

UNIVERSIDAD DE OTAVALO

**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL Y LITIGACIÓN
ORAL**

TRABAJO DE TITULACIÓN

**“EL TRÁMITE ADMINISTRATIVO DE VISTO BUENO Y EL DERECHO AL
DEBIDO PROCESO Y LA SEGURIDAD JURÍDICA”**

**TRABAJO PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
MAGISTER EN DERECHO PROCESAL Y LITIGACIÓN ORAL**

AB. FRANKLIN STALIN MAYALITA ANDRANGO

TUTORA: DRA. ANDREA SOLEDAD GALINDO LOZANO

Otavalo, febrero 2023

DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS

Yo, FRANKLIN STALIN MAYALITA ANDRANGO, declaro que el trabajo denominado “EL TRÁMITE ADMINISTRATIVO DE VISTO BUENO Y EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y LA SEGURIDAD JURÍDICA” es de mi total autoría y que no ha sido previamente presentado para grado alguno o calificación profesional.

La Universidad de Otavalo puede hacer uso de los derechos correspondientes, según lo establecido por Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos e Innovación vigente.

FRANKLIN STALIN MAYALITA ANDRANGO

C.C. 100293685-2

CERTIFICACIÓN DE LA TUTORA

Certifico que el perfil de trabajo de investigación titulado “EL TRÁMITE ADMINISTRATIVO DE VISTO BUENO Y EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y LA SEGURIDAD JURÍDICA” bajo mi dirección y supervisión, para aspirar al título de magister en derecho penal, mención derecho procesal penal, del estudiante Ab. FRANKLIN STALIN MAYALITA ANDRANGO, y cumple con las condiciones requeridas por el programa de maestría.

DRA. ANDREA SOLEDAD GALINDO LOZANO

C.C. 100347996-9

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

Dedicado especialmente a mis hijas Amelia y Noelia, quienes han sido mi inspiración para llegar a cumplir hoy un sueño más en mi vida.

A la persona que me brindó su apoyo incondicional en todo este camino.

A toda mi familia porque con sus oraciones, consejos y palabras de aliento hicieron de mí una mejor persona y de una u otra forma me acompañan en todas mis aspiraciones y metas.

Franklin Mayalita

TITULO

“EL TRÁMITE ADMINISTRATIVO DE VISTO BUENO Y EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y LA SEGURIDAD JURÍDICA”

“THE ADMINISTRATIVE PROCESS OF APPROVAL AND THE RIGHT TO DUE PROCESS AND LEGAL CERTAINTY”

NOMBRES COMPLETOS DEL AUTOR Y FILIACIÓN:

Filiación principal y secundaria (institucional y laboral)

FRANKLIN STALIN MAYALITA ANDRANGO

Maestrante en Derecho Procesal y Litigación Oral por la Universidad de Otavalo

Abogado

ep_fsmayalita@uotavalo.edu.ec

DRA. ANDREA SOLEDAD GALINDO LOZANO

Tutora de la Maestría en Derecho Procesal y Litigación Oral por la Universidad de Otavalo.

Índice de contenidos

A.	INTRODUCCIÓN.....	1
	El trámite administrativo de visto bueno.....	1
	El debido proceso en el trámite de visto bueno.....	4
	La seguridad jurídica en el trámite de visto bueno	5
	Funciones del inspector de trabajo en el visto bueno como garante del debido proceso y la seguridad jurídica	6
	Supletoriedad de normas procesales para el desarrollo del trámite de visto bueno.....	8
B.	METODOLOGÍA.....	9
	Método Crítico.....	9
	Método Cualitativo.....	9
	Método Explicativo	10
	Método Documental	10
C.	PRESENTACIÓN DE RESULTADOS	10
	Procedimiento establecido en el Código del Trabajo:	10
	Procedimiento establecido en el Acuerdo Ministerial N° MDT-2021-219 (NORMATIVA TÉCNICA VISTO BUENO):	11
	GARANTÍAS BÁSICAS DEL DEBIDO PROCESO A CONSIDERARSE EN EL TRÁMITE ADMINISTRATIVO DE VISTO BUENO	13
	Principio In dubio pro operario	13
	Principio de la inmediatez.....	13
	Principio de Economía Procesal	14

Principio de Concentración del proceso	14
Principio de motivación de la resolución	14
La verdad procesal y el principio de la primacía de la realidad	15
Análisis de resultados, resoluciones de inspectores del trabajo	15
Normativa legal y base constitucional	15
Garantías del derecho administrativo, principios del derecho a la buena administración.....	16
Principios de la organización interna del Estado.....	17
Población y muestra de estudio	23
Población	23
Muestra.....	23
D. DISCUSIÓN.....	29
E. CONCLUSIONES.....	31
F. BIBLIOGRAFÍA.....	33
G. ANEXOS.....	35

Índice de ilustraciones

Ilustración 1.....	24
Ilustración 2.....	25
Ilustración 3.....	26

Índice de tablas

Tabla 1. Tabla comparativa de los principios consagrados en la Carta Iberoamericana, el Código Orgánico Administrativo y la Constitución del Ecuador	18
Tabla 2. Población y muestra.....	24
Tabla 3. 1. ¿Qué tan importante es para usted el trámite administrativo de visto bueno?	24
Tabla 4. 2. ¿Qué tan importante es para usted el derecho a la seguridad jurídica?	25
Tabla 5. 3. ¿Cuánto conoce usted acerca del trámite administrativo de visto bueno?..	26

A. INTRODUCCIÓN

El trámite de visto bueno se constituye como una opción para resolver conflictos laborales, este proceso debe garantizar los derechos consagrados en la Constitución tales como el debido proceso y la seguridad jurídica. Dicho trámite no ha sido abordado con la atención normativa necesaria, esto debido a que la falta de la claridad sobre su naturaleza jurídica tiende a generar confusiones en las acciones correspondientes de los sujetos procesales (empleador, trabajador, inspector del trabajo).

El problema de este trámite se ocasiona que al disponerse en el Código del Trabajo que a falta de un procedimiento propio se utilice de forma supletoria el contemplado en el Código Orgánico General de Procesos, este no puede ser aplicado de manera idónea por cuanto los procesos establecidos son de distinta naturaleza; este cuerpo normativo al ser eminentemente judicial establece generalidades inherentes a todos los procesos de los cuales el Inspector del Trabajo adapta para sustanciar y resolver el visto bueno siendo este de carácter netamente administrativo.

