral. Además, el principio de continuidad condiciona y fortalece las leyes laborales en favor de los trabajadores para que de esta forma el empleador no pueda por su sola voluntad unilateral y arbitraria dar por terminado un contrato laboral.

f) Protector

El principio laboral protector tiene como principal propósito el hecho de nivelar desigualdades, es decir “La idea central en que el derecho social se inspira no es la idea de la igualdad entre las personas, sino la nivelación de las desigualdades que entre ellas existen” (Pasco, El principio protector en el derecho procesal del Trabajo, 2010, pág. 97), por lo que, se ha buscado a lo largo de la historia que si bien no es posible la creación de

normas o supuestos de derecho que pongan en igualdad de condiciones a la sociedad y en el caso en particular a los trabajadores, es indispensable entonces crear supuestos de derecho que permitan corregir dichas desigualdades con la generación de otras “desigualdades”, existiendo siempre una relación jurídico- laboral entre el empleador y el trabajador ha sido a lo largo del tiempo una gran posición de desequilibrio frente al más fuerte, por lo que, se ha visto la necesidad de que se generen nuevas formas de manifestación de los trabajadores frente a abusos o excesos del poder.

En tal sentido, el principio protector lo que busca es que se genere la protección del más débil, y múltiples doctrinarios han acordado denominar este principio como “principio de disparidad social”, buscando atenuar las desigualdades promoviendo la creación de otro tipo de disposiciones que generan un sentido inverso, por otro lado, el principio protector se ha creado por “desigualdad inherente a la relación de trabajo, que determina que haya una parte fuerte –el empleador–, plétórica de poderes, y otra parte débil –el trabajador–, cargada de deberes” (Pacheco, 2015, pág. 6), si bien es cierto tiene semejanza con principios del derecho en general y que deberían aplicarse en todas las áreas del derecho, es indispensable tomar fuerza en el derecho laboral ya que al existir un contrato de trabajo emitido de forma voluntaria por las partes, se evidencia una supremacía de uno sobre otro tanto en el ámbito laboral, económico y jurídico.

Es decir, el principio protector se “genera una desigualdad de signo inverso, un derecho deliberadamente des igualador que atribuya privilegios al débil al tiempo de limitar las atribuciones del fuerte, poniendo fin al absolutismo patronal” (Pasco, 2009, pág. 7), en tal sentido, si bien es cierto lo que dentro del derecho se pretende es que todos dentro de la sociedad tengan igualdad real y legal, sin embargo a lo largo de la historia de formación del derecho laboral se han vulnerado un sin número de derechos a los trabajadores por lo que se pretende crear principios y normas que favorezcan al trabajador y con ello se genera cierta desigualdad frente al empleador, que podrá tratarse de un poder abusivo por el contrato que lo pone como una “autoridad”, siendo ésta la principal diferencia de este principio protector con el de igualdad jurídica presente en el derecho privado.



g) Libertad sindical

Todos los trabajadores tienen la facultad de asociarse libremente en asociaciones que impulsen y se fundamenten en la garantía de los intereses profesionales, ligado este principio al derecho constitucional de libre expresión por lo que podrán intervenir en aquellas condiciones laborales que les afecten directamente, siendo ésta una de las pocas formas en las que los empleadores les oigan y les tomen en consideración todas aquellas quejas o aciertos que se han desarrollado dentro del vínculo laboral.

Pudiendo en este sentido asociarse y fundar organizaciones que tengan como fin promover y además defender los intereses de la asociación, ya que en múltiples ocasiones se han visto vulnerados varios derechos por la falta de representación con estrategias tanto en casos imprevistos y concretos como a lo largo de su prestación laboral. Dentro de este principio se pueden desprender varios subprincipios que lo que permiten es una verdadera fundamentación, es decir, se detalla la participación en las circunstancias propias de su condición como trabajador, además, permite la auto tutela colectiva en defensa de todos los derechos que le corresponden, siendo medidas de acción rápida y directa de los afectados de la vulneración de derechos.

Se genera cierta autonomía normativa dentro de la cual permite que los sindicatos y los dirigentes sean quienes negocien o se enfrenten a los empleadores estableciendo convenios o acuerdos colectivos que darán paso a una verdadera garantía de los derechos que por muchos años se han visto disgregados y sin protección alguna frente a la relación de superioridad que se enfrenta con el empleador.

***2.1.2. Derechos y obligaciones del trabajador***

***2.1.2.1. Derechos***

a) Derecho a un trabajo digno

El trabajo digno es entendido como un derecho fundamental de los seres humanos, entonces nadie puede ser obligado a trabajar en contra de su voluntad y menos aún en condiciones precarias o bajo explotación laboral, además, dentro de la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (1998), los Estados

se comprometen a garantizar el respeto de todos los derechos mediante la adecuación de leyes y prácticas para garantizar el ejercicio de una manera efectiva.

La implementación de los derechos fundamentales del trabajador es indispensable para el funcionamiento de la sociedad, la libertad de asociación, la abolición del trabajo forzoso, la erradicación del trabajo infantil son unos de los preceptos que garantizan el ejercicio verdadero del derecho al trabajo digno. Todo el trabajo debe estar acorde con la libertad de ejercer cualquier profesión lícita sin ninguna injerencia, y, un trabajo con dignidad que debe cumplir con un mínimo de condiciones justas.

b) Igualdad entre hombres y mujeres

Uno de los principios y derechos fundamentales que establece a Organización Internacional del Trabajo es la igualdad entre hombres y mujeres, entonces señala que “si un hombre y una mujer realizan trabajos de igual valor se les pague también igual salario.” (Organización Internacional del Trabajo, 2009, pág. 8).

c) No discriminación

La discriminación puede presentarse en distintas maneras, la discriminación de hecho se entiende por aquella discriminación que se da en las prácticas sociales es decir por las condiciones propias de las personas por su condición de mujer o de personas mayores. El otro tipo de discriminación que puede presentarse es la discriminación de derecho, misma que se encuentra establecida en la ley, dando un distinto trato a un sector en específico, es decir pueden significar un grado de discriminación establecida en la ley sobre un tema específico al que afecte a una persona y a otra no.

Entonces, uno de los derechos del trabajador manifiesta que no se podrá presentar discriminación alguna sobre algún trabajador, por ninguna de las condiciones sean éstas por sexo, etnia u otra que puedan establecer.

d) Libertad sindical

La libertad de asociación es un derecho humano, este derecho es tanto de los empleadores como de los trabajadores, busca que existan beneficios por asociarse y

defender sus intereses para el mejoramiento de las condiciones laborales, para lo cual, dentro del derecho internacional se han establecidos varios convenios, el convenio Nro. 87 y 92 de Organización Internacional del Trabajo (1950), (1949), señala que los trabajadores tienen el derecho a constituir organizaciones y de afiliarse sin distinción entre los trabajadores, además, elegir las autoridades que las van a representar y a organizar, buscando siempre proteger el ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores, mismos que por mucho tiempo fueron rezagados y dejados a un lado.

Entonces, la negociación colectiva es una de la forma más antigua de diálogo social entre los trabajadores con su respectivo representante y los empleadores, permitiendo buscar soluciones conjuntas a los problemas concretos que se presentan de acuerdo con las condiciones laborales que se suscitan en el entorno, buscando la creación de sociedades democráticas.

e) Percibir un salario

En la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el artículo 14 se establece: “Toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2020), en tal sentido, como establece la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, a igual trabajo igual remuneración siendo un derecho, deberá reunir las características de un nivel de vida digna para el trabajador y para su familia.

El Estado debe establecer normas, mecanismos o programas dentro de los cuales se establezcan un salario mínimo como una retribución al trabajo realizado, añadiendo además una jornada máxima legal, dentro de las cuales se deberá asegurar la satisfacción de las necesidades vitales para proporcionar tanto para el trabajador como para la familia el cubrimiento de las necesidades básicas.

Del mismo modo, “La remuneración es elemento esencial del contrato de trabajo, y aunque en la fijación de su monto prevalezca o predomine la voluntad patronal, allí

donde no existe convención colectiva” (Pasco, 2017, pág. 225), entonces, con lo que refiere el autor se ha establecido que el nexo que une al contrato de trabajo entendiéndose que es una obligación bilateral dentro de la cual se establece que una persona deberá prestar su mano de obra (trabajador) y la otra se beneficiará de aquello y pagará la remuneración o salario que corresponde. Entonces, la remuneración es la condición que debe incorporarse de manera efectiva dentro del contrato ya que será la retribución del trabajo que se preste para el empleador.

Además, dentro de lo cual no puede presentarse una prohibición de descuentos indebidos, es decir la reducción de montos del salario que no corresponden al trabajador, en tal sentido, los únicos descuentos son aquellos que se establezcan en el contrato de trabajo y aquellos que corresponden al Seguro Social, entonces, sólo se permitirán aquellas deducciones voluntarias de aquello decidido por el trabajador o lo establecido por la ley.

#### ***2.1.2.2. Obligaciones***

Con las obligaciones se entiende como aquellas condiciones de dar, hacer o no hacer algo mismos que se derivan de ciertos actos que son permitidos por la ley y que otorgan dicho valor de ejecución, en tal sentido, se considera que las obligaciones son actos que debe cumplir el trabajo por así estar contenidas en el contrato de trabajo y además en la normativa.

De manera expresa el Código de Trabajo en el artículo 45 señala que el trabajador debe “a) Ejecutar el trabajo en los términos del contrato, con la intensidad, cuidado y esmeros apropiados, en la forma, tiempo y lugar convenidos” (Código del Trabajo, 2012), dentro de esta obligación se está en las condiciones que se han establecido entre las partes, entendiéndose que todo lo estipulado dentro del contrato existe y es posible de realizar por las partes, siendo que se debe desarrollar las actividades a las cuales se destina su conocimiento en el lugar donde se conviene, sin duda la forma principal de evidenciar esta obligación del trabajador es en el contrato de trabajo, mismo que no debe contener cláusulas dentro de las que se pueda configurar abuso sobre el trabajador.

Por otro lado, dentro del mismo Código se ha hecho claro la existencia de otras obligaciones tales como:

b) Restituir al empleador los materiales no usados y conservar en buen estado los instrumentos y útiles de trabajo, no siendo responsable por el deterioro que origine el uso normal de esos objetos, ni del ocasionado por caso fortuito o fuerza mayor, ni del proveniente de mala calidad o defectuosa construcción. (Código del Trabajo, 2012)

Si bien es cierto a lo largo de la historia y de las necesidades de los seres humanos se han ido acoplando los trabajos, es indispensable que todos cuenten con condiciones mínimas para una correcta labor, para lo cual, los empleadores deben entregar a los trabajadores en correctas condiciones los bienes, documentos o instrumentos que sean de uso propio del trabajo, para lo cual los trabajadores al momento de cese de las funciones deben devolver los instrumentos en iguales condiciones en las que el empleador las entregó, dejando a salvo aquellas condiciones que sean de uso propio o aquellos bienes u objetos que han sufrido daños por caso fortuito o fuerza mayor. En tal sentido, se considera esta obligación como compartida ya que tanto el empleador como el trabajador deben entregar los instrumentos en condiciones óptimas en las cuales el trabajo se desarrolle con total normalidad.

Tomando como base que las obligaciones de los trabajadores guardan concordancia una con la otra y además con las obligaciones de los empleadores se ha añadido aquella que define que:

c) Trabajar, en casos de peligro o siniestro inminentes, por un tiempo mayor que el señalado para la jornada máxima y aun en los días de descanso, cuando peligran los intereses de sus compañeros o del empleador. En estos casos tendrá derecho al aumento de remuneración de acuerdo con la ley. (Código del Trabajo, 2012)

Normalmente se evita que un trabajador realice sus labores en situaciones de peligro o de riesgo inminente, sin embargo, existe una obligación moral implícita en la

relación laboral que en este caso implica por parte del trabajador la solidaridad con sus propios compañeros y su empleador, y, por parte del empleador pagarle a su trabajador un valor adicional al que normalmente percibe en su remuneración cuando ejecuta su trabajo en condiciones peligrosas.

Añadiendo a lo que se ha expuesto con anterioridad se ha de plantear que se debe “d) Observar buena conducta durante el trabajo” (Código del Trabajo, 2012), pese a que es una obligatoriedad de la sociedad, se ha de establecer que también los trabajadores deben guardar la debida compostura en las actividades laborales que se les ha encomendado, todo esto conlleva actuar con ética, llevar un ambiente laboral acorde y apto para desempeñar un trabajo en equipo. Del mismo modo, debe “e) Cumplir las disposiciones del reglamento interno expedido en forma legal” (Código del Trabajo, 2012), además de cumplir con las disposiciones legales generales de los trabajadores es indispensable que se sometan y tengan en cuenta para el desarrollo de su trabajo el reglamento o normativa interna de los empleadores, es decir, conocer las políticas, misión, visión y todas aquellas disposiciones dentro de las cuales se haga conocer las reglas o normas de comportamiento además de aquellas propias a las actividades a desempeñar.

Del mismo modo, es necesario que el empleador “f) Dar aviso al empleador cuando por causa justa faltare al trabajo” (Código del Trabajo, 2012), con el fin de que el empleador pueda suplir las actividades encomendadas al trabajador para que el desarrollo normal de toda la pirámide de trabajo se mantenga, además de encontrarse establecido en el Código de Trabajo los empleadores en los reglamentos o disposiciones detallan este particular, sin duda, la comunicación entre el trabajador y el empleador es de suma importancia, por lo que en caso de ausencia se deberá señalar las razones de la inasistencia y con ello la comunicación.

Concatenado con la disposición anterior, el trabajador deberá “g) Comunicar al empleador o a su representante los peligros de daños materiales que amenacen la vida o los intereses de empleadores o trabajadores” (Código del Trabajo, 2012), entonces, las actividades laborales tienen dos partes sin duda importantes para el desempeño correcto

del trabajo, es decir, si bien el empleador está en la obligación de entregar los instrumentos en condiciones óptimas, es el trabajador el que se encuentra en uso de los mismos y por lo tanto ante desperfectos de fabricación, uso o daños de la maquinaria, este deberá comunicar con la brevedad posible al empleador ya que puede verse en riesgo la vida de los trabajadores y empleador o a su vez de los intereses del empleador.

La confidencialidad dentro del ámbito laboral se ha convertido en los últimos tiempos un asunto de suma importancia, puesto que para cualquier actividad comercial se está frente a condiciones, secretos o bases de datos que han sido de trabajo para el empleador, por lo que, el trabajador deberá “h) Guardar escrupulosamente los secretos técnicos, comerciales o de fabricación de los productos a cuya elaboración concurra, directa o indirectamente, o de los que él tenga conocimiento por razón del trabajo que ejecuta” (Código del Trabajo, 2012), en la actualidad de acuerdo a la labor que se desempeñe, dentro de los contratos se ha establecido la cláusula de confidencialidad, la misma que por la condiciones de trabajador y del acceso a datos confidenciales, documentos, instrumentos o formas de fabricación de uno u otro producto pretende asegurar al empleador que aquellas no podrán ser reveladas por lo menos por un tiempo prudente, además que en varios de los contratos se ha establecido que no aquellos trabajadores que deben de prestar los servicios para determinado empleador no podrán abrir un negocio idéntico al que pudieron tener acceso. Todo esto además se encuentra en concordancia con lo que establece el artículo 47,183 y 201 de la Ley de Propiedad Intelectual, referentes a la construcción, elaboración o creación de bienes, servicios u objetos dentro de la empresa.

Finalmente se ha definido que los trabajadores también deben “i) Sujetarse a las medidas preventivas e higiénicas que impongan las autoridades” (Congreso Nacional, 2012), sin importar las actividades laborales que desempeñen, es necesario que se vincule las medidas higiénicas necesarias para el desarrollo de las actividades, y, para prevenir infecciones o virus que se transmiten por sangre, líquidos corporales u otros elementos que puedan considerarse como transportadores de ciertas enfermedades, al menos en trabajos que evitan productos finales listos para el consumo las condiciones deben ser mínimas, mientras que para productos o servicios que se pueda poner en riesgo la vida o

salud de las personas, las entidades correspondientes para el caso, demitirán las condiciones para cada trabajo o manipulación de sustancias.

### ***2.1.3. Derechos y obligaciones del empleador***

#### ***2.1.3.1. Derechos***

Si bien es cierto como se evidencia con anterioridad la normativa y doctrina señala tanto los derechos como las obligaciones del trabajador, se han creado derechos propios del empleador, además de aquel que le corresponden como persona natural o jurídica como sea el caso, para lo cual se ha de tomar en consideración lo siguiente:

##### a) La facultad de organización

Dentro de los derechos que se plantean como empleador se han de manifestar que para poder realizar los contratos de trabajo es necesario que el empleador tenga las facultades suficientes para organizar a la empresa tanto en el ámbito económico, legal y técnico de la empresa con el fin de que el trabajo genere resultados positivos para el empleador. Es decir, dentro de las labores de organización que tiene el empleador deben respetar las condiciones mínimas del trabajador, entonces, el empleador debe respetar las condiciones laborales, por lo que las órdenes de organización solo pueden vincularse con el contrato de trabajo.

Del mismo modo, la facultad de organización principalmente se refiere a las disposiciones legales, contenidas en los reglamentos o convenciones que se hayan generado dentro de las partes, por lo que estas disposiciones son ley para las partes siempre y cuando no contravengan intereses y derechos de las partes, por lo que básicamente los reglamentos tienen como base el desglose detallado de las actividades que la empresa o empleador tienen y a las cuales se van a someter los trabajadores.

##### b) Poder disciplinario

Es aquella facultad o condición que tiene el empleador dentro de las cuales buscan la sanción de aquellas acciones que no han sido cumplidas a cabalidad con lo establecido en las condiciones del contrato y además en el reglamento, como los poderes o derechos que se manifiestan con anterioridad las sanciones deben tener límites, que se fundamentan



en razones de funcionalidad, no puede existir arbitrariedad y con todo ésta en ningún caso puede afectar la dignidad de los trabajadores.

Dentro del poder disciplinario se encuentran las sanciones morales, que buscan enmendar aquellos errores realizados por el trabajador como llamados de atención, sin afectar el patrimonio; por otro lado, existen las sanciones patrimoniales que buscan enmendar los errores con la disminución del patrimonio de los trabajadores, y, finalmente las sanciones profesionales que buscan la sanción mediante la imposición de modificaciones en los contratos de trabajo, sin que por su puesto se vulnere derechos propios del trabajador. (Barovero, 2018)

c) *Ius variandi*

Se entiende este derecho como aquella modificación de las condiciones de trabajo en vista de la facultad de dirección y reglamentaria que tienen los empleadores, para lo cual este derecho tiene límites específicos como:

De orden contractual (deben respetarse los elementos esenciales del contrato de trabajo), de orden funcional (no debe ejercerse arbitrariamente, sino que el cambio debe estar vinculada al fin común de la empresa) y derivados del deber de indemnidad (respeto de los intereses materiales y morales del trabajador). (Barovero, 2018, pág. 7)

De manera inicial, hay que conocer que *ius variandi* no permite que el contrato de trabajo pueda ser modificado de manera unilateral o arbitraria ya que dentro de los derechos de los trabajadores se ha manifestado que sus condiciones no puedan ser diferentes a las que se estipulan en el contrato, en tal sentido, se han manifestado los límites que tienen de orden contractual, que se vincula con la imposibilidad modificar las condiciones esenciales del contrato, el orden funcional, a su vez se considera que el cambio que se realizará en el contrato debe estar acorde con los fines de la empresa, siendo razonables y justificables sin que los cambios puedan significar como una sanción al trabajador, y, finalmente el límite de indemnidad refiere que no puede existir ni moral ni patrimonialmente.

Este derecho es uno de los que más controversias en el derecho laboral ha traído en vista de que en muchos casos puede generarse un abuso del poder por parte de los empleadores, sin embargo, si se realiza el ejercicio correcto del poder genera un verdadero equilibrio en los derechos del empleador y del trabajador.

### **2.1.3.2. Obligaciones**

Las obligaciones de los empleadores se encuentran contenidas en el Código de Trabajo, específicamente en el artículo 42, mismas que se desprenden y detallan en 35 numerales, siendo sin duda, una gran cantidad de obligaciones que se pueden definir en grupos singularizados, por lo que para el desarrollo de las obligaciones se ha visto la necesidad de incluir de la siguiente manera:

#### a) Pago de la remuneración

La remuneración desde la antigüedad ha generado perspectivas y teorías sobre la forma y como debe ser considerada, para lo cual, en la perspectiva de la equidad se considera que la remuneración es satisfactoria cuando el sujeto (trabajador) la percibe como una relación de igualdad entre el trabajo realizado y el valor recibido por aquello, en tal sentido, se entiende lo siguiente:

La remuneración monetaria es la más conocida y hace referencia a aquella retribución en moneda que se recibe por una labor realizada; generalmente se asume que esta es de carácter obligatorio por legislación y la cantidad que se devengue determina la calidad del talento humano que puede adquirir la organización; en este sentido, la remuneración es la gratificación que los empleados reciben a cambio de su labor. (Barriga & Rendón, 2016, pág. 53)

En tal sentido, pese a las múltiples concepciones que se le puede dar a la remuneración, sin duda alguna hace vínculo que por el trabajo que presta el trabajador a una determinada persona determinado como empleador, es justo una retribución de dinero por aquello, es decir, tomando como base que el contrato de trabajo es un contrato bilateral dentro del cual las dos partes van a dar y a recibir algo por ese convenio de partes, donde el empleador entrega cierta cantidad de dinero que se denomina como

salario, sueldo o remuneración a contraprestación de los servicios que el trabajador va a dar a la empresa; mientras que, el trabajador entrega trabajo físico o intelectual con el fin de recibir un pago por aquello como contraprestación.

