



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

CARRERA DE DERECHO

TITULO:

**“REFORMA AL ART. 629 DEL CÓDIGO DEL TRABAJO POR SU
CONTRADICCIÓN CON EL PRINCIPIO DE IMPUGNACIÓN DE LOS
ACTOS ADMINISTRATIVOS RECONOCIDO POR LA
CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR”**

TESIS DE GRADO PREVIO A LA
OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
ABOGADA.

AUTORA:

KATTY GARDENIA RIVERA GUAMÁN

DIRECTOR:

AB. PHD. GALO STALIN BLACIO AGUIRRE

Loja - Ecuador

2014

CERTIFICACIÓN

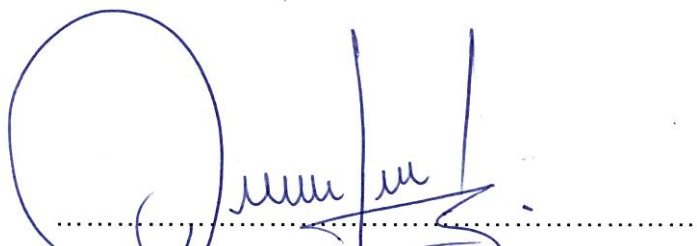
Ab. PhD. GALO STALIN BLACIO AGUIRRE

DOCENTE DE LA CARRERA DE DERECHO DE LA MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA.

CERTIFICO:

Haber dirigido y revisado prolijamente el contenido y forma del presente trabajo de investigación jurídica presentado por la postulante: **KATTY GARDENIA RIVERA GUAMÁN**, bajo el título de: **“REFORMA AL ART. 629 DEL CÓDIGO DEL TRABAJO POR SU CONTRADICCIÓN CON EL PRINCIPIO DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS RECONOCIDO POR LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR”**, por lo que la presente tesis cumple con las normas de graduación vigentes en la Universidad Nacional de Loja, por lo que autorizo su presentación ante el respectivo Tribunal de Grado.

Loja, septiembre del 2014



AB. PhD. GALO STALIN BLACIO AGUIRRE
DIRECTOR DE TESIS

AUTORÍA

Yo, Katty Gardenia Rivera Guamán, declaro ser la autora del presente trabajo de tesis y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos de posibles reclamos o acciones legales, por el contenido de la misma.

Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja, la publicación de mi tesis en el Repositorio Institucional-Biblioteca Virtual.

Autora: Katty Gardenia Rivera Guamán

Firma: 

Cédula: 110408657-2

Fecha: Loja, septiembre de 2014

CARTA DE AUTORIZACIÓN DE TESIS POR PARTE DEL AUTOR, PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TEXTO COMPLETO.

Yo, Katty Gardenia Rivera Guamán, declaro ser autora de la tesis titulada: **“REFORMA AL ART. 629 DEL CÓDIGO DEL TRABAJO POR SU CONTRADICCIÓN CON EL PRINCIPIO DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS RECONOCIDO POR LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR”**. Como requisito para optar por el Título de Abogada, autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repertorio Digital Institucional.

Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo en el RDI, en las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad.

La Universidad nacional de Loja, no se responsabiliza por el plagio o copia de la tesis que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización en la ciudad de Loja, a los 17 días del mes de septiembre del dos mil catorce.

Firma: 

Autora: Katty Gardenia Rivera Guamán

Cédula: 110408657-2

Dirección: Alemania y Estados Unidos

Correo: katty_gardenia@hotmail.es

Teléfono: 2107487 Celular: 0999192847

DATOS COMPLEMENTARIOS:

Director de Tesis Ab. PhD. Galo Stalin Blacio Aguirre

Tribunal de Grado: Dr. Mg. Augusto Astudillo Ontaneda.

Dr. Mg. Marcelo Costa Cevallos.

Dr. Mg. Felipe Neptalí Solano Gutiérrez.

DEDICATORIA

Con todo mi cariño y mi amor dedico esta Tesis a mi esposo Telmo Fabricio por tu paciencia y comprensión, por preferir sacrificar tu tiempo para que yo pudiera cumplir con el mío. Porque con mucho amor hemos traído al mundo a nuestros hermosos hijos Fabricio y Dariana que son el motivo y la razón que me ha llevado a seguir superándome día a día, para alcanzar mis más apreciados ideales, ustedes son quienes en los momentos más difíciles me dieron su amor y comprensión, y a quienes quiero también dejar en ellos una enseñanza que cuando se quiere alcanzar algo en la vida, no hay tiempo ni obstáculo que lo impida para poder lograrlo.

Para las personas que hicieron todo en la vida para que yo pudiera lograr mis sueños, por motivarme y darme la mano cuando sentía que el camino se terminaba, mis padres Teresa y Manuel y mis hermanas Alexandra Miriam y Diana gracias por guiarme por el sendero del bien y la superación, a ustedes por siempre mi corazón y mi agradecimiento.

Katty Gardenia

AGRADECIMIENTO

La gratitud es una virtud que nos vuelve más humanos, gracias a ello se alimenta el amor, la bondad y los buenos recuerdos.

A la Universidad Nacional de Loja por permitirme realizar mis estudios profesionales, a través de la Modalidad de Estudios a Distancia.

A la Coordinación de la Carrera de Derecho, en la persona del Dr. Mg. Augusto Astudillo Ontaneda por haber guiado y orientado acertadamente mi práctica profesional, por el apoyo brindado para llegar a feliz término de mis estudios universitarios.

A los distinguidos docentes de la Modalidad de Estudios a Distancia quienes con su profesionalismo y ética puesto de manifiesto en las aulas enrumban a cada uno de los que acudimos con sus conocimientos que nos servirán para ser útiles a la sociedad; de manera especial al Ab. PhD. Galo Stalin Blacio Aguirre, Director de Tesis quien con su excelente y acertada contribución profesional me supo dirigir para la consecución de mi objetivo.

Finalmente agradezco a todas las personas que de una u otra manera colaboraron hasta la culminación del presente trabajo investigativo.

La Autora

TABLA DE CONTENIDOS

CERTIFICACIÓN

AUTORÍA

CARTA DE AUTORIZACIÓN

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTO

TABLA DE CONTENIDOS

1. TÍTULO
2. RESUMEN
 - 2.1. ABSTRACT
3. INTRODUCCIÓN
4. REVISIÓN DE LITERATURA
 - 4.1. MARCO CONCEPTUAL
 - 4.1.1. CONCEPTO DE DERECHO INDIVIDUAL DEL TRABAJO
 - 4.1.2. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN
 - 4.1.3. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
 - 4.1.4. CONCEPTO DE POTESTAD SANCIONADORA
 - 4.1.5. CONCEPTO DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA
 - 4.1.6. CONCEPTO DEL DERECHO DE IMPUGNACIÓN
 - 4.1.7. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
 - 4.2. MARCO DOCTRINARIO
 - 4.2.1. ANTECEDENTES Y SURGIMIENTO DEL CÓDIGO DEL TRABAJO ECUATORIANO
 - 4.2.2. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA LABORAL
 - 4.2.3. PRINCIPIOS DEL DERECHO DE IMPUGNACIÓN
 - 4.2.3.1. REVISIÓN DE LOS ACTOS PROCESALES
 - 4.2.3.2. INTERÉS DEL PERJUDICADO O AGRAVIADO
 - 4.2.3.3. EL REVISOR DEBE CIRCUNSCRIBIRSE AL VICIO O ERROR DENUNCIADO
 - 4.2.3.4. PROHIBICIÓN DE LA “REFORMATIO IN PEJUS”
 - 4.2.3.6. CONCURRENCIA DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA
 - 4.2.4. ÁMBITO DE CONTROL Y REGULACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES EN EL ECUADOR
 - 4.2.5. POLÍTICAS PÚBLICAS DEL MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES
- 4.3. MARCO JURÍDICO

- 4.3.1. EL MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES Y SUS DEPENDENCIAS DESCONCENTRADAS
 - 4.3.2. LAS OBLIGACIONES PATRONALES DEL EMPLEADOR
 - 4.3.4. SANCIONES ADMINISTRATIVAS O MULTAS DE ACUERDO AL CÓDIGO DEL TRABAJO
 - 4.3.5. LAS MULTAS IMPUESTAS POR LA AUTORIDAD DEL TRABAJO DE ACUERDO AL MANDATO CONSTITUYENTE NRO. 8
 - 4.3.6. EL DERECHO A IMPUGNAR EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO.
- ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA (ERJAFE)
- 4.3.7. EL RECURSO DE REPOSICIÓN
 - 4.3.8. EL RECURSO DE APELACIÓN
 - 4.3.9. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN
 - 4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA
 - 4.4.1. CHILE
 - 4.4.2. MEXICO
 - 4.4.3. VENEZUELA
 - 5. MATERIALES Y MÉTODOS
 - 5.1. MATERIALES
 - 5.2. MÉTODOS
 - 5.3. PROCEDIMIENTOS Y TÉCNICAS
 - 6. RESULTADOS
 - 6.1. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS
 - 7. DISCUSIÓN
 - 7.1. Verificación de Objetivos
 - 7.2. CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS
 - 7.3. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA LA PROPUESTA DE REFORMA LEGAL
 - 8. CONCLUSIONES
 - 9. RECOMENDACIONES
 - 9.1. PROYECTO DE REFORMA LEGAL AL CÓDIGO DEL TRABAJO
 - 10. BIBLIOGRAFÍA
 - 11. ANEXOS PROYECTO
- ÍNDICE

1. TÍTULO

“REFORMA AL ART. 629 DEL CÓDIGO DEL TRABAJO POR SU CONTRADICCIÓN CON EL PRINCIPIO DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS RECONOCIDO POR LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR”

2. RESUMEN

La problemática jurídica materia de la presente investigación se orienta al análisis legal del régimen jurídico contenido en el Código del Trabajo respecto de las multas impuestas por el Director del trabajo y sobre la prohibición expresa de impugnar a través de los recursos administrativos las referidas sanciones.

Debemos considerar que nuestro Código del Trabajo que fue dictado el 5 de agosto de 1938 en el gobierno del general Alberto Enríquez Gallo y publicado en el Registro Oficial Nro. 78 al 71 con fechas 14 al 17 de noviembre de 1938, es una normativa con limitaciones y vacíos de orden estructural que hoy por hoy requieren ser subsanados a través de reformas urgentes.

Las relaciones de trabajo entre patrono o empresario y obrero o empleado permanentemente implican un ejercicio de control y regulación de la actividad laboral que es realizado por el Ministerio de Relaciones Laborales a través de sus dependencias a nivel regional y provincial como las Direcciones de Trabajo y Servicio Público, estas dependencias actúan en virtud de potestades legales y reglamentarias verificando que la relación de trabajo se efectúe dentro del marco del cumplimiento de obligaciones y observancia de derechos entre los sujetos parte de la relación de trabajo.

Dentro de este contexto, las autoridades administrativas como el Director del Trabajo y Servicio Público y los Inspectores de Trabajo luego de verificar por los diferentes medios que la ley les permite, el incumplimiento de obligaciones de carácter patronal dentro de una empresa, procede a imponer sanciones pecuniarias o multas conforme lo permite el Código del Trabajo y la demás normativa aplicable en materia laboral como el Mandato Constituyente Nro. 8, situación que no se cuestiona porque se encuentran en plena facultad para hacerlo; sin embargo, es necesario identificar la problemática que se deriva de las resoluciones de multa impuestas por la Dirección de Trabajo, por la prohibición de impugnar dichas sanciones prevista en forma expresa en el Código del Trabajo y que a continuación cito:

“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; mas, si hubiere sido impuesta por otra autoridad, se podrá apelar ante el Director Regional del Trabajo”

Ahora bien, la norma en referencia resulta totalmente incongruente con lo dispuesto en el Art. 173 de la Carta Magna que en forma clara y precisa reconoce vías legales para impugnar los actos administrativos expedidos por las autoridades de la institucionalidad pública que se encuentran en ejercicio de una función administrativa, refiriendo 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.”* De aquí se desprende una importante contradicción normativa entre lo previsto por el Código del trabajo en su art. 629 y la Constitución en su art. 173; pues las multas impuestas vía resolución por la autoridad del trabajo antes referida tienen el carácter de actos administrativos que a la luz de la norma constitucional, de lo dispuesto en el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y de la doctrina jurídica son plenamente impugnables a través de los recursos administrativos reconocidos por nuestra legislación, y al impedirse o limitarse este derecho se está desconociendo en forma flagrante un importante principio procesal de carácter universal como lo es el principio de impugnación, derivando en una evidente afectación de derechos subjetivos del administrado, pues es indiscutible que se está evadiendo un procedimiento administrativo reconocido legítimamente y privándole a la persona natural o jurídica sancionada de la oportunidad de hacer valer sus derechos en sede administrativa, así como de intentar por medio del recurso administrativo, que la autoridad que dictó la multa la revoque o anule.

2.1. ABSTRACT

The legal issues regarding this investigation is aimed at legal analysis of the legal arrangements in the Labour Code regarding the fines imposed by the Director of the work and the express prohibition to challenge through administrative remedies such penalties .

