

REPÚBLICA DEL ECUADOR



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

**Trabajo de titulación para obtener la Maestría en Derecho con Mención en Derecho
Procesal Administrativo y Litigación**

ARTÍCULO CIENTÍFICO

Tema:

Afectación del principio de impugnación en las resoluciones administrativas sancionatorias emitidas por las Direcciones Regionales del Trabajo y Servicio Público. (Caso Delegación de Trabajo y Servicio Público de Manta, año 2020).

Autor: Abg. Néstor Iván Ochoa Soledispa

Tutor: Dr. Marcelo Armando Costa Cevallos, Mgs.

Quito, Junio de 2022.

AUTORÍA

Yo, Néstor Iván Ochoa Soledispa, máster, con CC 1308368230, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



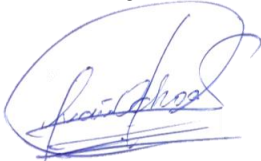
Néstor Iván Ochoa Soledispa

C.C. 1308368230

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Yo, Néstor Iván Ochoa Soledispa, cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad.

Quito DM, junio de 2022



Néstor Iván Ochoa Soledispa

C.C. 130868230

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios por permitirme culminar esta meta, a mi madre que la llevaré en mi mente y corazón para siempre, a mi esposa, mis familiares, compañeros y amigos que de una manera u otra siempre me motivaron en este importante proceso.



Néstor Iván Ochoa Soledispa

C.C. 1308368230

Resumen

El presente trabajo pretende analizar la afectación del derecho a recurrir y a la seguridad jurídica al que se ven expuestos los administrados, ante la imposibilidad de interponer recurso alguno según lo indica las Resoluciones Administrativas Sancionatorias emitidas por las Direcciones Regionales del Trabajo y Servicio Público, caso Delegación Manta, año 2020, que en su parte resolutive en apego al Art. 629 del Código del Trabajo en vigencia así como el Mandato Constituyente 08, contrarían lo establecido en el Art. 173 de la Constitución de la República del Ecuador que garantiza la impugnación de los actos administrativos provenientes de autoridades del estado sea en la vía administrativa como también ante los órganos de la función judicial.

Palabras Clave

Derecho, recurrir, acto administrativo, impugnación, inejecutable, seguridad jurídica, constitución, código de trabajo.

Abstract

The present work intends to analyze the affectation of the right to appeal and the legal security to which the administered are exposed, given the impossibility of filing any appeal as indicated by the Sanctioning Administrative Resolutions issued by the Regional Directorates of Labor and Public Service, case Delegation Manta, year 2020, which in its operative part in accordance with Art. 629 of the Labor Code in force as well as Constituent Mandate 08, contradict the provisions of Art. 173 of the Constitution of the Republic of Ecuador that guarantees the challenge of administrative acts from state authorities either in the administrative channel as well as before the organs of the judicial function.

Keywords

Right, appeal, administrative act, challenge, unenforceable, legal certainty, constitution, labor code.

INDICE

1. PORTADA.....	I
2. AUTORÍA.....	III
3. AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN.....	IV
4. AGRADECIMIENTO.....	V
5. RESUMEN.....	VI
6. INDICE.....	VII
7. INTRODUCCIÓN.....	1
8. El acto administrativo. - enfoque teórico y jurídico.....	2
9. Validez y eficacia del acto administrativo.....	3
10. La potestad sancionatoria en la administración pública.....	4
11. Análisis de la casuística (Inejecutabilidad de las resoluciones sancionatorias de la Delegación de Trabajo de Manta).....	6
12. Mandato Constituyente 08.....	7
13. Análisis de Resolución Administrativa de Sanción	8
14. Caso Delegación de Trabajo y Servicio Público de Manta, año 2020.....	18
15. Conclusiones.....	19
16. Bibliografía.....	21

Afectación del principio de impugnación en las resoluciones administrativas sancionatorias emitidas por las Direcciones Regionales del Trabajo y Servicio Público. (Caso Delegación de Trabajo y Servicio Público de Manta, año 2020).

INTRODUCCIÓN

Al referirnos sobre el Derecho Administrativo nos remontamos a la época donde las sociedades en su afán de organizarse social y políticamente se encuentran ante la desorganización y falta de administración de sus recursos; así como la disyuntiva de a quienes se otorgaría la administración de estas funciones del poder público.

Así mismo Eduardo Soler (2015) supone, “que el derecho administrativo puede ser objeto de nuestro conocimiento la actividad política del Estado, según las exigencias del derecho, encaminada a la formación, conservación y perfeccionamiento de sus instituciones” (p. 54); por lo que el derecho administrativo aporta de manera significativa al funcionamiento de la administración pública.

Las disposiciones contempladas en el procedimiento administrativo son esenciales cuando se procura la excelencia en la gestión pública tanto en su eficacia como su eficiencia procurando el beneficio a todos los administrados; por ésta y más razones es que el derecho administrativo se constituye en imprescindible para la administración pública central quien ejerce ese poder mediante actos administrativos que provienen de sus representantes de órganos, organismos e instituciones que lo conforman.

Ya refiriéndonos a los efectos jurídicos de los actos administrativos que recaen sobre los sujetos pasivos de esta relación estado-administrados es importante destacar que éstos poseen derechos, garantías o intereses legítimos que puedan ser afectados por la decisión de la administración pública mediante sus autoridades que en el presente caso analizaremos las resoluciones administrativas sancionatorias emitidas por la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público – Caso Delegación Manta año 2020.

Dentro del presente caso es importante determinar que las resoluciones administrativas sancionatorias emitidas por las Direcciones Regionales del Trabajo y Servicio Público conforme al Art. 629 del Código del Trabajo son inejecutables, por

contrariar el principio de impugnación consagrado en la Constitución de la República, el Código Orgánico General de Procesos y el Código Orgánico de la Función Judicial.

El acto administrativo. - enfoque teórico y jurídico

Según lo expresado por Gabino Fraga (2000) sobre el Derecho Administrativo, al respecto comenta: “...en primer término, se le ha definido como el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo” (p. 94)

En sentido práctico al acto administrativo se lo relaciona al concepto de resolución administrativa, y efectivamente esto tiene sentido y mucha relación dado que la administración pública lo describe de esta forma:

Código Orgánico Administrativo define:

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. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo (COA 2017, Art. 98).