Dicha cantidad que será entregada por una parte y recibida por otra debe encontrarse detallada de manera directa en el contrato de trabajo, mismo que además deberá contener el objeto o labor que va a realizar el trabajador para que sea entregado el dinero, siendo este particular un derecho para el trabajador, es también una obligación para el empleador en vista de su posición dentro del contrato de trabajo. La remuneración para muchos doctrinarios es el pago de una persona a otra con el fin de que supla las necesidades básicas para él y su familia, valor que es recibido a contraprestación del trabajo realizado por el trabajador.

Del mismo modo en la Constitución del Ecuador en lo referente a los principios del derecho al trabajo, constante en el artículo 326 numeral 4, señala que “A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración” (Constitución de la República del Ecuador, 2008), siguiendo con lo establecido para la remuneración se ha de tomar en cuenta que sin duda existe una contraprestación de valores y servicios que presta una parte con otra, siendo beneficiados los dos intervinientes en el contrato, además, se encuentra presente la teoría de la equidad dentro de la relación laboral.

Siguiendo en la normativa mencionada, el artículo 328 señala que la remuneración deberá ser:

Justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia; será inembargable, salvo para el pago de pensiones por alimentos. El Estado fijará y revisará anualmente el salario básico establecido en la ley, de aplicación general y obligatoria. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

La remuneración que perciban los trabajadores en el Ecuador además de que se encuentra reconocido dentro de los tratados y convenios internacionales, la Constitución

del Ecuador menciona que la remuneración debe cubrir al menos las condiciones básicas del trabajador y de la familia, dejando como una política y elemento de garantía de los derechos por parte del Estado que mediante la institución de gobernanza establezca el salario básico del trabajador en general, mismo que se pretende que se respete y que en ningún caso pueda ser un pago inferior al establecido.

b) Deber de seguridad y protección

Otro de las obligaciones del empleador es que se tome todas las condiciones necesarias para que los trabajadores puedan realizar los trabajos de forma adecuada y con todas las condiciones de protección y seguridad, para evitar daños irreparables en el trabajador, por lo que, “debe adoptar medidas de seguridad (obligación de hacer) y abstenerse de realizar cualquier acto que resulte perjudicial para su salud psicofísica (obligación de no hacer)” (Ahuad, 2018, pág. 3), por lo tanto, se corrobora dos tipos de condiciones, la primera es que el empleador debe entregar los materiales, ropa e instrumentos necesarios para el trabajo que reúnan todas las condiciones para que la vida del trabajador no se encuentre en peligro, además, no debe realizar actos que perjudiquen las condiciones físicas y psicológicas del trabajador.

En base a esto se pretende con esta obligación que el empleador no solo debe tomar las medidas necesarias en los momentos en que se produzca un siniestro, sino debe precautelar en todo momento los derechos de los trabajadores aplicando medios que garanticen el trabajo con condiciones adecuadas previniendo accidentes y enfermedades, a su vez, y en sentido contrario cuando el empleador no garantice las condiciones adecuadas generará responsabilidad del empleador por los daños.

c) Deber de ocupación

El deber de ocupación busca que en el empleador la obligación de proporcionar al trabajador todas las funciones y actividades propias de su función a la cual el contrato se vincule, el empleador no deberá dar indicaciones o funciones diferentes por las cuales se le contrató. En caso de que el trabajador fuese designado a otras tareas diferentes a las cuales les permite su condición, instrucción u oficio se considera que el empleador no está dando cumplimiento con las obligaciones que le corresponde.

Siendo un conjunto de tareas y encargos laborales que se determinan por el desarrollo de sus condiciones por concepto de su profesión, ocupación u oficio, significando un límite para la competencia de las labores que se han encomendado, actividades que no podrán ser diferentes a las que se plantean dentro del contrato y la convención entre las partes.

d) Deber de diligencia

Esta obligación que desglosa muchas otras que se encuentran establecidas en el Código de Trabajo, artículo 42, establece que, como principio de buena fe contractual, el mismo que implica que el empleador actúe en fiel cumplimiento de lo que establece el contrato de trabajo, dentro de este principio general se incorporan aquello en lo que tienen relación con los aportes a los organismos sindicales, de seguridad social y además la entrega de certificados laborales en caso de necesitarlo.

En otras palabras, al empleador en este caso se lo puede considerar como un agente de retención de aquellos valores que se destinan a la seguridad social, cuota sindical en caso de que se requiera y aquellas obligaciones que sean designadas por la ley en los que el empleador deba actuar con diligencia en los tiempos y montos que la ley así lo establezca, todo en favor de garantizar los derechos del trabajador.

e) Deber de no discriminar e igualdad de trato

Además de ser una obligación, es un derecho constitucional, mismo que se encuentra establecido en la norma suprema en el Artículo 70, que refiere:

El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Este principio sin duda tiene vínculo con el principio de remuneración, debido a que a igual trabajo, igual remuneración, sin distinción de sexo o cualquier otra condición

que pueda presentarse y pretender hacer creer que puede desmejorar su condición de trabajador, desde el inicio del derecho y sobre todo del derecho laboral se ha evidenciado que las mujeres han estado relegadas al trabajo del hombre, puesto que desde la antigüedad se consideraba como el administrador del dinero y el trabajador al hombre.

Por todas las desigualdades que se han vivido en todo momento por parte de las mujeres los estados han visto la necesidad de incorporar garantías al ejercicio de los derechos de las mujeres y más aún cuando se encuentren en condiciones de trabajador, que desde siempre se ha considerado como un grupo débil por situación de subordinación. Esta obligación de los empleadores vincula algunos de los numerales que se detallan en el Código de Trabajo artículo 42, mismos que los define como importantes para la verdadera relación laboral.

f) Deber de formación profesional

La formación profesional es considerada como una obligación del empleador, pero además un derecho de los trabajadores, mismo que establece en su forma nata que el empleador debe prestar todas las condiciones adecuadas para que los trabajadores sigan mejorando su condición profesional. Se vincula con el derecho a la educación, puesto que se manifiesta en la Constitución como un derecho fundamental y es aquí donde este deber toma fuerza por qué se debe garantizar la formación profesional y el crecimiento de éste.

## **2.2. El procedimiento administrativo que contempla el Código del Trabajo para la imposición de sanciones al empleador**

### ***2.2.2. Disposiciones del Código de Trabajo***

Dentro del Código de Trabajo, se ha planteado la forma en la que se puede dar paso al procedimiento sancionador al empleador, cuando concurra la circunstancia emitida por el artículo 172 y 173 referente a las causas para que el que el empleador y el trabajador pueden dar por terminado el contrato, se sustancia de acuerdo con lo manifestado en el artículo 183 del mismo cuerpo normativo que textualmente manifiesta que “las causas aducidas para la terminación del contrato, deberán ser calificadas por el inspector del trabajo, quien concederá o negará su visto bueno a la causa alegada por el peticionario, ciñéndose a lo prescrito en el capítulo "Del Procedimiento" (Código del

Trabajo, 2012) todas aquellas causas que se presenten dentro del proceso se han de calificar por el inspector de trabajo, ya que de acuerdo a las pruebas aportadas por las partes se estará a la aceptación o negación del visto bueno, en la sustanciación del proceso.

Además, dentro de este proceso se ha de contemplar el artículo 621, referente a la solicitud de visto bueno:

El inspector que reciba una solicitud tendiente a dar por terminado un contrato de trabajo por alguno de los motivos determinados en los artículos 172 y 173 del Código del Trabajo, notificará al interesado dentro de veinticuatro horas, concediéndole dos (2) días para que conteste. Con la contestación, o en rebeldía, procederá a investigar el fundamento de la solicitud y dictará su resolución dentro del tercer día, otorgando o negando el visto bueno. En la resolución deberán constar los datos y motivos en que se funde. (Codigo del Trabajo, 2005)

La solicitud que sea entregada al inspector de trabajo y la cual debe versar sobre la terminación del contrato a un empleador, debe ser considerada como un acto propositivo, ésta será notificada al interesado en las 24 horas siguientes, de la misma forma que en el ámbito jurisdiccional la parte notificada deberá contestar en dos (2) días una vez que se han considerado todos estos elementos se deberá contrastar y proceder a la resolución la misma que podrá ser negativa o afirmativa en referencia al visto bueno, al ser una resolución deberá contener al menos las condiciones mínimas de razonabilidad y motivación doctrinaria, jurisprudencial y normativa que refieren al caso, además será redactada en un lenguaje comprensivo para las partes.

Dentro de este apartado se muestra de manera clara la forma en cómo se desarrollará el proceso cuando se presenta ante el inspector de trabajo una solicitud de visto bueno, este procedimiento prevé las mismas directrices que los procedimientos en el ámbito jurisdiccional. Del mismo modo, dentro del Código del Trabajo se ha incorporado en los artículos 621 y 622 lo referente a la forma en cómo se procederá cuando el inspector de trabajo tenga conocimiento sobre la solicitud de visto bueno y

sobre la suspensión de la relación laboral, esta solicitud se tramitará siempre y cuando se entregue al trabajador el valor de una remuneración.

Por otro lado, se ha visto la necesidad de expedir la normativa técnica que regula el procedimiento del visto bueno interpuesto por los trabajadores y empleadores ante el Ministerio del Trabajo, constituyendo una normativa de aplicación obligatoria para el empleador y el trabajador siendo éstas, las partes procesales y además partes de la relación laboral. Inicia con la solicitud, la cual que debe contener los requisitos mínimos y generales de ley: la designación de la autoridad a la cual se interpone; nombres, apellidos y demás generales; identificación de la persona sobre la cual se interpone el visto bueno; el lugar de notificación; fundamentos de hecho; fundamentos de derechos; medios de prueba de los que se crea asistido; solicitud de suspensión de la relación laboral; y, las firmas correspondientes, además, a la solicitud se deberá acompañar todos los documentos habilitantes y necesarios para corroborar lo establecido en la solicitud, en el artículo 8 de dicho cuerpo legal.

Una vez que el inspector de trabajo haya recibido la solicitud de visto buen se calificará la petición, para posteriormente proceder a notificar, la notificación sigue las reglas de la citación establecidas en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), y además en el artículo 621 del Código de Trabajo que establece que deberá ser en el domicilio o en el lugar de trabajo, por lo que seguirá las siguientes reglas, se entregará en persona al accionado por una sola ocasión; en caso de no encontrarse se entregará o fijará una boleta en el lugar establecido en la petición; en caso de que el notificador fuera impedido de entregar la boleta por una de las partes o por un tercero se podrá entregar en la dirección electrónica consignada en SUT, y, en caso de que sea el trabajador se le notificará en el correo electrónico constante en el contrato; y, finalmente, en caso de no poder encontrar el domicilio del accionado pese a todas las diligencias correspondientes deberá efectuarse mediante publicaciones en los medios de comunicación de acuerdo al artículo 56 del COGEP. Una vez realizada la notificación corresponde la contestación misma que deberá ser realizada en el término de dos (2) días, en caso de no existir contestación se continuará la sustanciación del proceso por rebeldía.



Por otro lado, siendo la conciliación uno de medios alternativos de solución de conflictos establecidos en la Constitución, es necesario que dentro de este procedimiento también se establezca esta fase, por lo que, en el término máximo de tres (3) días se deberá fijar fecha y hora para convocar a las partes a la conciliación. En caso de no llegar a ninguna conciliación se realizará la audiencia investigativa, que deberá realizarse por otro inspector de trabajo diferente al que llevó a cabo la audiencia de conciliación, debiendo las partes comparecer con un defensor técnico y se notificará con al menos cuarenta y ocho (48) horas antes de su realización. Posterior a aquello le corresponde al inspector dictar resolución que deberá ser debidamente motivada, dicha resolución solo se podrá impugnar ante el juez de trabajo competente.

### ***2.2.3. Disposiciones del Código Administrativo***

El Código Administrativo contempla en el libro segundo, a partir del artículo 134 y siguientes, las reglas contenidas para el procedimiento administrativo, en donde se expresa que la dirección del proceso le corresponde a la administración pública de acuerdo con las competencias que les han sido otorgadas por la ley. En tal sentido, al ser la administración pública la encargada de la dirección del proceso se ha dejado a su criterio la creación de formularios o solicitudes con un formato específico para los recursos, reclamos o peticiones, acompañando a ello todos los elementos de convicción que acrediten los hechos que se discuten mismos que se materializarán al momento de resolver, además es necesario que exista una constancia de la recepción de la solicitud por parte de la administración pública con la especificación de la fecha en la que se recibe y el funcionario que la recibe. Para las audiencias y actuaciones orales se ha definido que:

La administración pública puede convocar a las audiencias que requiera para garantizar la inmediatez en el procedimiento administrativo, de oficio o a petición de la persona interesada. Esta competencia es facultativa y se ejercerá sin que se afecten las etapas o los términos o plazos previstos para cada procedimiento administrativo. (Código Orgánico Administrativo, 2020)

En el ámbito administrativo se deja a discreción de la autoridad administrativa convocar a las audiencias que crea necesarias con el fin de que se reproduzca la prueba y

se pueda llegar a una resolución efectiva, esto a diferencia del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) que no da lugar a la discrecionalidad ya que especifica la cantidad de audiencias, las etapas que se desarrollarán en cada una de ellas, y, además faculta la dirección al juez en ejercicio solo de lo contenido en el COGEP.

En cuanto al impulso procesal, el Código Administrativo determina que el impulso es de oficio por parte de la administración pública, pese a que el administrado puede impulsar el proceso sobre todo en lo que respecta a la prueba y a la carga de ella.

Las personas interesadas son además de aquellas a las que la administración pública ha dirigido el acto administrativo, los titulares de derechos o intereses legítimos que invoquen derechos subjetivos que puedan resultar afectados por la resolución. De existir terceros interesados deberán comparecer en el término de cinco (5) días, entendiéndose que el acto administrativo surte efecto sobre aquellas personas que hayan sido llamadas.

En caso de que las pretensiones de una pluralidad de personas sean idénticas o se relacionen unas con otras, se pueden formular en una solicitud única, en consecuencia, el servidor público que haya iniciado un procedimiento por cualquier forma podrá vincular otros procedimientos que guarden apego entre ellos. Ahora todas las solicitudes, pruebas y demás documentos que hayan sido entregados por los administrados o realizados por la administración pública deben constar en un expediente ordenado de manera cronológica de acuerdo con la recepción de estos, en caso de aquellas pruebas que hayan sido incorporadas al proceso en forma electrónica serán tomadas en consideración igual que las que hayan sido presentadas en original.

Para el cómputo de los términos se ha desestimado que se tomen en consideración los sábados, domingos y feriados, mientras que, en el caso de los plazos se computará de fecha a fecha, es decir se consideran todos los días esto de conformidad con el art. 33 del Código Civil ecuatoriano vigente.

La notificación es el acto por el cual se da a conocer a la persona interesada el contenido de un acto administrativo para que ejerza sus derechos, dichas notificaciones pueden realizarse de manera personal o por boletas, mismas que se podrán realizar en el término máximo de tres (3) días desde la fecha que se dictó.

Tomando como base que los errores de los administrados no desvirtúan la prosecución del proceso, se ha establecido que, si no reúne uno de los requisitos, se otorgará el término de diez (10) días para que se lo subsane, en caso de que la persona interesada no subsane estos requisitos, se entenderá el desistimiento de su solicitud. Sin embargo, el servidor público no podrá ordenar el archivo del procedimiento sin antes enviar a subsanar los requisitos.

La administración pública no podrá solicitar que se subsanen aquellos requisitos que tienen que ver con la información que ésta posee o que se encuentra bajo su custodia, con los requisitos materiales que no son necesarios o a su vez que no se encuentran previstos en la ley; tampoco podrá solicitar que se subsane dichos requisitos materiales cuando se haya probado por cualquier medio.

En caso de que se presente por la persona interesada hacia la administración pública que se le conceda o se le reconozca derechos que no se encuentran establecidos en el ordenamiento jurídico su inadmisión debe ser motivada en el plazo de diez (10) días contados desde la recepción de la solicitud.

### **2.3. Régimen sancionatorio en materia laboral**

#### ***2.3.1. La potestad sancionadora del Ministerio del Trabajo***

La potestad sancionadora se ha otorgado a las instituciones del Estado, siendo su principal objetivo la regulación de las actividades de la administración pública con el fin de garantizar el orden público al crearse la facultad sancionadora se busca un fin que es sancionar los incumplimientos que puedan presentarse dentro de la administración pública.

Además, por la falta de administradores de justicia para la sanción respectiva de las infracciones que se cometían dentro de la administración pública, se ha visto la necesidad de que la propia administración tenga la potestad sancionadora para la sanción de las acciones que se consideran perjudiciales para el bienestar general, todo lo que se desarrolló con anterioridad a la potestad sancionadora dio paso a la creación de un proceso administrativo que sancione las conductas de los administrados. En tal sentido, se entiende que:

Poderes sancionadores separados y diferenciados de los que comúnmente se encontraban bajo la custodia de los órganos judiciales, lo que, unido a otros motivos, posibilitaron el continuar confiándole facultades de tal naturaleza, conduciendo así a su paulatina expansión y con ella, la gestación de un Derecho Administrativo Sancionador. (Real, 1983, pág. 27)

Dejando a un lado las típicas formas de represión, restricción o coacción que se han venido presentando en el derecho, ejercidas por la policía o los órganos judiciales, para lo cual se decidió por la formación de la potestad sancionadora que inicia en los siglos XVII y XVIII, facultad creada para imponer una sanción correctiva y además disciplinaria para reprimir las acciones u omisiones que se consideran antijurídicas, siendo un vínculo concreto con la potestad de mando u organización.

El propósito de la creación de la potestad sancionadora de la administración es la protección de los derechos de los ciudadanos, ya que el objetivo propio del Estado es la protección de los derechos con la creación de planes, programas y proyectos que faciliten dicha protección, procurando que los ciudadanos no causen un daño lesivo concreto. La potestad sancionadora se encuentra ligada a los principios de legalidad, es decir que solo se pueden sancionar aquellas conductas que se encuentran determinadas en la normativa.

Ahora, en lo referente a la potestad sancionadora del Ministerio de Trabajo, se ha de tomar en consideración lo establecido en el artículo 542 numeral 7 del Código de Trabajo, mismo que se refiere a las “Atribuciones de las Direcciones Regionales del trabajo. - Además de lo expresado en los artículos anteriores, a las Direcciones

Regionales del Trabajo, les corresponde: (...) 7. Imponer las sanciones que este Código autorice” (Código del Trabajo, 2012), entonces una vez que se ha establecido la potestad sancionada que se ha creado para algunas instituciones del Estado, de manera textual se ha determinado que una de las atribuciones de las direcciones regionales de trabajo es la imposición de sanciones que se encuentran establecidas en el Código de Trabajo.

De la mano con lo establecido en el párrafo anterior, se define aquella disposición contenida en el artículo 545 numeral 7 del mismo cuerpo legal que señala: “Atribuciones de los inspectores del trabajo. - Son atribuciones de los inspectores del trabajo: (...) 7. Imponer multas de acuerdo con las normas de este Código” (Código del Trabajo, 2012), entonces de la mano con las atribuciones de las direcciones regionales de trabajo se establecen las atribuciones a los inspectores de trabajo, mismas que permiten imponer sanciones tomando como referencia todo lo establecido en el Código del Trabajo.

Finalmente, en el artículo 631 se detalla sobre “Competencia para imposición de sanciones.- Tienen competencia para la imposición de multas y sanciones las autoridades del trabajo, dentro de su respectiva jurisdicción y de las funciones que les están encomendadas en este Código” (Código del Trabajo, 2012), toma relevancia los artículos 542 y 545 del mismo cuerpo legal, ya que, dentro del artículo 631 se define que la competencia de las autoridades del trabajo serán únicamente dentro de su jurisdicción y en la forma prevista en el Código del Trabajo de acuerdo a las funciones que desempeñan.

La jurisdicción de los inspectores del trabajo de conformidad con el art. 544 será provincial, es decir únicamente puede conocer sobre casos que se hayan suscitado dentro de la provincia que le corresponde.

En cuanto, a la jurisdicción de los directores regionales del Trabajo estará dividida a nivel nacional de conformidad con el art. 539 del Código del Trabajo de la siguiente manera:

La Dirección Regional del Trabajo de Quito, tendrá jurisdicción en las provincias de Carchi, Imbabura, Pichincha, Sucumbíos, Napo y Orellana; la Dirección

Regional del Trabajo de Guayaquil, tendrá jurisdicción en las provincias de Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Guayas, El Oro y Galápagos; la Dirección Regional del Trabajo de Cuenca tendrá jurisdicción en las provincias del Cañar, Azuay, Loja, Morona Santiago y Zamora Chinchipe; y la Dirección Regional del Trabajo de Ambato, tendrá jurisdicción en las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar y Pastaza. (Codigo del Trabajo, 2005)

En este caso los directores regionales del trabajo de conformidad a sus atribuciones podrán pronunciarse únicamente sobre los casos administrativos laborales que expresamente señale el Código del Trabajo.