Adicionalmente a lo mencionado por el Ministerio del trabajo (2021) en el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2021-219, a través del cual se expide la Normativa Técnica que regula el procedimiento de Visto Bueno, con lo que se intenta establecer un procedimiento acorde a la naturaleza de este trámite, sin embargo no resuelve el problema principal ocasionando que el debido proceso y la seguridad jurídica no se vean garantizados.

El trámite administrativo de visto bueno

Trujillo (2008), en su obra “Derecho del Trabajo”, define al Visto Bueno como: *“...la decisión emitida por el inspector de trabajo o su equivalente, en respuesta a una*

solicitud formal y de acuerdo con el proceso especial delineado en el Artículo 569. Esto debido a que en dicha resolución, se certifica la validez y legalidad de los fundamentos presentados para la finalización del contrato...”. Esta definición coincide con lo que manifiesta Monestero (2012): “...se refiere a la determinación del inspector de trabajo que valida la razón invocada por el solicitante para poner fin a la relación laboral, declarándola como legal. ...”.

De lo expuesto se puede concluir que el Visto Bueno es una figura jurídica laboral por la cual el trabajador o empleador, previo solicitud al Inspector de Trabajo, puede dar por terminada la relación laboral. Para que se lleve a cabo, es necesario que una de las dos partes presente una justificación para la terminación del contrato de trabajo en las causales previstas en el Código del Trabajo. Este procedimiento concluye con una decisión emitida por el inspector del trabajo después de que se hayan ventilado las pruebas dentro de la audiencia que se tuvo que llevar a cabo para este propósito.

En consecuencia se podría establecer que el Visto Bueno es un trámite de carácter meramente administrativo ya que el Código del trabajo (2012), en su Art. 621 de manera general establece: “...El inspector encargado de recibir una solicitud para la terminación de un contrato de trabajo, basada en los motivos especificados en los artículos 172 y 173 de este Código, notificará al solicitante en un plazo de veinticuatro horas, otorgándole dos días para que presente su respuesta. Con la respuesta recibida o en caso de falta de respuesta, procederá a examinar los fundamentos de la solicitud y emitirá su decisión en un plazo no superior al tercer día, ya sea concediendo o

denegando el visto bueno. La resolución deberá incluir los datos y motivos en los que se fundamenta...”.

No obstante, el mismo cuerpo legal en su Art. 6 facilita la aplicación de leyes complementarias en aquellos aspectos no específicamente contemplados, ya que se emplearán las disposiciones del Código Civil y el Código Orgánico General de Procesos. Con esto se deja abierta la posibilidad de que los Inspectores Provinciales del Trabajo necesiten aplicar normas de diversa jerarquía y que en ciertos casos resultan contradictorias.

El trámite de visto bueno con lo mencionado anteriormente pudiera verse desvirtuado de su esencia estrictamente administrativa al permitir el uso de normas de distinto carácter y de distinto rango que en ciertos casos no aportan a que concluya correctamente ya que deja a consideración del inspector del trabajo su aplicación. Por este motivo se promulgó el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2021-219, de fecha 13 de agosto del 2021, a través del cual el Arq. Patricio Donoso Chiriboga en su calidad de Ministro del Trabajo, emitió la Normativa Técnica que regula el procedimiento de Visto Bueno.

Al realizar un estudio de los procedimientos que se han llevado a cabo por parte de los Inspectores del Trabajo se pueden verificar las falencias, contradicciones y diversidad de interpretaciones realizadas en cuanto a la aplicación de la normativa supletoria y de los acuerdos ministeriales que regulan el trámite de visto bueno visibilizando la falta de un debido proceso y afectación a la seguridad jurídica.

El debido proceso en el trámite de visto bueno

El debido proceso en la CRE (2008), se encuentra consagrado en el artículo 76 en el que se incluyen garantías básicas inherentes a todos los procesos. Dentro del ámbito laboral la normativa fundamental que regula las relaciones entre empleadores y trabajadores es el Código el Trabajo, en el que se aplican los preceptos constitucionales como la protección judicial y administrativa, leyes supletorias y aplicación favorable al trabajador garantizando de esta manera el debido proceso y la seguridad jurídica.

La Corte Nacional de Justicia (2013), en su fallo No. 1275-2012, nos instruye que el derecho al debido proceso se define como: "...un derecho abstracto que engloba varios elementos que constituyen su núcleo inmutable. De este modo, si uno de estos elementos se ve afectado, deja de ser debido proceso, perdiendo su esencia fundamental. La violación de cualquiera de sus principios constitutivos conlleva a la violación de todo el derecho fundamental". Por tanto, la violación de una garantía básica constituye la violación del derecho constitucional al debido proceso.

En el trámite de visto bueno el debido proceso se encuentra desglosado en varias normas, es así que el Código Orgánico General de Procesos el cual regula la actividad procesal en todas las materias, pero no se enfoca de manera específica en el ámbito administrativo para la sustanciación del trámite de visto bueno debiendo este adaptarse a normas de carácter jurisdiccional.

Lo mencionado conlleva a la necesidad de aplicar además el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2021-219 (Normativa Técnica que regula el procedimiento de Visto Bueno), generándose de esta manera diversidad de criterios entre los Inspectores del Trabajo,

así como también que las resoluciones emitidas respecto del referido trámite sean diferentes y en algunos casos hasta opuestas, afectando de esta manera el debido proceso.

La seguridad jurídica en el trámite de visto bueno

En el Art. 82 de la CRE, (2008), se establece que el derecho a la seguridad jurídica se basa en el respeto hacia las normas jurídicas jerárquicamente establecidas con la característica de que estas sean anteriores, comprensibles, de conocimiento público y ejecutadas por las autoridades con la debida competencia, en donde la materia laboral la seguridad jurídica se encuentra establecida tanto en el Código del Trabajo como en sus normas supletorias pero no en un solo capítulo o artículo si no en los diferentes procedimientos inherentes al tema.