En un análisis más minucioso a los elementos que constituyen los actos administrativos tenemos a la declaración unilateral de la voluntad; efectuada en ejercicio de la función administrativa y que produce efectos jurídicos. Y al respecto de la declaración unilateral de la voluntad autores como Gordillo (2017) consideran que “al no existir declaración expresa no se puede hablar de voluntad de la administración, por lo que desconoce su valor” (p. 686). Vale puntualizar que esta declaración de voluntad es unilateral y ejercida únicamente por parte del Estado y que no se requiere la aceptación por parte del administrado para ejercer dicha voluntad. En nuestro ordenamiento jurídico prevalece la característica de la unilateralidad y, atento a lo manifestado, Roberto Dromi (2009) indica que “la voluntad del administrado no es elemento esencial del acto, ni presupuesto básico de él” (p. 339).

Asimismo para Agustín Gordillo (2017), “la noción de acto administrativo, al buscar sistematizar el total de la actividad administrativa, se ubica primeramente en relación a aquella actividad administrativa apta para producir efectos jurídicos

directos”(p. III-3); mientras que Eduardo García de Enterría (1989) define al “Acto Administrativo”, como “la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta a la potestad reglamentaria”.

A diferencia de la función legislativa y judicial, no referiremos a la función administrativa como elemento de los actos de la administración pública donde podemos destacar que esta función se encarga de manera inmediata y obligatoria de la satisfacción del bien común de todos los ciudadanos. Tratándose de la función con más alcance e impacto que se la ejerce en el sector público erigiéndose como la función más destacada del Poder Ejecutivo.

Sobre los efectos jurídicos como elemento de los actos administrativos cabe mencionar que los mismos afectan directamente al administrado y decimos esto porque la naturaleza del acto administrativo tiene como finalidad crear, modificar o extinguir alguna situación jurídica sobre el administrado, siendo la subjetividad una característica de los actos administrativos.

Refiriéndonos a los actos administrativos resulta imprescindible hacer constar su existencia mediante un expediente, asegurándonos de esta manera la protección del acto ante cualquier vicio de nulidad garantizando de esta forma que cuente con los elementos sustanciales como la motivación, requisitos, solemnidades y demás requerimientos legales que son cimientos de la voluntad jurídica; bien se podría afirmar sin lugar a dudas que el acto administrativo antecede a todo proceso.

Validez y eficacia del acto administrativo

Sobre la validez y eficacia de los actos administrativos y sus requisitos podemos manifestar que se remite a la declaración positiva misma de la Administración Pública sobre un hecho jurídico y su incidencia en el escenario legal, cabe acotar que esta validez con todos sus elementos sustanciales nos lleva a la Eficacia del acto administrativo, donde éste una vez configurado, obtiene la condición de Validez y es en este momento que podemos afirmar que nace a la vida jurídica, pues el principio de Presunción de Legalidad surge con la misma. Al respecto de la eficacia del acto

administrativo podemos referirnos que el acto administrativo para producir sus efectos corresponderá una vez que el administrado haya sido notificado de manera previa.

Entre los requisitos de la validez de los actos administrativos, la competencia radica en la atribución y capacidad jurídica conferida a una persona, órgano u organismo de la Administración Pública que le corresponda en virtud de la jurisdicción; por su parte el objeto del acto administrativo se remite a su contenido y disposición teniendo en cuenta que este se encuentre dentro de lo lícito y posible; por su parte Gordillo (2017, EEAA-IV-17) establece que la voluntad en el derecho administrativo se aleja de la concepción que sobre ella tenemos en el derecho civil. Así, la define como “el proceso objetivo a través del cual uno o varios individuos humanos producen o aportan las partes intelectivas de una declaración realizada en ejercicio de la función administrativa”.

Al respecto de la motivación como elemento de validez y eficacia de los actos de la administración pública.

El Código Orgánico Administrativo menciona:

Inciso cuarto Art. 100.- Si la decisión que contiene el acto administrativo no se deriva del procedimiento o no se desprende lógicamente de los fundamentos expuestos, se entenderá que no ha sido motivado. Por lo antes expuesto la motivación en los actos administrativos versa sobre los fundamentos, las razones jurídicas que han llevado a la Administración Pública a pronunciarse sobre sus actos en relación con los hallazgos del procedimiento previo, estableciéndose la motivación en una auténtica garantía del debido proceso según lo estipula la Constitución de la República del Ecuador en su Art. 76 literal 1¹ (2017).

La potestad sancionatoria en la administración pública

Previo al análisis de la potestad sancionadora de la administración pública, es necesario considerar su definición y al respecto de ésta, el Diccionario de Cabanellas² la define como: poder, facultad, atribución, derecho u obligación otorgado a una persona o a las autoridades.

¹ Capítulo octavo: Derechos de protección **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) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

² Guillermo Cabanellas, *Diccionario Elemental Jurídico* (Buenos Aires: Heliasta, 2011), 313

Al referirnos a la potestad sancionadora de la administración pública, es necesario identificar que la potestad implica la preeminencia o supremacía de una parte sobre la otra, siempre y cuando se encuentren ligadas por una relación jurídica, permitiendo imponer un orden vinculante al otro como es el caso de la administración pública con relación hacia los administrados.

Desde la perspectiva de Marco Morales Tobar (2010), “no se puede concebir el desenvolvimiento de la actividad administrativa sin una potestad sancionadora propia; esto se debe a que, para velar por el interés público, es necesario que se tomen medidas para sancionar la desobediencia a las leyes que puedan cometer los individuos” (p. 325).³

Al respecto de la potestad sancionadora y sus principios sustantivos.

Eduardo Cordero Quinzacara⁴ (2014) nos describe:

Los principios sustantivos son aquellos que configuran los poderes sancionadores de los órganos administrativos, dando cuenta de los elementos que los conforman y, por tanto, de su naturaleza jurídica. De acuerdo con su análisis el principio de legalidad y reserva legal debe ser analizado desde distintas perspectivas para su mejor comprensión; la legalidad por su lado se constituye como uno de los principios sustanciales del derecho público, siendo a la vez un punto central donde se erige el derecho administrativo (p. 409, 410).