Hay que tomar en cuenta que de conformidad al art. 540 del Código del Trabajo, las Direcciones Regionales del Trabajo están bajo la dependencia del Ministerio del Trabajo, el cual tiene jurisdicción nacional en concordancia con el art. 539 del mismo cuerpo legal, es decir, el ministro de trabajo podrá pronunciarse sobre cualquier situación laboral a nivel nacional. Este dato es relevante para la presente investigación debido a que el Código del Trabajo en su artículo 629 se refiere al director regional del trabajo como si fuera la máxima autoridad.

### ***2.3.2. Infracciones y sanciones previstas para los trabajadores***

Pese a que siempre se ha pretendido proteger al trabajador frente a cualquier situación que pueda presentarse en el ejercicio de sus funciones, dentro del Código de Trabajo también se contemplan infracciones y sanciones para los trabajadores:

**Tabla 1**

Infracciones y sanciones para los trabajadores

<b>Norma</b>	<b>Infracción</b>	<b>Sanción</b>
Código del Trabajo, artículo 516.	Negarse a prestar los servicios mínimos o en empresas que prestan servicios de interés social o	Los trabajadores que se negaren a prestar sus servicios no percibirán sus remuneraciones por los días no laborados, sin perjuicio de incurrir en las

	público en caso de declaratoria de huelga.	causales del artículo 172 de este Código.
Código del Trabajo, artículo 195.	Rehuir a la ejecución o la conclusión de la obra	Podrá ser compelido por la respectiva autoridad del trabajo a llevarla a cabo o a indemnizar al empleador mediante la rebaja del uno por ciento sobre el precio pactado, por cada día de retardo, hasta la fecha de la entrega.
Ley reformativa al Código del Trabajo, artículo innumerado después del 352.	Incumplir de la Ley Reformatoria al Código del Trabajo que estableció normas respecto del trabajo para personas con discapacidad.	Los directores, subdirectores e inspectores del trabajo, impondrán las sanciones en caso de incumplimiento.
Ley reformativa al Código del Trabajo, artículo innumerado segundo después del 352.	Inobservar las normas de prevención, seguridad e higiene del trabajo que causaren que el trabajador sufra enfermedad profesional o accidente de trabajo que motive una discapacidad o una lesión corporal o perturbación funcional.	Multa de diez remuneraciones básicas mínimas unificadas del trabajador en general, sin perjuicio de otras sanciones tipificadas en el Código de Trabajo y otros cuerpos legales vigentes atinentes a la materia. A su vez, los empleadores asumirán las obligaciones que sobre la responsabilidad patronal por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales establece el Código del Trabajo en caso de no estar afiliado el trabajador a la seguridad social o no tener las aportaciones

		mínimas para acceder a estos beneficios.
Ley reformativa al Código del Trabajo, artículo 435.	Reincidir o actuar con negligencia en la transgresión de las reglas previstas en el capítulo De la prevención de los riesgos, de las medidas de seguridad e higiene, de los puestos de auxilio, y de la disminución de la capacidad para el trabajo del Código de Trabajo.	Multa de conformidad con el artículo 628 del Código de Trabajo, teniendo en cuenta la capacidad económica del transgresor y la naturaleza de la falta cometida.
Código del Trabajo, artículo 628.	Violar las normas de trabajo.	Cuando no se haya fijado sanción especial, el director regional del trabajo podrá imponer multas de hasta doscientos dólares de los Estados Unidos de América, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 95 del código de la Niñez y Adolescencia. Los jueces y los inspectores del trabajo podrán imponer multas hasta de cincuenta dólares de los Estados Unidos de América.

Fuente: Código del Trabajo (2012); Ley reformativa al Código de Trabajo (2007).

Elaboración: Propia

### ***2.3.3. Infracción y sanciones previstas para los empleadores***

Una vez que se ha conocido de manera detallada las obligaciones que tiene el empleador con los trabajadores, en el ejercicio de la potestad de control y además de



cumplimiento de las obligaciones, se ha determinado las infracciones que pueden ser cometidas por el empleador, mismas que acarean sanciones, y, que se detallan de la siguiente forma:

**Tabla 2**

Infracciones y sanciones del empleador

<b>Norma</b>	<b>Infracción</b>	<b>Sanción</b>
Código del Trabajo, artículo 15.	Mantener simultáneamente trabajadores con periodo de prueba por un número que exceda al quince por ciento del total de sus trabajadores.	El director regional del trabajo podrá imponer multas de hasta doscientos dólares de los Estados Unidos de América (Art. 628 CT), sin perjuicio de que el excedente de trabajadores del porcentaje indicado, pasen a ser trabajadores permanentes, en orden de antigüedad en el ingreso a labores. (Art. 15)
Código del Trabajo, artículo 42, numeral 33.	No contar con al menos el 4% de personal con discapacidad.	Multa mensual equivalente a diez remuneraciones básicas mínimas unificadas del trabajador en general; multa y sanción que serán impuestas por el director general del Trabajo, hasta que cumpla la obligación. (Art. 33 núm. 22)
Código del Trabajo, artículo 52.	No comunicar al inspector del trabajo dentro de las veinticuatro horas que sus trabajadores realizarán labores sábado y domingo (sin descanso) por el peligro o accidente que su empresa ha sido expuesta.	La multa será impuesta de conformidad con lo previsto en el artículo 628 de este Código, que impondrá el inspector del trabajo.

Código del Trabajo, artículo 105.	No emitir la comprobación fehaciente a la Dirección Regional de Trabajo sobre recepción de utilidades.	Será sancionado con una multa impuesta de conformidad con lo previsto en el artículo 628 de este Código, según la capacidad de la empresa, a juicio del director regional del trabajo.
Código del Trabajo, artículo 94.	El empleador que no hubiere cubierto las remuneraciones que correspondan al trabajador.	El ciento por ciento de recargo de la obligación determinada.
Código del Trabajo, artículo 42, numeral 32.	No exhibir, en lugar visible y al alcance de todos los trabajadores, las planillas mensuales de remisión de aportes individuales y patronales y de descuentos, y las correspondientes al pago de fondo de reserva, debidamente selladas por el respectivo Departamento del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.	Las empresas empleadoras que no cumplieren con la obligación que establece este numeral serán sancionadas por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social con la multa de un salario mínimo vital, cada vez.
Código del Trabajo, artículo 134.	Ejecución de toda clase de trabajo, por cuenta ajena, a los niños, niñas y adolescentes menores de quince años.	Pagará al menor de quince años el doble de la remuneración, pero no estará exento de cumplir con todas las obligaciones laborales y sociales derivadas de la relación laboral, incluidas todas las prestaciones y beneficios de la seguridad social, y será sancionado con el máximo de la multa prevista en el artículo 95 del

		Código de la Niñez y Adolescencia, y con la clausura del establecimiento en caso de reincidencia.
Código del Trabajo, artículo 135.	Contratar personas mayores de quince años y menores de dieciocho años de edad que no hubieren terminado su instrucción básica, están en la obligación de dejarles libres dos horas diarias de las destinadas al trabajo, a fin de que concurran a una escuela.	Será sancionado por los directores regionales de trabajo o por los inspectores del trabajo en las jurisdicciones en donde no existan directores regionales, con el máximo de la multa señalada en el artículo 95 del Código de la Niñez y Adolescencia.
Código del Trabajo, artículo 148.	Violar las normas establecidas en los artículos del 139 al 147 inclusive: límites máximos de carga para mujeres y adolescentes de quince años en el trabajo, la violación a la prohibición de trabajos prohibidos a menores, la no realización de exámenes médicos de aptitud para el trabajo en minas y canteras de mayores de dieciocho años y menores de veintiún años.	Serán sancionadas con multas que serán impuestas de conformidad con lo previsto en el artículo 628 de este Código, impuestas por el director regional del trabajo, según el caso, y previo informe del inspector del trabajo respectivo. en las jurisdicciones en donde no exista directores regionales, impondrán las sanciones establecidas en el artículo 95 del Código de la Niñez y Adolescencia.

Código del Trabajo, artículo 389.	No haber denunciado el accidente de trabajo dentro de los treinta (30) días de ocurrido.	El inspector del trabajo impondrá una multa de conformidad con lo previsto en este Código al empleador, multa que será entregada en beneficio del trabajador o de sus deudos.
Código del Trabajo, artículo 412.	No controlar la afiliación del trabajador en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y de la provisión de ficha de salud.	Impondrán una multa de conformidad con el artículo 628 de este Código al empleador, por cada trabajador carente de dicha ficha de salud, sanción que se la repetirá hasta su cumplimiento.
Mandato Constituyente No. Ocho (8), artículo 6.	Contratar a una persona jurídica vinculada para el ejercicio de las actividades complementarias.	Multa de seis remuneraciones básicas mínimas unificadas.
Mandato Constituyente No. Ocho (8), artículo 6.	Violar de las normas del Código de Trabajo.	Multas de un mínimo de tres y hasta un máximo de veinte sueldos o salarios básicos unificados del trabajador en general. Los jueces y los inspectores de trabajo podrán imponer multas de hasta tres sueldos o salarios básicos unificados del trabajador en general.
Mandato Constituyente No. Ocho (8), artículo 6.	Violar de las regulaciones del Mandato Ocho (8).	Multas de un mínimo de tres y hasta un máximo de veinte sueldos o salarios básicos unificados del trabajador en general. Los jueces y los inspectores de trabajo podrán

		imponer multas de hasta tres sueldos o salarios básicos unificados del trabajador en general.
Reglamento a la suspensión de tercerización e intermediación laboral, artículo 1.	Las personas naturales o jurídicas que realicen actividades de intermediación laboral y las empresas usuarias que utilicen los servicios de éstas.	Serán sancionadas por separado, con una multa de veinte (20) sueldos o salarios básicos unificados del trabajador en general, por cada trabajador que sea tercerizado o intermediado. Esta sanción será impuesta por los directores regionales del trabajo en sus respectivas jurisdicciones.
Acuerdo Ministerial No. 167 “Infracciones a empresas y sanciones por art. 11 de aplicación mandato 8”, artículo 2.	La compañía mercantil, persona natural u organización de la Economía Popular y Solidaria que no proporcione la documentación o información requerida por las autoridades o funcionarios del Ministerio de Relaciones Laborales con ocasión de controles periódicos o por denuncias presentadas.	Multa equivalente a tres salarios básicos unificados del trabajador en general.
Acuerdo Ministerial No. 167 “Infracciones a empresas y sanciones por art.	Incumplir con la obligación de celebrar por escrito los contratos mercantiles de actividades complementarias.	Multa de diez (10) salarios básicos unificados del trabajador en general. La reincidencia sancionada con la multa equivalente a veinte (20) salarios

11 de aplicación mandato 8”, artículo 3.		básicos unificados del trabajador en general.
Acuerdo Ministerial No. 167 “Infracciones a empresas y sanciones por art. 11 de aplicación mandato 8”, artículo 3.	Celebrar contratos de trabajo al margen de las regulaciones establecidas en el Mandato Ocho (8), su Reglamento de Aplicación o el Código de Trabajo.	Multa de diez (10) salarios básicos unificados del trabajador en general. La reincidencia sancionada con la multa equivalente a veinte (20) salarios básicos unificados del trabajador en general.
Acuerdo Ministerial No. 167 “Infracciones a empresas y sanciones por art. 11 de aplicación mandato 8”, artículo 3.	Obligar al trabajador a pagar a la empresa que realiza actividades complementarias o a la usuaria, cantidades, honorarios o estipendios a título de gasto o en concepto de pago por reclutamiento, selección, capacitación, formación o contratación, cualquiera que sea su denominación.	Multa de diez (10) salarios básicos unificados del trabajador en general. La reincidencia sancionada con la multa equivalente a veinte (20) salarios básicos unificados del trabajador en general.
Reglamento de registro de contratos de trabajo y actas de finiquito, artículo 3, 4 y 6.	No entregar a las y los trabajadores la copia del contrato de trabajo celebrado con éstas o éstos.	Multa de diez (10) salarios básicos unificados del trabajador en general. La reincidencia sancionada con la multa equivalente a veinte (20) salarios básicos unificados del trabajador en general.
Reglamento de registro de	Reincidencia en no proporcionar la	Multa de diez (10) salarios básicos unificados del trabajador en

<p>contratos de trabajo y actas de finiquito, artículo 3, 4 y 6.</p>	<p>documentación o información requerida por las autoridades o funcionarios del Ministerio del Trabajo con ocasión de controles periódicos o por denuncias presentadas.</p>	<p>general. La reincidencia sancionada con la multa equivalente a veinte (20) salarios básicos unificados del trabajador en general.</p>
<p>Reglamento de registro de contratos de trabajo y actas de finiquito, artículo 5 y 6.</p>	<p>Incumplir con las obligaciones patronales de afiliación de trabajadores, pago de aportes al IESS, fondos de reserva, pago de remuneración y de otros beneficios.</p>	<p>Multa equivalente a veinte (20) salarios básicos unificados del trabajador en general y en caso de reincidencia se sanciona con la revocatoria definitiva de la autorización para operar otorgada por el Ministerio de Trabajo, para realizar actividades complementarias.</p>
<p>Instructivo para pago de la decimotercera, decimocuarta remuneraciones y utilidades, artículo 13.</p>	<p>Incumplir el pago y registro de las remuneraciones adicionales.</p>	<p>Será sancionado de acuerdo con lo dispuesto en el Código del Trabajo y en el artículo 7 del Mandato Constituyente No. Ocho (8), según corresponda.</p>
<p>Instructivo para pago de la decimotercera, decimocuarta remuneraciones y utilidades, artículo 13.</p>	<p>No agotar todos los mecanismos legales para el pago a trabajadores y ex trabajadores de la participación laboral en las utilidades de la empresa, incluso a través de comunicaciones dirigidas a los domicilios y direcciones</p>	<p>Será sancionado de acuerdo a lo dispuesto en el Código del Trabajo y en el artículo 7 del Mandato Constituyente No. Ocho (8), según corresponda.</p>

	de correo electrónico de las personas trabajadoras o extrabajadoras, y por medio de al menos dos avisos en los diferentes medios de comunicación locales o nacionales.	
Instructivo para pago de la decimotercera, decimocuarta remuneraciones y utilidades, artículo 5 y 7.	Incumplir el registro y pago de los valores establecidos en el acta de finiquito dentro del plazo de treinta (30) días contados a partir de la terminación de la relación laboral.	Doscientos dólares de los Estados Unidos de América por cada acta de finiquito no registrada. El pago de la multa no exime al empleador del cumplimiento del registro del contrato de trabajo, en un plazo de quince (15) días contados a partir de su notificación con la resolución sancionatoria previa, siendo facultad del Ministerio sancionarlo en lo posterior, después de los procedimientos respectivos, hasta que cumpla con el mismo.
Instructivo para el registro laboral de personas extranjeras, artículo 7.	Incumplir el registro laboral para personas trabajadoras extranjeras.	Multa de un mínimo de tres y hasta un máximo de veinte sueldos o salarios básicos unificados del trabajador en general, por cada persona trabajadora extranjera no registrada. El pago de la multa no exime al empleador de realizar el registro laboral de la persona trabajadora extranjera contratada, siendo facultad de la autoridad



		competente del Ministerio del Trabajo, el sancionarlo en lo posterior hasta que cumpla con esta obligación.
Instructivo del Sistema Nacional Gestión de Prevención de Riesgos Laborales, artículo 5.	Incumplir el Instructivo.	Sanciones administrativas previstas en la Ley, e incremento de la prima de recargo del Seguro General de Riesgos del Trabajo a ser establecido por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Fuente: Código del Trabajo (2012); Instructivo sistema nacional gestión prevención de riesgos laborales (2014); Instructivo a personas extranjeras para trabajar en sector público (2018); Instructivo para pago de la decimotercera, decimocuarta y utilidades (2017); Reglamento para el Registro de contratos de trabajo y actas de finiquito (2014); Mandato Constituyente 8 (2009); Reglamento a la Supresión de Tercerización e Intermediación Laboral (2008).

Elaboración: Propia

#### ***2.3.4. Sanciones y multas impuestas por el inspector y por director regional del trabajo***

Dentro de las sanciones que se pueden imponer por el inspector o el director de trabajo, existen varios tipos de multas:

**Tabla 3**

Sanciones y multas impuestas por el inspector y director regional de Trabajo

<b>Acto</b>	<b>Sanciones /multas</b>
Mediante actas de sanción	Multas por inscripción tardía de contratos de trabajo; Multas por no haber registrado formularios de XIII y XIV remuneraciones y utilidades; y, Multas por no haber justificado sus obligaciones patronales en audiencia ante el

	<p>inspector del trabajo, por requerimiento de boleta única de notificación. Estas sanciones o multas son 50 aplicadas pecuniariamente en montos que van desde cinco dólares, hasta doscientos dólares.</p>
Mediante resoluciones de sanción	<p>Multas por inspección integral; multas por inspección en el área de discapacidades; multas por renovación tardía de la autorización de actividades complementarias.</p> <p>Estas multas impuestas por el director regional del trabajo pueden ir desde doscientos dólares, hasta veinte remuneraciones básicas como lo determinan, el Código del Trabajo, la Ley de Discapacidades, Mandato Constituyente No. Ocho (8), el Instructivo para la imposición de multas por incumplimiento de obligaciones de los empleadores y empleadora (Acuerdo Ministerial No. MRL-2013-047) y el Acuerdo Ministerial No. MRL-2009-00167 sobre infracciones de empresas que realizan actividades complementarias.</p>

Fuente: Ley Reformatoria al Código de Trabajo (2007); Código de Trabajo (2012).

Elaboración: Propia

## **2.4. El derecho a recurrir o impugnar**

### **2.4.1. Concepto**

El derecho a recurrir se encuentra consagrado en la Constitución como una garantía básica del debido proceso, establecida en el numeral 7, literal m, que señala “Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos” (Constitución de la República del Ecuador, 2008), al ser considerado como uno de los derechos fundamentales del Ecuador y que se entiende como:

Una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica ya que la doble conformidad

judicial, expresada mediante el acceso a un recurso que otorgue la posibilidad de una revisión íntegra del fallo condenatorio, confirma el fundamento del mismo y otorga mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado, y al mismo tiempo brinda mayor seguridad y tutela a los derechos del condenado. (Botero & Molina, 2016, pág. 17)

Entonces, desde la concepción del derecho y sobre todo de la garantía de derechos, se ha visto el derecho a recurrir como una medida dentro de la cual las partes que intervienen en un proceso tienen la posibilidad de recurrir en caso de presenciar en la sentencia aspectos divergentes entre sí, por lo que, significa que un juez o tribunal superior presenciará si las normativas que se tomaron como base para dictar la resolución son las que corresponden al caso y sobre todo si se han cumplido con las garantías básicas del debido proceso.

Se considera que la posibilidad que tienen las partes procesales de recurrir una decisión permite que ésta no quede en firme sino más bien que un juez o tribunal superior pueda reverla y establecer la aceptación o modificación de ésta, tomando en cuenta los hechos y prueba que se han presentado dentro del proceso, con el fin de que ninguna de las partes o un tercero se perjudique con la decisión de la administración de justicia. Por otro lado, en la doctrina se ha definido al derecho a recurrir como:

La relación existente entre los tribunales de distinto grado, que no es propiamente jerárquica pues no existe poder de supremacía ni deber de subordinación entre unos y otros en el ámbito del ejercicio de la función materialmente jurisdiccional, basándose la revisión judicial por otro tribunal exclusivamente en un control técnico ideado por el legislador. (Cornejo, 2015, pág. 27)

El legislador ha diseñado normativamente la posibilidad de que una vez que los hechos se conozcan ante el juez de primera instancia y sean vinculados con derecho, a partir de la resolución o sentencia si una de las partes siente que las disposiciones normativas no fueron aplicadas de manera correcta con el caso, o a su vez que la valoración de los hechos de este no son los correctos existe el derecho a recurrir o impugnar ante un juez o tribunal superior. Sin embargo, la existencia de jueces superiores

en competencia no significa que los unos estén subordinados jerárquicamente sobre los otros, sino que más bien realizan un control de aplicación normativo en casos concretos.

Dentro de la sentencia que emiten los jueces se entiende la existencia de un razonamiento lógico y motivado de los hechos frente al derecho generando una conclusión que al ser emitida por una autoridad competente vincula y obliga al cumplimiento de lo contenido en ella, pero, en algunas circunstancias el derecho a recurrir es importante ya que pueden presentarse casos de error judicial o administrativo, en donde, es necesario que un juez o autoridad con competencias superiores revise dicha decisión y defina si la actuación tiene errores o no, permitiendo a los sujetos encontrarse frente a una verdadera justicia. En tal sentido:

La garantía de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior establece que toda persona tiene derecho a disponer en un plazo razonable los fallos emitidos en la determinación de su responsabilidad, debidamente motivados, para su posible apelación. El debido proceso legal carecería de eficacia sin el derecho a la defensa en juicio y la oportunidad de defenderse contra una resolución o fallo adverso, de allí que, a través de este recurso se le permite al afectado proteger sus derechos mediante una nueva oportunidad para ejercer su defensa, se le otorga la posibilidad a la persona afectada por un fallo desfavorable para impugnarlo y lograr un nuevo examen de la cuestión. (Acción Extraordinaria de Protección, 2015)

El derecho y la justicia al ser el arma frente a las desigualdades y vulneración de derechos en la sociedad, ha buscado los mecanismos para defender frente a estas desigualdades, por lo que, al existir un fallo del que no se crea haber actuado con todas las garantías del debido proceso, que no se hayan tomado en consideración elementos o requisitos indispensables para una sentencia con características de efectividad y de apego estricto a los derechos, se ha visto la necesidad de incorporar un mecanismo de recurrir ante otro tribunal o juez para que revise lo actuado en instancias inferiores, añadiendo que todo recurso debe ser fundamentado en legal y debida forma puesto que el tribunal

que conozca el caso debe entender de manera clara las razones que motivaron a las partes a recurrir del fallo.