We consider that our Labour Code which was issued on August 5, 1938 in the government of General Alberto Enriquez Gallo and published in the Official Register No. 78 to 71 dated 14th to 17th November 1938, is a policy with limitations gaps and structural order that today require be corrected through urgent reforms.

The working relationship between employer and employer and worker or employee permanently involve an exercise of control and regulation of work activity that is performed by the Ministry of Labour Relations through its offices at regional and provincial level Directorates of Labour and Service groups, these agencies act in accordance with legal and regulatory powers verifying that the employment relationship is carried out within the framework of compliance and enforcement of rights obligations between subjects of the employment relationship.

Within this context , the administrative authorities and the Director of Labour and Public Service and Labour Inspectors after verifying the different means by which the law allows the breach of obligations of employers character within a company proceeds to impose sanctions pecuniary penalty or as allowed by the Labour Code and other applicable regulations on labor as Constituent No. 8 , which is not at issue because they are in full power to do so; however, it is necessary to identify the problems derived from the resolutions of fine imposed by the Department of Labor, by prohibition to challenge those penalties expressly provided for in the Labour Code and then quote:

"Art 629 penalty imposed by the Regional Labour Directorate - When the fine has been imposed by the Regional Labour Directorate, the offender may not file any appeal. ; but if he has been imposed by another authority, he may appeal to the Regional Director of Labour "

However, the standard reference is totally inconsistent with the provisions of Article 173 of the Constitution that clearly and accurately recognizes legal avenues to challenge administrative acts issued by the authorities of public institutions who are exercising an administrative role, referring to ". administrative acts of any State authority can be challenged, both administratively and before the corresponding organs of the judiciary"

From this it follows a major policy contradiction between the provisions of the Labour Code in its article 629 and the Constitution in Art. 173; as fines via resolution by the authority of the aforementioned work in the nature of administrative acts in the light of the constitutional provision , the provisions of the Statute of the Administrative Legal System of the Executive Branch and legal doctrine are fully contestable through administrative remedies known to our law , and prevented or limited this right is flagrantly ignoring an important procedural principle of universality as it is the principle of challenge, resulting in an apparent involvement of subjective rights managed, it is undisputed that an administrative proceeding is evading legitimately recognized and depriving the natural or legal person sanctioned opportunity to assert their rights in administrative proceedings, as well as attempting through administrative action which the authority that issued the fine revoked or canceled.

3. INTRODUCCIÓN

La investigación jurídica intitulada **“REFORMA AL ART. 629 DEL CÓDIGO DEL TRABAJO POR SU CONTRADICCIÓN CON EL PRINCIPIO DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS RECONOCIDO POR LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR”**, constituye un requisito de carácter obligatorio que exige la Universidad Nacional de Loja y su Modalidad de Estudios a Distancia (MED) previo a obtener el título de abogada. La problemática determinada gira en torno del régimen jurídico contenido en el Código del Trabajo, particularmente en lo referente a las sanciones de carácter administrativo impuestas por la autoridad del trabajo a los patronos por incumplimiento de sus obligaciones laborales y a su imposibilidad de impugnarlas; las singularidades y elementos del problema referido amerita su revisión y diagnóstico, por lo que corresponde emprender en el análisis en forma crítica para establecer la necesidad de garantizar derechos de las personas y principios procesales en el Ecuador.

Dentro de la revisión de la literatura se hace realiza una importante síntesis de conceptos sobre el derecho del trabajo, la administración pública, la potestad sancionadora, la sanción administrativa y el procedimiento administrativo, de tal manera que se incurre en este análisis para determinar la esfera o el ámbito de la problemática y lógicamente los elementos que caracterizan la impugnación de la multa impuesta por la autoridad del trabajo.

Dentro del marco doctrinario se revisan definiciones y referencias de autores, tratadistas y estudiosos del derecho en relación a la temática, es decir se

examinan criterios calificados sobre los antecedentes de la legislación laboral en el Ecuador, la impugnación del acto administrativo, principios procesales en materia laboral, principios doctrinarios de la impugnación y el ámbito de regulación de las relaciones laborales en el Ecuador.

Dentro de la estructura de la tesis se hace constar el marco jurídico, en este punto se citan todas las referencias constitucionales, legales y reglamentarias, así como la normativa conexas en relación al problema identificado, enfatizando en el régimen jurídico contenido en el Código del Trabajo y la normativa administrativa, por lo que se examinarán importantes referencias tomadas de la Constitución de la República del Ecuador, el Código del Trabajo, El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva para delimitar las condiciones y naturaleza del problema materia de investigación;

En lo referente a materiales y métodos utilizados para la ejecución del informe final, siendo que la investigación jurídica por su naturaleza se ha sustentado en el método científico a través de los procedimientos de análisis y de síntesis; así mismo se utilizó el método deductivo para acercar el conocimiento de lo general a lo particular;

Conforme a la metodología del desarrollo de la tesis y en relación a los lineamientos y directrices académicas para este tipo de trabajos, se da paso a los resultados que se circunscriben al desarrollo de encuestas a profesionales del derecho, con estos insumos se dio paso a la discusión, fase en la que se han verificado los objetivos planteados y contrastado la hipótesis, proceso

metodológico con la que procedí a fundamentar la propuesta jurídica para la reforma del Código del Trabajo.

Finalmente hago una exposición de las conclusiones y recomendaciones que constituyen la síntesis del trabajo de investigación a las cuales llegué luego del acopio de información científica e investigación de campo, lo cual me permitió plantear sobre la base de lo investigado mi propuesta de reforma legal.

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1. MARCO CONCEPTUAL

Corresponde a esta parte de la investigación conforme a la estructura metodológica dispuesta para el efecto por la reglamentación jurídica de la Universidad Nacional de Loja, desarrollar el marco conceptual con relación al problema objeto de estudio previamente identificado y que tiene injerencia en el área laboral y administrativa, pues por una parte es necesario citar algunos conceptos sobre derecho individual del trabajo, administración pública, la potestad sancionadora de la administración pública, hasta arribar a importantes nociones respecto de la impugnación de resoluciones expedidas por autoridades del trabajo y del procedimiento administrativo para ejecutarlas.

4.1.1. CONCEPTO DE DERECHO INDIVIDUAL DEL TRABAJO

Para abordar el tratamiento de la problemática surgida por la prohibición de la impugnación de las multas impuestas por las autoridades del trabajo a los empleadores que han incumplido sus obligaciones patronales, es necesario por ser un antecedente válido, tratar aspectos generales respecto del derecho del trabajo, pues de esta área del derecho público se general relaciones obrero patronales de las que se derivan efectos jurídicos de diferentes naturaleza como las sanciones pecuniarias.

Para profundizar en la naturaleza de esta importante área del derecho me permito referenciar al tratadista Guillermo Cabanellas en su Diccionario de Derecho Usual al referirse al derecho del trabajo sostiene que:

"Es el que tiene por contenido principal la regulación de las relaciones jurídicas entre empresarios y trabajadores, y de unos y otros con el Estado, en lo referente al trabajo subordinado, y en cuanto atañe a las profesiones y a la forma de prestación de los servicios, y también en lo relativo a las consecuencias jurídicas mediatas e inmediatas de la actividad laboral dependiente."

Mario de la Cueva manifiesta:

"El derecho individual de trabajo es el conjunto de normas jurídicas que fijan las bases generales que deben regular la prestación individual de servicios, a efecto de asegurar a los trabajadores la vida, la salud y un nivel decoroso de vida"

Martín García quien refiere sobre el Derecho del Trabajo lo siguiente:

"Es el conjunto de principios y normas que regulan las relaciones de empresarios, trabajadores y de ambos con el Estado a los efectos de la protección y tutela del trabajo".

De las definiciones que anteceden se puede decir que el derecho del trabajo es un conjunto de principios, instituciones y normas dirigidas a equilibrar la justicia social dentro de las relaciones laborales entre trabajadores o empleadores a través de la defensa y promoción de las condiciones generales de trabajo y de esto con el Estado, esta surge como consecuencia de la prestación de un

trabajo libre, realizado por cuenta ajena y en situación de subordinación o dependencia respecto a terceros en este caso a las partes laborales.

4.1.2. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN

Para intentar aproximarnos a un concepto de administración es indispensable examinar los fundamentos teóricos propuestos a nivel conceptual, que indudablemente nos van a permitir adoptar una óptica integral sobre la figura referida, sin embargo antes es necesario esclarecer su origen etimológico, así:

El término administración *“viene del latín ad (hacia, dirección, tendencia) y minister (subordinación u obediencia), y significa aquel que realiza una función bajo el mando de otro, es decir, aquel que presta un servicio a otro.”*¹

Se infiere a primera vista que el fin de la administración es prestar servicios eficientes y eficaces para satisfacer necesidades generales y lograr el desarrollo económico, social y cultural del País. Para obtener estos resultados la administración tiene que formular objetivos, trazar políticas, elegir procedimientos, decidir correctamente, ejecutar las resoluciones y controlar las acciones de los servidores.

Para tratadistas como George R. Terry, la Administración consiste en *“lograr un objetivo predeterminado, mediante el esfuerzo ajeno”*;

El administrativista José A. Fernández Arenas refiere que la Administración:

¹ CHIAVENATO Idalberto. Introducción a la Teoría General de la Administración», Séptima Edición, de, McGraw-Hill Interamericana, 2004, Pág. 10.

“es una ciencia social que persigue la satisfacción de objetivos institucionales por medio de una estructura y a través del esfuerzo humano coordinado.”

Para los autores Lourdes Münch Galindo y José García Martínez, *“la Administración es el proceso cuyo objeto es la coordinación eficaz y eficiente de los recursos de un grupo social para lograr sus objetivos con la máxima productividad.”*²

4.1.3. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Doctor *Aníbal Guzmán Lara*, sostiene que:

“La Administración Pública es la acción del gobierno encaminada en forma ordenada y técnica al cumplimiento y aplicación de leyes y reglamentos, a promover el bien público en todas sus manifestaciones, económica, de seguridad, de protección, de integridad territorial, educación, vialidad, etc., como a dar resoluciones oportunas a las reclamaciones y peticiones que se susciten o presentaren”.

Entendemos entonces que la Administración Pública implica una acción gubernamental que a través de todo un colectivo de órganos o entes institucionales jerárquica o funcionalmente subordinados y en coordinación, de acuerdo con las normas legales, tiene como objetivo, asegurar el cumplimiento de las prestaciones públicas necesarias para el desarrollo de la vida en común.

² <http://es.wikipedia.org/wiki/Administraci%C3%B3n>

Se define también como la actividad estatal, encaminada al cumplimiento de las leyes y fomento de los intereses públicos. Para realizar tales fines dispone de órganos centrales, provinciales y locales.

No se puede desconocer que el Derecho proporciona a la administración pública una estructura jurídica indispensable para que cualquier organismo social pueda ser administrado y con ello propender a generar cambios positivos, y la administración a su vez le permite al Derecho la eficacia jurídica de sus normas, sobre todo frente a aquellas que directamente tienden a la organización de la sociedad.

Se puede mencionar que bajo una óptica subjetiva, la administración pública está constituida por un conjunto de órganos estructurados jurídica y jerárquicamente dentro del poder ejecutivo, cuya actividad está dirigida a satisfacer necesidades de orden público;

Y desde el punto de vista objetivo, la administración aparece como un conjunto de actividades prácticas que despliega el Estado a través de sus órganos para atender intereses generales de manera inmediata.

Dentro del ejercicio pleno la administración surge la interrogante de conocer cómo se distribuyen todas las competencias, atribuciones y responsabilidades dentro de la administración pública, por medio de qué órganos se ejecuta esta acción gubernamental, para ello precisamente resulta importante revisar el marco normativo establecido en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva que determina los distintos niveles de administración existentes en nuestro país y que delimita con exactitud su funcionamiento.

4.1.4. CONCEPTO DE POTESTAD SANCIONADORA

De gran interés es revisar el concepto de la potestad sancionadora considerando que el Ministerio de Relaciones Laborales a través de sus órganos desconcentrados como la Dirección Regional de Trabajo en mérito de sus atribuciones ejerce esta potestad por ser una institución parte de la administración pública institucional;

A continuación refiero algunas nociones conceptuales sobre esta potestad:

El tratadista Suñé Llinás considera:

“la potestad es poder político y, por lo tanto, una vocación organizadora de un conjunto social, que forma parte de la soberanía, estando más allá del Derecho cuando esta es potencial, y que entra en el mundo de lo jurídico al normalizarse el poder soberano en la Constitución, para ser distribuida por esta en los órganos depositarios de la soberanía (...).” (...) la potestad sería una esfera cualquiera del poder soberano del Estado, que por su carácter ordenador de la sociedad se le impone al individuo con mayor o menor intensidad, dentro o fuera del marco del Derecho, el cual, a su vez, es producto de la soberanía, el caso del constitucional, o de una potestad soberana constitucionalmente expresada, en los demás niveles normativos.”