Con el propósito de fortalecer el principio de legalidad la reserva legal surge como una garantía constitucional que tiene como objetivo fundamental que el poder ejecutivo mediante el Gobierno y Administraciones públicas no pueda dictar normas reglamentarias o actos administrativos que incidan negativamente sobre la esfera jurídica de los ciudadanos sin un previo apoderamiento legal, ya que son materias reservadas a la aprobación del órgano legislativo, entendiéndose que la única posibilidad que la Administración tiene para contar con poderes sancionatorios que afecten dicho ámbito es mediante una ley que así lo establezca.

Según Cordero (2014) a quien volvemos a citar:

El principio de tipicidad al que debe someterse el derecho administrativo sancionador se encuentra vinculado de gran manera al principio de legalidad de la potestad sancionadora radicando la diferencia entre estos principios que, por un lado, en el

³ Marco Morales Tobar, Manual de Derecho Procesal Administrativo (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2010), 325

⁴ Cordero Quinzacara, Eduardo. (2014). Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno. *Revista de derecho (Valparaíso)*, (42), 399-439. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512014000100012>

principio de legalidad se cumple con la previsión de los delitos e infracciones y de las sanciones en la ley (p. 415).

Pero la tipicidad requiere de algo más, que es la precisa definición de la conducta que la ley considera reprochable, garantizándose así el principio constitucional de seguridad jurídica y haciendo realidad, junto a la exigencia de una ley previa, la de una ley cierta.

Es conocido que la vigilancia y control dentro del marco de un procedimiento administrativo recae sobre la Administración Pública. Esta va asociada con la potestad sancionatoria que la asiste según las normas jurídicas.

Las funciones de inspección en como actos administrativos deben estar enmarcados en el derecho fundamental del debido proceso, a fin de que se cumpla el derecho a la defensa y de contradicción.

En el presente análisis corresponderán nos referimos puntualmente a las resoluciones administrativas sancionadoras que deben gozar de garantías constitucionales como el debido proceso, seguridad jurídica como mecanismos de control de legalidad.

Debemos considerar que las resoluciones administrativas al tratarse de un pronunciamiento decisivo de una autoridad administrativa a más de reunir los elementos necesarios para su validez como el asunto de la *competencia administrativa*⁵ de la autoridad que la emite, también estas resoluciones administrativas nacen con esa presunción de validez propias de los actos administrativos que se encuentra expresamente definida en nuestro ordenamiento jurídico aportando significativamente a la seguridad jurídica dentro del sistema de justicia.

Análisis de la casuística (resoluciones sancionatorias de la delegación de trabajo de Manta)

Para empezar el análisis sobre las resoluciones administrativas es indispensable definirla como el documento con carácter oficial que declara la decisión de una

⁵ El artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, indica que los órganos del poder público ejercerán únicamente las competencias que expresamente les hubieran señalado en la Constitución o en la ley.

autoridad administrativa sobre un asunto que le corresponde según su competencia que la ley le confiere, y para que ésta genere los efectos legales no solo que tiene que ser conferida por una autoridad de la administración pública competente como se ha mencionado, sino que además éstas resoluciones deben estar amparadas por las disposiciones legales en vigencia y observando la normativa procesal que corresponda.

La resolución como acto administrativo se encuentra contemplada en el siguiente cuerpo legal:

Código Orgánico Administrativo tal como lo señala:

Acto administrativo 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. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo (2017, Art. 98).

Ahora bien, estamos ante un desafío para la defensa de los administrados frente a resoluciones administrativas sancionatorias en el ámbito laboral; con respecto a éstos actos resolutorios administrativos sancionatorios queda para el administrado la garantía de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior que 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. Ante esto la Constitución de la República del Ecuador se pronuncia en su Art. 173.- Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.

Con respecto a la impugnación de los actos administrativos cuando se desconoce un derecho subjetivo o se viola un interés legítimo del administrado, Agustín Gordillo (2007), nos refiere lo siguiente “En el procedimiento administrativo es posible impugnar un acto no sólo cuando éste desconoce un derecho subjetivo del recurrente, sino también cuando viola un interés legítimo. En el proceso (judicial, en la terminología que adoptamos) administrativo nacional, en cambio, sólo puede impugnarse un acto, en principio, cuando se tiene un derecho subjetivo por él afectado.” (PRA-III-4).

Por otra parte, de acuerdo con la normativa laboral.

El Código de Trabajo establece:

Multa impuesta por la Dirección Regional del Trabajo. 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 (2020, Art. 629).

El Código de Trabajo establece:

Numerales 2, 7 y 9.- Atribuciones de los inspectores del trabajo. Son atribuciones de los inspectores del trabajo: 2. Cuidar de que en las relaciones provenientes del trabajo se respeten los derechos y se cumplan las obligaciones que la ley impone a empleadores y trabajadores; 7. Imponer multas de acuerdo con las normas de este Código; y 9. Las demás conferidas por la ley y los convenios internacionales ratificados por el Estado (2020, Art. 545).

Mandato Constituyente 8

Por su parte el Mandato Constituyente 8, que reposa en el Suplemento del Registro Oficial No. 330, 6 de Mayo 2008 declara:

Mandato Constituyente 8:

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, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 95 del Código de la Niñez y la Adolescencia. Igual sanción se impondrá en caso de violación de las regulaciones del presente Mandato(...) Los jueces y los inspectores de trabajo podrán imponer multas de hasta tres sueldos o salarios básicos unificados del trabajador en general (2008, Art.7).

En el referido Mandato Constituyente 8:

Disposición Tercera expresa:

Este Mandato es de obligatorio cumplimiento y en tal virtud, no será susceptible de queja, impugnación, acción de amparo, demanda, reclamo, criterio o pronunciamiento administrativo o judicial alguno y entrará en vigencia en forma inmediata, sin perjuicio de su publicación en la Gaceta Constituyente y/o en el Registro Oficial (2008, Art. 7).

En referencia a las atribuciones de los inspectores del trabajo que le otorga el numeral 7 del art. 545 del Código de Trabajo de imponer multas, en el mismo cuerpo legal en el art. 269, declara que solo se podrán impugnar las multas si no ha sido impuesta por alguna autoridad de la Dirección Regional de Trabajo. Pero si no fue emitida por ellos, pueden interponer el recurso.