#### ***2.4.2. El derecho a impugnar en sede Administrativa***

El derecho a impugnar en vía administrativa en forma regular sigue las mismas reglas del derecho a recurrir que se ha manifestado con anterioridad, entendiendo que en sede administrativa no se encuentran los jueces superiores, sino que más bien se hablaría de la autoridad máxima. En tal sentido, al recurrir en vía administrativa se busca que la administración tenga la oportunidad de revisar las decisiones o actos emitidos por los inferiores y revisar y corregir de ser el caso con el fin de que no contengan errores.

El Estado busca que se creen mecanismos necesarios con el fin de garantizar los derechos de los ciudadanos, para tal efecto y al encontrarse normado en la Constitución la posibilidad de recurrir ante un fallo se ha establecido que “el ordenamiento jurídico prevea instituciones que les permita a quienes se consideren afectados con las decisiones de la autoridad, oponerse a ellas y solicitar su corrección” (Cárdenas, 2020, pág. 52), permitiendo que las autoridades del orden público puedan emitir actos. Es indiscutible que pueden presentarse vulneración de derechos por parte de la administración pública por la inaplicación de normativa pertinente al caso y en concordancia con los hechos, dando la posibilidad de que el administrado se oponga ante este acto administrativo.

El derecho a impugnar en sede administrativa se encuentra previsto tanto normativa como doctrinariamente de igual forma que el derecho a recurrir en sede judicial, con ciertas diferencias propias de las sedes. Dentro del ámbito administrativo y conociendo todos los actos administrativos que pueden generarse en el sector público pueden encontrarse con ilegalidades o inaplicabilidades de normas propias del derecho, por lo cual, el legislador con el fin de precautelar los derechos de los administrados se ha visto en la necesidad de incorporar mecanismos adecuados para que los actos administrativos con incongruencias puedan ser revisados por una autoridad superior y con ello afinar la decisión o modificarla.

### ***2.4.3. Recurso de impugnación en vía Administrativa***

Una vez que se ha definido lo que es el derecho a recurrir, es menester señalar que “Los Recursos pueden definirse como los distintos medios que el derecho establece para obtener que la administración, en vía administrativa, revise un acto y lo confirme, modifique o revoque” (Mejía, 2009, pág. 23), es decir recurrir es el derecho, mientras que los recursos procesales para hacerlo son los medios por los cuales se hace efectivo el derecho cuando los actos administrativos que son emitidos por entidad competente se encuentren con errores de aplicación de norma, en ese momento el administrado tiene la posibilidad de hacer conocer al superior la inconsistencia de los actos por así contravenir a sus intereses.

La potestad pública permite que a petición de parte o de oficio puedan revisarse aquellos actos donde se evidencie la existencia de una vulneración de derechos del administrado, entonces:

El típico medio de impugnación de los actos que lesionan un derecho subjetivo o interés legítimo del administrado es el recurso, que debe ser distinguido de la reclamación y de la denuncia. El recurso es toda impugnación en término de un acto administrativo o reglamento tendiente a obtener del órgano emisor del acto, de su superior jerárquico o de quien ejerce el control, llamado tutela, la revocación, modificación o saneamiento del acto impugnado. (Cárdenas, 2020, pág. 57)

Entonces, tal como se manifiesta el recurso es diferente de lo que dentro del derecho administrativo ecuatoriano se conoce como el reclamo y la denuncia, en tal sentido, el reclamo es uno de los mecanismos creados por la administración en caso de inconformidad de los actos administrativos, con el fin de que subsane las inconsistencias, inconsistencias que se encuentran definidas en la normativa los casos dentro de los que procede el reclamo cuando haya causado una afectación al interés de los administrados, siendo considerado como un derecho propio de petición, a diferencia del recurso tiene una pretensión más amplia.

Por otro lado, el reclamo administrativo a su vez de acuerdo con la normativa puede proceder de hechos administrativos, títulos de crédito, responsabilidad extracontractual y además se puede solicitar la declaración de nulidad de los actos, para aquello tal como lo establece el Código Orgánico Administrativo (COA) tienen un procedimiento específico y deberán resolverse en los términos correspondientes, sin embargo, la esencia del recurso es que la propia administración con el equipo de talento humano pueda suplir todos los errores o incongruencias de los actos emanados por la misma institución, creando todo esto con la finalidad de ahorro de recursos (humanos y económicos) para el Estado y además evitar la carga procesal en los Tribunales. El recurso de impugnación por su lado es entendido como:

Es un recurso administrativo de carácter ordinario, por el cual una persona afectada en sus derechos subjetivos solicita a un órgano de mayor jerarquía de la propia administración, revise la resolución adoptada por un órgano inferior con el fin de que la reforme o revoque por ser lesivo a sus intereses. El Recurso de Apelación se fundamenta en el principio de la jerarquía administrativa que permite a los órganos superiores de la administración conocer y revisar los actos de los órganos inferiores. (jaramillo, 2003, pág. 18)

Se busca con el recurso de apelación que la autoridad superior del funcionario que emitió el acto sea quien pueda revisar, modificar, confirmar o revocar el acto administrativo dentro del cual el administrado considere que ha existido vulneración de derechos, siguiendo la aplicación del principio de legalidad que busca que todos los actos sean acorde a la ley y en caso de encontrar un error de aplicación o interpretación es indispensable que se faculte la posibilidad de dejar sin efecto dicho acto.

El Código Orgánico Administrativo (COA) se refiere en su artículo 217 a la impugnación y las reglas que deben presentarse para poder aplicar, señalando las siguientes:

1. Solo el acto administrativo puede ser impugnado en vía administrativa por las personas interesadas, con independencia de que hayan comparecido o no en el procedimiento, mediante el recurso de apelación.
2. El recurso extraordinario de revisión cabe, exclusivamente, respecto del acto administrativo que ha causado estado en vía administrativa en los supuestos previstos en este Código.
3. La elección de la vía judicial impide la impugnación en vía administrativa.
4. El error en la denominación del recurso por parte del recurrente no es obstáculo para su tramitación, siempre que resulte indudable la voluntad de impugnar el acto administrativo. (Código Orgánico Administrativo, 2020)

Da la facultad de que los administrados interesados dentro del acto a impugnar puedan ser los que comparezcan con el recurso de impugnación; el recurso extraordinario solo puede interponerse en aquellos casos donde el acto administrativo haya causado estado, es decir, es inalterable en sede administrativa; la elección del administrado por impugnar en vía judicial impide que se pueda tramitar en vía administrativa; y, finalmente en caso de la mala denominación del recurso por parte del administrado no impide la tramitación en sede administrativa, ya que es la administración quien debe subsanar éste error por desconocimiento de la denominación de los recursos.

En consecuencia, para conocer la posibilidad o no de impugnar los actos, se toma en consideración que si los actos causan estado no se impugna en vía administrativa mediante el recurso extraordinario de revisión o la revisión de oficio, mientras que si el acto administrativo es firme no admite impugnación ni en vía judicial ni administrativa.

El Código Orgánico Administrativo (COA) señala en el artículo 219 las clases de recursos que se admiten en vía administrativa, es decir, la apelación y el extraordinario de revisión, el conocimiento de la apelación le corresponde a la máxima autoridad administrativa de la entidad que haya emitido el acto administrativo, en caso de que haya sido por un funcionario, mientras que en el caso de que haya sido expedido por la máxima autoridad administrativa la forma de impugnar es en sede judicial.



La apelación puede ser plateada dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del acto administrativo, dentro de este recurso se puede alegar por parte de los administrados la nulidad del acto administrativo o a su vez la nulidad del procedimiento. La nulidad del procedimiento sigue las reglas de las nulidades en el procedimiento en sede judicial, es decir si se han evidenciado vicios que puedan generar irregularidades en la tramitación del procedimiento es necesario que se declare la nulidad por la autoridad competente, mientras que la nulidad del acto administrativo se corrobora cuando no se ha emitido o motivado las razones por las que se emite el acto, es decir, se encajan en las causales de nulidad que se establecen en el Código Civil en el artículo 1467, el error, la fuerza y el dolo, en tal sentido, el error es un vicio del consentimiento mismo que es el desconocimiento errado o total de una ley o un objeto; el dolo a su vez se considera como otro de los vicios del consentimiento que es la intención de hacer caer en error a alguien; y, finalmente la fuerza es la coacción que puede ejercerse sobre la personas o las cosas para conseguir algo.

Por otro lado, el recurso extraordinario de revisión cabe en aquellos casos donde el acto cause estado y se corrobore la existencia de errores de hecho en el expediente, errores de derecho, la aparición de nuevos documentos que puedan afectar la decisión, si para la resolución se tomó como base documentos nulos o falsos y cuando se emitió una resolución dentro de la cual se tomaron hechos que son considerados o tipificados como delitos con sentencia condenatoria ejecutoriada.

#### ***2.4.4. Recurso de impugnación en vía judicial***

El derecho a recurrir que está plenamente reconocido en la Constitución del Ecuador se contempla también dentro de los actos administrativos, por eso procede la impugnación en sede administrativa y jurisdiccional, en tal sentido, en el ámbito jurisdiccional se ha de entender como un freno abusivo del poder de la administración pública, siendo una garantía del Estado el asegurar el ejercicio de los derechos. Al ser una obligación del Estado, se entiende que:

La transcendencia del derecho a la tutela judicial efectiva explica la acertada calificación de la jurisdicción como un poder-deber. El Estado no puede

desentenderse de su función de hacer justicia – sin la cual no existe ni orden ni derecho – y constituye un deber inexcusable que puede ser exigido por los ciudadanos. (Benalcazar, 2013, pág. 476)

El acceso a la justicia dentro del Estado ecuatoriano es uno de los principales objetivos, es decir, es un poder y a la vez un deber sobre los ciudadanos, la justicia es necesaria ya que sin ella no se desarrolla la ciudadanía, creando los medios o mecanismos que permitan alcanzar una decisión acertada y con apego a la normativa. Dentro del ámbito administrativo se ha garantizado el derecho a recurrir con el fin de que sea una autoridad competente la que revise si el acto cumple con todas características y condiciones necesarias para no vulnerar los derechos de los administrados, por ello, se ha visto la necesidad de incorporar a través de normas la posibilidad de recurrir en caso de que el administrado así lo amerite.

El Código Orgánico de la Función Judicial, señala de manera expresa la posibilidad de impugnar los actos administrativos, en el artículo 31 que establece:

**PRINCIPIO DE IMPUGNABILIDAD EN SEDE JUDICIAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.-** Las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distintas de las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales; constituyen actos de la Administración Pública o Tributaria, impugnables en sede jurisdiccional. (Código Orgánico de la Función Judicial, 2015)

Los actos administrativos de autoridades o funcionarios competentes, que no sean los que ejerzan la administración de justicia podrán ser impugnables en sede jurisdiccional, pretendiendo que la justicia no se vea afectada por la sola omisión de formalidades, ya que se debe aplicar los principios del debido proceso como es la simplificación, celeridad, economía procesal, entre otros que deben ser garantizados en todo proceso. Una vez que se ha definido la posibilidad de que los administrados puedan

impugnar en vía administrativa, se ha determinado un proceso y procedimiento para aquello.

Entonces, se especifica la creación del proceso Contencioso Administrativo, mismo que se entiende al proceso como un conjunto de actos que son realizados de manera sucesiva y con vínculo el uno con el otro y son emitidos por autoridad competente, el proceso dentro del derecho significa entonces que son dos o más personas las que se encuentran en litigio sobre un asunto y que requieren del acceso a la justicia para que un tercero imparcial y revestido de autoridad y conocimiento decida sobre los hechos en base al derecho, cuya decisión se la precisa en la sentencia que debe contener condiciones mínimas de razonabilidad, congruencia y motivación en base a doctrina y jurisprudencia.

En sede jurisdiccional se ha planteado la necesidad de creación de un procedimiento propio para la impugnación de los actos emitidos por la administración pública, en tal efecto, se ha instaurado el procedimiento contencioso administrativo buscando que los actos emanados se sometan a la revisión de la autoridad judicial para verificar la eficacia, eficiencia y la tutela de los derechos de los administrados. Por lo que, la materia contencioso-administrativa se considera que:

Está constituida por el conflicto jurídico surgido entre el administrado y la administración, en torno a la actividad de esta considerada como desconocedora del ordenamiento jurídico general o de los derechos subjetivos de aquel y planteado ante un organismo independiente que debe decidirlo mediante una sentencia, aplicando reglas propias. Así, el contencioso da la idea de contradicción o desacuerdo en la valoración jurídica de un acto, hecho o contrato de la administración. (Betancurt, 1994, pág. 31)

Al encontrarse en conflicto el administrado con los actos que emana la administración pública, la materia dispuesta a resolverlos es la contencioso administrativo, siendo una autoridad independiente tanto del administrado como de la administración pública, permitiendo una imparcialidad en las decisiones que puedan

surgir de ella, siendo una vía de control de las decisiones administrativas, una vez realizada la revisión se podrá definir la rectificación, anulación, revocatoria o ratificación de los actos que han sido sometidos a conocimiento de la autoridad.

Los procesos contencioso-administrativos han de ser entendidos como aquellos que si bien es cierto buscan la solución de un problema particular de uno o algunos de los administrados que se sienten vulnerados con la decisión contenida en el acto, permite, además, que trascienda de un interés particular a un interés general o colectivo ya que con las decisiones se puede tomar como base para otras con similares características.

El Código Orgánico General de Procesos ha planteado la existencia de acciones que se tramitarán mediante el procedimiento contencioso administrativo en su artículo 326:

a) Acción de plena jurisdicción o subjetiva

Mediante esta acción el administrado busca que se ampare un derecho subjetivo, mismo que se presume que se ha negado, desconocido o a su vez reconocido en un acto administrativo por lo que produce efectos jurídicos directos, del mismo modo esta acción se puede presentar en aquellos casos donde se lesionen derechos subjetivos mediante la emisión de actos normativos, de tal modo el proceso de plena jurisdicción se ha determinado dentro del cual:

La pretensión gira en torno a la tutela de un derecho subjetivo que el demandante alega se le ha negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo que se impugna. En este tipo de procesos, evidentemente, es exigencia ineludible que el actor invoque en su favor un derecho subjetivo, pues precisamente se trata de una vía procesal que tiende a su protección. (Dromi, 2000, pág. 1104)

De manera inicial se entiende como derecho subjetivo aquel conjunto de potestades que son otorgados por la ley a un ciudadano con el fin de que las ejercite o no de acuerdo a su arbitrio, ahora, concatenado con la acción que se puede plantear en el contencioso administrativo se entiende que dentro de un acto administrativo se le ha

privado al administrado del ejercicio de los derechos subjetivos, además dentro del COGEP se ha planteado que la acción puede ser propuesta en el término de noventa (90) días contados desde el día siguiente de la fecha de notificación de acto administrativo, añadiendo además que no es necesario agotar la vía administrativa para poder interponer esta acción, misma que se tramitará por procedimiento ordinario.

b) Objetiva o anulación por exceso de poder

La acción objetiva busca proteger el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, es decir, se verifica el cumplimiento y la interpretación adecuada de las normas que puedan aplicarse al caso concreto que es motivo de esta acción, a diferencia de la acción subjetiva, ésta busca que las normas hayan sido aplicadas correctamente, por lo que puede solicitarse la nulidad el acto impugnado por contener un vicio de naturaleza legal, doctrinariamente se ha planteado que:

Al proceso administrativo de tutela de la legalidad se lo concibió con un carácter objetivo, pues su fin -al menos en apariencia- es la tutela de norma jurídica objetiva y solo persigue la anulación del acto administrativo que la viola. En este proceso únicamente se discute la legalidad del acto administrativo impugnado, con abstracción de los derechos subjetivos que pudiese tener el demandante y de los daños que se le hubiese ocasionado. En consecuencia, el juez únicamente puede resolver sobre la legalidad o ilegalidad del acto, y en este último caso, limitarse a su anulación. (Dromi, 2000, pág. 1104)

Entonces, la naturaleza de la creación de esta acción no es que se declare o reconozca un derecho subjetivo, sino más bien el control de aplicación correcta de la normativa frente a un hecho concreto, y para ello el COGEP ha determinado que el plazo para interponer la presente demanda es de 3 años contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución o acto administrativo. Buscando con la incorporación normativa de este tipo de acciones que los administrados cuenten con los medios necesarios para hacer valer sus derechos y en el caso específico que se apliquen normas acordes a lo sucedido.

c) Lesividad

La administración puede revocar los actos administrativos que han sido emanados, sin embargo y como el fin de todas acciones que se planean en este apartado es que el administrado pueda hacer valer sus derechos mediante mecanismos que permitan una revisión de lo declarado, puede en este caso la administración pública mediante un nuevo acto administrativo o resolución declarar que existió lesividad en el interés público y definir un nuevo acto que contenga esta declaración.

Entonces, para que esta acción tenga validez debe presentarse varios requisitos, dentro de los cuales se plantean que de oficio o a petición de parte deberán declarar la lesividad del interés público con anterioridad a la acción contencioso-administrativa de lesividad, además, se establece que los actos administrativos que contengan vicios convalidables no podrán anularse en vía administrativa, sino solo en vía judicial. En definitiva, la acción de lesividad busca que las entidades públicas que no puedan revocar un acto, acudan a la vía contencioso-administrativa para que por requerimiento sean declarados nulos.

d) Acciones especiales

1. Pago por consignación cuando la o el consignador o consignatario sea sector público

Este tipo de pago tal como lo establece el Código Civil y además el COGEP es una de las formas de extinguir la obligación, entendido como el “depósito de la cosa que se debe, hecho a virtud de la repugnancia o no comparecencia del acreedor a recibirla, y con las formalidades necesarias, en manos de una tercera persona” (Código Civil, 2019), es considerado como un pago que se realiza en condiciones especiales, es decir, cuando no rechaza el acreedor a recibirlo o a su vez desconoce la existencia del pago. Entonces, de manera clara y puntual el pago por consignación procede en los casos en los que el acreedor no recibe lo debido o a su vez desconoce que ha existido el pago, por lo que, el administrado acude ante el juez con el fin de que se haga el reconocimiento de lo pagado.

2. Responsabilidad Objetiva del Estado

El Ecuador al ser un país garantista de derechos y justicia, en caso de establecer la responsabilidad del Estado, deberá obligarse al pago de los daños que se generen por las acciones u omisiones de las entidades (funcionarios o autoridades) del sector público, para todo aquello se ha incorporado en el COGEP la acción de la responsabilidad objetiva del Estado que busca que se reparen dichos daños que se han generado por la acción de la potestad pública.

Para que esta acción proceda se necesita que los daños sean corroborables y se presenten frente al interés jurídicamente protegido, los daños deben ser probados y deben contar con la inmediata de la intervención del Estado para poder calcular la indemnización correspondiente.

### 3. Nulidad de contrato propuesto por el Procurador General del Estado

Dentro de la normativa, el legislador ha visto la necesidad que existan disposiciones normativas que contengan mecanismos de control frente a los contratos del procurador general del Estado, entonces se ha planteado que los contratos que existen entre la administración pública y particulares puedan ser controlados.

### 4. Controversias en materia de contratación pública

En caso de que surjan controversias entre las partes intervinientes en la contratación pública y estas no puedan ser solucionadas mediante mediación o arbitraje, se ha propuesto la vía judicial, misma que permitirá encontrar una solución, y, en materia de contratación la demanda se podrá interponer en el plazo de 5 años tramitándose por procedimiento ordinario.

#### e) Otras acciones

##### 1. Repetición

La administración pública al generar afectación en los derechos de los particulares se generan reparaciones, por lo que el Estado también tiene acciones destinadas a recuperar los valores entregados al administrado por las irregularidades de los servidores públicos. Añadiendo que los valores que han sido entregado a los administrados por inaplicación o afectación de un derecho mediante actos administrativos o resoluciones

realizadas por un funcionario han de ser recuperados por el Estado y solicitados los valores al funcionario.

## 2. Silencio Administrativo

De acuerdo con lo establecido en la Constitución del Ecuador, el artículo 227 señala que “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación” (Constitución de la República del Ecuador, 2008), establecido lo anterior, se pretende que la administración pública pueda resolver los reclamos, peticiones o recursos en el tiempo establecido en la norma para tal efecto, mientras que, en caso de no presentarse ninguna respuesta ante ello, se entiende como el silencio administrativo positivo en los casos establecido en el COA referentes a la falta de atención de manera oportuna en los reclamos, solicitudes o en procedimientos de oficio; falta de resolución en los requerimientos establecidos en la ley, uno de ellos en los recursos de apelación que se hayan interpuesto contra el silencio administrativo de una solicitud.