En varias sentencias la Corte Constitucional del Ecuador ha manifestado en referencia a la Seguridad Jurídica, que: *“...se relaciona con la idea del Estado de derecho; su relevancia jurídica se traduce en la necesidad social de contar y garantizar con claros y precisos modelos normativos de conducta destinados a otorgar una seguridad de realización de las previsiones normativas. La seguridad jurídica determina las condiciones que debe tener el poder para producir un sistema jurídico (validez y eficacia) capaz de alcanzar sus objetivos, evitando aquellos aspectos del poder que pueden dañar la seguridad del ordenamiento normativo. A través de la seguridad jurídica se garantiza a la persona la certeza y existencia de un operador jurídico competente para que lo defienda, proteja y tutele sus derechos. Bajo este contexto, la seguridad jurídica es el imperio de la Constitución y la ley, el Estado de derechos, donde se regula y se racionaliza el uso de la fuerza por el poder (quien puede usarlo,*

con qué procedimientos, con qué contenidos, con qué límites); asegura, da certeza y previene sus efectos...”, lo citado consta en la (Corte Nacional de Justicia, 2013).

Para garantizar la seguridad jurídica en el trámite de visto bueno se han dispuesto las causales para la terminación de los contratos de trabajo en los artículos 172 y 173 del Código del Trabajo con el fin de que tanto empleador como trabajador cuenten con las pautas para poner fin a la relación laboral, adicionalmente a esto en el Art. 174 están los casos en los que no se puede dar por terminado el contrato, tratando de limitar al empleador para impedir que se dé un mal uso al visto bueno y se vea violentada la seguridad jurídica por parte de estos actores del proceso.

Sin embargo el procedimiento de visto bueno al no estar realmente definido en un solo cuerpo legal y a pesar que el Código del Trabajo trata de delimitar las causales tanto para el empleador como para el trabajador deja al inspector del trabajo solo con el apoyo de las normas supletorias que no cumplen con el cometido de resolver correctamente el litigio entre las partes pues deja a discrecionalidad el uso de las mismas cayendo muchas veces en contradicciones.

Funciones del inspector de trabajo en el visto bueno como garante del debido proceso y la seguridad jurídica

Los conflictos laborales individuales sometidos a conocimiento del inspector del trabajo a través del trámite de visto bueno conlleva a que esta autoridad sea la que posea la determinación última sobre la conclusión o continuidad de la relación, implica que todas sus acciones deben llevarse a cabo dentro de un marco de comprensión conceptual y normativo determinado, claro y preciso.

Las atribuciones que tiene el inspector del trabajo, al ser este la primera persona que conoce los hechos y tiene contacto con las partes dentro del trámite de visto bueno, son las de valorar los medios de prueba, conciliar dentro de la audiencia de investigación y sustanciar para adoptar una resolución motivada que de por terminada la relación laboral garantizando los derechos de cada uno de los sujetos procesales.

La decisión adoptada por el inspector del trabajo conlleva consecuencias importantes y de gran relevancia para los participantes en el proceso, afectando no solo aspectos económicos o patrimoniales, sino también sociales. Por lo tanto, resulta imperativo no pasar por alto ni limitar la relevancia que conlleva la participación del inspector del trabajo en el proceso del visto bueno, ya que su resolución al estar revestida de justicia no debería tener consecuencias negativas ni dejar de lado los principios básicos del derecho.

El inspector del trabajo debe garantizar que el trámite de visto bueno se desarrolle conforme al debido proceso y la seguridad jurídica, no obstante al no contar con un procedimiento específico se ve en la necesidad de tomar la norma que mejor se ajuste a las circunstancias que no afecten en sobremanera hacia los derechos de ambas partes, lo que en algunos casos tiende a acarrear contradicciones y falta de motivación que ocasiona que el objetivo principal de ser garantista de los derechos fundamentales mencionados se vea en detrimento. Ocasionando no solo un descontento general, sino que también una infravaloración hacia la labor ejercida por el respectivo inspector de trabajo.

Supletoriedad de normas procesales para el desarrollo del trámite de visto bueno

El artículo 6 del Código del Trabajo establece como normas supletorias de este cuerpo legal al Código Civil y al Código Orgánico General de Procesos, con lo que se procuraría que el visto bueno sea sustanciado conforme estas disposiciones. Ante dicha situación cabe preguntarse si ¿las normas del proceso civil son aplicables en una realidad como las derivadas de las relaciones de trabajo?; a lo se considera que las diferencias de su propia naturaleza impiden relacionar uno con otro.

A pesar de que el Código Civil se constituye como norma supletoria al Código del Trabajo este cuerpo normativo no es considerado principalmente porque sus disposiciones no se ajustan al ámbito laboral, además de no contener preceptos que contribuyan al desarrollo del proceso de visto bueno, por dicha razón el Inspector del Trabajo no la toma en cuenta en el momento sustanciar ningún tipo de proceso administrativo.

En lo que respecta al Código Orgánico General de Procesos, este es considerado por parte de la autoridad del trabajo en ciertas circunstancias no contempladas en el Código del Trabajo, como por ejemplo requisitos que debe contener la demanda, la notificación y valoración de los medios de prueba aportados por las partes procesales, sin que el referido cuerpo normativo determine la estructura de la diligencia investigativa del trámite de visto bueno a la cual deba sujetarse el inspector del trabajo.

Sin ser considerado norma supletoria al Código del Trabajo, el acuerdo ministerial N° MDT-2021-219 del 13 de agosto del 2021 intenta normar y llenar los vacíos dentro del procedimiento de visto bueno pero al ser de menor jerarquía y

también por contener artículos que contradicen otras normas agudiza el problema de la falta de procedimiento al no otorgar los mecanismos suficientes y efectivos.

De esta manera se ha visibilizado que ninguna de las normativas existentes facilita un procedimiento adecuado dentro del trámite de visto bueno tanto para las partes procesales como para el Inspector del Trabajo dejando al descubierto la falta de un debido proceso y el menoscabo de la seguridad jurídica.

B. METODOLOGÍA

Método Crítico

El método crítico puede ser tomado como un método didáctico, basado en el análisis, fundamentación/interpretación y comprensión de un fenómeno. Proceso el cual varía dependiendo del grado de comprensión que se quiera alcanzar acerca del tema en cuestión. En el presente artículo científico se aplica dicho método bajo la finalidad de poder comprender de mejor manera la correlación que poseen el trámite administrativo de visto bueno, el derecho al debido proceso y la seguridad jurídica.