Por otra parte, el Mandato 8 en el art. 7 ratifica dichas atribuciones, y en la Disposición Transitoria Tercera claramente especifica que estas no serán susceptibles de queja, impugnación, acción de amparo, demanda, reclamo, criterio o pronunciamiento administrativo o judicial alguno. De esta forma las normas no contemplan la violación del interés legítimo del afectado.

Análisis de Resolución Administrativa de Sanción

Ahora bien, pasemos a analizar la parte declarativa y resolutive del formato de Resoluciones Administrativas del Expediente N° DPDR40423 que se emitió la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público Portoviejo - Delegación Manta que a continuación expone en los considerandos lo que sigue:

Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Portoviejo [DRTSPP] (18 de marzo del 2020). Resolución No. DPDR40423.

PRIMERO.- Que, en la tramitación del presente expediente administrativo, se han considerado las normas del debido proceso, contempladas en el artículo 76 de la Constitución⁶ de la República del Ecuador; SEGUNDO.- Que, en el presente trámite administrativo no se ha omitido solemnidad sustancial alguna, que vicie el mismo, que influya en la decisión de la causa o provoque su nulidad, por lo que se declara la validez del mismo; TERCERO.- Que, el numeral 2 del artículo 326 de la Constitución de la República del Ecuador, determina: “*El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: 2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario*”; CUARTO.- Que, el numeral 7 del artículo 542 del Código⁷ del Trabajo, determina las atribuciones del Director Regional del Trabajo y establece: “*(...) Imponer las sanciones que este Código autorice (...)*”; QUINTO.- Que, el numeral 2 del artículo 545 del Código del Trabajo, determina: “*(...) 2.- Cuidar de que en las relaciones provenientes del trabajo se respeten los derechos y se cumplan las obligaciones que la ley impone a empleadores y trabajadores (...)*”. SEXTO.- Que, el artículo 5 del Código del Trabajo establece: “*...Protección judicial y administrativa.- Los funcionarios judiciales y administrativos están obligados a prestar a los trabajadores oportuna y debida protección para la garantía y eficacia de sus derechos...*”; SÉPTIMO.- Que, el artículo 7 del Mandato Constituyente No. 8⁸ dispone: “*(...)*”

⁶ CRE Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso.

⁷ Art. 542.- Atribuciones de las Direcciones Regionales del trabajo. 7. Imponer las sanciones que este Código autorice

⁸ Art. 7.- 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, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 95 del Código de la Niñez y la Adolescencia. Igual sanción se impondrá en caso de violación de las regulaciones del presente Mandato. Los jueces y los inspectores de trabajo podrán imponer multas de hasta tres sueldos o salarios básicos unificados del trabajador en general.

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, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 95 del Código de la Niñez y la Adolescencia. Igual sanción impondrá en caso de violación de las regulaciones del presente Mandato. Los jueces y los inspectores de trabajo podrán imponer multas de hasta tres sueldos o salarios básicos unificados del trabajador en general (...), en concordancia con el Art. 11 del Acuerdo Ministerial N° MDT-2020-089, del 28 de abril del 2020; OCTAVO.- Que el presente proceso de inspección, se ha ejecutado de conformidad a las disposiciones contenidas en el en el Acuerdo Ministerial N° MDT-2020-089, del 28 de abril del 2020; NOVENO.- Que, de los antecedentes expuestos y al evidenciar el incumplimiento en el que se encuentra el empleador y en base a las normativas jurídicas legales vigentes en mi calidad de Directora Regional del Trabajo y Servicio Público de Manabí.- RESUELVO: PRIMERO.- Imponer el empleador “DAMMTOR S.A.”, representado legalmente por ROBERTO CONSTANTINO RAMOS VILLACIS, con RUC N° 0992621702001, una multa equivalente a \$1.200,00 (MIL DOSCIENTOS DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA), correspondientes a 3 remuneraciones básicas unificadas del trabajador; por el incumplimiento de las siguientes obligaciones patronales: a) contrato de trabajo, con la respectiva legalización en el sistema SUT, b) Soporte de pago de horas extraordinarias y suplementarias, c) cronograma de vacaciones de los últimos 3 años, de no haberlas gozado el justificativo del pago de este beneficio, d) aviso de entrada y salida del IESS, e) acta de finiquito, incumpliendo lo determinado en los artículos 69; así como el numeral 17 del Art. 42 del Código del Trabajo; SEGUNDO.- La multa impuesta deberá ser cancelada dentro del término de 10 días improrrogables después de ser debidamente notificado con la presente resolución, de conformidad a lo determinado en el Art. 271 del Código Orgánico Administrativo, pago que deberá realizarse en la Cuenta del Banco BANECUADOR No. 3001043642 sublínea 170499, a nombre del Ministerio del Trabajo, RUC N° 1768150940001. El comprobante de depósito o transferencia original emitido por el Banco de BANECUADOR deberá ser legalizado en la Unidad Financiera del Ministerio del Trabajo de las jurisdicciones pertenecientes a esta Dirección Regional.- Se dispone que el empleador “DAMMTOR S.A.”, representado legalmente por ROBERTO CONSTANTINO RAMOS VILLACIS, con RUC N° 0992621702001, que mediante oficio dirigido a la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público Manabí, remita a esta Cartera de Estado copia del comprobante de ingreso otorgado por la Unidad Financiera del Ministerio del Trabajo. Dentro del mismo término otorgado, de conformidad al Art. 273 del Código Orgánico Administrativo, “...le corresponde al órgano a cargo (...) la competencia de otorgar facilidades de pago a la o al deudor que las solicite...”. En caso de no efectuarse dicho pago, se procederá a su cobro por vía coactiva, conforme lo dispone el Art. 630 del Código del Trabajo, disposición concordante con el Libro Tercero, Procedimientos Especiales, Título 2, Procedimiento de Ejecución Coactiva del Código Orgánico Administrativo; TERCERO.- Cabe puntualizar que el artículo 629 del Código del Trabajo establece: “...Cuando la multa haya sido impuesta por la Dirección Regional del Trabajo, el infractor no podrá imponer recurso alguno...”; CUARTO.-