En términos de Marienhoff la potestad sancionadora es:

“una atribución que le compete a administración para imponer correcciones a los ciudadanos o administrados, por actos de estos contrarios a lo ordenado por la administración y sanciones disciplinarias a los funcionarios o empleados por faltas cometidas en el ejercicio de su cargo (...).”

Tomás Cano Campos respecto de la figura materia de análisis manifiesta:

"En ejercicio de la potestad sancionadora, la Administración puede imponer sanciones a los particulares por las transgresiones del ordenamiento jurídico, previamente tipificadas como infracción administrativa por una norma. Dicha facultad se otorga a la Administración para que prevenga, y en su caso reprima, las vulneraciones del ordenamiento jurídico en aquellos ámbitos de la realidad cuya intervención y cuidado le han sido previamente encomendados"

La autora Ángela Gómez por su parte la define como *"una atribución de poder legal para exigir y sancionar, ante acciones u omisiones contrarias al Derecho Administrativo Sancionador"*

La potestad sancionadora es aquella facultad de la administración pública para imponer sanciones a través de procedimiento administrativo, entendida esta sanción como un fuerza represiva del aparato estatal al administrado como consecuencia de una conducta ilícita, siendo que esta puede consistir en la privación de un derecho o la imposición de una obligación.

Para Bermejo Vera (2005:81), los elementos básicos de la potestad sancionadora administrativa son:

- "a) El carácter administrativo de la autoridad de la que emanan;*
- b) El efecto aflictivo que tiene para el ciudadano (inevitable en cualquier sanción)*
- c) La existencia de ilícito administrativo, es decir, un presupuesto fáctico que incurre en contradicción con el derecho preestablecido (Debe existir ley previa que tipifique la conducta); y,*

d) La finalidad represora que persigue (La finalidad es velar por el orden público)”

4.1.5. CONCEPTO DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA

Luego de revisar el concepto de la potestad sancionadora, vamos a revisar el enfoque conceptual de la sanción administrativa que viene siendo un efecto que genera la potestad pública de la administración para reprimir aquellos actos de los administrados que se encuentran previstos como faltas u omisiones.

El tratadista Eduardo Cordero manifiesta que:

“la sanción administrativa es consecuencia de una conducta ilícita o infracción; y tiene una finalidad esencialmente represiva o de castigo. De esta forma, la sanción administrativa es un acto desfavorable que afecta la esfera jurídica de un particular con una finalidad represora frente a una infracción o conducta ilícita.”³

La Enciclopedia Wikipedia nos presenta una importante conceptualización:

“Las sanciones administrativas son una clase de acto administrativo que consiste en una sanción como consecuencia de una conducta ilícita del administrado. Han sido definidas como cualquier mal infringido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal, a

³ EDUARDO CORDERO QUINZACARA. CONCEPTO Y NATURALEZA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN LA DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA CHILENA. Revista de derecho (Coquimbo) *versión On-line* ISSN 0718-9753 RDUCN vol.20 no.1 Coquimbo 2013

resultas de un procedimiento administrativo, y con una finalidad puramente represora.”⁴

El autor Cajarville refiere:

“La sanción administrativa es el acto impuesto por un órgano estatal que se deriva de un evento dañoso, actuando en función administrativa, como consecuencia de la violación de un deber impuesto por una norma

Este concepto se deriva de la potestad sancionadora de la administración, que precisa de una norma o ley que lo habilite y se encuentra limitada por el principio de legalidad y por el principio de discrecionalidad que establece un marco de posibilidades para la imposición de la sanción, una vez verificada la trasgresión.”⁵

La autora López Agüero hace un importante aporte respecto de la sanción administrativa, consignando algunos caracteres que siempre deben concurrir para la validez y legitimidad de esta sanción, así, refiere que:

“la sanción en primer lugar debe ser impuesta mediante la ley, debe existir un daño que importe la transgresión de la norma, el órgano debe estar facultado y finalmente debe tratarse de una facultad irrenunciable por parte de la Administración.”

Sin embargo también expresa la autora que hay algunas excepciones en referencia a la irrenunciabilidad de esta potestad que le es propia a la administración, manifestando que:

⁴ http://es.wikipedia.org/wiki/Sanci%C3%B3n_administrativa

⁵ CAJARVILLE, Juan Pablo. Invalidez de los Actos Administrativos. Editorial Medea, 1984, pág.16, 31.

“En principio la Administración, no puede renunciar a la Potestad Sancionadora que deriva del Estado de Derecho, pero se admiten tres supuestos, dos de fondo y una de forma:1) que la no imposición de la sanción se efectuó atendiendo al interés general;2) que se aplique a todos los administrados que se encuentre en igual situación; 3) que las razones, fundamentos y motivos de la abstención de sancionar, sean expresadas en expediente y por acto administrativo.”⁶

4.1.6. CONCEPTO DEL DERECHO DE IMPUGNACIÓN

En el Diccionario de Filosofía de Nicola Abbagnano (1997), encontramos que principio es el punto de partida y el fundamento de un proceso cualquiera; el principio de una construcción cualquiera es el cimiento o la base sobre la cual se levanta; así, la impugnación como instituto procesal es una construcción estructurada sobre unos principios. Es verdad que aún no tenemos una teoría de la impugnación concluida; está en proceso de elaboración. La teoría general del proceso es un logro aún inacabado, no podía esperarse algo diferente de la teoría de la impugnación que forma parte de ésta.

El Diccionario AMBAR, define a la impugnación como: *“Acción o efecto de atacar o refutar un acto judicial, disposición testimonial, informe de peritos, con el objeto de obtener, su revocación o invalidación”.*⁷

⁶ LÓPEZ AGÜERO, Victoriana. UNNE. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas. Pág. 51
⁷ Diccionario Jurídico Ambar, t. IV, Cuenca, Editorial Fondo de Cultura Ecuatoriana, 1999, Pág. 121.

El término impugnar implica contraposición y contradicción de las decisiones judiciales y administrativas emitidas por la autoridad, para tratar de obtener una rectificación del fallo.

El profesor Herman Jaramillo enseña que: *“...La impugnación tiene por objeto restituir la legitimidad del obrar administrativo, a fin de restablecer la vigencia plena del derecho vulnerado. Se puede impugnar actos administrativos interlocutorios o de mero trámite o actos definitivos que haya o no causado estado. Cuando la impugnación se dirige en contra de un organismo público se utiliza la vía de los recursos administrativos llamados: recurso de revisión, recurso de apelación, o recurso de nulidad.”*⁸

Puedo agregar que los administrados tienen el derecho de impugnar los actos administrativos que los presumen violatorios a sus intereses o derechos, es una garantía que el mismo Estado tutela para que la misma revise, modifique, reforme o anular sus decisiones, cuando considere que no se encuentran dentro de los principios de legalidad y oportunidad.

Este derecho de impugnación es facultativo del administrado, pero una vez interpuesto mediante la presentación de un recurso, la administración pública está en la obligación de pronunciarse sobre el asunto.

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, existen algunas formas de impugnar los actos administrativos, en sede administrativa, que es aquella que se presenta ante la misma autoridad, órgano u autoridad superior de la administración de la que emanó el acto, y en sede judicial que es cuando se presentan ante un organismo de la función judicial.

⁸ JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman. *Ob. Cit.* 1999, Pág. 212.

4.1.7. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El Dr. Jorge Zavala Egas respecto del procedimiento administrativo manifiesta:

“El procedimiento administrativo es la sucesión ordenada de los actos constitutivos del cauce a través del cual se cumple la actividad de la administración pública dirigida derechamente a producir consecuencias en el mundo del derecho”

Roberto Dromi dice que: *“El procedimiento administrativo es un instrumento de gobierno y de control. Cumple una noble función republicana: el ejercicio del poder por los carriles de la seguridad, la legalidad y la defensa de los derechos por las vías procesales recursivas o reclamativas”*

Podemos deducir que este procedimiento administrativo surge como una institución garantista tanto de la legalidad de actuación del órgano público, así como de los derechos de los administrados, al respecto Dromi señala: “La Tutela debe alcanzar al individuo contra el Estado y al Estado contra el individuo”; de esta forma, se entiende que las acciones que en sede administrativa se instauran contra un sujeto pasivo de control o administrado, deben responder a exigencias formales y materiales donde se ponga de manifiesto la efectiva tutela administrativa, donde se verifique la observancia absoluta del debido proceso, según Manuel María Díez, el procedimiento administrativo “comprende el derecho a ser oído y el derecho a ofrecer y producir las pruebas de descargo de que quiera valerse”.

García Enterría opina que: *“(…) una de las principales técnicas constitutivas de garantías de la posesión jurídica del administrado es el procedimiento*

administrativo, el cual, tiene como misión garantizar al particular frente al poder público, pero también tiene la función de asegurar la concreción del bien público, es decir, cumple una doble función”

El procedimiento administrativo viene a ser el conjunto de reglas jurídicas que regula el desenvolvimiento de los actos administrativos derivados de la autoridad pública administrativa, garantizando los derechos subjetivos de los administrados o sujetos de control; En el curso del procedimiento siempre intervienen la administración y el administrado, puede ser interno o externo, pero confluye una relación jurídica administrativa entre la parte que tiene el poder y la otra que se limita o tiene el deber de cumplir.

4.2. MARCO DOCTRINARIO

Previo a iniciar el análisis doctrinario respecto al problema identificado y que tiene relación directa con la prohibición de impugnación de las multas impuestas por la autoridad del trabajo, es importante hacer una breve introducción sobre los antecedentes de la legislación laboral en el Ecuador, de los principios laboral de carácter universal, el ámbito de intervención del Ministerio de Relaciones Laborales y sus políticas públicas.

4.2.1. ANTECEDENTES Y SURGIMIENTO DEL CÓDIGO DEL TRABAJO ECUATORIANO

En la perspectiva histórica de nuestro derecho laboral hay que rescatar doctrinariamente aspectos inherentes al surgimiento del código del trabajo en el Ecuador, para ello es importante citar algunos antecedentes puesto a consideración por los historiadores u analistas en materia laboral;

“Los antecedentes del Código del Trabajo Ecuatoriano se remontan a las primeras décadas del siglo XX, cuando prácticamente había concluido la revolución liberal alfarista. En estas fechas la consolidación de la actividad agro exportadora hizo que surgiera en el país una nueva conciencia sobre las relaciones de trabajo y la necesaria protección que se debía otorgar a los obreros. Por otra parte, el Banco Comercial y Agrícola prácticamente regía los destinos del país por el inmenso poderío económico que ostentaba y la enorme influencia que tenía en todos los ámbitos de la vida nacional.

En estas circunstancias en 1909 se realiza el primer Congreso Obrero Ecuatoriano y se crean las bases para la Unión Ecuatoriana de Obreros parte de las intenciones de esta organización se refieren a: el estudio y defensa de los legítimos intereses de las clase obrera; la unión de todas las asociaciones obreras de la república; la obtención de leyes convenientes para garantizar los derechos del pueblo: tales como las relativas a la indemnización de las víctimas de accidentes en el trabajo; reglamentación adecuada de salarios y duración de la jornada de trabajo: establecimiento de casas de retiro para obreros inválidos.”⁹

Puedo adicionalmente agregar algunas cuestiones consultadas en diferentes fuentes de información y de las cuales se encuentran elementos sobresalientes en torno a la evolución de los derechos del trabajador en el Ecuador;

Las normas de protección al trabajador fueron surgiendo de manera dispersa en diversas leyes, por ejemplo, la jornada laboral de ocho horas y la semana de cuarenta y ocho horas (incluía los sábados) fue establecida por el Congreso nacional en 1917.

En 1921 se promulga una ley laboral más completa que tiene los gérmenes de muchas de las ideas que hasta hoy subsisten en el Código del Trabajo Ecuatoriano. En 1928 durante el gobierno del Dr. Isidro Ayora se creó el Ministerio de Previsión Social y Trabajo así como la Inspección General del Trabajo. En la Asamblea Constituyente de ese mismo año se expidieron leyes relativas a la responsabilidad por accidentes de trabajo, al trabajo de mujeres y

⁹ CAZA, Patricio (1984): Historia del Movimiento Obrero Ecuatoriano citado por Jorge Núñez en Los orígenes del Seguro Social Ecuatoriano: La Caja de Pensiones” en AA.VV. (1984): Historia del Seguro Social Ecuatoriano, Unidad Editorial del IESS, Quito

menores, a la duración máxima de la jornada de trabajo y sobre todo a la conceptualización del contrato individual de trabajo como instrumento fundador y regulador de las relaciones obrero patronales.

La Constitución expedida por esta Asamblea (que fue la decimotercera de nuestra vida republicana) reconoce expresamente el principio de libertad de trabajo y garantiza la protección de las actividades laborales.

El Código fue expedido el 5 de Agosto de 1938, pero como no fue publicado hasta el 10 de agosto de ese año, en que se instaló la Asamblea Nacional Constituyente de ese año, el documento ya no pudo ser promulgado puesto que necesitaba la aprobación previa de dicha asamblea que había asumido todos los poderes y nombrado presidente provisional al Dr. Manuel María Borrero. Solamente después de aprobarlo la Asamblea podía ser publicado en el registro Oficial y tener validez. La Asamblea Constituyente lo sometió a examen de una Comisión, como recurso indispensable para entrar en su conocimiento.