A continuación, se presenta una tabla que permite definir y diferenciar la impugnación en el ámbito judicial y administrativo:

**Tabla 4**

Diferencias de la impugnación en sede judicial y sede administrativa

<b>Requisito</b>	<b>Sede Judicial</b>	<b>Sede Administrativa</b>
Autoridad competente	Juez	Autoridad Administrativa: a) La misma que emanó el acto b) Superior
Carácter que actúa	Tercero imparcial	Parte de la controversia (administración)
Naturaleza	Sentencia	Resolución administrativa



Estabilidad de la decisión	Vinculante e inmutable	Puede perseguir la impugnación.
----------------------------	------------------------	---------------------------------

Fuente: (Mejía, 2009, págs. 26-27)

Elaboración: Propia

## **2.5. La prevalencia de la Constitución e instrumentos internacionales ratificados en el Ecuador**

### ***2.5.1. Instrumentos Internacionales ratificados en el Ecuador sobre el derecho a recurrir o impugnar***

#### a) Declaración Universal de los Derechos Humanos

La Declaración Universal de Derechos Humanos es uno de los instrumentos de derechos humanos ratificados por el Ecuador y dentro de las disposiciones normativas se desarrolla un sin número de derechos fundamentales de los seres humanos, dentro de los cuales en el artículo 8 se establece que “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley” (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948).

Entonces, el Estado deberá proporcionar un mecanismo adecuado para que los derechos contenidos en la Constitución sean garantizados, de acuerdo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se debe incorporar recursos de impugnación efectivos que permitan que tribunales superiores puedan revisar las sentencias para confirmar o negar las resoluciones de los jueces en el ámbito jurisdiccional, mientras que, al ser una norma de carácter internacional ésta se aplica también a todas las esferas del derecho. Dentro del derecho administrativo de igual manera se contempla la posibilidad de recurrir un acto administrativo dictado por autoridad o funcionario competente, permitiendo tener la posibilidad de que una autoridad superior pueda revisar el acto emanado y que certifique o no el cumplimiento de las disposiciones y la garantía de los derechos.

#### b) Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto San José de Costa Rica)

Con el fin de reafirmar la justicia social y la libertad de las personas en los países americanos, se ha incorporado y ratificado la suscripción de estos apartados legales garantizando una protección internacional, para lo cual en el artículo 8 refiere a la garantías judiciales y en el numeral 2 literal h) señala que “El derecho a recurrir del fallo ante el juez o tribunal superior” (Convencion Americana sobre Derechos Humanos , 1969), a través de este instrumento se han determinado garantías judiciales siendo una garantía inmediata y eficaz de los derechos de los ciudadanos además de buscar siempre la reparación integral a las víctimas de tales afectaciones.

Entonces mediante este literal manifiesta la posibilidad y el derecho de manera específica de poder recurrir ante un juez o tribunal superior, en tal sentido, el derecho a recurrir busca que en caso de obtener una resolución debidamente motivada se permita a las partes la posibilidad de impugnar para que un juez de grado jerárquico superior por razón de su competencia conozca la sentencia para que revise todas las condiciones necesarias para su formación; además, deja abierta la posibilidad de que esto suceda en el derecho administrativo que puede recurrir en sede administrativa o judicial.

c) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Este Pacto ratificado por el Ecuador, además de lo que tratan los anteriores en el artículo 2 numeral 3 establece que “Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados, podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales” (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966).

Por lo que, se ha sumado la posibilidad de recurrir aun cuando la decisión haya sido emanada por autoridad competente en ejercicio de las funciones, dando sin duda alguna a la posibilidad que dentro del derecho administrativo se pueda ejercer el derecho a recurrir, existiendo dos formas establecidas en la normativa, la primera es en vía administrativa y la segunda en vía judicial, sin que para el ejercicio de las acciones en la vía jurisdiccional haya que agotarse la sede administrativa.

### ***2.5.2. Principios y garantías constitucionales***

Es importante considerar a la doctrina como uno de los presupuestos más importantes dentro del derecho, ya que por medio de los criterios de los distintos doctrinarios e investigadores se puede dar interpretaciones más claras y establecer una clara comprensión de los principios, por lo que Espín (2020) manifiesta que:

El procedimiento lógico de corregir las desigualdades es el de crear otras desigualdades. En efecto, la idea central en que el Derecho del Trabajo se inspira no es la idea de la igualdad entre las personas, sino de la nivelación de las desigualdades reales que entre ellas existen. La igualdad deja de ser así el punto de partida del derecho. (Espín, 2020, pág. 13)

A lo largo del tiempo el derecho laboral ha sido una de las ramas del derecho que más desigualdades ha presentado entre las partes ya que al existir una relación de superioridad del empleador frente al trabajador por los contratos de trabajo (verbales, escritos), no se daba una igualdad de condiciones; entonces, el derecho, jurisprudencia y la normativa nacional e internacional ha hecho que se impongan mayores obligaciones al empleador para que el trabajador pueda obtener al menos las condiciones mínimas para realizar el trabajo.

Por lo que, dentro del derecho se ha buscado de todas formas el respeto de los derechos de los trabajadores, aun cuando se ha tenido que dejar en condiciones menos favorecedores a los empleadores, ya que al momento de generar un contrato de trabajo se ha de entender que existe cierta superioridad entre el empleador y el trabajador. Entonces, los principios más importantes reconocidos constitucionalmente y consagrados en los tratados y convenios internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador son:

a. El Principio protector

Este principio se encuentra establecido en el artículo 33 de la Constitución que dice:

El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido. (Constitucion de la República del Ecuador, 2008)

Es un derecho fundamental al que todas las personas deben tener acceso y es libre elección, basado siempre en las condiciones mínimas que permitan trabajar con dignidad, eficiencia y eficacia, además es un deber social dentro del cual el Estado que debe garantizar a todas las personas el acceso, siendo una bilateralidad entre el empleador y el trabajador. El Estado y los empleadores tienen la obligación de garantizar las condiciones sobre las cuales se va a desarrollar el trabajo de los contratados, condiciones que deben ser acorde a los oficios o profesiones de las personas.

Existen riesgos que se producen en el trabajo y que pueden evitarse con el cumplimiento de las obligaciones que le corresponden al empleador, es decir prestar las facilidades para el desempeño de las funciones del trabajador, como por ejemplo otorgarle ropa adecuada de trabajo cuando lo amerite, roturar todas las áreas laborales y sobre todo prestar los instrumentos o materiales que se necesiten y que consten dentro del contrato. El derecho del trabajo y sus principios están contemplados en el artículo 326 de la Constitución, que dispone que el Estado debe impulsar el empleo, eliminar el subempleo y el desempleo, además en el caso de duda del alcance de las disposiciones reglamentarias, contractuales y legales en la materia laboral, éstas se aplicarán en sentido más favorable a los trabajadores.

b. Principio de irrenunciabilidad

El Autor Espín Efrén acoge este principio y lo define como:

Renunciar a un derecho no es otra cosa que, el acto jurídico que realiza en virtud del cual, el titular de un derecho es desprendido o despojado del mismo para beneficiar a otra persona. La renuncia a los derechos es reconocida jurídicamente

cuando esta versa sobre derechos que conciernen únicamente al renunciante y a su interés. Toda renuncia debe ser consentida de manera libre por parte del renunciante y esta no puede afectar a terceros. (Espín, 2020, pág. 15)

Tal como se ha desarrollado en el apartado de los principios del derecho laboral, es indispensable que el legislador haya incorporado el principio de irrenunciabilidad que implica que el trabajador no pueda ser desprendido de sus derechos que le corresponden en primer plano como ser humano y en segundo plano por su condición de trabajador.

Del mismo modo, este principio se encuentra consagrado en el Código del Trabajo, que en su artículo 4 señala: “Los derechos del trabajador son irrenunciables. Será nula toda estipulación en contrario” (Código del Trabajo, 2012), ante lo cual al ser un principio y una garantía se la debe efectivizar en todo momento y aún más en las condiciones de desventaja laboral.

c. Acceso a la Justicia y a la tutela judicial efectiva

Es un derecho de protección, establecido en el artículo 75 de la Constitución del Ecuador refiere a que:

Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Entonces, el Estado deberá garantizar con todas las medidas, planes, programas o proyectos el acceso a la justicia a todos los habitantes del Ecuador con el fin de obtenerla tutela judicial efectiva, por lo que, dentro del derecho laboral es de suma importancia la existencia de estas garantías ya que en la mayoría de las circunstancias los trabajadores se encuentran en una posición de desventaja sobre los empleadores ya que en muchos casos los trabajadores no pueden costearse los gastos propios de un proceso judicial,

frente a ello, el estado ha dispuesto abogados públicos que puedan asistir a los trabajadores en caso de no poder acceder a un abogado particular.

Además, una vez que se ha accedido a la administración de justicia es necesario que los procesos se tramiten con celeridad y simplificación de los actos de los jueces en vista de que se requiere una sentencia oportuna para la no vulneración de los derechos de los trabajadores.

#### d. Derecho a la defensa

El derecho a la defensa y sus garantías se encuentran establecidas en la Constitución en el artículo 76 numeral 7, desde el literal a hasta el literal m, mismas que de forma general mencionan que nadie podrán ser privado del derecho a la defensa ni al procedimiento correspondiente; contar con todos los medios necesarios para la preparación de su defensa y además ser escuchado en igualdad de condiciones; en todos los procesos las partes podrán acceder a él; nadie podrá ser interrogado sin la presencia del abogado defensor; en caso de que su idioma nativo no sea el castellano se podrá contar con un intérprete asignado por el órgano correspondiente; dentro del proceso deberá ser asistido por un abogado a libre elección o su vez por un defensor público; nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia; ser juzgado por un juez imparcial, independiente y competente, y, poder recurrir al fallo en todos aquellos procedimientos donde se ventilen los derechos de las personas.

Entonces, el derecho a la defensa contiene todas las garantías básicas para que en el acceso a la justicia se vean precautelados los derechos y sin parcialidad por parte del juzgador, en definitiva, con lo expuesto dentro de la Constitución se evidencia que el derecho a la defensa es un deber del Estado, procurando el empleo de mecanismos necesarios para que el proceso sea transparente y lo más justo posible en aplicación de la normativa vigente.

#### e. El debido proceso

El debido proceso es una de las garantías que el Estado otorga a los ciudadanos para velar por los derechos, en tal sentido, en la Constitución en el artículo 76 se

determina de manera clara las garantías que se deberán tomar en consideración dentro de un proceso:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.
2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.
3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Solo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.
4. Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria.
5. En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora.
6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza (...). (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Entonces, se ha de considerar que en todos aquellos procesos dentro de los cuales se trate sobre derechos y obligaciones, las garantías básicas y el debido proceso deberá prevalecer, la autoridad (sea esta judicial o administrativa) debe garantizar en todo momento el cumplimiento de las normas y derechos de las partes; mientras no se declare la culpabilidad todas las personas serán inocentes; nadie puede ser juzgado por una infracción que no se encuentre establecida en las normas; las pruebas que se hayan obtenido con violación a derechos, principios y a la ley no serán válidas en el proceso; en caso de existencia de dos normas sobre un mismo tema se aplicará la menos rigurosa, dentro de ésta garantía se enfatiza el principio de indubio pro operario, ya que en cualquier momento se deberá aplicar la norma más favorable al trabajador; y, la ley

deberá contemplar el principio de proporcionalidad entre las sanciones a imponer y los hechos cometidos.



## **CAPÍTULO III**

### **MARCO METODOLÓGICO**

#### **3.1. Descripción del área de estudio**

La presente investigación y los resultados obtenidos se realizaron en la provincia de Imbabura específicamente en la ciudad de Ibarra ya que la población objeto de investigación son los inspectores del Ministerio de Trabajo de la Dirección Regional del Trabajo de Imbabura, la recolección de información se realizó mediante entrevistas que fueron un aporte indispensable en el desarrollo de la presente investigación.

#### **3.2. Diseño y tipo de investigación**

##### ***3.2.1. Diseño***

El diseño que se ha tomado para la realización de la presente investigación es el documental, debido a que se recolectó datos y aportes significativos, por ejemplo: libros, tesis, artículos científicos, revistas jurídicas entre otros documentos relacionados con el tema que aportaron a la conceptualización y definición de todos los conceptos para el adecuado análisis, generando un aporte importante para los estudiantes, profesionales del derecho y público en general.

##### ***3.2.2. Tipo de Investigación***

Esta investigación mantuvo un enfoque cualitativo debido a que el presente trabajo es un análisis, es decir, está enfocado al pensamiento crítico sobre una cuestión jurídica, en el que se ha reflexionado sobre el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el derecho a la defensa, a la impugnación y su relación con el art. 629 del Código del Trabajo. Así mismo se analizaron los aportes realizados por los inspectores de trabajo de la Dirección Regional del Trabajo de Imbabura en las entrevistas efectuadas dentro de la presente investigación.

Taylor y Bogdan (1984) en su libro *Introducción a los métodos cualitativos de investigación* considera a la investigación cualitativa como “aquella que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable” (pág. 20).

El nivel de investigación acorde al enfoque cualitativo que se le ha dado al presente análisis, es de nivel descriptivo, debido a que se particularizó la realidad del proceso de denuncia de un trabajador en vía administrativa y en vía judicial frente a los mecanismos de defensa al alcance de los empleadores del sector privado. Además, se enunció los principios y derechos que se deben tomar en cuenta a la hora de impugnar un acto administrativo.

### ***3.3 Procedimientos***

#### ***3.3.1. Métodos***

El presente trabajo investigativo busca dar un aporte jurídico sobre la procedencia a la impugnación en vía administrativa de las multas emitidas por el director regional del trabajo, para lo cual se tomaron en consideración los siguientes métodos:

Normativista: Tiene como principal escenario las normas Constitucionales e Instrumentos de Derechos Humanos ratificados y vigentes en el Ecuador con relación al art. 629 del Código del Trabajo sobre el derecho a la defensa e impugnación de las multas impuestas por el director regional del trabajo. Las normas que se ha tomado en consideración en el presente trabajo de investigación son: Constitución de la República del Ecuador, Declaración Universal de los Derechos Humanos, Código del Trabajo, Código Orgánico Administrativo, Código Orgánico General de Procesos, Mandato Constituyente número ocho (8), Acuerdos Ministeriales, entre otros.

Analítico: Este método se utilizó para analizar las normas del ordenamiento jurídico ecuatoriano que regulan las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores, haciendo énfasis en la fuerza vinculante de la Constitución en los actos del poder público.

Según Sergio Gómez Bastar en su libro Metodología de la investigación indica que “la investigación analítica consiste en descomponer el todo en sus partes con el propósito de observar las causas, la naturaleza y los efectos del fenómeno” (Gomez Bastatar, 2012, pág. 89).

Bibliográfico: Se utilizó para establecer los antecedentes de la presente investigación para lo cual se recolectó información de varias fuentes bibliográficas, las cuales permitieron estructurar el marco teórico y precisar algunos hechos históricos de importancia que le permitan al lector ubicarse dentro de la temática.

La investigación bibliográfica “es aquella que recoge y analiza la información secundaria contenida en diversas fuentes bibliográficas, es decir se apoya en consultas, análisis y crítica de documentos” (Posso, 2011, pág. 20).

### ***3.3.2. Técnicas***

Se realizó una investigación secundaria o bibliográfica misma que tiene técnica documental que sirvió para identificar los datos e indicios históricos más relevantes de la relación laboral, esta información obtenida y detallada se pudo comparar con la normativa e instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes y ratificados por el Ecuador.

Para la investigación de campo o primaria se utilizó la entrevista la cual tiene como finalidad obtener información de primera mano de quienes ejercen o participan día a día en la imposición de sanciones administrativas a los empleadores, en este caso la investigación requirió la experiencia, conocimiento y aporte de los inspectores del trabajo de la Dirección Regional del Trabajo de Imbabura, quienes se encargan de emitir el informe sobre el incumplimiento de las obligaciones laborales cometidas por un empleador para que el director regional del trabajo lo resuelva.

### ***3.3.3. Instrumentos***

Para obtener resultados que aporten a la investigación es necesaria la aplicación de entrevistas que permitan obtener resultados verídicos y confiables, por lo tanto, se realizaron preguntas estructuradas, dirigidas tres inspectores del trabajo de la Dirección Regional del Trabajo de Imbabura.

### **3.4 Consideraciones Bioéticas**

La bioética sistematiza el estudio de la conducta humana en el ámbito de las ciencias de la vida y cuidado de la salud, en base a valores y principios morales; por lo anterior, estudia los aspectos éticos vinculados a las ciencias como la medicina y biología, además de las relaciones del hombre con otros seres vivos. (Medina Davalos & Borja Cevallos, 2017, pág. VII)

Al ser una investigación apegada a las ciencias sociales y que en nada tiene que ver con investigaciones humanas o genéticas, no se aplicó ningún tipo de criterios o consideraciones bioéticas.

## CAPÍTULO IV

### ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

#### 4.1 Análisis de la aplicación de la entrevista

Se aplicó la entrevista a los inspectores del trabajo, de la Dirección Regional del Trabajo de Imbabura.

**Tabla 5**

Pregunta 1

<b>Pregunta 1</b>	<b>No. de Entrevista</b>	<b>Respuesta</b>
¿Desde hace cuánto tiempo viene desempeñando el cargo de Inspector de Trabajo?	1	Hace aproximadamente 5 años.
	2	Alrededor de 1 año.
	3	Hace aproximadamente 6 años.
Los entrevistados son inspectores del trabajo con experiencia en los trámites laborales que se resuelven en el Ministerio del Trabajo, por ello, sus conocimientos y experiencias adquiridas en esta dependencia son de gran importancia para obtener una mejor perspectiva sobre lo que sucede día a día al momento de resolver sobre las controversias en las relaciones laborales.		

*Nota: Elaboración propia*

**Tabla 6**

Pregunta 2

<b>Pregunta 2</b>	<b>No. de Entrevista</b>	<b>Respuesta</b>
Según su criterio. ¿A qué sujeto dentro de la relación laboral calificaría usted como la parte débil o en desventaja y por qué?	1	Como inspectores del trabajo pues nuestro deber es salvaguardar los derechos de los trabajadores y velar por que los empleadores cumplan con las disposiciones que contempla la norma ecuatoriana en el ámbito laboral. Se protege al trabajador porque ese es el fin que persigue el Ministerio del Trabajo.
	2	De alguna manera considero que el trabajador es quien se podría calificar como el débil de la relación laboral porque debido a sus recursos económicos es quien

		depende de las decisiones de su empleador es decir está sometido a éste.
	3	Por hechos históricos el trabajador ha sido víctima de la vulneración de derechos y se ha sometido a explotación, por ende, el trabajador sería quien tiene desventaja en las relaciones laborales.
Según las respuestas de los inspectores de trabajo a su criterio, se mantiene la idea de que el trabajador es quien representa la parte débil o en desventaja en las relaciones laborales, de acuerdo a sus palabras, por los hechos históricos que conllevaron la explotación laboral, por el poder económico del empleador frente a su trabajador y porque el trabajador debe su dependencia al empleador. Se puede concluir que todos los entrevistados consideran al trabajador como la parte débil en la relación laboral.		

*Nota: Elaboración propia*

**Tabla 7**

Pregunta 3

<b>Pregunta 3</b>	<b>No. de Entrevista</b>	<b>Respuesta</b>
¿Dentro del desempeño de su cargo de inspector del trabajo, usted ha tenido casos en que se ha procedido a sancionar a un trabajador por incumplimiento de las normas laborales?	1	Sí, alguna vez sancioné a un trabajador con la aceptación del trámite de visto bueno.
	2	No.
	3	No, no he sancionado a un trabajador.
Se desprende de las respuestas de los inspectores de trabajo que en su mayoría no han sancionado a los trabajadores y que de hecho cuando lo han hecho, ha sido con la aceptación de un trámite de visto bueno. Es muy importante aclarar que el trámite del visto bueno cuenta con causales y con un proceso legalmente establecido, es decir que en todo caso el trabajador tuvo la oportunidad de ser escuchado y en algunos casos, dar a conocer las razones por las cuales cometió la falta en contra de su empleador para que a la final un inspector del trabajo decida si los argumentos de la parte empleadora son suficientes y plenamente convincentes para aceptar el trámite o en su defecto para negarlo.		

*Nota: Elaboración propia*

**Tabla 8**

Pregunta 4

<b>Pregunta 4</b>	<b>No. de Entrevista</b>	<b>Respuesta</b>
-------------------	--------------------------	------------------

De ser positiva su respuesta a la pregunta anterior ¿Con qué frecuencia se presentan estos casos?	1	En mi experiencia como había indicado anteriormente he sancionado a un trabajador aceptando el trámite de visto bueno o la terminación de las relaciones laborales con más frecuencia en los casos de acoso de trabajadores a sus compañeros de trabajo.
	2	No se aplica la pregunta.
	3	No se aplica la pregunta.
De acuerdo a lo manifestado por los inspectores del trabajo, se puede verificar que normalmente no existen sanciones o multas a los trabajadores, únicamente la aceptación de la terminación laboral entre las partes, eximiendo al empleador únicamente de los valores de indemnización, mas no de las demás que establece la ley, ni aun cuando por medio del proceso de visto bueno se haya probado un abuso de confianza o hurto.		