Método Cualitativo

El método cualitativo es aquel en el cual se aplican una amplia variedad de técnicas investigativas, bajo la finalidad de obtener información asociada a las opiniones que poseen las personas sobre un tema en concreto. Este método se implementara a través de la realización de una encuesta de tres preguntas, la cual

permitirá conocer las distintas opiniones que cierto grupo de personas poseen acerca del trámite administrativo de visto bueno y el derecho al debido proceso y la seguridad jurídica.

Método Explicativo

Se identificará que la falta de normativa en el trámite de visto bueno trae como consecuencia la inobservancia al debido proceso y a la seguridad jurídica.

Al no existir una norma con carácter de procedimiento que contribuya a la sustanciación del trámite administrativo de visto bueno se encuentra en riesgo garantizar un debido proceso y la seguridad jurídica a las partes procesales por parte del Inspector del Trabajo no por la inobservancia a las normas o falta de imparcialidad de este sino por la carencia de una normativa eficaz.

Método Documental

Este documento se apoya en los cuerpos legales de distinta jerarquía, resoluciones de inspectores del trabajo y las obras de algunos autores que tratan al respecto.

Se analizará el Código del Trabajo el cual define al trámite de visto bueno, determina las causales por las cuales tanto el empleador como el trabajador pueden solicitar al inspector del trabajo que mediante resolución termine la relación laboral.

C. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

Procedimiento establecido en el Código del Trabajo:

El Art. 621 del Código del Trabajo de manera muy general establece el procedimiento que debe darse al trámite administrativo de visto bueno, es así que el

inspector del trabajo que reciba dicha solicitud una vez que la haya calificado y aceptado a trámite, notificará al accionado en el plazo de veinticuatro horas subsiguientes, otorgándole un periodo de dos días para responder. Con la respuesta recibida, o en caso de ausencia de respuesta, llevará a cabo la investigación de los fundamentos de la solicitud y emitirá su resolución en el transcurso del tercer día, otorgando o negando el visto bueno.

Conforme a lo dispuesto en el segundo inciso del Artículo 183 del Código del Trabajo, la decisión del inspector no excluye el derecho de recurrir al Juez del Trabajo, ya que solo tiene validez como un informe.

Procedimiento establecido en el Acuerdo Ministerial N° MDT-2021-219

(NORMATIVA TÉCNICA VISTO BUENO):

- El trámite de visto bueno se inicia con la presentación de la solicitud por parte del accionante el cual debe cumplir los requisitos del Art. 5 y a la que se debe adjuntar los documentos que menciona el Art. 6.
- El inspector de trabajo designado mediante sorteo, tomará conocimiento del procedimiento y evaluará si la solicitud satisface o no los criterios mencionados anteriormente. En caso de que la solicitud no cumpla con dichos requisitos, el inspector de trabajo dispondrá que el accionante complete o aclare en el término de tres días; si el accionante no lo hiciese, el inspector de trabajo archivará el proceso. Si la solicitud cumple con los requisitos, el inspector de trabajo la calificará y ordenará su notificación; esto, de conformidad a lo establecido en el Art. 7 y 8.

-

- La comunicación de la solicitud a la parte demandada se llevará a cabo dentro del plazo definido en el artículo 621 del Código del Trabajo, es decir, dentro de las siguientes veinticuatro horas y conforme las reglas contenidas en el Art. 9.
- Tras la notificación con la solicitud de visto bueno, el demandado dispondrá de un periodo de dos días para presentar su respuesta. Dicha contestación deberá cumplir con los requisitos de los artículos 5 y 6 del referido Acuerdo Ministerial, en lo que corresponda.
- Fenecido el término para contestar la solicitud por parte del accionado, el inspector del trabajo, en un plazo máximo de tres días, establecerá la fecha y hora para convocar a las partes a la diligencia de investigación, conforme lo establece el Art. 11.
- Con el fin de registrar todas las acciones llevadas a cabo durante la diligencia de investigación, el inspector del trabajo redactará un acta que contendrá la transcripción de la misma, la cual deberá ser firmada tanto por él como por las partes involucradas en el proceso.
- Finalizada la diligencia de investigación el inspector del trabajo emitirá la resolución del procedimiento de visto bueno dentro del plazo definido en el artículo 621 del Código del Trabajo, esto es dentro del tercer día mismo término en el cual se debe notificar a las partes.

GARANTÍAS BÁSICAS DEL DEBIDO PROCESO A CONSIDERARSE EN EL TRÁMITE ADMINISTRATIVO DE VISTO BUENO

Principio In dubio pro operario

El artículo 7 del Código de Trabajo, establece que en situaciones de incertidumbre respecto al alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en el ámbito laboral, se aplicarán en el sentido más beneficioso para los trabajadores por parte del Inspector Provincial del Trabajo. En nuestro país, este principio se encuentra garantizado tanto en la Constitución como en el Código del Trabajo.

Principio de la buena fe y lealtad procesal.

El principio de la buena fe y lealtad procesal debe obedecer tanto a las partes procesales como al Inspector del Trabajo. Como efecto principal de la buena fe y la lealtad procesal tenemos la de la obligación de decir la verdad, en la petición de visto bueno, en la contestación de la misma y en la formulación de pruebas pertinentes para el caso materia de la controversia.

Principio de la inmediación

Este principio busca atender la necesidad de las partes para comunicarse de forma inmediata y directa con quien debe conocer los hechos materia de la controversia y resolver la misma, el Inspector del Trabajo. El efecto principal de la inmediación es que todos los actos probatorios deben practicarse en presencia del destinatario, es decir, en presencia del inspector del trabajo quien es el que recibe las pruebas para formar su convicción y proceder a resolver de manera motivada el trámite de visto bueno.

Principio de Economía Procesal

Dicho principio se basa en el concepto de que las partes y los funcionarios administrativos en el caso del visto bueno, deben conseguir el mayor resultado aplicando el mínimo uso de actividad procesal, optimizando tiempo sin perjudicar el derecho al debido proceso. Es aquí donde en el trámite administrativo de visto bueno y en la práctica es el Inspector Provincial del Trabajo, el que en una misma actuación, esto es en la investigación de Visto Bueno desecha pruebas impertinentes, acumula acciones, abrevia procedimientos y solicita la práctica de diligencias que estima pertinentes.