Apenas fue conocido el Código por el público, los patronos se opusieron. Los patronos simplemente no querían que se lo expida y entre muchos argumentos sostenían que era una copia de leyes extranjeras, especialmente del Código Mexicano de Trabajo y que no era aplicable a la realidad ecuatoriana, y por supuesto, sostenían que iba a fomentar la vagancia y el abuso de los trabajadores.

En realidad, el Código no era sino una codificación de leyes ya existentes en el Ecuador, especialmente de las dictadas y publicadas en octubre de 1928, por el Gobierno de Isidro Ayora. Por supuesto que todos los gobiernos, por la

presión de los trabajadores, habían venido dictando leyes sobre el problema laboral, bástenos señalar la ley dictada en 1934 reconociendo el sábado inglés, o sea el descanso pagado las tardes de los sábados, el decreto firmado por el Ing. Federico Páez en 1935 estableciendo la Inspección General del Trabajo para asegurar el cumplimiento de las leyes sociales, el decreto de 1936 regulando el Visto Bueno y poniendo limitaciones al desahucio, el mismo año la Ley Orgánica del Trabajo, el Decreto que crea el Consejo Técnico de Trabajo, etc.; en 1937 se dictan varios decretos sobre apelación, accidentes de trabajo, pago de salarios en los días de descanso, el cálculo para el trabajo a destajo, control del trabajo y la desocupación, consecuencia del cambio de puesto, derecho de los trabajadores en sus relaciones con empresas extranjeras; y en 1938 se incorpora una reformativa sobre el desahucio, la protección de salarios y sueldos y la protección a las asociaciones de trabajadores.

4.2.2. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA LABORAL

La relación laboral tiene su sustento jurídico en los principios de libertad de trabajo y libertad de contratación consagrados en la Constitución de la República, reconociendo el principio universal de que toda persona tiene para dedicar su esfuerzo laboral a las actividades líticas que crea apropiadas, y en la obligación que todo trabajo debe ser remunerado por su labor.

Ratificando también el principio constitucional de la prohibición de realizar trabajos gratuitos y forzosos, un empleador, puede contratar con una persona y establecer en forma directa el objetivo de la contratación, siempre y cuando sea

lícito, las condiciones y modalidades para definir las reglas y acuerdos de trabajo.

Siguiendo las normas constitucionales referentes al derecho de libre asociación, el convenio laboral puede ser celebrado con una o más asociaciones de trabajadores legalmente constituidas con el objeto de establecer las condiciones o bases que sustentan la relación laboral.

Por otro lado, respecto a la irrenunciabilidad de los derechos del trabajador anotamos que existe una falta de definición de los derechos que son susceptibles de ser renunciados por parte del trabajador lo cual genera discrecionalidad en la aplicación de la norma lo que se ve reflejado en los principios jurisprudenciales. En el contrato de trabajo expreso las partes estipulan por escrito o verbalmente las condiciones de la relación laboral, para protección del trabajador el Código exigen contrato expreso para algunas modalidades de contratación.

Otro principio es el de irrenunciabilidad de los derechos del trabajador, por renuncia de derechos se entiende el acto jurídico en virtud del cual el titular se despoja de algunos derechos que le corresponden a favor o en beneficio de otra persona.

La renuncia de derechos es reconocida jurídicamente cuando versa sobre derechos que atañen, exclusivamente, al interés particular del renunciante y siempre que sea consentida libremente por el mismo renunciante y no se perjudique con ella a terceros”¹⁰.

10 CONTENIDOS TEÓRICOS DEL MÓDULO IX DE LA CARRERA DE DERECHO DE LA MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

De otra parte, de serle permitido al trabajador la renuncia de sus derechos podría ser constreñido a ello por el empleador e impulsado en el mismo sentido por las necesidades y ventajas actuales sobre todo cuando se trata de garantías que le signifiquen disminución de utilidades inmediatas a cambio de beneficios permanentes en el futuro, tal sucede con el derecho de sindicalización, la afiliación al seguro social obligatorio, etc.

El principio tutelar o superior también interviene en esta relación de trabajo y alude a la función esencial que cumple el ordenamiento jurídico laboral, esto es, el establecer un amparo preferente a la parte trabajadora, que se manifiesta en un desigual tratamiento normativo de los sujetos de la relación de trabajo asalariado que regula, a favor o en beneficio del trabajador. Este es un principio general que inspira numerosas normas del Derecho del Trabajo (no y que debe ser tenido en cuenta en su aplicación).

Dentro del derecho laboral también se ha determinado el principio de la continuidad de la relación laboral, reconocido a favor del trabajador persigue que las relaciones laborales sean estables. Esto porque se ha concebido al contrato de trabajo como una relación jurídica indefinida, estable y de jornada completa, de tal manera que asegure la continuidad de la permanencia del trabajador en la empresa, protegiéndola de rupturas e interrupciones y limitando las facultades del empleador de ponerle término.

4.2.3. PRINCIPIOS DEL DERECHO DE IMPUGNACIÓN

La doctrina que es una fuente del derecho no ha sido exacta respecto de cuáles son los principios que rigen el principio de impugnación; sin embargo en aras de conocer aspectos inherentes a la teoría de la impugnación y con el objeto de desarrollar apropiadamente el tema materia de investigación me permito hacer referencia a uno de los criterios mejor estructurado sobre la clasificación de los principios de la impugnación.

4.2.3.1. REVISIÓN DE LOS ACTOS PROCESALES

Dado que los actos jurídicos procesales son actos humanos, están expuestos a la falibilidad del hombre, por ello mismo, son susceptibles de revisión por el propio juez o por el superior jerárquico. En la reposición, corresponde al propio juez revisar su decreto o el emitido por su auxiliar jurisdiccional, mientras que en la apelación, es la instancia superior la que procede a la revisión del auto o de la sentencia. Por la revisión, se busca poner en relieve la falta de certeza del acto cuestionado. Excepcionalmente, la norma procesal prescribe que ciertos actos son inimpugnables; en consecuencia, no pueden ser objeto de revisión (es el caso de las resoluciones que ordenan la actuación de medios probatorios de oficio).

4.2.3.2. INTERÉS DEL PERJUDICADO O AGRAVIADO

Este principio se refiere a que el perjudicado con el acto viciado debe tener interés en cuestionarlo haciendo uso de los medios impugnatorios. No debe

haberlo consentido ni expresa ni tácitamente. Hay consentimiento expreso cuando el afectado acepta fehacientemente dicho acto. Hay consentimiento tácito cuando deja transcurrir el plazo que tenía para impugnar o procede a ejecutarla o cumplirla; o, no lo cuestiona en la primera oportunidad que tuvo. Quien consiente, no puede impugnar válidamente. La ausencia de consentimiento otorga la legitimación para la impugnación.

4.2.3.3. EL REVISOR DEBE CIRCUNSCRIBIRSE AL VICIO O ERROR DENUNCIADO

Esto está relacionado con el agravio o la contravención a una norma de orden público que encierra el acto viciado. Únicamente estos elementos deben merecer la atención de la instancia revisora. Si sólo una parte del acto está viciado y el resto es válido, el acto de revisión debe limitarse a anular o revocar aquella parte, dejando subsistente lo demás. Sin embargo, si en el examen del acto viciado y denunciado, se encontrase que existen otros actos no denunciados que afectan a las normas de orden público, vinculantes e imperativas, en tal caso, el efecto de la impugnación es extensivo y obliga al juzgador revisor a declarar, de oficio, la nulidad de todos estos actos o de todo lo actuado inclusive.

4.2.3.4. PROHIBICIÓN DE LA “REFORMATIO IN PEJUS”

Consiste en que la instancia revisora está prohibida de empeorar la situación del recurrente, en los casos en que la contraparte no haya también impugnado.

4.2.3.5. IRRENUNCIABILIDAD ANTICIPADA DE HACER USO DEL DERECHO DEL DERECHO DE IMPUGNAR

Dado que la pluralidad de instancias es una garantía constitucional y el derecho a la impugnación la forma de hacerla efectiva, no se puede renunciar de antemano a este derecho, excepto cuando la pretensión discutida sea renunciable y se afecten normas de orden público.

4.2.3.6. CONCURRENCIA DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA

Esto significa que el impugnante hace uso de los medios impugnatorios en la forma y el modo previstos por la ley. Debe reunir los requisitos relativos a la admisibilidad: exigencias en cuanto al lugar, tiempo y formalidad; así como los relativos a la procedencia: adecuación del recurso o remedio, descripción del agravio y fundamentación del vicio o error.”¹¹

4.2.4. ÁMBITO DE CONTROL Y REGULACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES EN EL ECUADOR

Las relaciones de trabajo entre patrono o empresario y obrero o empleado permanentemente implican un ejercicio de control y regulación de la actividad laboral que es realizado por el Ministerio de Relaciones Laborales a través de sus dependencias a nivel regional y provincial como las Direcciones de Trabajo

¹¹ DONAIRES SANCHEZ, Pedro. LOS PRINCIPIOS DE IMPUGNACIÓN. Derecho y Cambio Social. 2010

y Servicio Público, estas dependencias actúan en virtud de potestades legales y reglamentarias verificando que la relación de trabajo se efectúe dentro del marco del cumplimiento de obligaciones y observancia de derechos entre los sujetos parte de la relación de trabajo.

El Ministerio de Relaciones Laborales es el encargado de ejercer la rectoría de las políticas laborales, fomentar la vinculación entre oferta y demanda laboral, proteger los derechos fundamentales del trabajador y trabajadora, y ser el ente rector de la administración del desarrollo institucional, de la gestión del talento humano y de las remuneraciones del Sector Público.

El Ministerio de Relaciones Laborales es una institución rectora del desarrollo organizacional y las relaciones laborales, constituyéndose en referente de la gestión pública, técnica y transparente por los servicios de calidad que presta a sus usuarios; Su gestión se enmarca dentro de los principios de calidad, responsabilidad, ética, honestidad transparencia.

4.2.5. POLÍTICAS PÚBLICAS DEL MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES

Dentro de la gestión institucional y con enfoque en el control y regulación de las relaciones laborales entre el trabajador y el empleador, es importante conocer cuáles son los objetivos que se ha planteado el Ministerio de Relaciones Laborales desde la perspectiva de la política pública diseñada por el Estado Ecuatoriano.

La política pública de la institución en referencia se enmarca en los siguientes puntos:

1. Fortalecimiento de las relaciones laborales tripartitas a través del impulso al diálogo social, apoyo a la representatividad de los trabajadores y la formación de nuevo líderes sindicales.
2. Cumplimiento de los deberes y derechos laborales para una mejora en la calidad del empleo.
3. Apoyo para la efectiva inserción laboral de trabajadores, particularmente de grupos de atención prioritaria y trabajadores en situación de riesgo.
4. Capacitación y formación del trabajador ecuatoriano para potencializar sus capacidades, destrezas y empleabilidad a fin de incrementar su productividad.
5. Recuperar los ingresos de los hogares a través de un salario justo/digno para los trabajadores que permita la generación de crecimiento económico sin fomentar el desempleo – cerrando la brecha con la canasta básica familiar, y asegurando que la rentabilidad de las empresas no esté basada en salarios bajos.

4.3. MARCO JURÍDICO

Conforme a la estructura y metodología de este tipo de investigación, es necesario referirme a toda la normativa existente en relación al problemática objeto de estudio, así entonces, citaré importantes referencias constitucionales, legales, reglamentarias y otras de carácter conexo en relación a la impugnación de los actos administrativos dictados por las autoridades del trabajo en el Ecuador, todo dirigido a sustentar mis posiciones frente a la problemática que estimo existe en el Ecuador por la contratación ocasional dentro de la institucionalidad pública.