*Nota: Elaboración propia*

**Tabla 9**

Pregunta 5

<b>Pregunta 5</b>	<b>No. de Entrevista</b>	<b>Respuesta</b>
Dentro del desempeño de su cargo de inspector de trabajo, ¿Usted ha tenido casos en que se ha procedido a sancionar a un empleador por incumplimiento de normas laborales?	1	Sí.
	2	Sí.
	3	Sí.
A diferencia de los trabajadores la mayoría de los inspectores inmediatamente contesta que sí, ya que como se ha analizado en el presente trabajo de investigación, las normas laborales van encaminadas a que el empleador sea el que cumpla con sus obligaciones mediante la aplicación de sanciones y multas, mientras que de parte de los trabajadores no existen multas por incumplir con su parte de la relación laboral, ya que en el caso de determinar que un trabajador ha perjudicado a su empleador debe proceder judicialmente de acuerdo a la materia que se ajuste a sus actos sea civil o penal.		

*Nota: Elaboración propia*

**Tabla 10**

Pregunta 6

<b>Pregunta 6</b>	<b>No. de Entrevista</b>	<b>Respuesta</b>
De ser positiva su respuesta a la pregunta anterior ¿Con qué	1	Con bastante frecuencia a veces unos diez (10) al mes.

frecuencia se presentan estos casos?	2	Si, varias veces por lo menos unos dos (2) por semana.
	3	Como nos envían a realizar inspecciones aleatorias a las empresas pues siempre existe alguna novedad de incumplimiento por parte de los empleadores.
<p>A diferencia de los trabajadores, es evidente que el empleador es sujeto a sanciones con más frecuencia pues como se ha indicado en las entrevistas, los inspectores de trabajo salen al campo a realizar inspecciones aleatorias a las empresas en busca de incumplimientos y lo que hay que tomar en consideración es que estas sanciones no cuentan con un procedimiento preestablecido, por ende los empleadores no tienen oportunidad de defenderse ni son escuchados para explicar las razones por las cuales están incumpliendo las disposiciones laborales.</p>		

*Nota: Elaboración propia*

**Tabla 11**

Pregunta 7

<b>Pregunta 7</b>	<b>No. de Entrevista</b>	<b>Respuesta</b>
¿Podría determinar las causas más comunes por las cuales se imponen sanciones a los empleadores?	1	Claro, entre las más comunes son: afiliación al IESS, pago de horas extras y suplementarias, pago de décimo tercero y décimo cuarto, el pago de liquidaciones, pago de utilidades, despidos intempestivos, por incumplimiento con los días de descanso obligatorio.
	2	Si, en mi experiencia las causas más comunes son los pagos de remuneraciones a los trabajadores y décimos, falta de afiliación al IEEES, incumplimiento con el tiempo de registro de los contratos en la plataforma SUT, falta de pago de liquidaciones, incumplimiento a la disposición de trabajar no más de 8 horas laborales.
	3	Lo que más se ha encontrado es el incumplimiento frente a los pagos ya sea remuneraciones o decimos a favor de los trabajadores, el incumplimiento de pago de horas extras y suplementarias, es decir todo lo que tiene que ver con valores a pagar. Además, se ha identificado la falta de dotación de uniformes y falta de



		registro de los contratos y de las actas de finiquito en la plataforma SUT, despidos ineficaces cuando la mujer está embarazada.
Se puede colegir que los inspectores de trabajo sancionan a los empleadores por la falta de afiliación al IESS de un trabajador, la falta de pago de horas extras y horas suplementarias, el incumplimiento de pago de décimo tercero y décimo cuarto, la falta de pago de liquidaciones por haberes laborales, falta de pago de utilidades, incumplimiento de pago por indemnización de despidos intempestivos o ineficaces, falta de dotación de uniformes, por incumplimiento con la jornada máxima de ocho (8) horas laborales y días de descanso obligatorio, entre otras.		

*Nota: Elaboración propia*

**Tabla 12**

Pregunta 8

<b>Pregunta 8</b>	<b>No. de Entrevista</b>	<b>Respuesta</b>
¿Puede usted describir cuál es el procedimiento sancionador administrativo que se aplica para sancionar a los empleadores infractores?	1	A un empleador se le sanciona en base a las directrices establecidas para las inspecciones aleatorias, los acuerdos ministeriales que se hayan emitido, lo dispuesto por el Código del Trabajo y lo señalado en el Mandato Constituyente No.8.
	2	En mi experiencia, no existe procedimiento sancionador como tal, pero si existen las directrices de acuerdos ministeriales para cada caso de incumplimiento.
	3	Se realiza a través de lo que establece el Código del Trabajo y los acuerdos ministeriales que se haya emitido para cada caso, así como también lo señalado en el Mandato Constituyente No. Ocho (8).
En esta pregunta es importante destacar que los inspectores del trabajo no pudieron identificar un procedimiento preestablecido o específico para sancionar a los empleadores; los entrevistados señalaron varias leyes y normativas sobre las cuales actúan y establecen sanciones, más nunca se habló de un proceso sancionador administrativo que lo contenga o lo regule.		

*Nota: Elaboración propia*

**Tabla 13**

Pregunta 9

<b>Pregunta 9</b>	<b>No. de Entrevista</b>	<b>Respuesta</b>
¿De la sanción que el Ministerio del Trabajo emite en contra del empleador, conoce usted si ésta puede ser objeto de impugnación?	1	Todas las sanciones emitidas a través de los inspectores del trabajo son sanciones impugnables.
	2	Si, son sujeto de impugnación.
	3	Claro, las sanciones que nosotros emitimos en una inspección a un empleador sí se pueden impugnar.
Los entrevistados señalan que en general todas las sanciones que emiten los inspectores de trabajo en contra de los empleadores son sujetos de impugnación, en este caso de conformidad con el Código del Trabajo las sanciones impuestas por los inspectores son sujetas de impugnación y deben ser dirigidas al director regional del trabajo.		

*Nota: Elaboración propia***Tabla 14**

Pregunta 10

<b>Pregunta 10</b>	<b>No. de Entrevista</b>	<b>Respuesta</b>
¿Dentro los procedimientos administrativos sancionadores que se aplican en el Ministerio del Trabajo, quién es considerado como la máxima autoridad para resolver impugnaciones?	1	En ese caso se considera máxima autoridad al director regional del trabajo.
	2	La máxima autoridad para resolver las impugnaciones es el director regional del trabajo.
	3	El director regional del trabajo.
De acuerdo a las respuestas de los entrevistados se considera al director regional del trabajo como la máxima autoridad del trabajo al momento de resolver una impugnación, es decir no consideran al ministro de trabajo como la máxima autoridad a pesar que en el Código del Trabajo en su artículo 540 expresamente indica que las Direcciones Regionales del Trabajo están bajo la dependencia del Ministerio del Trabajo y Empleo.		

*Nota: Elaboración propia***Tabla 15**

Pregunta 11

Pregunta 11	No. de Entrevista	Respuesta
¿Cuál es el procedimiento para que el director regional del trabajo sancione a un empleador y en qué casos lo hace?	1	En todos los procedimientos en los que sanciona el director regional del trabajo es previo a la gestión que realiza el inspector del trabajo y su correspondiente investigación, entonces luego que finaliza esa investigación se emite un informe en donde se pone en conocimiento al director regional del trabajo sobre el incumplimiento de una determinada norma laboral que ha cometido una persona generalmente un empleador o empresa.
	2	El procedimiento inicia con una investigación de los hechos que se han denunciado o se han detectado y se procede con una diligencia para que el requerido exponga sus argumentos y pruebas de tenerlas y una vez que finaliza esta etapa si los inspectores consideran el incumplimiento de una disposición legal especialmente la señalada en el Mandato Constituyente 8, se envía un informe al director del trabajo para que proceda con la sanción en el caso que corresponda.
	3	Se empieza con la investigación del incumplimiento que se haya tenido conocimiento ya sea por medio de una denuncia o por medio de una inspección que se haya realizado directamente a una empresa empleadora, una vez que se cita a una diligencia o audiencia para que descargue las pruebas en caso de que las tenga de que si cumplió con las disposiciones laborales y una vez analizado se determina si cumplió o no y se envía el informe al director regional del trabajo quien al final sea quien emita la multa de ser el caso.

Los entrevistados identifican paso a paso lo que realizan previo a la sanción y multa que emite el Director regional del trabajo, indicando que se inicia con una investigación previa que la lleva a cabo el inspector del trabajo en donde se convoca a una diligencia en donde comparece el presunto incumplidor y de ser el caso de una denuncia también comparece el denunciante, en esta diligencia el empleador debe probar que si ha cumplido con las disposiciones laborales contenidas en el Mandato Constituyente No. Ocho (8), el Código del Trabajo y Acuerdos Ministeriales vigentes. Una vez concluida la diligencia el inspector analiza y determina si a su criterio el empleador ha incumplido una norma laboral y procede a entregar un informe al director regional del trabajo quien procede a emitir la sanción y la multa correspondiente.

*Nota: Elaboración propia*

**Tabla 16**

Pregunta 12

<b>Pregunta 12</b>	<b>No. de Entrevista</b>	<b>Respuesta</b>
¿Las multas emitidas por el director regional del trabajo son susceptibles de impugnación?	1	No, de acuerdo al art. 629 del Código del trabajo, las multas emitidas por el director regional del trabajo no son susceptibles de multas, si existe inconformidad sobre la sanción debe realizarse por vía judicial.
	2	Esas multas no serían susceptibles de impugnación en vía administrativa en el Ministerio del Trabajo porque así lo determina el Código del Trabajo.
	3	En el caso de las multas que emite el director no se podrían impugnar en vista de que el art. 629 del Código del Trabajo determina que no serán impugnables.
De acuerdo a lo manifestado por los inspectores de trabajo entrevistados como lo que señala el art. 629 del Código del Trabajo las multas emitidas por el director regional del trabajo no son susceptibles de impugnación a pesar que la Constitución del Ecuador en su artículo 76 numeral 7, literal m) establece como se ha explicado en el marco teórico de esta investigación, que todas las personas tienen derecho a recurrir de todo fallo o resolución donde se decida sobre sus derechos.		

*Nota: Elaboración propia*

**Tabla 17**

Pregunta 13

<b>Pregunta 13</b>	<b>No. de Entrevista</b>	<b>Respuesta</b>
¿Cuánto tiempo se le concede al empleador para cumplir la resolución y pagar la multa dispuesta por el director regional del trabajo?	1	Se le concede diez (10) días laborables o término, de conformidad con la norma administrativa que le concede.
	2	En esos casos por norma se da el término de diez (10) días laborables para que pague de manera voluntaria.
	3	De acuerdo al Código Orgánico Administrativo son diez (10) días término los que tiene para que pueda pagar.
<p>De conformidad con el art. 271 del Código Orgánico Administrativo: (...) el órgano a cargo de la resolución requerirá que la o el deudor pague voluntariamente dicha obligación dentro diez (10) días contados desde la fecha de su notificación, previniéndole que, de no hacerlo, se procederá con la ejecución coactiva.</p> <p>Como se puede observar el procedimiento que se lleva a cabo para la sanción de un empleador es una mezcla de normativa ya que para ciertos casos se toma en cuenta la norma laboral y como norma supletoria al Código Orgánico General del Procesos, en otros casos se toma lo manifestado por los acuerdos ministeriales y no se respeta la norma administrativa, de hecho al ser un procedimiento administrativo el que se lleva a cabo en el Ministerio de Trabajo, el proceso debería estar acorde a lo dispuesto en Código Orgánico Administrativo y no sólo cuando se pretende cobrar al sancionado.</p>		

*Nota: Elaboración propia*

**Tabla 18**

Pregunta 14

<b>Pregunta 14</b>	<b>No. de Entrevista</b>	<b>Respuesta</b>
¿Qué ocurre si un empleador ya sancionado por el director regional del trabajo insiste en no cumplir con lo señalado en la resolución sancionatoria?	1	En ese caso, se procede a cobrar por la vía coactiva de acuerdo a lo que establece el Código del Trabajo. Al ser un título de crédito esta orden de pago, el sancionado si insiste en negarse a pagar se procede con las medias cautelares mismas que sería de gran perjuicio para la parte empleadora y el representante de ser el caso. Además, que el pago no le exime del cumplimiento de la infracción, ya que a parte de la sanción debe cumplir con lo que se haya dispuesto sea el pago de una liquidación de haberes laborales, o de

		una restitución de una persona a su lugar de trabajo, se le seguirá sancionando hasta que cumpla con las disposiciones laborales.
	2	Esta situación es bastante compleja para el sancionado ya que como la sanción con la orden de pago se considera un título de crédito se ejerce el mismo mecanismo de cobro diseñado para cualquier título de crédito en este caso se dispondrán medidas cautelares retenciones en dinero o prohibiciones de enajenar que serán perjudiciales para el que no cumpla.
	3	Si el empleador insiste en incumplir se inicia el cobro por vía coactiva debido a que esta orden de pago se constituye como un título de crédito y de hecho esto implica la toma de medidas cautelares, que pueden ir desde la retención de los dineros del representante legal como de la razón social, prohibiciones de enajenar y para ejercer un cargo.
De conformidad con el art. 272 del Código Orgánico Administrativo el ejecutor puede disponer, en la misma orden de pago o posteriormente, el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes. En este punto el sancionado está presionado a cumplir el pago de la multa impuesta por el director regional del trabajo, ya que como lo mencionan los entrevistados se arriesga de a que sus actividades productivas se vean afectadas por las medidas cautelares como retenciones de dinero o prohibiciones de enajenar, que pueden imponerse al empleador y a la razón social de ser el caso, es aquí, donde muchos de los empleadores han optado por pagar la multa a pesar de no estar de acuerdo con la decisión de la Dirección Regional de Trabajo y Empleo.		

*Nota: Elaboración propia*

## Tabla 19

### Pregunta 15

Pregunta 15	No. de Entrevista	Respuesta
¿Cuál sería el mecanismo para dar a conocer la inconformidad de un empleador sobre una multa	1	Como le había dicho, estas multas de acuerdo a lo manifestado por el Código del Trabajo no son apelables sin embargo puede dar a conocer su inconformidad en la vía judicial.

impuesta por el director regional del trabajo?	2	La opción sería presentar la demanda correspondiente ante un juez para que sea quien decida sobre la legalidad o no de la multa.
	3	En la vía administrativa no se podría impugnar, pero lo que le queda al sancionado la vía judicial.
Los inspectores del trabajo señalan que mediante la vía administrativa no es procedente impugnar la multa de conformidad con el art. 629 del Código del Trabajo, y dan como única alternativa que el sancionado lo pueda hacer mediante la vía judicial lo cual es un perjuicio para la persona sancionada ya que para llevar su caso a la vía judicial debe contar con patrocinio jurídico (abogado) y correr con los gastos que su defensa requiera.		

*Nota: Elaboración propia*

#### **4.2 Análisis de Resolución de Sanciones impuestas por la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público.**

**Tabla 20**

Resolución MDT - DRTSP1-2020-0627-R11-PP-IM

No. Resolución y fecha	Infracción o incumplimiento	Base legal	Resolución
MDT - DRTSP1-2020-0627-R11-PP-IM FECHA: 22/01/2020	Falta de registro dentro del plazo de los contratos de trabajo en la plataforma SUT	Art. 42 numeral 7 del Código del Trabajo. Arts. 2, 3, 4, 5 del Acuerdo Ministerial MDT-2018-227. Arts. 4 y 5 del Acuerdo Ministerial MDT - 135-2017 Art. 1 del Acuerdo Ministerial MDT - 191-2017.	Imponer una multa de USD 500,00 dólares

De la Resolución No. MDT - DRTSP1-2020-0627-R11-PP-IM, se puede observar que el sancionado aparentemente no había registrado en la plataforma del Sistema Único del Trabajo (SUT) los contratos de trabajo en el tiempo establecido en el Acuerdo Ministerial MDT-2018-227; el inspector que conoce sobre el supuesto incumplimiento no ha dispuesto el tiempo para que el sancionado pueda presentar pruebas de que sí ha cumplido con el registro o en su defecto a explicar el por qué no lo hizo, por lo tanto, no se le permitió ser escuchado ni poder ejercer su derecho a defensa. El inspector realiza el

informe director regional del trabajo por incumplimiento de obligaciones laborales y una vez sin mayor oportunidad a defenderse, se emite la sanción en contra de la empresa empleadora.

En este caso es notable la vulneración al derecho a la defensa que le ocasiona el inspector del trabajo al denunciado, pues no le permite ser escuchado y exponer los argumentos que sirvan para demostrar su cumplimiento, lo cual debería ser razón suficiente para que el director regional del trabajo no emita ningún tipo de sanción y de multa.

**Tabla 21**

Resolución MDT - DRTSP1-2020-0199-R4-D-GB

No. Resolución y fecha	Infracción o incumplimiento	Base legal	Resolución
MDT - DRTSP1-2020-0199-R4-D-GB FECHA: 27/10/2020	No haber justificado ante autoridad administrativa el cumplimiento de sus obligaciones laborales.	Art. 7 del Mandato Constituyente No. Ocho (8).	Imponer una multa de USD 1.200,00 dólares

De la Resolución No. MDT - DRTSP1-2020-0199-R4-D-GB, se puede observar que el inspector del trabajo que investiga la denuncia presentada por un ex trabajador a su ex empleador por descuentos aparentemente injustificados en el acta de finiquito debido a un pago en exceso por horas extras y suplementarias; el inspector del trabajo convoca a la audiencia y se evidencia un desacuerdo entre las partes ya que el denunciado considera que como se pagaron valores en exceso es su derecho poder descontar en el finiquito y el denunciante no está de acuerdo con el descuento y como se observa en la resolución, el inspector indica que no hay acuerdo entre las partes y simplemente no toma en cuenta la prueba aportada por el denunciado y emite el informe al Director regional del trabajo, indicando que el denunciado ha incumplido con sus obligaciones laborales y no ha justificado su incumplimiento ante autoridad administrativa, sin mayor oportunidad a defenderse se emite la sanción en contra de la empresa empleadora. De esta resolución



también se cuenta con la orden de cobro y el inicio de juicio coactivo No. 018-JC-I-2021, ya que el sancionado se rehusaba a pagar la multa emitida por el director regional del trabajo y bajo riesgo de que se bloqueen cuentas personales y de su representada optó por finalmente pagar.

En este caso al existir un desacuerdo entre las partes y no un incumplimiento de obligaciones laborales, el inspector del trabajo debía enviar a las partes a resolver mediante vía judicial y no perjudicar al denunciado sometiéndole al denunciado a cumplir con una resolución injusta ya que el denunciado si habría pagado valores en exceso al trabajador. Sin embargo, el inspector del trabajo indica que como no había un convenio entre las partes para que trabaje más horas, no es procedente lo argumentado por el denunciado, lo cual es innecesario e ilegal ya que si un trabajador realiza trabajos para su empleador fuera de su horario laboral ya es acreedor al pago de horas extras o suplementarias, no por no contar con convenio escrito el trabajador no está favorecido del su pago y la falta de pago de estos valores sería un grave incumplimiento por parte del empleador con o sin convenio escrito. Finalmente, el inspector del trabajo no toma en cuenta las pruebas aportadas por el denunciado y establece que existe incumplimiento de obligaciones laborales, pero no especifica exactamente cuál, sólo se limita a nombrar el Art. 7 del Mandato Constituyente No. Ocho (8) norma que establece la multa, pero no detalla la falta.

Adicional del pago que el denunciado debe realizar por la multa de carácter económico que impone el Director regional del trabajo, también se le dispone pagar el valor del acta de finiquito sin descuentos, en caso de no cumplir con la resolución es posible que se siga emitiendo multas por el mismo concepto hasta que se cumpla la disposición de acuerdo al art. 492 y 537 del Código del Trabajo, lo cual es otra vulneración de derechos, ya que nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos y en la misma materia. Esta resolución es una muestra de lo coercitivo e injusto que pueden llegar a ser las resoluciones emitidas por las autoridades administrativas laborales en contra de los empleadores.

## **Tabla 22**

Resolución MDT-DRTSP2-2021-0737-R4-D-PA

No. Resolución y fecha	Infracción o incumplimiento	Base legal	Resolución
MDT-DRTSP2-2021-0737-R4-D-PA FECHA: 04-06-2021	No haber justificado ante autoridad administrativa el cumplimiento de sus obligaciones laborales.	Art. 7 del Mandato Constituyente No. Ocho (8).	Imponer una multa de USD 1.200,00 dólares

De la Resolución No. MDT-DRTSP2-2021-0737-R4-D-PA, se puede observar que el inspector del trabajo recepta una denuncia de un trabajador por falta de pago de haberes laborales y despido intempestivo por lo que solicita al denunciado (empresa empleadora) documentación para que justifique el cumplimiento de sus obligaciones laborales a través de un correo electrónico registrado en la plataforma SUT, el cual no pertenece al representante legal de la empresa denunciada y por consecuencia no estaría legalmente notificado, a pesar de ello, el denunciado sí entregó la información solicitada por el inspector del trabajo y lo realizó vía correo electrónico. Sin embargo, por razones no explicadas ni motivadas en la resolución no se considera suficientes las pruebas aportadas por el denunciado y se emite el informe al director regional del trabajo por considerar que el denunciado no ha justificado ante autoridad administrativa el cumplimiento de sus obligaciones laborales y se sanciona a la empresa.