Principio de Concentración del proceso

Este principio está estrechamente vinculado al anterior y se conlleva la necesidad de unificar y simplificar los actos procesales, puesto que la dispersión de los mismos generaría un efecto perjudicial a las partes, evitando así que cuestiones accidentales o incidentales entorpezcan el normal desenvolvimiento del procedimiento administrativo de visto bueno y se desvíe innecesariamente la atención de lo fundamental dentro del proceso.

Principio de motivación de la resolución

La motivación de las resoluciones judiciales es uno de los principios más importantes dentro de la gama que componen al debido proceso y la seguridad jurídica materia de estudio dentro de la presente investigación. Consiste en la obligación que tienen los administradores de justicia, así como el Inspector del Trabajo, para fundamentar sus decisiones. La fundamentación no consiste únicamente en la enunciación de las normas legales, sino que también se debe explicar qué pruebas

servieron de base para formar su convicción y explicar la pertinencia o relación de los hechos analizados con las normas jurídicas a las que se acoge para resolver, es decir la pertinencia de la aplicación de la norma en el caso concreto.

La verdad procesal y el principio de la primacía de la realidad

La verdad procesal es aquella que nace de los elementos probatorios y de la convicción que dichos elementos generan o causan al inspector del trabajo en el momento mismo de emitir su resolución. Este principio se encuentra relacionado con el principio de imparcialidad de la autoridad administrativa del trabajo, quien no conoce los hechos controvertidos y por lo tanto son las partes quienes están en la obligación de aportar con las pruebas los elementos de convicción.

Análisis de resultados, resoluciones de inspectores del trabajo

En cuanto al análisis de resultados se han tomado como ejemplo resoluciones de los inspectores del trabajo de la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Ibarra la cual está conformada por las Delegaciones Provinciales de Carchi, Esmeraldas, Sucumbíos e Imbabura. En la Delegación del Carchi laboran tres inspectores, en la de Esmeraldas cuatro inspectores, en la de Sucumbíos dos inspectores y en la Dirección Regional de Ibarra cinco inspectores haciendo un total de cincuenta inspectores del trabajo a nivel regional.

Normativa legal y base constitucional

Nuestra constitución estableció como deber primordial del Estado brindar las garantías necesarias, evitando cualquier forma de discriminación, para que toda persona pueda gozar de sus derechos consagrados en la ley suprema de nuestro país y en los tratados internacionales ratificados por nuestro país. Dado que es el deber

último de un estado respetar y hacer cumplir sus derechos constitucionales, está obligado por estas garantías y tiene la responsabilidad de adherirse a las normas establecidas para ejercer los derechos. También tiene buenas responsabilidades como lo es la administración pública.

Como en el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008) en el cual enfatiza que todos los organismos Estatales forman parte del sector Público y de manera concordante entre las competencias y facultades de los servidores públicos, en su Art. 226 exige que es necesario coordinar las acciones y que estas sean apegadas a los fines de las instituciones para que puedan los ciudadanos ejercer sus derechos.

Garantías del derecho administrativo, principios del derecho a la buena administración

La tarea de la administración pública es prestar servicios eficientes y eficaces para satisfacer las necesidades de los sujetos gestionados, con el fin de lograr su cumplimiento. Es por eso que nuestra constitución establece reglas detalladas en consecuencia, el organismo que regula la divulgación detalla los principios bajo los cuales debe practicarse o ejercerse la Administración pública que informan a la organización y la función administrativa, y son estos principios los que dan las directrices de cómo establecer objetivos, políticas, procedimientos, apegados al ejercicio de la racionalidad, elaborar resoluciones y regular los actos realizados por los servidores.

Este reglamento fue creado sobre la base de principios que nos permiten ser prácticos en el cumplimiento de los actos administrativos, lo que significa que podemos

tener un conjunto de normas de conducta relacionadas con buen desempeño de los servidores públicos para garantizar una administración pública eficaz.

Principios de la organización interna del Estado

En virtud de que los principios son mandatos de optimización de la organización interna y externa del Estado, la buena administración pública puede configurarse como un principio, sin embargo en el ordenamiento jurídico ecuatoriano a partir de la Constitución del Ecuador, que establece un catálogo de derechos, y del Código Orgánico Administrativo, que de manera expresa reconoce el derecho a la buena administración pública, considero que en el Ecuador no se reconoce la buena administración pública como un principio sino más bien se desarrolla como un derecho. (Arcila, 2019)

Además, en el Código Básico Administrativo se han desarrollado una serie de normas de procedimiento administrativo, que enfatizan los principios generales, las normas de funcionamiento del gobierno hacia las personas, las normas sobre las relaciones entre los organismos administrativos estatales y las normas de procedimiento administrativo.

Tabla 1.

Tabla comparativa de los principios consagrados en la Carta Iberoamericana, el Código Orgánico Administrativo y la Constitución del Ecuador

Carta Iberoamericana	Código Orgánico Administrativo	Constitución del Ecuador
Servicio objetivo a los ciudadanos	Las administraciones públicas sirven con objetividad al interés general. Actúan para promover y garantizar el real y efectivo goce de los derechos	Proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza.
Racionalidad	Racionalidad	No se regula en específico.
Eficacia	Eficacia	Establecido como un derecho a la seguridad jurídica, se basa en el respeto a la Constitución y en la presencia de normas jurídicas previas, comprensibles, de conocimiento público y aplicadas por las autoridades competentes.
Eficiencia	Eficiencia	La administración pública no solo debe actuar u

		obrar, sino que debe obtener un resultado o alcanzar un fin u objetivo, de modo que la efectividad o éxito de la administración es un criterio de legitimidad de ésta.
Responsabilidad	Responsabilidad	Se regula como derecho al debido proceso.
Evaluación permanente de la Administración Pública	Evaluación	Representa un servicio a la sociedad regido por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.
Universalidad, asequibilidad y calidad de los servicios públicos	Principio de responsabilidad	El servicio público no debe ser interrumpido, de acuerdo a la naturaleza de la prestación, por ser este de interés general. Implica, por parte de las y los prestadores responder ante los inconvenientes que puedan surgir en la prestación del servicio.