4.3.1. EL MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES Y SUS DEPENDENCIAS DESCONCENTRADAS

En el Ecuador la institución encargada de diseñar, ejecutar y regular las relaciones entre trabajador y empleador a través de la generación de estrategias, directrices, programas y proyectos alineados al marco constitucional, legal y reglamentario es el Ministerio de Relaciones Laborales; por consiguiente es importante referir desde el punto de vista normativo su ámbito de competencias;

A continuación la Ley Orgánica del Servicio Público en su art. 51 describe el mencionado ámbito en los siguientes términos:

“Art. 51.- Competencia del Ministerio de Relaciones Laborales en el ámbito de esta Ley.- El Ministerio de Relaciones Laborales, tendrá las siguientes competencias:

- a) *Ejercer la rectoría en materia de remuneraciones del sector público, y expedir las normas técnicas correspondientes en materia de recursos humanos, conforme lo determinado en esta ley;*
- b) *Proponer las políticas de Estado y de Gobierno, relacionadas con la administración de recursos humanos del sector público;*
- c) *Efectuar el control en la administración central e institucional de la Función Ejecutiva mediante: inspecciones, verificaciones, supervisiones o evaluación de gestión administrativa, orientados a vigilar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en esta ley, su reglamento general, las resoluciones del Ministerio de Relaciones Laborales y demás disposiciones conexas. De sus resultados emitirá informes a los órganos de control pertinentes, para la determinación de las responsabilidades a que hubiere lugar de ser el caso;*
- d) *Realizar estudios técnicos relacionados a las remuneraciones e ingresos complementarios del sector público. Al efecto establecerá los consejos consultivos que fueren necesarios con las diversas instituciones del sector público para la fijación de las escalas remunerativas;*
- e) *Elaborar y mantener actualizado el Sistema Nacional de Información y el registro de todas las servidoras, servidores, obreras y obreros del sector público, y del catastro de las instituciones, entidades, empresas y organismos del Estado y de las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, determinadas en el Artículo 3 de esta Ley;*

- f) *Determinar la aplicación de las políticas y normas remunerativas de la administración pública regulada por esta ley y evaluar y controlar la administración central e institucional;*
- g) *Establecer políticas nacionales y normas técnicas de capacitación, así como coordinar la ejecución de programas de formación y capacitación;*
- h) *Requerir de las unidades de administración del talento humano de la administración central e institucional, información relacionada con el talento humano, remuneraciones e ingresos complementarios, que deberán ser remitidos en el plazo de quince días;*
- i) *Emitir criterios sobre la aplicación de los preceptos legales en materia de remuneraciones, ingresos complementarios y talento humano del sector público, y absolver las consultas que formulen las instituciones señaladas en el Artículo 3 de esta ley;*
- j) *Establecer métodos alternativos de intervención inmediata en las instituciones de la Función Ejecutiva, a fin de prevenir a las servidoras y servidores públicos, las consecuencias que se pueden derivar por el incumplimiento de las obligaciones de sus puestos y los deberes establecidos por la Constitución y la ley; y,*
- k) *Las demás que le asigne la Ley.”¹²*

12 LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO. ART. 51

4.3.2. LAS OBLIGACIONES PATRONALES DEL EMPLEADOR

Desde el punto de vista normativo es importante conocer las obligaciones del patrono en virtud de lo dispuesto en el código del trabajo, porque precisamente del incumplimiento de estas prestaciones es que se deriva la sanción o multa que la autoridad del trabajo sea el Director o el Inspector va a imponer al empleador.

Entonces de la multa impuesta por las autoridades del trabajo antes referidas es que el patrono puede hacer su efectivo el derecho de impugnación y este es el tema central en mi investigación, es decir, la faculta de impugnar la multa por parte del patrono y la restricción o prohibición para hacerlo establecida en el código del trabajo y sobre lo cual me referiré más adelante.

El código del trabajo en su art. 42 establece las obligaciones del empleador, aclarando que todas estas obligaciones son importantes y constituyen prestaciones de carácter ineludible para el patrono, sin embargo me permito citar algunas que he considerado más comunes por las que la autoridad del trabajo ha sancionado con mayor frecuencia:

“1. Pagar las cantidades que correspondan al trabajador, en los términos del contrato y de acuerdo con las disposiciones de este Código;

2. Instalar las fábricas, talleres, oficinas y demás lugares de trabajo, sujetándose a las medidas de prevención, seguridad e higiene del trabajo y demás disposiciones legales y reglamentarias, tomando en consideración, además, las normas que precautelan el adecuado desplazamiento de las personas con discapacidad;

3. Indemnizar a los trabajadores por los accidentes que sufrieren en el trabajo y por las enfermedades profesionales, con la salvedad prevista en el Art. 38 de este Código;

4. Establecer comedores para los trabajadores cuando éstos laboren en número de cincuenta o más en la fábrica o empresa, y los locales de trabajo estuvieren situados a más de dos kilómetros de la población más cercana.

12. Sujetarse al reglamento interno legalmente aprobado; 13. Tratar a los trabajadores con la debida consideración, no infiriéndoles maltratos de palabra o de obra;

17. Facilitar la inspección y vigilancia que las autoridades practiquen en los locales de trabajo, para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones de este Código y darles los informes que para ese efecto sean indispensables. Los empleadores podrán exigir que presenten credenciales;

18. Pagar al trabajador la remuneración correspondiente al tiempo perdido cuando se vea imposibilitado de trabajar por culpa del empleador;

28. Facilitar, sin menoscabo de las labores de la empresa, la propaganda interna en pro de la asociación en los sitios de trabajo, la misma que será de estricto carácter sindicalista;

29. Suministrar cada año, en forma completamente gratuita, por lo menos un vestido adecuado para el trabajo a quienes presten sus servicios;

30. Conceder tres días de licencia con remuneración completa al trabajador, en caso de fallecimiento de su cónyuge o de su conviviente en unión de hecho o de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad;

31. Inscribir a los trabajadores en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, desde el primer día de labores, dando aviso de entrada dentro de los primeros quince días, y dar avisos de salida, de las modificaciones de sueldos y salarios, de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, y cumplir con las demás obligaciones previstas en las leyes sobre seguridad social;

33. El empleador público o privado, que cuente con un número mínimo de veinticinco trabajadores, está obligado a contratar, al menos, a una persona con discapacidad, en labores permanentes que se consideren apropiadas en relación con sus conocimientos, condición física y aptitudes individuales, observándose los principios de equidad de género y diversidad de discapacidad, en el primer año de vigencia de esta Ley, contado desde la fecha de su publicación en el Registro Oficial. En el segundo año, la contratación será del 1% del total de los trabajadores, en el tercer año el 2%, en el cuarto año el 3% hasta llegar al quinto año en donde la contratación será del 4% del total de los trabajadores, siendo ese el porcentaje fijo que se aplicará en los sucesivos años.”¹³

4.3.3. FACULTAD SANCIONADORA DE LA AUTORIDAD DEL TRABAJO

Es importante citar lo dispuesto en el Estatuto del Régimen jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva respecto de la potestad para sancionar por parte de la autoridad de la administración pública y de los requisitos que

¹³ CÓDIGO DEL TRABAJO. ART. 42

deben concurrir para hacer efectiva esta potestad en forma legítima y dentro de los límites dispuestos por la ley.

Refiere el ERJAFE:

“De la potestad sancionadora. Principios de la potestad sancionadora

Art. 192.- Principio de legalidad.

- 1. La potestad sancionadora de la Administración Pública, reconocida por la Constitución se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta norma.*
- 2. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal.*
- 3. Las disposiciones de este título no son de aplicación al ejercicio, por la Administración Pública Central, de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual.”¹⁴*

Dentro del contexto de la obligatoriedad de cumplir con prestaciones de carácter laboral por parte del patrono tal como lo describe el Código del Trabajo, las autoridades administrativas como el Director del Trabajo y Servicio Público y los Inspectores de Trabajo luego de verificar por los diferentes medios que la ley les permite, el incumplimiento de obligaciones de carácter patronal dentro de una empresa, procede a imponer sanciones pecuniarias o

14 ESTATUTO DE RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA. Art. 192

multas conforme lo permite el Código del Trabajo y la demás normativa aplicable en materia laboral como el Mandato Constituyente Nro. 8, situación que no se cuestiona porque se encuentran en plena facultad para hacerlo.

4.3.4. SANCIONES ADMINISTRATIVAS O MULTAS DE ACUERDO AL CÓDIGO DEL TRABAJO

En el título VII DE LAS SANCIONES, nuestra normativa laboral establece importantes disposiciones respecto a las sanciones impuestas por las autoridades del trabajo;

“Art. 627.- Sanciones previa audiencia del infractor.- Las sanciones y multas que impongan las autoridades del trabajo deberán constar en acta, en la cual se indicarán los motivos que determinaron la pena. En todo caso, antes de imponerlas, se oirá al infractor.”

Art. 628.- Caso de violación de las normas del Código del Trabajo.- Las violaciones de las normas de este 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 jueces y los inspectores del trabajo podrán imponer multas hasta de cincuenta dólares de los Estados Unidos de América.

Para la aplicación de las multas, se tomarán en cuenta las circunstancias y la gravedad de la infracción, así como la capacidad económica del trasgresor.

Las disposiciones que anteceden con claridad absoluta nos indican la forma como deben aplicarse las multas, observando requisitos de forma y de fondo porque se trata de un acto administrativo emitido por la autoridad del trabajo, se hace alusión a que antes de multar, se tendrá que escuchar al infractor en una audiencia, esto es parte importante del debido proceso que debe garantizarse; queda así mismo clarificado el valor de las multas que puede imponer tanto el Director como el inspector del 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; mas, si hubiere sido impuesta por otra autoridad, se podrá apelar ante el Director Regional del Trabajo.

Ahora bien, la norma en referencia resulta totalmente incongruente con lo dispuesto en el Art. 173 de la Carta Magna que en forma clara y precisa reconoce vías legales para impugnar los actos administrativos expedidos por las autoridades de la institucionalidad pública que se encuentran en ejercicio de una función administrativa, refiriendo 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.”*¹⁵

De aquí se desprende una importante contradicción normativa entre lo previsto por el Código del trabajo en su art. 629 y la Constitución en su art. 173; pues las multas impuestas vía resolución por la autoridad del trabajo antes referida tienen el carácter de actos administrativos que a la luz de la norma

15 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. ART. 173

constitucional, de lo dispuesto en el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y de la doctrina jurídica son plenamente impugnables a través de los recursos administrativos reconocidos por nuestra legislación;

De tal manera que al impedirse o limitarse este derecho se está desconociendo en forma flagrante un importante principio procesal de carácter universal como lo es el principio de impugnación, derivando en una evidente afectación de derechos subjetivos del administrado, pues es indiscutible que se está evadiendo un procedimiento administrativo reconocido legítimamente y privándole a la persona natural o jurídica sancionada de la oportunidad de hacer valer sus derechos en sede administrativa, así como de intentar por medio del recurso administrativo, que la autoridad que dictó la multa la revoque o anule.

“Art. 630.- Procedimiento coactivo.- Para la recaudación de las multas se empleará el procedimiento coactivo, siguiéndose lo dispuesto al respecto por las normas legales pertinentes.

Para el efecto, se concede al Ministerio de Trabajo y Empleo la jurisdicción coactiva, que la ejercerá conforme a las normas del Código de Procedimiento Civil.”

La disposición que antecede menciona que el Ministerio de Relaciones Laborales dispone de la jurisdicción coactiva, es decir una vez que el Director o Inspector del trabajo haya multado a un empleador y luego de haberse cumplido con todas las formalidades de procedimiento administrativo de sanción y en el caso de que el multado no haya cumplido la obligación, se

remitirá el auto de pago y la resolución sancionatoria de multa al juzgado de coactivas de la institución para que se inicie el procedimiento de cobro de la multa.

“Art. 631.- Competencia para imposición de sanciones.- Tienen competencia para la imposición de multas y sanciones las autoridades del trabajo, dentro de su respectiva jurisdicción y de las funciones que les están encomendadas en este Código.”

“Art. 632.- Caso de reincidencia.- En caso de reincidencia en una misma infracción, la multa será aumentada en un tanto por ciento prudencial, o se impondrá el máximo. Igual regla se observará cuando haya concurrencia de infracciones.”

“Art. 633.- Inversión del producto de las multas.- El producto de las multas será invertido, cuando no estuviere especialmente determinado su destino, en los objetos que las Direcciones Regionales del Trabajo estimen conducentes para el mejoramiento de los servicios que ellas presten. A este efecto, las autoridades que hayan recaudado las multas, las depositarán en la cuenta - multas que mantiene el Ministerio de Trabajo y Empleo, bajo pena de destitución.”

Las disposiciones que anteceden tienen relación con la competencia que tiene tanto el Director como el Inspector del trabajo para sancionar o aplicar multas a los patronos por incumplimiento de sus obligaciones patronales; así mismo la regulación normativa indica que el reincidente en la infracción a la normativa laboral será sancionado en un mayor porcentaje; finalmente la disposición del art. 633 hace alusión a que el producto de las multas será reinvertido en la

propia actividad administrativa de la institución en relación a su infraestructura, procesos internos y otros aspectos destinados a la mejor prestación del servicio.

4.3.5. LAS MULTAS IMPUESTAS POR LA AUTORIDAD DEL TRABAJO DE ACUERDO AL MANDATO CONSTITUYENTE NRO. 8

El Pleno de la Asamblea Constituyente en fecha 6 de mayo del año 2008 expide el decreto legislativo contenido en el Mandato Constituyente Nro. 8 de ELIMINACION Y PROHIBICION DE TERCERIZACION, en el que se regulan aspectos inherentes a la eliminación de la tercerización, la contratación por horas y otros aspectos inherentes a la relación de trabajo en el Ecuador.

Los argumentos para concretar estas regulaciones normativas tuvieron como base la contribución para erradicar la injusticia laboral y la aberrante discriminación social, ocasionadas por el uso y abuso de los sistemas precarios de contratación laboral conocidos como tercerización de servicios complementarios, intermediación laboral y contratación por horas; así mismo quedó sentada la responsabilidad estatal para aplicar los principios del derecho social para asegurar al trabajador una relación jurídica laboral directa que implique estabilidad y remuneraciones justas.