Notificar con esta Resolución al empleador “DAMMTOR S.A.”, representado legalmente por ROBERTO CONSTANTINO RAMOS VILLACIS, con RUC N° 0992621702001, en el correo electrónico consignado en el Sistema Único de Trabajo (SUT): msuarez@thgye.com.ec; jyagual@thgye.com.ec; esto, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 2 de la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos, en concordancia con lo establecido en el Art. 6 del Acuerdo Ministerial N° MDT-2020-089, del 28 de abril del 2020; QUINTO.- La Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Manabí en base a sus facultades que le otorga los artículos 542 y 545 del Código del Trabajo, con el fin de verificar el efectivo cumplimiento de sus obligaciones patronales, realizará los controles que considere necesarios.⁹

Por lo tanto, el problema radica en que las resoluciones administrativas sancionatorias expedidas luego de haberse evacuado los procedimientos administrativos iniciados de oficio, por solicitud del trabajador en calidad de accionante o por efecto de las inspecciones integrales de trabajo practicadas por las Direcciones o Delegaciones de Trabajo y Servicio Público del Ministerio del Trabajo, contrarían el derecho a recurrir, el principio de impugnación sea en sede administrativa o judicial consagrado en la Constitución de la República del Ecuador, en las normas de impugnación reconocidas en el Código Orgánico Administrativo en su art. 217 y subsiguientes, y en el Código Orgánico de la Función Judicial en su art. 31, dado que estos actos administrativos conforme lo preceptúa el art. 629 del Código del Trabajo son inimpugnables en sede administrativa o judicial. Estas normativas afectan no solo el derecho de impugnar actos provenientes de autoridades de la administración pública, sino que además transgrede entre otros derechos y garantías de los administrados, el derecho a la tutela judicial efectiva, y a la garantía de la seguridad jurídica dada al individuo por el estado; así también deben garantizar la integridad personal, y de bienes de los individuos.

En el presente caso no ocurre pese a estar prescritos en los artículos 75 y 82 del texto constitucional.

Ante esto la Constitución De La República Del Ecuador expresa en sus artículos 82 y 173 lo siguiente.- 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; Art. 173.- Los actos administrativos de

⁹ Ministerio del Trabajo [MDT] (18 de marzo de 2020). *Resolución de Sanción - Denuncia N° DPDR40423*

cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.

En concordancia a los citados cuerpos legales, el Código Orgánico Administrativo menciona en su Art. 33.- Debido procedimiento administrativo. Las personas tienen derecho a un procedimiento administrativo ajustado a las previsiones del ordenamiento jurídico.

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. Ante esto la Constitución de la República del Ecuador se pronuncia en su Art. 173.- Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.

Por otra parte, de acuerdo con el Código de Trabajo Art. 629.- Multa impuesta por la Dirección Regional del Trabajo. - 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.

El Ministerio del Trabajo como Institución rectora de políticas públicas de trabajo, empleo y del talento humano del servicio público, regula y controla el cumplimiento a las obligaciones laborales mediante la ejecución de procesos eficaces, eficientes, transparentes y democráticos enmarcados en modelos de gestión integral, para conseguir un sistema de trabajo digno, de calidad y solidario para tender hacia la justicia social en igualdad de oportunidades. La creación de este Ministerio el 13 de julio de 1925 tiene como antecedente histórico la constitución de la Organización Internacional del Trabajo, que fue una de las primeras consecuencias de la firma del Tratado de Paz de Versalles que puso fin a la Primera Guerra Mundial. (Ecuador, Tomo II, p. 664, Cient. Latina)

El Código de Trabajo establece en sus numerales 2, 7 y 9 del Art. 545.- Atribuciones de los inspectores del trabajo.- Son atribuciones de los inspectores del trabajo: 2. Cuidar de que en las relaciones provenientes del trabajo se respeten los derechos y se cumplan las obligaciones que la ley impone a empleadores y trabajadores;

7. Imponer multas de acuerdo con las normas de este Código; y 9. Las demás conferidas por la ley y los convenios internacionales ratificados por el Estado.

“Recurrir al tribunal superior, el litigante agraviado, para que anule, revoque, atenúe o modifique la sentencia del inferior” (P. 344) es la definición que nos brinda Guillermo Cabanellas, 2006 en su obra *Diccionario Jurídico Elemental* sobre el acto de recurrir; es por esto por lo que el derecho a recurrir a más de ser una facultad propia de los seres humanos también es uno de los máximos preceptos y garantías del debido proceso desde el amplio enfoque hacia la normatividad constitucional y procesal. Por lo tanto, este derecho a recurrir nos brinda una posibilidad de revisión que asegure y garantice la tutela de tales derechos, y así respetar al debido proceso y a la seguridad jurídica de los actos administrativos.

Ante esta garantía de los seres humanos las declaraciones internacionales se manifiestan y explican: *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: Artículo 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”; de igual manera la *Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 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.”

Según Gabino Fraga (2000), en su obra *Derecho Administrativo*, éste no señala un concepto específico de acto administrativo; sin embargo, establece sus “lineamientos generales” (p. 337), al señalar que constituye la actividad administrativa del Estado mediante intervenciones tendientes a regular y fomentar la actividad de los particulares para satisfacer el interés general en materias diversas.

Para Agustín Gordillo (2017) tal como indica:

El acto administrativo reside en el concepto de función administrativa, que según se recordará comprende toda la actividad de los órganos administrativos (centralizados o descentralizados) y también la actividad de los órganos legislativo y judiciales en la medida en que no se refiere a sus funciones específicas (p. 194).

Mientras que García de Enterría (1989) define al Acto Administrativo, como “la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta a la potestad reglamentaria” (p. 23).

El estado ecuatoriano se enmarca en el modelo de orden social, político y jurídico por el cual todos sus habitantes como miembros de la sociedad se los considera como sujetos de derechos, con obligaciones que cumplir dentro de la relación jurídica que mantienen con los diferentes órganos e instituciones de la administración pública, a esto se le considera un estado constitucional de derechos y justicia social.

Sin embargo, dentro de este estado de derecho es indispensable garantizar la legitimidad, seguridad jurídica y el debido proceso en los actos propios que emanan de la administración pública, y que se expresan a través de la voluntad administrativa que exteriorizan los funcionarios públicos que representan al estado.

Como lo señala Zavala Egas:

La seguridad jurídica tiene, pues, su aspecto estructural (objetivo), el que es inherente al sistema jurídico, a las normas jurídicas y a sus instituciones y, de ahí, dimana al sujeto que está obligado por el sistema jurídico que adquiere la certeza o la certidumbre de las consecuencias de sus actos y las de los demás, ésta es la faceta subjetiva (Zavala, 2010, p. 4).