Participación	Participación	En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.
Publicidad y claridad de las normas, de los procedimientos y del quehacer administrativo	No se especifica como tal	Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento.
Seguridad Jurídica	Seguridad Jurídica	Seguridad Jurídica
Proporcionalidad de las decisiones administrativas	Proporcionalidad	Las decisiones administrativas se adecuan al fin previsto en el ordenamiento jurídico y se adoptan en un marco del justo equilibrio entre los diferentes intereses.
No se indica	Buena fe	No se regula en específico

Transparencia y acceso a la información de interés general	Transparencia	Establecido como un derecho a la seguridad jurídica, se basa en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, comprensibles, de conocimiento público y aplicadas por las autoridades competentes.
Protección de la intimidad	Protección de la intimidad	El derecho a la intimidad personal y familiar.
Debido proceso	No se regula en general en el capítulo segundo: principios	Se regula como derecho al debido proceso
No se regula expresamente	Tipicidad	Se regula como un derecho que 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.
No se regula expresamente	Jerarquía, Descentralización,	La administración pública representa un servicio

	Desconcentración, Calidad	a la sociedad que se guía por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.
Promocional de los poderes públicos, Igualdad de trato, economía, ejercicio normativo del poder, objetividad, celeridad	Coordinación, Juridicidad, Interdicción de la arbitrariedad, Lealtad institucional, Corresponsabilidad, Subsidiariedad, Colaboración, Irretroactividad	Obligación del Estado de respetar y asegurar el respeto de los derechos consagrados en la Constitución.

Fuente: (Arguello, 2018).

Como se puede observar en la tabla anterior la legislación ecuatoriana se han desarrollado varios principios que componen el actuar administrativo, los mismos que pueden ser alegados con el objeto de precautelar el derecho a la buena administración pública, pues estos principios analizados en conjunto conducen a la buena administración pública, ya que sirven como indicador del Estado para desarrollar sus funciones y como un deber para la Administración

Adicionalmente se ha realizado una encuesta entre los inspectores del trabajo de la Regional de Ibarra para conocer su opinión de como se ha llevado el procedimiento antes y después del acuerdo ministerial y cuántos de los inspectores del trabajo prefieren usar el Acuerdo Ministerial y cuántos acoger las disposiciones contenidas en el COGEP como norma supletoria.

Población y muestra de estudio

Población

La población se refiere a la totalidad, colección o todos los artículos examinados o tomados. Una muestra es una parte o un subconjunto de elementos previamente seleccionados del conjunto para la prueba. Por lo general, se elige una muestra de la población para el estudio porque sería muy amplio y poco práctico estudiar todos los elementos de la población.

Muestra

Cuando la población es muy grande, o por cualquier circunstancia no se puede tener acceso a toda, se elige una muestra para realizar el experimento con ella. La muestra está conformada por las unidades seleccionadas de una determinada población y son los sujetos o elementos con los cuales se realiza el experimento. Se define como un sub grupo de la población que es reflejo fiel de ese conjunto y tiene los valores de esta.

Tabla 2.*Población y muestra*

Población	Composición	Porcentaje
Inspectores del trabajo	50	100%
Total	50	100%

Elaboración: propia

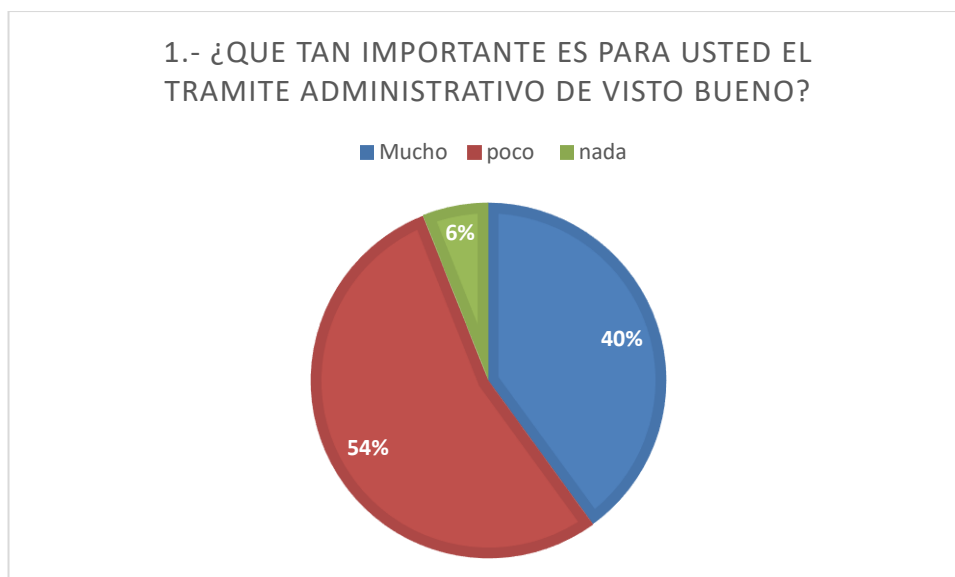
Por lo tanto, se trabajará con 50 elementos; es decir se debe aplicar el instrumento de medición a 50 inspectores del trabajo de la Regional de Ibarra.

Tabla 3.