El art. 7 del este Mandato Constituyente regula lo atinente a las multas impuestas por las autoridades del trabajo, aumentando considerablemente los porcentajes de las sanciones:

“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.”¹⁶

4.3.6. EL DERECHO A IMPUGNAR EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

El derecho de impugnación se encuentra plenamente reconocido por la Constitución de la República en su Art. 173, el mismo que señala: *“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.”*; quedando así previsto en forma incontrastable la facultad de las personas para recurrir de una decisión administrativa a través de los medios de impugnación.

¹⁶ MANDATO CONSTITUYENTE NRO.8. 2008

ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA (ERJAFE)

La normativa secundaria sobre el derecho de impugnar también es precisa, siendo que el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, instrumento normativo cuyo objeto es regular los procedimientos administrativos internos de las instituciones que integran la administración pública central e institucional, establece lo siguiente:

Art. 69. "Impugnación. Todos los actos administrativos expedidos por los órganos y entidades sometidos a este estatuto serán impugnables en sede administrativa o judicial. La impugnación en sede administrativa se hará de conformidad de este Estatuto. La impugnación en sede judicial se someterá a las disposiciones legales aplicables. En todo caso, quien se considere afectado por un acto administrativo lo podrá impugnar judicialmente ante el respectivo Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de manera directa. No será necesario para el ejercicio de este derecho el que haya precedido reclamación administrativa previa la misma que será optativa".¹⁷

De esta forma podemos afirmar que la impugnación administrativa es un requisito previo a la impugnación judicial y tiene lugar a través de recursos señalados en el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE); estos son el recurso de reposición, el de apelación y extraordinario de revisión.

¹⁷ ERJAFE. ART. 69

La reclamación administrativa entonces es un remedio procesal para la impugnación de actos, hechos u omisiones del Estado, por lo que, el administrado tendrá que acudir a la vía de los recursos para salvaguardar sus derechos.

Se concluye que la impugnación administrativa es una alternativa previo a la impugnación judicial y tiene lugar a través de recursos y reclamaciones administrativas; de los recursos señalados en el ERJAFE, tienen el carácter de ordinarios el de reposición el de apelación y de extraordinario, el recurso de revisión; quedando claro entonces que en el procedimiento administrativo los administrados pueden impugnar la voluntad administrativa por la vía de recursos y reclamaciones, que son los medios para el efectivo ejercicio de los derechos constitucionales.

4.3.7. EL RECURSO DE REPOSICIÓN

El Art. 174 del ERJAFE refiere que los actos administrativos que no ponen fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente, a elección del recurrente, en reposición ante el mismo órgano de la administración que los hubiera dictado o ser impugnados directamente en apelación ante los ministros de Estado o ante el máximo órgano de dicha administración. Son susceptibles de este recurso los actos administrativos que afecten derechos subjetivos directos del administrado.

“Art. 175.- Plazos.

1. *El plazo para la interposición del recurso de reposición será de 15 días, si el acto fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de dos meses y se contará, para otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto. Transcurridos dichos plazos, únicamente podrá interponerse recurso contencioso - administrativo, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión.*
2. *El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será de dos meses.*
3. *Contra la resolución de un recurso de reposición no podrá interponerse de nuevo dicho recurso. Contra la resolución de un recurso de reposición podrá interponerse el recurso de apelación, o la acción contencioso - administrativa, a elección del recurrente.”*

4.3.8. EL RECURSO DE APELACIÓN

El mismo instrumento normativo en relación a este recurso indica que las resoluciones y actos administrativos, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en apelación ante los ministros de Estado o ante el máximo órgano de dicha administración. El recurso de apelación podrá interponerse directamente sin que medie reposición o también podrá interponerse contra la resolución que niegue la reposición. De la negativa de la apelación no cabe recurso ulterior alguno en la vía administrativa.

“Art. 177.- Plazos.

1. El plazo para la interposición del recurso de apelación será de 15 días contados a partir del día siguiente al de su notificación.

Si el acto no fuere expreso, el plazo será de dos meses y se contará, para otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo.

Transcurridos dichos plazos sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme a todos los efectos.

3. El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de dos meses.

Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se entenderá favorable el recurso.

4. Contra la resolución de un recurso de apelación no cabrá ningún otro recurso en vía administrativa, salvo el recurso extraordinario de revisión en los casos aquí establecidos.”

4.3.9. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

El Art. 178 del Estatuto en mención respecto del recurso extraordinario de revisión señala que los administrados o los Ministros de Estado o las máximas autoridades de la Administración Pública Central autónoma, en el caso de resoluciones expedidas por dichos órganos, por sus subordinados o por entidades adscritas, podrán interponerlo ante los ministros de Estado o las máximas autoridades de la Administración Pública Central autónoma la revisión

de actos o resoluciones firmes cuando concurren alguna de las causas siguientes:

- a) *“Que hubieren sido dictados con evidente error de hecho o de derecho, que aparezca de los documentos que figuren en el mismo expediente o de disposiciones legales expresas;*
- b) *Cuando con posterioridad aparecieren documentos de valor trascendental ignorados al expedirse el acto o resolución que se trate;*
- c) *Cuando en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios falsos declarados en sentencia judicial, anterior o posterior a aquella resolución; y,*
- d) *Cuando la resolución se hubiere expedido como consecuencia de uno o varios actos cometidos por funcionarios o empleados públicos tipificados como delito y así declarados en sentencia judicial firme”.*

Con este antecedente se puede comprender que los recursos de reposición, apelación y el extraordinario de revisión se encuentran regulados en el ERJAFE, su naturaleza, objeto y fines nos permiten conocer su naturaleza, las características propias, circunstancias y requisitos para su procedencia así mismo se encuentran precisados; con estos recursos cualquier persona que se sienta afectada por un acto o resolución administrativa expedida por una autoridad pública, puede comparecer para hacer valer sus derechos ante el órgano administrativo que dictó el acto, haciendo efectivo el derecho de impugnar previsto en nuestro ordenamiento jurídico y en el derecho comparado.

4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA

4.4.1. CHILE

LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE RIGEN LOS ACTOS DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

“Párrafo 2º

De los recursos de reposición y jerárquico

Artículo 59. Procedencia. El recurso de reposición se interpondrá dentro del plazo de cinco días ante el mismo órgano que dictó el acto que se impugna; en subsidio, podrá interponerse el recurso jerárquico.

Rechazada total o parcialmente una reposición, se elevará el expediente al superior que corresponda si junto con ésta se hubiere interpuesto subsidiariamente recurso jerárquico.

Cuando no se deduzca reposición, el recurso jerárquico se interpondrá para ante el superior jerárquico de quien hubiere dictado el acto impugnado, dentro de los 5 días siguientes a su notificación.

No procederá recurso jerárquico contra los actos del Presidente de la República, de los Ministros de Estado, de los alcaldes y los jefes superiores de los servicios públicos descentralizados. En estos casos, el recurso de reposición agotará la vía administrativa.

La autoridad llamada a pronunciarse sobre los recursos a que se refieren los incisos anteriores tendrá un plazo no superior a 30 días para resolverlos.

Si se ha deducido recurso jerárquico, la autoridad llamada a resolverlo deberá oír previamente al órgano recurrido el que podrá formular sus descargos por cualquier medio, escrito o electrónico.

La resolución que acoja el recurso podrá modificar, reemplazar o dejar sin efecto el acto impugnado.”

4.4.2. MEXICO

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN GENERAL

“TITULO III

De los Recursos Administrativos

CAPITULO I

Recursos de Revocación y Jerárquico

“ARTICULO 112.- Los actos administrativos, expresos o tácitos, podrán ser impugnados con el recurso de revocación, ante el mismo órgano que los haya dictado, dentro de los diez días corridos y siguientes al de su notificación personal, si correspondiere, o de su publicación en el "Diario Oficial".

Si el acto administrativo no ha sido notificado personalmente ni publicado en el "Diario Oficial", según corresponda, el interesado podrá recurrirlo en cualquier momento.

Cuando el acto administrativo haya sido dictado por un órgano sometido a jerarquía, deberá interponerse además, en forma conjunta y subsidiaria el recurso jerárquico para ante el jerarca máximo de dicho órgano.

ARTÍCULO 116.- Los trámites para la debida instrucción del asunto, deberán cumplirse dentro del término de treinta días contados de la siguiente forma:

Para el recurso de revocación, a partir del día siguiente a la fecha en que se interpuso;

Para el recurso jerárquico, a partir de los ciento cincuenta días siguientes a la fecha en que se interpusieron, o a partir del día siguiente a la fecha en que se notificó la decisión expresa, resolviendo el recurso de revocación.

ARTÍCULO 117.- Se tendrá por agotada la vía administrativa: a los ciento cincuenta días siguientes al de la interposición del recurso de revocación, de ser éste el único correspondiente, si no se hubiere dictado resolución sobre el mismo.- a los doscientos días siguientes a la interposición conjunta de los recursos de revocación y jerárquico, si no se hubiere dictado resolución sobre el último recurso.

ARTÍCULO 121.- Podrán interponerse recursos administrativos, las personas físicas o jurídicas que se consideren directamente lesionadas en sus derechos o intereses por el acto administrativo.

ARTICULO 122.- Cuando los recursos se interpusieren contra un acto administrativo declarativo o constitutivo de una situación jurídica subjetiva, se dará intervención en los procedimientos al interesado en que el acto impugnado se mantenga.

En el caso de comparecer deberá hacerlo en la misma forma que el recurrente y tendrá los mismos derechos que éste.

ARTICULO 123.- Cualquiera sea la forma documental utilizada para la interposición de los recursos (escrito en papel simple, formulario o impreso, telegrama colacionado certificado con aviso de entrega, télex, fax o cualquier otro medio idóneo), siempre deberá constar claramente el nombre y domicilio del recurrente y su voluntad de recurrir traducida en la manifestación de cuáles son los recursos que se interponen y la designación del acto administrativo que impugna.

Si se actúa en representación de otro, se procederá de conformidad con lo establecido en los artículos 19 y 23.

ARTÍCULO 124.- La fundamentación del recurso constituye un derecho del recurrente, que podrá cumplir posteriormente a la presentación del recurso, en cualquier momento, mientras el asunto esté pendiente de resolución, sin perjuicio de lo dispuesto en el Art. 80 del Código Tributario.

La omisión del recurrente, no exime a la Administración de su obligación de dictar resolución, de conformidad con los principios generales señalados.”

4.4.3. VENEZUELA

LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

“Capítulo II

De los Recursos Administrativos

Sección Primera

Disposiciones Generales

Artículo 85. Los interesados podrán interponer los recursos a que se refiere este capítulo contra todo acto administrativo que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o lo prejuzgue como definitivo, cuando dicho acto lesione sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos.

Artículo 86. Todo recurso administrativo deberá intentarse por escrito y en el se observarán los extremos exigidos por el artículo 49.

El recurso que no llenare los requisitos exigidos, no será admitido. Esta decisión deberá ser motivada y notificada al interesado.

El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter.

Artículo 87. La interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo previsión legal en contrario.

Sección Segunda

Del Recurso de Reconsideración

Artículo 94. El recurso de reconsideración procederá contra todo acto administrativo de carácter particular y deberá ser interpuesto dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del acto que se impugna, por ante el funcionario que lo dicto. Si el acto no pone fin a la vía administrativa, el órgano ante el cual se interpone este recurso, decidirá dentro de los quince (15) días siguientes al recibo del mismo. Contra esta decisión no puede interponerse de nuevo dicho recurso.

Sección Tercera

Del Recurso Jerárquico

Artículo 95. El recurso jerárquico procederá cuando el órgano inferior decida no modificar el acto de que es autor en la forma solicitada en el recurso de reconsideración. El interesado podrá, dentro de los quince (15) días siguientes a la decisión a la cual se refiere el párrafo anterior, interponer el recurso jerárquico directamente para ante el Ministro.

Artículo 96. El recurso jerárquico podrá ser intentado contra las decisiones de los órganos subalternos de los institutos autónomos por ante los órganos superiores de ellos.

Contra las decisiones de dichos órganos superiores, operará recurso jerárquico para ante el respectivo ministro de adscripción, salvo disposición en contrario de la ley.

Sección Cuarta

Del Recurso de Revisión

Artículo 97. El recurso de revisión contra los actos administrativos firmes podrá intentarse ante el Ministro respectivo en los siguientes casos:

- 1. Cuando hubieren aparecido pruebas esenciales para la resolución del asunto, no disponibles para la época de la tramitación del expediente.*
- 2. Cuando en la resolución hubieren influido, en forma decisiva, documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial definitivamente firme.*
- 3. Cuando la resolución hubiese sido adoptada por cohecho, violencia, soborno u otra manifestación fraudulenta y ello hubiere quedado establecido en sentencia judicial, definitivamente firme.*

Artículo 98. El recurso de revisión sólo procederá dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de la sentencia a que se refieren los numerales 2 y 3 del

artículo anterior, o de haberse tenido noticia de la existencia de las pruebas a que se refiere el numeral 1 del mismo artículo.

Artículo 99. El recurso de revisión será decidido dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de su presentación.

Las tres legislaciones consultadas en torno a la problemática objeto de estudio y que tiene relación con la impugnación de actos administrativos resultan un importante soporte jurídico para confirmar aspectos que me he planteado en el transcurso de mi investigación.