La Constitución de la República del Ecuador, en cuanto a la seguridad jurídica en su art. 82, es contundente en declarar:

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 (Constitución Política de la República del Ecuador, 2008. Art 82).

Para Zavala Egas, J. (2010). (Teoría de la seguridad jurídica), “Nuestra Constitución Política comienza por afirmar que proporcionar seguridad para la efectiva vigencia de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de mujeres y hombres, es un deber prioritario del estado ecuatoriano” (p. 1).

Para Narváez Ricaurte, L. y Riofrío, J. C. (2007):

Una de las mayores carencias que sufre el Ecuador contemporáneo es la falta de seguridad jurídica, que se refleja fundamentalmente en la inconsistencia de su normatividad, afectada por múltiples, repentinas y coyunturales reformas, y una

debilidad institucional, que proyecta la imagen de un país en el que los límites del quehacer ciudadano solamente están dados por la posibilidad de salir indemne cuando se infringe la ley o se vulneran las instituciones (p. 20).

A criterio de Mónica Madariaga Gutiérrez, (1993):

La seguridad jurídica es el requerimiento de toda sociedad moderna y libre para desenvolverse racionalmente dando estabilidad a los agentes productivos y certeza a los individuos acerca de cuáles son sus derechos y cuáles son sus deberes, y se presenta como característica distintiva de la civilización moderna, ya no tan solo occidental cristiana sino universal (p. 26).

El derecho de los administrados a impugnar constituye un principio constitucional con la finalidad de llevar a la administración pública a la corrección de los errores que perjudican mediante sus actos administrativos al ciudadano o administrado, en donde sin lugar a duda este acto administrativo que se impugna se convierte para cada caso en una decisión, o resultado de un análisis en donde existen deducciones para poder llegar a la conclusión.

A esto la Constitución de la República del Ecuador (2021) se refiere, sobre la impugnación de los actos administrativos en su artículo 173, y es clara en manifestar: Art. 173.- Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.

El Código de Trabajo declara lo siguiente en su artículo Art. 539.- Atribuciones de las autoridades y organismos del trabajo.- Corresponde al Ministerio de Trabajo y Empleo la reglamentación, organización y protección del trabajo y las demás atribuciones establecidas en este Código y en la Ley de Régimen Administrativo en materia laboral. (Código de Trabajo, 2019. Art 539)

Hacia el año 2008 el pleno de la Asamblea Constituyente de acuerdo con el artículo 1 del Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente de 11 de diciembre del 2007, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 236 de 20 de los mismos mes y año, estableció que: "la Asamblea Constituyente representa la soberanía popular que radica en el pueblo ecuatoriano, y que por su propia naturaleza está dotada de plenos poderes"; y en su artículo 2, numeral 2 del mismo Reglamento determina que la Asamblea Constituyente aprobará mandatos constituyentes, decisiones y normas, para el ejercicio de sus plenos poderes.

Otorgando facultades a los directores regionales imponer multas ante las violaciones prescritas en el Mandato Constituyente 08, instrumento jurídico donde se fundamentan las resoluciones administrativas de sanción de los Inspectores de trabajo.

De acuerdo con el Art. 7.- 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. (Mandato Constituyente 08, Registro Oficial Suplemento 330 de 06-may.-2008)

En apego a sus atribuciones establecidas en el Acuerdo Ministerial MDT-2016-0303 así como en el Artículo 539 del Código de Trabajo, la Dirección Regional de Trabajo mediante sus inspectores de Trabajo como autoridades administrativas emiten sus resoluciones sancionatorias estableciendo la imposibilidad que el infractor pueda interponer recurso alguno, aspecto jurídico que contraviene a la constitución de la Republica y da paso a una antinomia jurídica afectando al derecho del administrado en impugnar la resolución de sanción evidenciándose la falta de seguridad jurídica al acto administrativo .

El Código de Trabajo Art. 629.- Multa impuesta por la Dirección Regional del Trabajo.- 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. (Código de Trabajo, 2019. Art 629)

Caso Delegación de Trabajo y Servicio Público de Manta, año 2020.

Previo a la revisión del caso motivo de estudio, es necesario dar una mirada a la situación de los administrados frente a las resoluciones administrativas sancionatorias.

Con la finalidad de tener una percepción clara de la situación de los administrados frente a las resoluciones administrativas sancionatorias emitidas por la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Portoviejo y la imposibilidad de presentar impugnación sobre sus fallos que se constituye en el problema materia del presente trabajo de investigación.

En la rendición de cuentas 2020 de dicha regional tenemos datos sobre las inspecciones realizadas en dicho periodo donde se registra que ochocientos ocho inspecciones fueron realizadas por los inspectores provinciales de las cuales doscientos ochenta y dos fueron elevadas a sanción, emitiéndose las respectivas ordenes de cobro, correspondiendo el 34,9% del total de inspecciones; sin evidenciarse dentro de la rendición de cuentas 2020 que se haya atendido algún trámite de impugnación o apelación por parte de los administrados que fueron sancionados.

Tabla N. 1 Número de inspecciones ingresadas en el periodo 2020 a la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Portoviejo

Periodo	Número de Inspecciones Realizadas	Número de órdenes de cobro emitidas por inspecciones		*Impugnaciones presentadas por administrados
Enero a Junio 2020	345	271	78,55%	0
Julio a Diciembre 2020	463	11	2,38%	0
TOTAL	808	282	34,90%	0

Fuente: Rendición de cuentas 2020 - Ministerio del Trabajo / Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público Portoviejo <https://www.trabajo.gob.ec/direccion-regional-de-trabajo-y-servicio-publico-de-portoviejo-fase-3-2020/>

**No existen datos sobre impugnaciones o apelación de trámites presentadas por usuarios en el año 2020.*

En referencia a la Tabla 1 sobre el número de inspecciones ingresadas en el periodo 2020 a la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Portoviejo que informa la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Portoviejo podemos identificar que existen hechos sancionadores.