1. *¿Qué tan importante es para usted el trámite administrativo de visto bueno?*

Calificación	Mucho	Poco	Nada	Total
Nro. de encuestados	20	27	3	50

*Elaboración: propia***Ilustración 1.**



Elaboración: propia

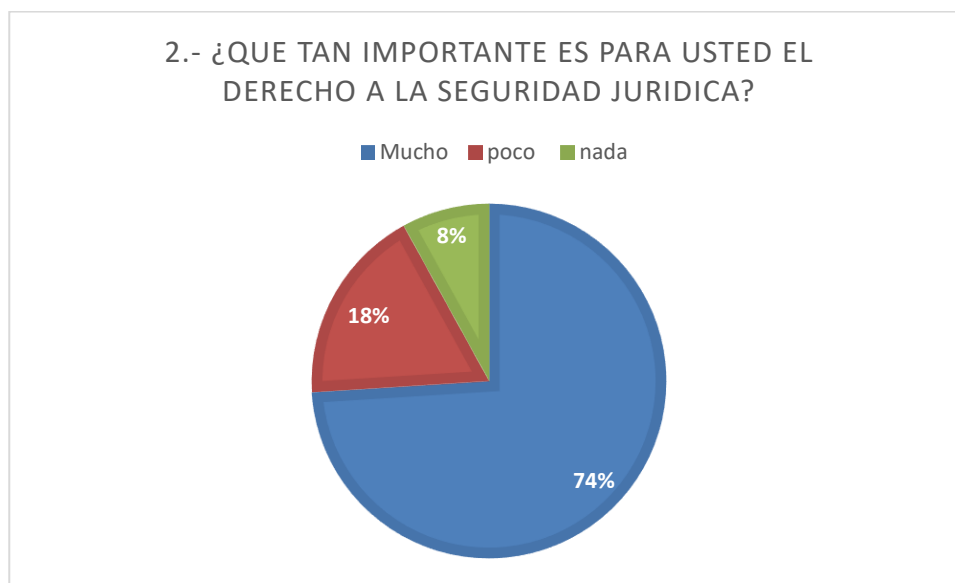
De la tabla y gráfico expuesto, respecto a la primera pregunta de la encuesta realizada se puede apreciar que al 40% perteneciente a 20 encuestados, les importa mucho el trámite administrativo de visto bueno. El 54% perteneciente a 27 encuestados, les importa poco el trámite administrativo de visto bueno, y el 6% perteneciente a 3 encuestados no les importa nada el trámite administrativo de visto bueno.

Tabla 4.

2. ¿Qué tan importante es para usted el derecho a la seguridad jurídica?

Calificación	Mucho	Poco	Nada	Total
Nro. de encuestados	37	9	4	50

Elaboración: propia

Ilustración 2.

Elaboración: propia

De la tabla y grafico expuesto, respecto a la primera pregunta de la encuesta realizada se puede apreciar que al 74% perteneciente a 37 encuestados, les importa el derecho a la seguridad jurídica. El 18% perteneciente a 9 encuestados, les importa el derecho a la seguridad jurídica, y el 8 % perteneciente a 4 encuestados no les importa nada el derecho a la seguridad jurídica.

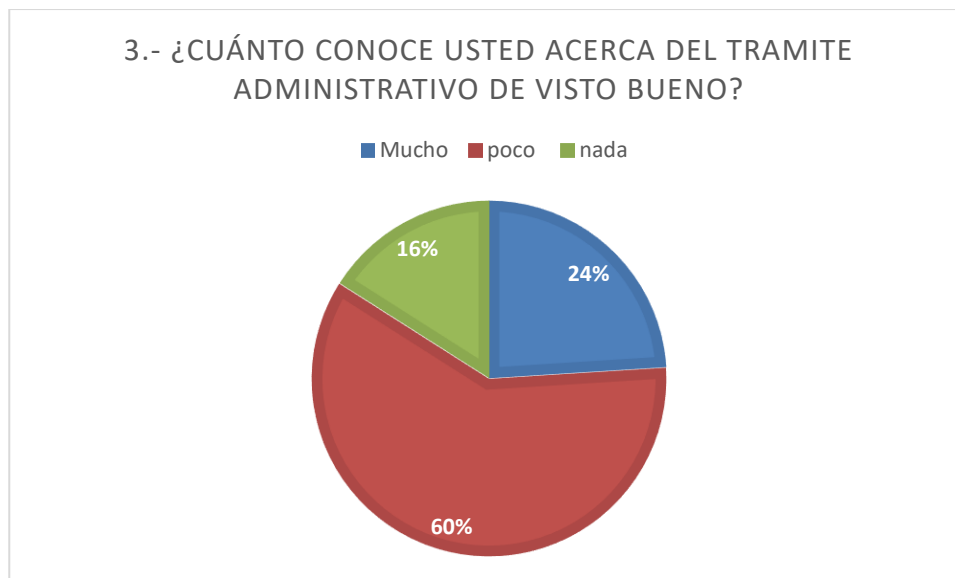
Tabla 5.

3. *¿Cuánto conoce usted acerca del trámite administrativo de visto bueno?*

Calificación	Mucho	Poco	Nada	Total
Nro. de encuestados	12	30	8	50

Elaboración: propia

Ilustración 3.



Elaboración: propia

De la tabla y gráfico expuesto, respecto a la primera pregunta de la encuesta realizada se puede apreciar que al 24% perteneciente a 12 encuestados, conocen mucho acerca del trámite administrativo de visto bueno. El 60% perteneciente a 30 encuestados, conocen poco acerca del trámite administrativo de visto bueno, y el 16% perteneciente a 8 encuestados conocen nada acerca del trámite administrativo de visto bueno.

En las delegaciones de la regional de Ibarra del total de inspectores del trabajo que laboran en cada una se evidencia que la mayoría prefiere el acuerdo ministerial N° MDT-2021-219 como norma principal que regule el trámite de visto bueno por encima del COGEP.

Por unanimidad en cuanto al establecimiento de un procedimiento específico para la sustanciación del trámite administrativo de visto bueno, los inspectores del trabajo están de acuerdo con que se emita un reglamento que establezca el

procedimiento del visto bueno, contenido en un acuerdo ministerial que acoja todas las normas dispersas en otros cuerpos legales, de tal manera que exista una sola norma.

D. DISCUSIÓN

En la realización de este trabajo se ha dado a conocer que la norma básica para el procedimiento del visto bueno es el Código del Trabajo en el cual se determinan las causales por las cuales tanto el empleador como el trabajador pueden solicitar al Inspector del Trabajo la terminación de la relación laboral limitándose simplemente al trámite que deberá darse a la causa. Adicionalmente como normas supletorias a este cuerpo normativo se encuentra el Código Orgánico General de Procesos así como también el acuerdo ministerial N° MDT-2021-219 (NORMATIVA TÉCNICA VISTO BUENO), sin embargo de aquello ninguna de estas dos normas establece un procedimiento específico para la sustanciación del trámite de visto bueno. En el análisis de resultados se verificó que el inspector del trabajo debe aplicar las normas existentes buscando garantizar los derechos de cada una de las partes procesales, pese a que estas normas resultan en muchos casos contradictorias, generando de esta manera diversidad de criterios entre los mismos inspectores del trabajo, lo que consecuentemente ha ocasionado que en la realidad procesos bajo las mismas causales, argumentos y medios de prueba sean concedidos y otros les sean negados al accionante. Las facultades del inspector del trabajo se basan en respetar y hacer cumplir las garantías del debido proceso y la seguridad jurídica, pero durante esta investigación se profundizó en que la falta de un cuerpo normativo que establezca requisitos y un procedimiento claro respecto del trámite administrativo de visto bueno genera desconfianza en las partes procesales y diversidad de criterios entre los mismos inspectores del trabajo, tal es así que unos consideran aplicar una u otra norma supletoria en específico y otros ambas en cuánto les sea aplicables al proceso.