La normativa administrativa de los tres países que he citado contiene en su texto la institución del recurso administrativo; las diferencias en cuanto a la nomenclatura o nombre de los recursos varían según el país, sin embargo esto es una cuestión de forma, en su fondo, debemos identificar que las normativas de México, Chile y Venezuela han ratificado en sus leyes la importancia del recurso administrativo para impugnar todo acto administrativo del que se presume se genera una afectación de derechos del administrado;

De esta forma podemos clarificar que en estas legislaciones se respeta y garantiza en forma irrestricta e indiscutible el derecho de impugnación, como prerrogativa y como principio procesal; con esto se demuestra que si bien en nuestro ordenamiento jurídico se contemplan los recursos administrativos, también existen prohibiciones para ejercer el derecho para impugnar las multas impuestas por la autoridad del trabajo como la establecida en forma expresa en el código del trabajo en su art. 629, esta es una diferencia sustancial en la legislación comparada que se distingue en el análisis comparativo.

5. MATERIALES Y MÉTODOS

Acorde con la naturaleza del problema jurídico, utilicé métodos generales y particulares, con las técnicas relativas que presentaré a continuación:

5.1. MATERIALES

El desarrollo del trabajo investigativo se direccionó con la utilización de material bibliográfico, la utilización de obras literarias de carácter jurídico referentes a la problemática planteada, revistas jurídicas y páginas web especializadas, diccionarios de Derecho, información de periódicos, entre otros, con los cuales se realizaron los marcos referenciales o revisión de literatura. Los materiales de escritorio, útiles de oficina, entre papel, esferográficos, carpetas, cd, flash memory, Recursos Técnicos, entre otros, el uso de computadora, impresora, copiadora, scanner, grabadora.

5.2. MÉTODOS

Dentro del proceso investigativo apliqué el método científico, que fue el instrumento adecuado que me permitió llegar al conocimiento de los fenómenos que se producen en la naturaleza y en la sociedad, mediante la conjugación de la reflexión comprensiva y el contacto directo con la realidad objetiva, puesto que es considerado como el método general del conocimiento. Así mismo recurrí a la utilización de los métodos analítico y sintético y al inductivo y deductivo, que me permitieron conocer la realidad de la problemática de investigación, partiendo desde lo particular para llegar a lo

general, en algunos casos, y segundo partiendo de lo general para arribar a lo particular y singular del problema, puesto que la investigación trasciende al campo institucional, la problemática se vuelve más compleja, con lo cual me remití al análisis de la Constitución de la República del Ecuador y del Código del Trabajo, para asimilar jurídicamente lo sucinto que fue la clave del éxito en la investigación.

Con el método analítico pude investigar las diferentes implicaciones y efectos negativos que produce la prohibición normativa para impugnar los actos administrativos dictados por las autoridades del trabajo.

También estuvo presente el método sintético mediante el cual relacioné hechos aparentemente aislados, que me permitan sustentar la existencia de limitaciones y falencias en las leyes que regulan el derecho del trabajo en el Ecuador.

El método estadístico, me permitió establecer el porcentaje referente a las encuestas y conocer los resultados positivos o negativos necesarios para la verificación de objetivos y contrastación de hipótesis.

5.3. PROCEDIMIENTOS Y TÉCNICAS

Los procedimientos utilizados fueron el documental - bibliográfico y de campo comparativamente que me llevó a encontrar las diferentes normas comunes en el ordenamiento jurídico nacional y comparado, para descubrir sus relaciones y estimular sus diferencias o semejanzas, y por tratarse de una investigación analítica se manejó también la hermenéutica jurídica en la interpretación de los textos que fueron necesarios.

Como técnicas de investigación para la recolección de la información utilicé fichas bibliográficas, fichas nemotécnicas y de transcripción, con la finalidad de recolectar información doctrinaria, y la recolección de la información a través de la aplicación de la técnica de la encuesta.

La encuesta fue aplicada en un número de treinta abogados en libre ejercicio profesional, por tratarse de reformas de carácter legal.

Finalmente los resultados de la investigación recopilada durante su desarrollo fueron expuestos en el informe final, el que contiene la recopilación bibliográfica y análisis de los resultados, que fueron expresados mediante cuadros estadísticos; y, culminé realizando la comprobación de los objetivos, finalicé redactando las conclusiones, recomendaciones y elaboré un proyecto de reformas legales a mi criterio necesarias para adecuarlas a la legislación laboral ecuatoriana.

6. RESULTADOS

6.1. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS

PREGUNTA NRO. 1

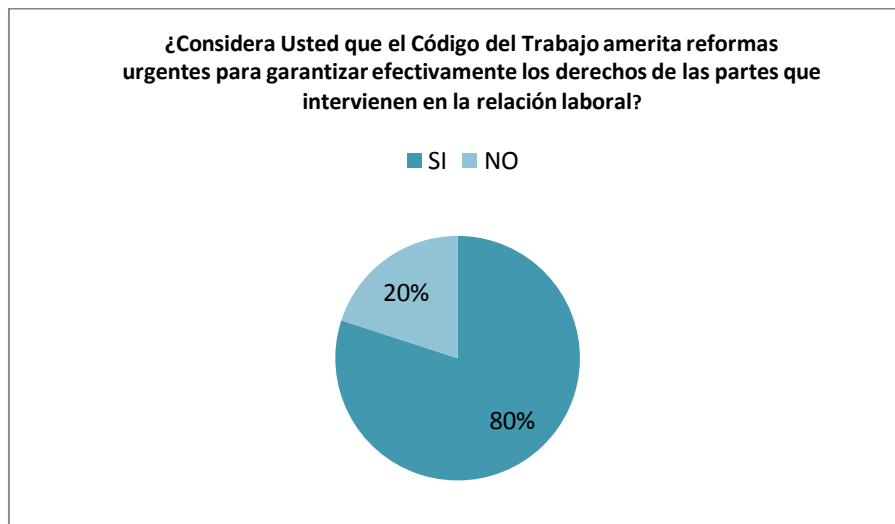
¿Considera Usted que el Código del Trabajo amerita reformas urgentes para garantizar efectivamente los derechos de las partes que intervienen en la relación laboral?

CUADRO NRO. 1

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	6	20 %
SI	24	80 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: Abogados en libre ejercicio
Autora: Katty Gardenia Rivera Guamán

GRÁFICO 1



INTERPRETACIÓN

De los 30 encuestados, 24 personas que equivalen al 80 % de la muestra consideran que en efecto el código del trabajo necesita ser reformado para

adaptar nuevas instituciones jurídicas de acuerdo a los avances del derecho laboral y a las nuevas formas de trabajo que han surgido en la sociedad ecuatoriana; mientras que 6 personas equivalentes al 20 % de la muestra encuestada consideran que la normativa laboral es precisa al establecer las condiciones y modalidades para el trabajo, que lo que ha fallado es la aplicación de la ley tal como se encuentra establecida en el código.

ANÁLISIS

Los resultados obtenidos respecto de lo consultado en esta pregunta nos conducen a determinar que un importante sector del foro jurídico estima que el Código del trabajo amerita una revisión normativa con el carácter de prioritario no solamente por el hecho de adecuar las instituciones jurídicas laborales a las corrientes modernas del derecho social, sino porque es necesario garantizar un equilibrio en las relaciones entre el empleador y el trabajador, garantizando los derechos de ambas partes, así como el cumplimiento de sus obligaciones; se trata entonces de una evidente mayoría que estima que nuestra legislación laboral se encuentra rezagada y no ha permitido el efectivo ejercicio y goce de las garantías de las partes intervinientes en la relación contractual, lo cual contraviene principios de carácter universal y denota una omisión del asambleísta frente a su obligación de armonizar la norma secundaria con la Constitución atendiendo la realidad económica y social del Ecuador y sus necesidades en materia de contratación laboral.

PREGUNTA NRO. 2

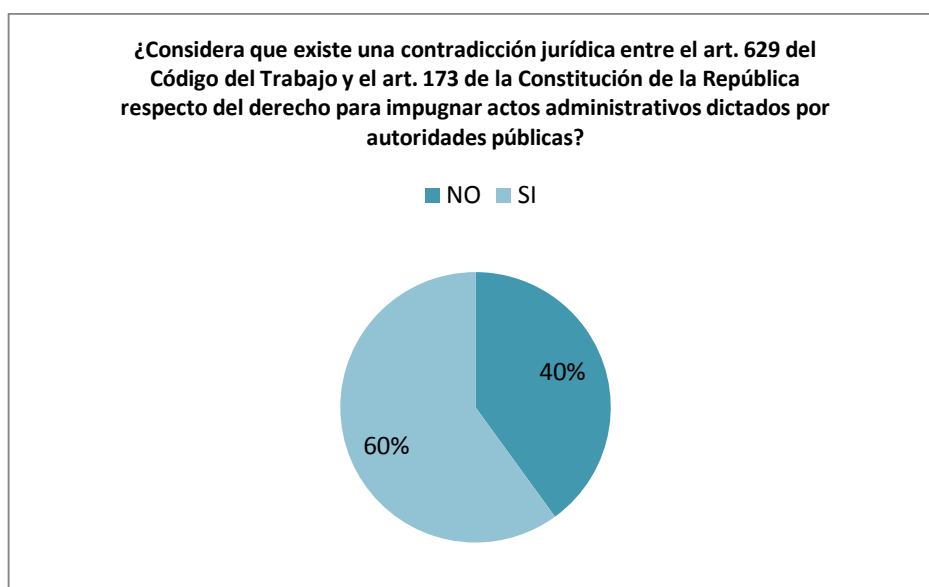
¿Considera que existe una contradicción jurídica entre el art. 629 del Código del Trabajo y el art. 173 de la Constitución de la República respecto del derecho para impugnar actos administrativos dictados por autoridades públicas?

CUADRO NRO. 2

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	12	40 %
SI	18	60 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: Abogados en libre ejercicio
Autora: Katty Gardenia Rivera Guamán

GRÁFICO 2



INTERPRETACIÓN

De las treinta personas encuestadas, 18 equivalentes al 60 % de la muestra poblacional, estiman que en el Ecuador existe un conflicto de contradicción normativa entre una norma legal y otra de rango constitucional, que es evidente el problema que se presenta por la duda que surge en la aplicación de la norma más aun cuando es claro que prevalece la de mayor jerarquía que es la

contenida en el art. 173 de la Constitución; mientras que 12 personas que equivalen al 40 % de la muestra seleccionada estiman que no hay contradicción, que la autoridad del trabajo debe aplicar la ley tal como está previsto en el código del trabajo.

ANÁLISIS

Los resultados obtenidos respecto de lo consultado en esta pregunta permiten inferir importantes criterios que abogados en libre ejercicio que concuerdan en forma mayoritaria con el hecho de que es indiscutible el problema jurídico que se presenta entre dos normas, por una parte la contenida en el art. 173 de la Constitución de la República que reconoce en forma expresa un derecho de las personas como es el derecho de impugnación, es decir la facultad que tiene todo individuo para interponer recursos de las resoluciones administrativas dictadas por autoridades públicas cuando se presume han afectado derechos o se han excedido por la rigurosidad de la sanción impuesta a través de esta resolución; y por otra parte la contenida en el código del trabajo en el art. 629 que restringe y prohíbe el derecho de las personas que han sido multadas por la autoridad del trabajo, para interponer recursos respecto de estas multas; ante esta situación, queda establecido un problema de antinomia o contradicción entre dos normas, por lo que atendiendo el principio de supremacía constitucional, debe entenderse que la norma de menor jerarquía debe adecuarse a la superior, en este caso prevalece como no puede ser de otra forma la norma constitucional.

PREGUNTA NRO. 3

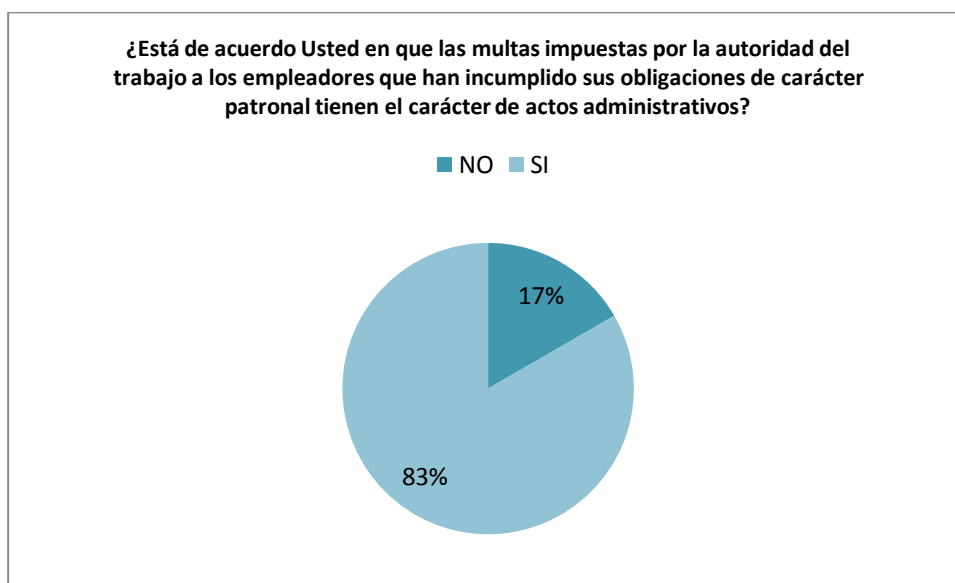
¿Está de acuerdo Usted en que las multas impuestas por la autoridad del trabajo a los empleadores que han incumplido sus obligaciones de carácter patronal tienen el carácter de actos administrativos?