En este caso se puede detectar que se atentó una vez más al derecho a la defensa del empleador debido a que la notificación vía correo electrónico es una de las formas para notificar mas no es la única además que el inspector del trabajo de acuerdo al art.280 en concordancia con los arts. 164 y siguientes del Código Orgánico Administrativo, esto es: personal, por boletas, a través de los medios de comunicación. En este caso el director regional del trabajo sanciona al empleador, pero en la resolución no determina cual es la falta o la omisión que se ha cometido y de cuál de los documentos presentados se ha tomado en cuenta como prueba del incumplimiento, lo que además vulnera el derecho al debido proceso garantizado en la Constitución del Ecuador vigente desde el 2008.

### **Tabla 23**

Resolución MDT-DRTSP7-2021-0434-R4-D- FF

No. Resolución y fecha	Infracción o incumplimiento	Base legal	Resolución
MDT-DRTSP7-2021-0434-R4-D- FF FECHA: 20/01/2021	No presentación dentro del término concedido, de la información solicitada a oficio de sanción preventivo No. MDT-DRL-DPTSPOM-2020-079-WMPO-PS	Acuerdo Ministerial MDT-2020-089.  Art. 7 del Mandato Constituyente No. Ocho (8).	Imponer una multa de USD 4.000,00 dólares

En la Resolución No. MDT-DRTSP7-2021-0434-R4-D- FF, se observa un trabajador pone en conocimiento de un inspector del trabajo una denuncia en contra de su empleadora por falta de pago de haberes laborales, se notifica vía correo electrónico al denunciado mediante oficio de sanción preventivo No. MDT-DRL-DPTSPOM-2020-079-WMPO-PS de fecha 6 de octubre de 2020 concediéndole tres (3) días para contestar, el requerimiento es respondido por correo electrónico por el denunciado con los documentos solicitados por el inspector del trabajo con fecha 12 de octubre de 2020, el inspector emite el informe al director regional del trabajo indicándole que el denunciado no ha contestado en el término concedido la información solicitada y se sanciona a la empresa.

En este el denunciado indica que el documento notificado tiene fecha 6 de octubre de 2020 le llegó al correo el 7 de octubre de 2020 y como se le concede el término de tres (3) días se debía contar desde el siguiente día de la notificación es decir el 8 de octubre de 2022 y el 9, 10 y 11 no eran días laborables por el feriado nacional (independencia de Guayaquil) y que por ende cumplió con la respuesta dentro del término concedido, pero como ya se vio en los casos anteriores, el inspector no toma en cuenta la prueba presentada (que es lo que realmente importa) para demostrar el cumplimiento de las obligaciones laborales, dejando al denunciado sin derecho a la defensa y vulnerando la seguridad jurídica ya que el Art. 73, 77 y 78 del COGEP que determina que el término se

cuenta solo en días hábiles contados desde el siguiente día de la notificación, mientras que de conformidad con el art. 33 al 35 del Código Civil el plazo se contará todos los días completos o calendario, incluidos los feriados. En este caso el denunciado al ser multado y advertido de que en caso de abstener de pagar se le iniciaría el juicio coactivo optó por someter su caso a la vía judicial para que por vía pueda ser oído y se respeten sus derechos constitucionales, lo cual no es justo por el tiempo y el dinero perdido, cuando por norma suprema se tiene el derecho a ser igual de oído en la vía administrativa.

### 4.3. Análisis de providencias

**Tabla 24**

Providencia. No. I956362I

No. Providencia	Requerimiento	Observaciones
I956362I	Entrega de formulario de pagos de utilidades año fiscal 2014.	Notificado correo electrónico ex trabajador, no se notifica al representante legal.

En el Ministerio del Trabajo se cometen algunas irregularidades que vulneran el debido proceso como por ejemplo una providencia mal notificada como es el caso de la providencia No. I956362I de fecha 11 de noviembre de 2022, suscrito por el director regional del trabajo y servicio público, esta providencia fue notificada a un correo electrónico de un ex colaborador de la empresa requerida, ventajosamente el ex trabajador comunicó a su ex empleador sobre el correo que le había llegado, si esto no hubiese pasado, seguramente se habría sancionado a la empresa por no entregar la información requerida por autoridad pública, pues el Ministerio del Trabajo a través de sus inspectores está acostumbrado a estas prácticas de notificación, sin dar el tiempo ni los modos para notificar como es debido, al parecer emplean normas supletorias únicamente para lo que les es conveniente como el COGEP y el COA. Al respecto el art. 167 del COA manifiesta que la notificación a través de medios de comunicación es nula cuando la administración pública tiene o puede tener acceso a la identificación del domicilio de la persona interesada o es posible practicar la notificación por los medios provistos (Asamblea Nacional, 2017).

## Tabla 25

Providencia. No. C735516C

No. Providencia	Requerimiento	Observaciones
C735516C	Entrega de documentos necesarios que justifiquen el cumplimiento de las obligaciones patronales correspondiente al ejercicio fiscal del año 2015, en lo referente al formulario del pago de la decimotercera remuneración.	Notifica en una jurisdicción que no corresponde en cuanto al territorio.

Así mismo se ha observado otras formas de vulnerar el debido proceso garantizado en la Constitución como el irrespeto a la jurisdicción, por ejemplo, en la providencia No. C735516C de fecha 30 de agosto de 2022, emite la notificación es la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de la ciudad de Cuenca, cuando la persona notificada ha mantenido actividades económicas en el 2015 en la Provincia Pichincha. hechos que se justifican con la presentación del Registro Único de Contribuyentes, lo cual inobserva lo manifestado en el art. 539 del Código del Trabajo, un director regional de Cuenca solo podrá conocer y resolver los asuntos que le competen dentro de su territorio esto es en las provincias del Cañar, Azuay, Loja, Morona Santiago y Zamora Chinchipe.

## **CAPÍTULO V**

### **PROPUESTA**

Como se ha observado a través del presente trabajo de investigación el empleador cotidianamente es sujeto de vulneración de derechos al tener un impedimento legal para ejercer su derecho a la defensa a través de los medios de impugnación que están previstos en la ley, es por ello que se plantean dos propuestas de impugnaciones las mismas que podrán ser de utilidad dependiendo del escenario o caso concreto a impugnar, ya sea mediante la interposición de recursos administrativos o reclamos administrativos, esto, con la finalidad de obligar a la autoridad pública del Ministerio del Trabajo a cumplir con lo previsto en la Constitución de la República.

Es importante destacar que el formato de los modelos de impugnación que se presentan a continuación, contiene los requisitos formales de las impugnaciones administrativas tal como lo señala el art. 220 del Código Orgánico Administrativo COA.

El primer modelo versa sobre la interposición del recurso de apelación por inconformidad en la resolución de sanción emitida por el director regional del trabajo; y, el segundo modelo versa sobre interposición de un reclamo administrativo en torno al título de crédito que genera la multa dispuesta por el director regional del trabajo.

#### **5.1. Modelo de impugnación a través de la interposición de un recurso de apelación.**

##### **SEÑOR MINISTRO DE TRABAJO:**

ABC, en calidad de gerente general y representante legal de la empresa XXXX de conformidad con lo que establece el artículo 220 del Código Orgánico Administrativo, presento ante usted la siguiente impugnación:

##### **1. Generales de Ley**

Mis nombres y apellidos son ABC, ecuatoriano, con cédula de ciudadanía número xxxxxxxxxxxx de estado civil casado, de xx años de edad, en calidad de gerente general y representante legal de la empresa xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, conforme lo demuestro con el nombramiento debidamente registrado en el Registro Mercantil con fecha 20 de febrero del año xxx, con domicilio en la Provincia de Imbabura, cantón Ibarra, parroquia

xxxxxxx, sector xxxxxxxx, calles xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, correo electrónico gerencia@xxxxx.ec y número de teléfono celular XXX.

La empresa xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, fue constituida el día XXX, mediante resolución XXX, conferida por XXX.

El RUC de la empresa es xxxxxxxxxxxx. Su domicilio está ubicado en la Provincia de Imbabura, cantón Ibarra, parroquia xxxxxxxx, sector xxxxxxxx, calles xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, conforme consta en el respectivo estatuto. Su correo electrónico es gerenciadeempresa@xxxxx.ec.

## **2. Narración de los hechos detallados y pormenorizados que sirven de fundamento a las pretensiones debidamente clasificados y numerados.**

Los hechos detallados y pormenorizados que sirven de fundamento a las pretensiones son los siguientes:

- 2.1. En la resolución de sanción – Denuncia No. MDT-DRTSP1 -2022 -999999 suscrita por el señor XX, en su calidad de director regional del trabajo y servicio público de Ibarra, se impuso a la empresa xxxxxxxx una multa por el valor de XXX, en base a la denuncia con boleta única notificación No. 585056 interpuesta por el ex trabajador Sr. xxxxxxxxxxxx con cédula No. xxxxxxxxxxxx, por el motivo de: descuentos injustificados en la liquidación.
- 2.2. En todo momento la empresa xxxxxxxxxxxx intentó cumplir con sus obligaciones sin embargo, al existir una diferencia de criterio con el inspector del trabajo que investigó la denuncia, éste no permitió que la empresa entregue la liquidación al ex trabajador por lo tanto, no es que la empresa xxxxxxxxxxxx se haya negado en algún momento a cumplir con sus obligaciones laborales con su ex trabajador conforme lo determina la ley (pago de la liquidación), simplemente el inspector no dio la viabilidad e injustamente señala que la empresa xxxxxxxxxxxx ha incumplido con sus obligaciones laborales en pago de liquidación. Hay que tomar en cuenta que el inspector del trabajo no sancionó la mala fe procesal del trabajador por no recibir el pago y provocar el incumplimiento del el art. 6 del Acuerdo Ministerial No. MDT -2017-0315 a su empleador.
- 2.3. El Inspector del trabajo que investigó la denuncia indicó que la empresa xxxxxxxxxxxx debía demostrar y justificar por qué se realiza el descuento en la liquidación, al respecto

en fojas xx, se puede evidenciar que se presentaron los roles de pago que justifican que sí se han pagado valores en exceso por horas extras y suplementarias; los roles de pago se presentaron con el fin de que el inspector dentro de su investigación realice los cálculos respectivos y determine cuanto es el valor en exceso que la empresa xxxxxxxxxxxxxx pago a su ex empleador por concepto de horas extras o suplementarias y por ende determine el valor que la empresa podría descontar de la liquidación de haberes laborales.

2.4. De igual forma el inspector del trabajo no propició un acuerdo entre las partes ya que no se trataba de un incumplimiento de obligaciones laborales sino de un desacuerdo sobre valores ya percibidos por el ex trabajador. En el caso supuesto que el inspector careciera de conocimiento y alcance normativo debió archivar el caso y derivar a las partes a que solventen sus diferentes criterios a través de la vía judicial para que sea un juez quien decida cuál de las dos partes tiene la razón mediante una sentencia motivada con fundamentos jurídicos constitucionales y procesales.

2.5. Cabe señalar que antes de que sea emitida la resolución de sanción en contra de la empresa xxxxxxxxxxxxxx, el ex trabajador ya había demandado a la misma mediante vía judicial por estos mismos hechos por lo tanto el inspector del trabajo debió inhibirse de investigar la denuncia.

2.6. Además cabe señalar que tanto la denuncia canalizada a través del inspector del trabajo así como la notificación de la sanción interpuesta por el director regional del trabajo no ha sido debidamente notificadas, debido a que se notificó a un correo electrónico perteneciente a una persona que ya no labora en la empresa xxxxxxxxxxxxxx, esto a pesar de que la empresa XXX señaló expresamente en el escrito de fecha xxx recibido en el Ministerio de Trabajo, el correo para notificaciones, situación que vulnera el derecho a la defensa y el debido proceso, y en consecuencia acarrea la nulidad de la notificación de la resolución MDT-DRTSP1 -2022 -999999 al carecer de eficacia jurídica.

2.7. Motivo por el cual impugno la multa impuesta por su autoridad como director regional del trabajo y servicio público por no apegarse a los hechos ya que siempre la empresa xxxx mantuvo el deseo de pagar lo que le corresponde al ex trabajador y acudió al llamado



realizado por el Ministerio de Trabajo siempre que se solicitó, hechos contrarios a lo que se señala en la resolución sancionatoria.

### **3. El anuncio de los medios de prueba que se ofrecen para acreditar los hechos**

#### **PRUEBA DOCUMENTAL:**

- a) Copias certificadas el acta de finiquito No. 9658526ACF de fecha lunes, 12 de septiembre de 2022, en xxx fojas, documento emitido del Sistema Único del Trabajo SUT, suscrito únicamente por el representante de la empresa xxxxxxxxxxxxxx en calidad de ex empleador, con lo cual justifico: 1.- Que el ex trabajador prestó sus servicios lícitos y personales hasta el hasta el 31 de agosto de 2022, 2.- Que el acta de finiquito se generó con fecha 12 de septiembre de 2022 demostrando así que desde esta fecha la empresa xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx tiene la intención de pago de la liquidación que le corresponde al actor y que el en persona al momento de entregarle la liquidación se negó a recibir.
- b) Copia certificada de la boleta única de notificación No. 585056 de fecha 12 de septiembre de 2022, en una (1) foja, con la cual justifico que al negarse el ex trabajador a recibir su liquidación del acta de finiquito el mismo día 12 de septiembre de 2022, acudió a presentar la denuncia ante el Ministerio del Trabajo.
- c) Materialización de documentos electrónicos realizada ante el Dr. xxxxxx, notario x del cantón Ibarra constante en xx fojas con el cual demuestro que a la empresa xxxxxxxxxxxxxx se le notificó a través del correo xxxxxxxx@xmail.ec, el cual corresponde a un ex trabajador y no al representante legal de la empresa.
- d) Copia certificada del acta de comparecencia ante el inspector de trabajo de la ciudad de Ibarra de fechas: 21 de septiembre de 2022 y de fecha 28 de septiembre de 2022, en xxx fojas, con la cual justifico: 1.- Que el actor, se negó a recibir el cheque de la liquidación que le corresponde por haber prestado sus servicios lícitos y bajo dependencia de la empresa xxxxxxxx. 2.- Que la empresa compareció a todas las diligencias convocadas por el inspector del trabajo. 3.- Que textualmente se lee en las actas de comparecencia las partes no llegaron a un acuerdo. 4.- Que se señaló un correo electrónico para recibir las notificaciones futuras sobre la denuncia que se investiga.

- e) Copia certificada del comprobante de egreso y del cheque de número 031015, del Banco del xxxxxxxx, emitido en la ciudad de Ibarra, desde el día 12 de septiembre de 2022, de la cuenta 399999999 perteneciente a la empresa xxxxxxxxxxxx, a favor del ex trabajador, por la suma de (USD 1.911,35) MIL NOVECIENTOS ONCE DOLARES AMERICANOS CON TREINTA Y CINCO CENTAVOS DE DÓLAR, en una (1) foja, por concepto de liquidación que le corresponde por haber prestado sus servicios lícitos y personales, bajo relación de dependencia en la empresa xxxxxxxxxxxxxxxx.
- f) Copias certificadas de los roles de pagos, pagados al actor desde el año 2019 hasta el año 2022, en xx fojas, con las cuales justifico: 1.- Que se pagó al ex trabajador valores excesivos por concepto de horas extraordinarias y suplementarias 2.- Mediante los roles de pago se podrá sacar el cálculo de lo que el ex trabajador debe devolver por concepto de valores pagados en exceso.
- g) Copias certificadas del registro de asistencias biométrico del ex trabajador durante los años 2019 al 2022, en xxx fojas, con los cuales justifico cuantas horas ha trabajado el ex trabajador por trabajos extras y suplementarios.
- h) Copia certificada de la Resolución de Sanción – Denuncia No. MDT-DRTSP1 - 2022 -999999 en una (1) foja, con la cual pruebo que la notificación de la misma fue realizada al correo xxxxxxxx@xmail.ec el cual corresponde a un ex trabajador a pesar de que en una de las actas de comparecencia se señala la dirección electrónica a la cual debe notificarse a futuro.

#### **4. Los fundamentos de derecho que justifican la impugnación**

Fundamento mi impugnación en las siguientes disposiciones:

Constitución del Ecuador:

Art. 11. El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:  
(...) 2 Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado (...) 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.

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. (...) 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. (...)

(...)6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía. (...)

(...) 8. (...) 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. (...) (Asamblea Constituyente, 2008).

Art. 76. En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. (...)

(...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento;(...)

(...) m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos (Asamblea Constituyente, 2008).

Art. 82. El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes (Asamblea Constituyente, 2008).

Art. 326. El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: 4. A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración (Asamblea Constituyente, 2008).

Art. 424. La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica (Asamblea Constituyente, 2008).

#### Declaración Universal de los Derechos Humanos:

Art. 8. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948).

#### Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos:

Art. 14. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. (...) (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966).

#### Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:

Art. 18. Toda persona puede recurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo, debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, algunos de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente (Convención Interamericana de Derechos Humanos, 1969).

#### Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Art. 25. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la

Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales (Convencion Americana sobre Derechos Humanos , 1969).

El Código del Trabajo:

Art. 47. La jornada máxima de trabajo será de ocho horas diarias, de manera que no exceda de cuarenta horas semanales (Asamblea Nacional, 2005).

Art. 224. Cálculo de horas suplementarias o de tiempo extraordinario, sin considerar la semana integral por debajo de las 240 horas al mes. Dicho trabajo suplementario o extraordinario deberá calcularse sobre 240 horas mensuales (Asamblea Nacional, 2005).

Código Orgánico Administrativo:

Art. 219. Se prevén los siguientes recursos: apelación y extraordinario de revisión (Asamblea Nacional, 2017).

Art. 232. La persona interesada puede interponer un recurso extraordinario de revisión del acto administrativo que ha causado estado, cuando se verifique alguna de las siguientes circunstancias: 1. Que al dictarlos se ha incurrido en evidente y manifiesto error de hecho, que afecte a la cuestión de fondo, siempre que el error de hecho resulte de los propios documentos incorporados al expediente. Inciso seis: El recurso extraordinario de revisión se interpondrá, cuando se trate de la causa 1, dentro del plazo de un año siguiente a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. (...) (Asamblea Nacional, 2017).

#### **5. Órgano administrativo ante el que se sustanció el procedimiento que ha dado origen al acto administrativo impugnado.**

El órgano administrativo ante el que se sustanció la resolución MDT-DRTSP1 -2022 - 999999 es la Dirección Regional del Trabajo de Imbabura del Ministerio del Trabajo, cuyo director regional del trabajo es el Dr. Xxxx.

#### **6. Determinación del acto impugnado.**

El acto impugnado es la Resolución de Sanción – Denuncia No. MDT-DRTSP1 -2022 - 999999, expedido el 30 de octubre de 2022 a las 17:00 notificada a través del correo xxxxxxxx@xmail.ec, mediante el cual se sanciona a la empresa xxxxxx con una multa de xxx dólares americanos.

### **7. Recurso de apelación**

Por lo expuesto, al haberse producido una violación al debido proceso en el presente trámite, encontrándome dentro del término legal, presento ante usted recurso de apelación contra la Resolución de Sanción – Denuncia No. MDT-DRTSP1 -2022 - 999999, expedido el 30 de octubre de 2022 a las 17:00, de conformidad con lo que establece el artículo 226 del Código Orgánico Administrativo con el fin de que deje sin efecto el acto administrativo impugnado y se declare la nulidad del procedimiento.

### **8. Autorización y firmas.**

Autorizo de manera expresa a la Abg. Marcela Patricia Maigua Oñate, profesional a quien designo como defensor de los derechos que represento, para que con su sola firma suscriba los escritos y petitorios que considere necesarios en el presente caso.

Firmo conjuntamente con mi abogada defensora.

Sr. ABC  
GERENTE EMPRESA XXXXX

Ab. Marcela Maigua Oñate  
Mat. Foro. 10-0009- 001

## **5.2. Modelo de reclamo al título de crédito**

### **SEÑOR MINISTRO DE TRABAJO:**

ABC, en calidad de gerente general y representante legal de la empresa XXXX de conformidad con lo que establece el artículo 220 del Código Orgánico Administrativo, presento ante usted la siguiente impugnación:

### **1. Generales de Ley**

Mis nombres y apellidos son ABC, ecuatoriano, con cédula de ciudadanía número xxxxxxxxxxxx de estado civil casado, de xx años de edad, en calidad de gerente general y

representante legal de la empresa xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, conforme lo demuestro con el nombramiento debidamente registrado en el Registro Mercantil con fecha 20 de febrero del año xxx, con domicilio en la Provincia de Imbabura, cantón Ibarra, parroquia xxxxxxxx, sector xxxxxxxx, calles xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, correo electrónico gerencia@xxxxx.ec y número de teléfono celular XXX.

La empresa xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, fue constituida el día XXX, mediante resolución XXX, conferida por XXX.El RUC de la empresa es xxxxxxxxxxxx. Su domicilio está ubicado en la Provincia de Imbabura, cantón Ibarra, parroquia xxxxxxxx, sector xxxxxxxx, calles xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, conforme consta en el respectivo estatuto. Su correo electrónico es gerenciadeempresa@xxxxx.ec.