En ninguno de los casos que presenta, se les ha permitido iniciar el proceso de impugnación, claramente por que no podrían contravenir a lo que establece el

numeral 7 del artículo 542 del Código del Trabajo, donde dispone que: “ (...) es atribución de la Dirección Regional del Trabajo imponer las sanciones que el Código autorice (...)”, y al artículo 7 del Mandato Constituyente Nro. 8 donde establece que: “ (...) 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, la o 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, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 95 del Código de la Niñez y la Adolescencia(...)”. “(...) el artículo 628 del Código del Trabajo ordena que: (...)”, las violaciones de las normas del mencionado Código serán sancionadas en la forma prescrita en los artículos pertinentes y, 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 artículos 631, 632 del Código ibidem, establecen que: “(...) 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; así como las multas y sanciones por reincidencia de las infracciones (...)”. Esto conlleva a que este organismo no implemente el principio de jerarquía de aplicación de la norma, donde una norma de rango inferior no puede contradecir ni vulnerar lo que establezca una de rango superior.

La Constitución de la República del Ecuador, artículo 11, numeral 9 establece que: “(...) el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución (...)”, así como el art 92 garantiza que: “ (...) toda persona el derecho a conocer de la existencia y a acceder a los documentos, bancos o archivos de datos personales e informes que sobre sí misma consten en entidades públicas o privadas, en soporte material o electrónico; y, a que la persona titular de los datos solicite al responsable el acceso sin costo al archivo, así como la actualización de los datos, su rectificación, eliminación o anulación (...)”; el numeral 1 del artículo 154, del referido texto Constitucional, dispone que: “(...) a los Ministros de Estado, les corresponde, además de las atribuciones establecidas en la

Ley, ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión (...);

Estos organismos del Estado, que son entes de control, deben aplicar el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, que establece: “ las Instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las o los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley, y que tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”; en concordancia con el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador, señala que: “ la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige, entre otros, por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación y transparencia”.

El caso al que se hace referencia en este artículo se desprende de la Delegación de Trabajo y Servicio Público de Manta, año 2020. N°DPDR40423-2020 en el que el empleador fue denunciado en esta dependencia por SUPUESTO DESPIDO INTEMPESTIVO Y POR NO CORRESPONDER LA APLICACIÓN DEL ART. 169 NUMERAL 6 DEL CODIGO DE TRABAJO. Esta denuncia fue calificada y le notifican a los denunciados y denunciado lo siguiente: “(...) la misma que por reunir los requisitos establecidos en el artículo 4 del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-089, emitido el 28 de abril de 2020, se acepta al trámite pertinente de ley, en lo principal se dispone: **1)** En aplicación del artículo 75 y 76 de la Constitución de la República del Ecuador y artículo 6 numeral 3 del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-089, notifíquese mediante este medio electrónico a el Establecimiento DAMMTOR S.A., en persona de su representante legal ciudadano **ROBERTO CONSTANTINO RAMOS VILLACIS**, a quien se le concede el término **IMPRORROGABLE DE TRES (3) DIAS**, para que se pronuncie conforme a lo manifestado por el accionante con relación al supuesto DESPIDO INTEMPESTIVO y por no corresponder la aplicación del Art. 169 numeral 6 del Código de trabajo que se alega, asimismo deberá de evidenciar el cumplimiento de obligaciones patronales que se reclaman, para lo cual se requiere la documentación detallada a continuación: **a)** contrato de trabajo, con la respectiva legalización en el sistema SUT, **b)** Soporte de pago de horas extraordinarias y suplementarias, **c)** cronograma de vacaciones de los últimos 3 años, de no haberlas gozado el justificativo del pago de este beneficio, **d)** aviso de entrada y salida del IESS, **e)** acta de finiquito, información que deberá ser remitida para su verificación por este medio electrónico (...)”. “(...) 2). Se le hace saber al representante legal del Establecimiento DAMMTOR S.A., ciudadano ROBERTO CONSTANTINO RAMOS VILLACIS, que, de no dar cumplimiento con lo solicitado dentro del término concedido, se procederá con la respectiva sanción conforme a lo prescrito en el título IV, artículo 10 y 11 del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-089 (...)”.

En la contestación que el empleador realiza, expone que: “(...) 1. Hemos tenido problemas con el correo institucional @thgye.com.ec y recién nos percatamos de la providencia. 2.La compañía DAMMTOR S.A. es una sociedad mercantil dedicada a la venta al por menor de prendas de vestir dentro de los centros comerciales (...)”. “(...)3. Rechazamos

donde esta cualquiera intención de aplicar sanciones que perjudiquen aún más la situación económica de la compañía. 4. Informamos que según lo previsto en el literal b) del numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la República, toda persona tiene derecho a la defensa, el cual incluye entre sus garantías, la de **“Contar con el tiempo y con los medios adeudados para la preparación de su defensa”**. En concordancia con lo anterior, Art. 75 de la Constitución prevé que en ningún caso las personas quedar en indefensión. Finalmente solicitamos una prórroga de diez días laborables para enviarles documentos requeridos (...)” ,

De esta contestación por parte del empleador el Ministerio de Trabajo responde: “(...) **2) En lo que respecta a la prórroga solicitada por el accionado en su escrito de contestación SE LA DESESTIMA POR NO PROCEDER** en virtud de lo establecido en el *Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-089 TÍTULO III - DEL PROCEDIMIENTO. - Art. 6.- Del trámite de la denuncia (...)*”. El inspector realiza el correspondiente informe y remite el expediente administrativo a la Dirección Regional de Trabajo para que determine la sanción correspondiente.

La Dirección Regional emite su resolución y sanciona al empleador con \$1.200 dólares de multa que debe ser pagados en 10 días hábiles, justificando el hecho en fundamentos de derecho que los ampara a tomar la misma. Cabe indicar que de este último acto no se registra impugnación.

Conclusiones

Tanto el derecho laboral como el administrativo nos presentan escenarios dinámicos que nos pueden llevar a situaciones de aparente contradicción de normas y su aplicación, sin embargo es indispensable recordar que nuestro país de acuerdo a la carta magna se constituye en un Estado de derechos y justicia, y como tal esto obliga a nuestras autoridades administrativas y judiciales garantizar, proteger y propender en sus resoluciones el pleno ejercicio de los derechos de los administrados, que se reflejan en la correcta interpretación en sus decisiones o fallos debidamente motivadas y sujetándose al ordenamiento constitucional, por lo que corresponde realizar los cambios que sean necesarios para evitar cualquier transgresión del derecho a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, así como garantizar el acceso que tienen los ciudadanos a interponer los recursos que consideren necesarios de acuerdo con las normas constitucionales y legales que correspondan y les asistan.