Los mecanismos para garantizar el debido proceso y la seguridad jurídica de las partes intervinientes en el proceso administrativo de visto bueno se han visto afectados en las resoluciones que se han dictado, puesto que los inspectores entrevistados han indicado que es necesario contar con un reglamento al Código del Trabajo el cual regule el procedimiento a darse en este trámite y en todos los procesos administrativos a cargo de los inspectores del trabajo, algo similar a lo que existe en la Ley Orgánica de Servicio Público la cual tiene su propio reglamento. Dentro de los procesos de visto bueno ingresados para conocimiento de los inspectores de la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Ibarra y sus respectivas delegaciones (Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos) durante el año 2022 han existido causas en las cuales el empleador ha entablado acciones de visto bueno de manera simultánea hacia varios de sus trabajadores, bajo las mismas causales, mismos argumentos y mismos medios de prueba. Estas causas han sido sorteadas a diferentes inspectores del trabajo de esta regional y aun cuando los trabajadores accionados han contado con el mismo abogado en su defensa y han aportado las mismas pruebas encaminadas a desvirtuar las aseveraciones de su empleador, algunos inspectores como resultado de una falta de norma o al haber aplicado a su conveniencia alguna de las ya existentes han resuelto conceder el visto bueno y otros inspectores en cambio lo han negado. Estos resultados heterogéneos han ocasionado desconfianza en la autoridad administrativa por parte de los sujetos procesales y dichas causas han sido impugnadas en la vía judicial, adicionalmente a esto los inspectores del trabajo fueron accionados en procesos judiciales y se ha dispuesto por parte de los jueces que el personal del Ministerio del Trabajo sea capacitado sobre el debido proceso.

E. CONCLUSIONES

- El debido proceso de seguridad jurídica es un derecho fundamental, el cual toda persona debería poseer, independientemente de su situación económica, rasgos físicos, etc. Esto partiendo de que dentro de cualquier proceso jurídico relacionado íntegramente hacia la seguridad de uno o más individuos, se aplica un protocolo en el cual se busca proactivamente salvaguardar la integridad física y mental de todos los involucrados, hasta que se logre determinar cuál de todos estos es el principal responsable de incumplir las normativas penales.
- Tanto el trámite administrativo del visto bueno y la seguridad jurídica tienen por objetivo introducir cambios sustanciales en la actuación o ejercicio de funciones en la administración jurídica y de quienes la integran; con el propósito de que estas se funden en los principios de transparencia, eficacia y eficiencia; centrando su interés en el servicio objetivo y el ciudadano, al que otorga protagonismo, en las relaciones que habitualmente se producen al interior de la justicia jurídica.
- El Código del Trabajo no establece un procedimiento que el inspector deba seguir respecto al trámite administrativo de visto bueno, limitándose únicamente a indicar que recibida la notificación de la solicitud se realizará al demandado en un plazo de veinticuatro horas, otorgándole dos días para presentar su respuesta; posteriormente, se llevará a cabo la investigación de los fundamentos de la solicitud y se emitirá la resolución en el tercer día.
- El desarrollo normativo sustantivo y procesal del visto bueno, en nuestro ordenamiento jurídico, no ha recibido la atención debida –si lo relacionamos con

la importancia, las implicaciones y efectos que conlleva-; siendo aún una tarea pendiente y un deber inacabado en favor de los derechos de los trabajadores y empleadores quienes son los principales aquejados por estas omisiones.

- Es necesario precisar que el Visto Bueno constituye básicamente un trámite administrativo, mediante el cual a través de una serie de actuaciones de la autoridad competente (Inspector de Trabajo), el empleador y el trabajador , pueden dar por terminada la relación contractual, fundamentada y debidamente probada amparado en una de las causales que constituyen infracciones laborales, y aunque, si bien es cierto, la resolución de “Visto Bueno” tiene el valor de “informe” a nivel judicial, constituye una importante herramienta administrativa en el ámbito del Derecho Laboral.
- El procedimiento del visto bueno puede ser tomado como una salvaguarda legal de los derechos de los participantes, también conforma la estructura de las diversas fases y acciones procesales a las cuales el inspector del trabajo debe adherirse para llevar a cabo el procedimiento y expresar su decisión.

F. BIBLIOGRAFÍA

Arcila. (Julio de 2019). El derecho humano a una buena administración pública.

Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7045456>

Arguello. (2018). La configuración jurídica del derecho a la buena administración.

Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6366/1/T2712-MDACP-Arguello-La%20configuracion.pdf>

Código del trabajo. (26 de Septiembre de 2012). Código del trabajo. Obtenido de

<https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/11/Código-de-Tabajo-PDF.pdf>

Corte constitucional del Ecuador. (23 de Octubre de 2013). Sentencia N.º089-13-SEP-

CC. Obtenido de

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwid99vGhrD9AhUPRTABHU24DeIQFnoECA0QAQ&url=http%3A%2F%2Fdoc.corteconstitucional.gob.ec%3A8080%2Falfresco%2Fd%2Fd%2Fworkspace%2FSpacesStore%2Fa94c45b3-e40c-4834-bc3a-43b4f9e1eebe%2F120>

Corte Nacional de Justicia. (12 de Julio de 2013). Resolución del juicio penal No. 1275 -

2012. Obtenido de

https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/sentencias/sala_penal/2013jn/R816-2013-J1275-2012-TENENCIA%20Y%20POSESION%20DE%20ESTUPEFACIENTES.pdf

CRE. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Obtenido de
https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Ministerio del trabajo. (13 de Agosto de 2021). ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-219. Obtenido de <https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2022/01/ACUERDO-MINISTERIAL-Nro.-MDT-2021-219.pdf>

Monestero. (2012). Instituciones del Derecho Laboral Individual, Herramientas Didácticas. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Trujillo. (2008). Derecho del Trabajo. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

G. ANEXOS