## **2. Narración de los hechos detallados y pormenorizados que sirven de fundamento a las pretensiones debidamente clasificados y numerados.**

Comparezco ante Ud., para manifestar y solicitar lo siguiente:

2.1. Con fecha 30 de noviembre de 2022 la Dirección Regional del Trabajo de Imbabura emitió el título de crédito No. 999 DRT1- I -2022 por una presunta deuda que mantengo con dicha institución, por el valor de xxx dólares americanos.

2.2 No obstante, el título de crédito referido no contiene liquidación de intereses hasta la fecha de emisión.

## **3. El anuncio de los medios de prueba que se ofrecen para acreditar los hechos**

PRUEBA DOCUMENTAL:

- a) Que se tome en cuenta como prueba de mi parte las copias certificadas del título de crédito impugnado que presento en xxx fojas, con la cual pruebo que este título de crédito no cumple con el requisito número 7 del art 268 del COA.

## **4. Los fundamentos de derecho que justifican el reclamo.**

Código Orgánico Administrativo COA:

Art. 269.- Reclamación sobre títulos de crédito. En caso de que la obligación haya sido representada a través de un título de crédito emitido por la administración de conformidad con este Código, la o el deudor tiene derecho a formular un reclamo administrativo exclusivamente respecto a los requisitos del título de crédito o del derecho

de la administración para su emisión, dentro del término concedido para el pago voluntario.

En caso de que se haya efectuado un reclamo administrativo sobre el título de crédito, el procedimiento de ejecución coactiva se efectuará en razón del acto administrativo que ponga fin al procedimiento.

(Asamblea Nacional, 2017).

Art. 268. Requisitos de los títulos de crédito. Cuando se requiera emitir títulos de crédito por obligaciones a favor de la administración pública, estos deberán reunir los siguientes requisitos:

(...) 7. Liquidación de intereses hasta la fecha de emisión. (...)

La falta de alguno de los requisitos previstos en este artículo causa la nulidad del título de crédito. La declaratoria de nulidad acarrea la baja del título de crédito.(Asamblea Nacional, 2017).

#### **5. Órgano administrativo ante el que se sustancio el procedimiento que ha dado origen al acto administrativo impugnado mediante reclamo.**

Dirección Regional del Trabajo de Imbabura del Ministerio del Trabajo y Empleo.

#### **6. Determinación del acto impugnado mediante reclamo.**

El acto impugnado es el título de crédito No. 999 DRT1- I -2022, expedido el 30 de noviembre de 2022 a las 17:00, notificado al correo electrónico gerenciadeempresa@xmail.ec, mediante el cual se obliga a la empresa xxxxxx al pago de un valor de xx dólares americanos por una multa impuesta por el Dr. Xxxxxx, director regional del trabajo de Imbabura.

#### **7. Reclamo administrativo**

Por lo expuesto, al haberse producido omisión de uno de los requisitos que deben reunir los títulos de crédito, encontrándome dentro del término legal, presento ante usted reclamo administrativo en contra del título de crédito No. 999 DRT1- I -2022, expedido



el 30 de noviembre de 2022 a las 17:00, con el fin de que se declare la nulidad del título de crédito de conformidad con el art. 268 numeral 7 e inciso final del Código Orgánico Administrativo.

#### **8. Autorización y firmas**

Autorizo de manera expresa a la Abg. Marcela Patricia Maigua Oñate, profesional a quien designo como defensor de los derechos que represento, para que con su sola firma suscriba los escritos y petitorios que considere necesarios en el presente caso.

Firmo conjuntamente con mi abogada defensora.

Sr. ABC

GERENTE EMPRESA XXXXX

Ab. Marcela Maigua Oñate

Mat. Foro. 10-0009- 001

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### Conclusiones

La Constitución del 2008 y los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en el Ecuador, representan la norma jurídica suprema, por lo tanto, de conformidad con lo dispuesto en el art. 424 de la Carta Magna, esta norma prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico y los actos de poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales, de lo contrario carecerán de eficacia jurídica.

Las normas que regulan las relaciones entre trabajadores y empleados en el Código del Trabajo vigente, son extremadamente inequitativas, los empleadores tienen una cantidad significativa de obligaciones a favor de los trabajadores bajo su dependencia, además todas esas obligaciones laborales que contiene el Código del Trabajo y los acuerdos ministeriales deben ser cumplidas so pena de sanciones con multas, a diferencia de los trabajadores a los cuales no se les ha establecido mayores obligaciones en sus relaciones laborales con los empleadores, ni tampoco sanciones con multa, lo que en muchas ocasiones puede derivarse en actos impunes.

Se puede concluir que la sanción más grave que un trabajador recibe por inobservar las normas laborales es la aceptación del trámite de visto bueno por parte del inspector del trabajo, en el cual libera al empleador del pago de la indemnización por despido intempestivo, pero no de otros valores, así se demuestre una grave falta de probidad en el actuar de un trabajador causando perjuicio a su empleador como en los casos de abuso de confianza, de todos modos el empleador deberá pagar al trabajador los haberes laborales que le correspondan.

El Código del Trabajo vigente contiene disposiciones discriminatorias que se contraponen a lo establecido en el art. 11 numeral 2 de la Constitución del Ecuador que señala que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

El art. 629 del Código del Trabajo inobserva lo determinado en el art.76, numeral 7, literal m) de la Constitución, que garantiza el derecho de recurrir del fallo en todos los

procedimientos en los que se decida sobre sus derechos, garantía que se debe respetar en todo cuerpo normativo, así como en todo procedimiento de cualquier materia y en cualquier etapa, por lo tanto, el art. 629 del Código del Trabajo no solo vulnera el derecho a recurrir o impugnar sino que en consecuencia también vulnera el derecho a la defensa reconocido por la Constitución.

El Código Orgánico Administrativo COA, vigente desde el 7 de julio de 2017, en su disposición derogatoria primera manifiesta: “Deróguense todas las disposiciones concernientes al procedimiento administrativo, procedimiento administrativo sancionador, recursos en vía administrativa, caducidad de las competencias y del procedimiento y la prescripción de las sanciones que se han venido aplicando.” (Asamblea Nacional, 2017). Con esta disposición el legislador pretendía unificar los procedimientos administrativos de toda autoridad pública y el Ministerio del Trabajo y sus dependencias no es una institución pública aislada pues pertenece al Poder Ejecutivo, y por ende, debe regirse por el Código Orgánico Administrativo.

Los actos administrativos que emanan el Ministerio del Trabajo no contemplan el procedimiento administrativo sancionador que determina el Código Orgánico Administrativo, puesto que los inspectores y los directores del trabajo se basan en las normas del Código del Trabajo, acuerdos ministeriales y Mandato Constituyente número ocho (8) para sancionar y posteriormente establecer multas a los empleadores bajo un procedimiento muy particular que en muchas ocasiones inobserva las normas del debido proceso.

El Ministerio del Trabajo en sus procedimientos administrativos, no solo inobserva lo que establece el COA, sino que también lo dispuesto en el art. 76 numeral 3 de la Constitución que garantiza que nadie podrá ser sancionado por un acto u omisión que al momento de cometerse no este tipificado en la ley como una infracción penal, administrativa o de cualquier naturaleza, lo que genera vulneración de los derechos de los empleadores, como el derecho al debido proceso y el derecho a la seguridad jurídica establecida en el art. 82 de la Constitución, pues no se observa la normativa que se ha establecido para los procedimientos administrativos sancionadores en el COA, al aplicar normativa que consta en diversos cuerpos normativos.

El derecho a recurrir se encuentra reconocido en el art. 76 de la Constitución de la República y en el art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo tanto, debe observarse en toda norma del ordenamiento jurídico. Sin embargo, de la investigación realizada en el presente trabajo, se puede concluir que el Código Orgánico Administrativo COA no contempla el derecho a recurrir, el cual garantiza que una autoridad superior verifique si las normativas que se tomaron como base para dictar la resolución son las que corresponden al caso y sobre todo verificar si se ha observado el cumplimiento de las garantías básicas amparadas en la Constitución.

### **Recomendaciones**

Las soluciones para resolver la problemática que genera la inconstitucionalidad del art. 629 del Código del Trabajo podrían ser las siguientes:

La aprobación de una reforma al Código del Trabajo ya que actualmente contiene normas inequitativas sobre todo en contra del empleador que no son concordantes con los principios y derechos constitucionales garantizados en la Constitución; esta reforma garantizaría a los empleadores el derecho a la defensa, a ser escuchados, a impugnar las resoluciones o fallos que consideren injustos, así como su derecho al debido proceso a través de la observancia del Código Orgánico Administrativo para los procedimientos sancionadores; además para que sea una norma equitativa, debería también prever sanciones para los trabajadores que incumplan las obligaciones laborales adquiridas con sus empleadores.

Otra solución viable, incluso más rápida para garantizar el derecho a recurrir de las multas impuestas por el director regional del trabajo, es la aplicación del Código Orgánico Administrativo COA, ya que al ser una norma orgánica tiene como objeto regular las instituciones creadas por la Constitución e indiscutiblemente dentro de éstas está el Ministerio del Trabajo. Por lo tanto, el COA por si solo puede regular los procesos sancionadores que se resuelven en el Ministerio del Trabajo y contemplar recursos de apelación dentro de estos trámites administrativos.

Hay que tomar en cuenta que la expedición de una norma y sobre todo la reforma de un cuerpo normativo significa la espera de un tiempo, en el cual, se seguirán generando procesos sancionadores arbitrarios y la imposibilidad de recurrir de ellos, por lo que es necesario aplicar la normativa vigente e interponer los recursos administrativos que contempla el COA, amparados en las garantías constitucionales.

En caso de multa impuesta de conformidad con el art. 629 del Código del Trabajo, los empleadores pueden hacer valer sus derechos constitucionales ante las autoridades públicas, observando la normativa constitucional y legal disponible para el efecto, de esta forma están facultados para presentar las impugnaciones administrativas en contra de las resoluciones del director regional del trabajo a través de la interposición de recursos o reclamos administrativos.

En el caso supuesto que las impugnaciones que se formulen en contra de las resoluciones del director regional del trabajo y éstas no sean admitidas en sede administrativa, los empleadores pueden concurrir ante la justicia constitucional y plantear una acción de protección la cual es una garantía para el amparo directo de sus derechos; si bien es cierto resulta injusto invertir en tiempo y dinero para poder ejercer derechos reconocidos constitucionalmente, pero es de suma importancia promover el ejercicio de estos derechos con el fin de que en un futuro, se revea la disposición constante en el artículo 629 del Código del Trabajo y los empleadores puedan impugnar las decisiones emanadas de la Dirección Regional del Trabajo que afecten sus derechos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acción Extraordinaria de Protección, Sentencia No. 095-14-SEP-CC (Corte Constitucional del Ecuador 16 de Julio de 2015).
- Ahuad, E. (2018). Contenido del deber de seguridad y consecuencias de su incumplimiento. *U.B.A*, 1- 8.
- Alma Arámbula Reyes. (2008). *Acciones Afirmativas*. Mexico: Camara de Diputados Lx Legislatura.
- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitucion de la Republica del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial No. 449 de 20-oct-2008.
- Asamblea Constituyente. (2008). *Mandato Constituyente 8*. Montecristi: Registro Oficial Suplemento 330.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)*. Obtenido de [https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR\\_booklet\\_SP\\_web.pdf](https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf)
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR)*. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Asamblea Nacional. (1929). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito: Registro Oficial.
- Asamblea Nacional. (2005). *Codigo del Trabajo*. Quito: Registro Oficial No. 167 de 16-dic-2005.
- Asamblea Nacional. (2017). *Codigo Organico Administrativo*. Quito: Registro Oficial No.31.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449 de 20-oct-2008.

- Asamblea Nacional Constituyente. (2009). *Mandato Constituyente 8*. Montecristi: Registro Oficial 593 19-may-2009.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2015). *Código Orgánico de la Función Judicial*. Quito: Registro Oficial Suplemento 544 de 09-mar.-2009.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2019). *Código Civil*. Quito: Registro Oficial Suplemento 46 de 24-jun.-2005.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2020). *Código Orgánico Administrativo*. Quito: Registro Oficial No 31.
- Asamblea Nacional Constituyente Francesa. (1789). *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. Obtenido de <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/humano1789.htm#:~:text=Adoptada%20por%20la%20Asamblea%20Constituyente,5%20de%20octubre%20de%201789.&text=Los%20hombres%20han%20nacido%2C%20y,fundarse%20en%20la%20utilidad%20p%C3%BAblica>.
- Barovero, M. (2018). *Ius Variandi: límites en su Procedencia*. Universidad Siglo XXI.
- Barriga, A., & Rendón, A. (2016). *IMPACTO DE LA REMUNERACIÓN PERCIBIDA SOBRE LA SATISFACCIÓN LABORAL EN LAS FAMILIAS DEL NIVEL SOCIOECONÓMICO C DEL DISTRITO DE AREQUIPA, 2016*. Arequipa- Perú: Universidad católica San Pablo.
- Benalcazar, J. (2013). *La ejecución de la sentencia en el proceso contencioso administrativo*. Mexico: Universidad Autónoma de México.
- Betancurt, c. (1994). *Derecho Procesal Administrativo*. Bogotá: Señal Editora.
- Botero, E., & Molina, L. (2016). *EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA IMPUGNACIÓN: ¿UN DESCONOCIMIENTO DE NORMAS INTERNACIONALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO?* Medellín: Universidad EAFIT.

- Cárdenas, A. (2020). *Impugnación de los actos emitidos por las empresas públicas creadas por decreto ejecutivo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Compendio sobre derechos laborales y sindicales. Estándares Interamericanos*. Organización de Estados Americanos.
- Congreso Nacional. (2007). *Ley reformativa al Código del Trabajo*. Quito: registro oficial.
- Congreso Nacional. (2012). *Código del Trabajo*. Quito: Registro Oficial Suplemento 167 de 16-dic-2005.
- Constitucion de la República del Ecuador. (2008). *Asamblea Nacional de Montecristi*. Quito: Registro Oficial R.O.
- Convencion Americana sobre Derechos Humanos . (1969). *Pacto de San José*. Costa Rica.
- Convención Interamericana de Derechos Humanos. (22 de noviembre de 1969). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/3768.pdf>
- Cornejo, S. (2015). *ANÁLISIS DEL DERECHO A RECURRIR DENTRO DEL PROYECTO DE CÓDIGO DE PROCESOS GENERALES Y SU IMPLICACIÓN CON EL NUEVO SISTEMA*. Quito: Universidad Internacional SEK.
- Corte Nacional de Justicia. (octubre de 2017). *Resolucion No. 15 - 2017*. Obtenido de [https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/resoluciones\\_obligatorias/2017/17-15%20recurso%20de%20apelacion%20conforme%20al%20COGEP.pdf](https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/resoluciones_obligatorias/2017/17-15%20recurso%20de%20apelacion%20conforme%20al%20COGEP.pdf)
- Declaracion Universal de Derechos Humanos. (1948).
- Despido intempestivo, 025-09-SEP-CC (Corte Constitucional del Ecuador 29 de Septiembre de 2009).
- Dromi, R. (2000). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires-Argentina: Ciudad Argentina.



- El Telégrafo. (14 de septiembre de 2014). *El Código del Trabajo ecuatoriano 1938-2014*. Obtenido de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/columnistas/1/el-codigo-del-trabajo-ecuatoriano-1938-2014>
- Espín, E. (2020). *Principio de la Primacía de la Realidad y su Aplicación en el Derecho Laboral Ecuatoriano*. Obtenido de Repositorio Digital de la Universidad Central del Ecuador: <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/22296/1/T-UCE-0013-JUR-292.pdf>
- Fernández, Tomás y Tamaro, Elena. (2004). *En Biografías y Vidas. La enciclopedia biográfica en línea*. Obtenido de <https://www.biografiasyvidas.com/biografia/j/jefferson.htm>
- Gomez Bastatar, S. (2012). *Metodología de la Investigación*. Mexico: Tercer Milenio.
- Hernán Jordán Manrique. (2005). *Los límites al derecho de impugnación en general y la apelación en particular: Una visión desde la perspectiva de la efectiva tutela jurisdiccional*. Obtenido de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18379>
- Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, Caso No. 12.367 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 02 de julio de 2004).
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (2014). *INSTRUCTIVO SISTEMA NACIONAL GESTION PREVENCIÓN RIESGOS LABORALES*. Quito: Registro Oficial Suplemento 196 de 06 de marzo de 2014.
- Instituto Latinoamericano de Investigación Social. (1994). *Léxico Político Ecuatoriano*. Quito: ILDIS Fundación Friedrich Ebert.
- Jaramillo, H. (2003). *La justicia administrativa, el procedimiento y el proceso contencioso administrativo*. Loja: Offeset Grafimundo.
- Juan Sin Tierra. (1215). *Carta Magna*. Obtenido de <file:///C:/Users/Ps/Downloads/carta%20magna.pdf>

- León, M. (2021). *La Aplicación del Principio de Doble Conforme, en el Acto Administrativo de la Resolución del Visto Bueno*. Obtenido de Repositorio Digital de la Universidad Nacional de Chimborazo: <http://dspace.unach.edu.ec/bitstream/51000/7602/1/8.Tesis%20concluida%20melisa%20leon-DER.pdf>
- Medina Davalos, M., & Borja Cevallos, G. (2017). *La investigación y la bioética*. Quito: EDIMEC.
- Mejía, A. (2009). *NATURALEZA JURÍDICA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA TRIBUTARIA*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Ministerio de Relaciones Llaborales. (2014). *Reglamento para el Registro de contratos de trabajo y actas de finiquito*. Quito: Registro Oficial Suplemento no. 358 de 21 de octubre de 2014.
- Ministerio de Trabajo. (2017). *INSTRUCTIVO PARA PAGO DE LA DECIMOTERCERA, DECIMOCUARTA Y UTILIDADES*. Quito: Registro Oficial 462 de 19 de marzo de 2015.
- Ministerio de Trabajo. (2018). *INSTRUCTIVO A PERSONAS EXTRANJERAS PARA TRABAJAR EN SECTOR PUBLICO*. Quito: Registro Oficial 332 de 21-sep.-2018.
- Ministerio de Turismo del Ecuador. (22 de abril de 2017). *Mayo tiene dos feriados para disfrutar de los destinos turísticos de Ecuador*. Obtenido de <https://www.turismo.gob.ec/mayo-tiene-dos-feriados-para-disfrutar-de-los-destinos-turisticos-de-ecuador/>
- Moglia, A. (2008). *El principio in dubio pro operario. Análisis Dogmático y Jurisprudencial*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Departamento del Trabajo.
- Omar Mejía Patiño. (2013). *Fundamentos de Derecho Administrativo Sancionador*. Bogota: Grupo Editorial Ibañez.

- Organizacion de los Estados Americanos (OEA). (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. San Jose de Costa Rica: Organizacion de los Estados Americanos (OEA).
- Organización Internacional de Trabajo. (1950). *Convenio Nro. 87 sobre la libertad sindical y protección al derecho de sindicación*. San Francisco: Organización Internacional de Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (1949). *Convenio (núm. 98) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva*. Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (2009). *Conocer los derechos Fundamentales en el Trabajo*. Costa Rica: Organización Internacional del Trabajo.
- Pacheco, L. (2015). *Los principios del derecho del trabajo*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1966). *Asamblea General de las Naciones Unidas*.
- Pasco, M. (2009). *Reafirmación de los principios del Derecho del Trabajo*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo.
- Pasco, M. (2010). El principio protector en el derecho procesal del Trabajo. *El derecho laboral*, 93-114.
- Pasco, M. (2017). El salario: su protección y garantía. *Derecho al Trabajo*, 213-242.
- Podetti, H. (2016). Los principios del derecho del trabajo. *El derecho y los Principios*, 139-153.
- Posso, M. (2011). *Proyectos, Tesis y Marco Logico*. Quito: Noción Imprenta.
- Presidente Constitucional de la República. (2008). *REGLAMENTO A LA SUPRESION DE TERCERIZACION E INTERMEDIACION LABORAL*. Quito: Registro Oficial Suplemento 353 de 05-jun.-2008.

- Primer Congreso Constituyente. (1830). *Constitución del Estado del Ecuador*. Riobamba.
- Ramiro Ávila Santamaría. (2008). *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Real, R. (1983). Algunas perspectivas humanistas y democráticas del derecho administrativo contemporáneo. *Revista de derecho Público*, 1-56.
- Reyes Mendoza, L. (2012). *Derecho Laboral*. Mexico: Red Tercer Milenio.
- Sentencia No. 036-15-SEP-CC, CASO N.º0508-13-EP (Corte Constitucional del Ecuador 11 de febrero de 2015).
- Sentencia No. 095-14-SEP-CC, CASO N.º 2230-11-EP (Corte Constitucional del Ecuador 04 de junio de 2014).
- Sergio Gamonal Contreras. (2013). *EL PRINCIPIO DE PROTECCIÓN DEL TRABAJADOR EN LA CONSTITUCIÓN CHILENA*. Obtenido de <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002013000100011>
- Taylor, S., & Bodgan, R. (1984). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. New York: Book Print.