La administración pública en sus diferentes instituciones debe contar con procedimiento para la impugnación de multas. Por ejemplo, la Superintendencia de Compañías según Registro Oficial 319 de 04-sep-2018 lo ha implementado, sería

acertado por parte del Ministerio del Trabajo contar con esta herramienta legal que serviría en todas sus Direcciones Regionales para sujetarse a las garantías constitucionales a la que los administrados tienen derecho.

Hay que recordar que de acuerdo con la Constitución de la República del Ecuador en su 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: numeral 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: “m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.”

Así mismo que el artículo 173 de la Constitución de la República del Ecuador establece que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial. El Código de Trabajo, no contempla el procedimiento de impugnación en la vía administrativa de las resoluciones que dicten las autoridades administrativas de trabajo, pero se debe aplicar el Código Orgánico Administrativo, aprobado en el Registro Oficial Suplemento 31 del 7 de julio del 2017 y que entró en vigencia el 7 de julio de 2018 sobre lo pertinente. En referencia a la sentencia de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, del 3 de enero del 2019; en su argumentación jurídica indica que: “(...) Art. 173 de la Constitución nos dice. "Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial", el cual se desarrolla en el artículo 31 del Código Orgánico de la Función Judicial; por lo tanto, debía haberse acudido a los órganos regulares, a fin de que se aplique lo que prevé la Constitución y la ley para estos casos (...)”.

Es necesario contar con procedimiento de las impugnaciones que corresponde resolver al Ministerio del Trabajo, a fin de cumplir con las disposiciones legales vigentes y garantizar el debido proceso consagrado en la Constitución de la República.. Siendo un derecho constitucional más el de acudir al control constitucional de los actos administrativos vía acción de inconstitucionalidad (Art. 436.4 CRE) que manifiesta en su numeral 4 conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto administrativo.

Bibliografía

Arzaluz Solano, S. (2005). *La utilización del estudio de caso en el análisis local*. *Región y sociedad*, 17(32), 107-144.

Bustamante, D. (2009). *El Diseño de la Investigación Jurídica*. Facultad de Derecho USB. Universidad Simón Bolívar: Caracas.

Cabanellas, G. (2006). *Diccionario Jurídico Elemental*. Editorial Heliasta. Buenos Aires

Casto Patiño, I. (2006). *Inconstitucionalidad por omisión*. (Corporación de Estudios y Publicaciones)-Guayaquil-Ecuador.

De los Santos Morales, A. (2012) *Derecho Administrativo I*. Edit. Red Tercer Milenio. México

Dromi, Roberto, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires-Madrid-México, Hispania Libros, 12ª. Edición, 2009, 339 p.

Fraga M. (2000). *Derecho Administrativo*. EDITORIAL PORRÚA, S. A. de C. V. 2

García de Enterría, E. (1999). *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Navarra: Aranzadi S. A.

García de Enterría, E. (1989) “*Curso de Derecho Administrativo*”. Quinta Edición, Editorial Civitas, Madrid

Gordillo, A. (2017) *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Parte general / Agustín Gordillo*. - 1a ed. 1a reimp. - Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. v. 1, 686 p.

Gordillo, A. (2017) *La impugnación y revisión de actos en el procedimiento administrativo: Cap. III 1ra. Ed. La reimp.* - Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2017. PRA-III-4.

Hernández Sampieri R. (2014) *Metodología de la investigación* (6a. ed.), Mcgraw-Hill / Interamericana Editores, S.A., México D.F.

Madariaga Gutiérrez, M. (1993). *Seguridad Jurídica y Administración Pública en el siglo XXI*. Edit. Jurídica de Chile

Narváez Ricaurte, L. y Riofrío, J. C. (2007). *Seguridad jurídica*. Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones. Recuperado de <https://elibro.net/es/lc/ister/titulos/116539>.

Ortega-Ruiz, L. G. (2018). *El acto administrativo en los procesos y procedimientos*.

Pérez, E. (2002). *La noción de acto administrativo en el Derecho Público Ecuatoriano*. *Iuris Dictio*, 3(5)

Pérez Ortiz, R. E. (2013). *Eficacia y validez del acto administrativo*. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

Ragin, C. (2007). *La construcción de la investigación social, Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Sarabia Gallardo, M. A. (Enero de 2006). *Metodología de la Investigación Científica*. (U. D. BARCELONA, Ed.) Recuperado el 19 de Diciembre de 2008, de www.conacyt.gov.bo: http://www.ucm.es/BUCM/psi/guia_red_ap.htm

Soler, E. (2015). *Derecho administrativo*. Sevilla, Spain: Athenaica Ediciones Universitarias. Recuperado de <https://elibro.net/es/ereader/ister/43848?page=54>.

Vega Ruiz, M. (2013) Organización Internacional de Trabajo. Equipo Técnico de Trabajo Decente de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana. San José: OIT.

Villagómez Vera, M. C. (2016). *¿Son los actos administrativos sancionadores una vulneración a la presunción de inocencia en Ecuador?* (Bachelor's thesis, Quito: USFQ, 2016).

Zambrano Noles, S. (2016). *El acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva en relación con la seguridad ciudadana en Ecuador*. *Tla-melaua*, 9(39), 58-78.

Zavala Egas, J. (2010). Teoría de la seguridad jurídica. *Iuris Dictio*, 12(14). <https://doi.org/10.18272/iu.v12i14.709>

Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). Constitución de la República del Ecuador. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.

Código de Trabajo [CT] (2019). Código de Trabajo del 26 de junio de 2019. Registro Oficial Suplemento 167 del 16-Dec-2005

Código Orgánico Administrativo [COA] (2017). Código Orgánico Administrativo del 20 de junio de 2017. Registro Oficial Suplemento 031 del 07-Julio-2017

Decreto Legislativo 8 Registro Oficial Suplemento 330 de 06-may.-2008. Mandato Constituyente No. 8, Última modificación: 18-may.-2009

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, (1948) Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia

La Declaración Universal de Derechos Humanos, (1948). Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III)