CUADRO NRO. 3

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	5	16.6 %
SI	25	83.3 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: Abogados en libre ejercicio
Autora: Katty Gardenia Rivera Guamán

GRÁFICO 3



INTERPRETACIÓN

De las 30 personas encuestadas, 25 que equivalen al 83.33 % de la muestra encuestada responden con gran convencimiento que las multas dictadas por la autoridad del trabajo si tienen la calidad de actos administrativos por reunir todas las condiciones y características necesarias; por otra parte, 5 personas equivalentes al 16.6 % no están de acuerdo con tal aseveración, pues

consideran que se trata de un acto interno de la autoridad administrativa que conlleva únicamente a sancionar a los patronos que han incumplido con sus obligaciones patronales.

ANÁLISIS

De los resultados obtenidos se puede determinar una reflexión de los encuestados en torno a lo consultado que en forma mayoritaria nos permite identificar que la autoridad del trabajo en la representación del Director Regional del Trabajo tiene la calidad de una autoridad pública que ejerce una función de tipo administrativo, de tal forma que al ser parte del Ministerio de Relaciones Laborales a nivel desconcentrado, es parte de la administración pública institucional; con esta consideración, todos los actos o resoluciones incluidas las de multa que expide o emite esta autoridad para sancionar a los patronos o empleadores que han infringido de alguna forma la normativa laboral por incumplimiento de sus obligaciones patronales, tienen el carácter de actos administrativos, conforme lo ha determinado la doctrina jurídica y la ley al identificar la característica del acto administrativo, es decir una resolución de multa en primer término es dictada por la autoridad del trabajo que es una autoridad pública, genera efectos jurídicos, esto es conmina al patrono a pagar una multa, es notificada al patrono y además cumple requisitos de forma.

PREGUNTA NRO. 4

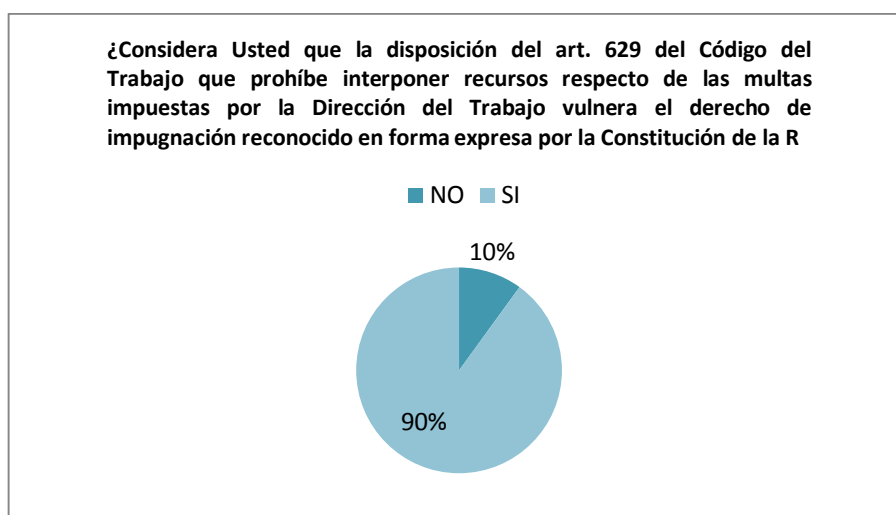
¿Considera Usted que la disposición del art. 629 del Código del Trabajo que prohíbe interponer recursos respecto de las multas impuestas por la Dirección del Trabajo vulnera el derecho de impugnación reconocido en forma expresa por la Constitución de la República?

CUADRO NRO. 4

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	3	10 %
SI	27	90 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: Abogados en libre ejercicio
Autora: Katty Gardenia Rivera Guamán

GRÁFICO 4



INTERPRETACIÓN

De las 30 personas encuestadas 27 que corresponde al 90 % de la muestra seleccionada contestan positivamente, que esta limitación o restricción contenida en el código del trabajo afecta el principio y derecho de impugnación reconocido por la Constitución en forma expresa; por el contrario 3 personas equivalentes al 10% de la muestra seleccionada contestan que no hay tal afectación ni vulneración de derechos, que mientras la autoridad del trabajo

actúe enmarcada en derecho está garantizada la observancia de la norma constitucional.

ANÁLISIS

Los resultados obtenidos nos permiten obtener un diagnóstico importante en relación a considerar que la disposición del art. 629 del Código del Trabajo que prohíbe interponer recursos respecto de las multas impuestas por la Dirección del Trabajo afecta un principio procesal de carácter universal como lo es el principio de impugnación, todas las personas naturales o jurídicas que sean empleadoras tienen el derecho de interponer los recursos administrativos que franquea la ley para impugnar las multas impuestas por la autoridad del trabajo cuando se consideren que éstas son ilegales o hayan sido dictadas en forma injusta, al negarse esta posibilidad se restringe no solo este derecho, sino el derecho al debido proceso administrativo, pues se está restringiendo la facultad del administrado de recurrir del acto administrativo dictado.

PREGUNTA NRO. 5

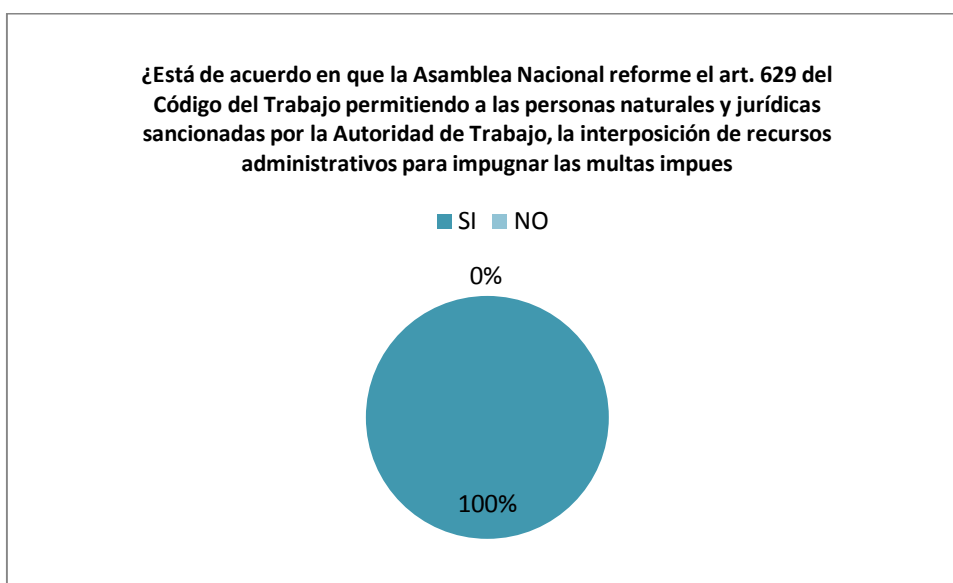
¿Está de acuerdo en que la Asamblea Nacional reforme el art. 629 del Código del Trabajo permitiendo a las personas naturales y jurídicas sancionadas por la Autoridad de Trabajo, la interposición de recursos administrativos para impugnar las multas impuestas?

CUADRO NRO. 5

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	0	0 %
SI	30	100 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: Abogados en libre ejercicio
Autora: Katty Gardenia Rivera Guamán

GRÁFICO 5



INTERPRETACIÓN

De las treinta personas encuestadas, en su totalidad afirman estar de acuerdo con lo consultado en referencia a la necesidad de que la normativa secundaria que es el código del trabajo concuerde en su fondo y en su forma con lo dispuesto en la Constitución de la República respecto de permitirse la impugnación de las multas impuestas por el Director del Trabajo.

ANÁLISIS

Los resultados que se obtienen en la pregunta nro. 5 son determinantes para confirmar el problema identificado en la presente investigación; con absoluto convencimiento el pronunciamiento del encuestado refleja una posición frontal frente a la necesidad de reformar el art. 629 del código del trabajo para permitir a las personas naturales o jurídicas empleadoras en caso de la imposición de multas, la interposición de recursos administrativos previstos en el Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva como el reposición, apelación o el extraordinario de revisión, haciendo uso de su derecho fundamental para impugnar, tal como lo expresa la norma constitucional en su art. 173.

7. DISCUSIÓN

7.1. Verificación de Objetivos

Al inicio de mi trabajo investigativo me propuse la verificación de cuatro objetivos, uno general y tres específicos, siendo éstos los siguientes:

OBJETIVO GENERAL:

- Realizar un estudio jurídico, doctrinario y crítico de los medios de impugnación de los actos administrativos dictados por autoridades públicas en el Ecuador.

Este objetivo se encuentra plenamente justificado en razón de que se ha incurrido efectivamente en un estudio doctrinario y legal de los medios de impugnación como mecanismos procesales de los cuales se sirve el administrado en sede administrativa para pedir la rectificación de resoluciones dictadas por autoridades públicas.

OBJETIVOS ESPECIFICOS:

- Determinar la afectación de derechos subjetivos de las personas naturales y jurídicas sancionadas por actos administrativos dictados por la autoridad del trabajo, al impedirseles el derecho de impugnar dichas resoluciones.

El primer objetivo específico ha sido demostrado en virtud de que se ha establecido con claridad y precisión que existe una afectación flagrante de los derechos constitucionales del administrado por efecto de la prohibición contenida en el art. 629 del Código del Trabajo que restringe el derecho para impugnar las multas impuestas por la autoridad del trabajo, consecuentemente existe una violación del debido proceso administrativo.

- Identificar la contradicción normativa existente entre el Código del Trabajo y la Constitución de la República en cuanto se refiere a la impugnación de actos administrativos.

El segundo objetivo ha sido demostrado de igual forma, es decir la muestra encuestada está de acuerdo en que existe una evidente contradicción de orden legal entre el art. 629 del Código del Trabajo y la Constitución de la República en su art. 173 en relación a la prohibición del código para impugnar multas y el derecho que reconoce la norma superior para impugnar todo acto administrativo.

- Plantear una reforma al Art. 629 del Código del Trabajo para que se reconozca el principio y derecho de impugnación de actos administrativos tal como lo permite la Carta Magna.

El tercer objetivo ha sido en forma contundente demostrado, pues se ha receptado el criterio legal de funcionarios experimentados y con conocimiento

pleno del problema y adicionalmente se ha sustentado posiciones y argumentos en base a conceptos de autores del derecho que han confirmado la contradicción jurídica existente entre el código del trabajo al prohibir la impugnación de las multas impuestas por la autoridad del trabajo y el derecho constitucional y legal para impugnar actos administrativos.

7.2. CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS

La Hipótesis planteada en el proyecto de investigación fue la siguiente:

La prohibición expresa determinada en el Código del Trabajo en el Art. 629 respecto de la imposibilidad de impugnar las multas impuestas por la Dirección del Trabajo y Servicio Público afecta derechos constitucionales de personas naturales y jurídicas sancionadas, como el derecho a la defensa y al debido proceso administrativo, dejando sin efecto el principio procesal de impugnación.

Concomitantemente, con la verificación de los objetivos, se ha logrado contrastar la hipótesis planteada, estableciéndose la pertinencia de demostrar la necesidad apremiante de reformar el art. 629 del código del trabajo para subsanar la contradicción jurídica existente en este cuerpo legal respecto de la prohibición para impugnar las multas que tienen el carácter de actos administrativos y que son dictados por autoridades públicas del trabajo; lo cual genera una afectación de derechos del todo administrado a recurrir de las

resoluciones que le son contrarias a sus intereses y de principios procesales universales como el de la impugnación.

7.3. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA LA PROPUESTA DE REFORMA LEGAL

Luego del acopio de referentes doctrinarios, conceptuales y jurídicos en relación a la temática planteada en la presente investigación inherente a la necesidad de reformar el Código del Trabajo para modificar la disposición contenida en su artículo 629, es procedente formular algunos criterios y valoraciones de orden personal con el fin de fundamentar mi propuesta de reforma legal.

Puedo refutar e insistir en que es pertinente la reforma en referencia en razón de los diferentes planteamientos generados desde la óptica de distintos autores, tratadistas y del mismo marco jurídico existente en el Ecuador, que en forma clara nos permiten comprender la importancia del recurso administrativo como medio de impugnación de actos o resoluciones administrativas dictadas por autoridades públicas.

El Director del Trabajo es una autoridad pública que ejerce una función administrativa y que dentro del ámbito de sus atribuciones está facultado para multar o sancionar pecuniariamente a los patronos o empleadores que han incumplido sus obligaciones de carácter patronal como por ejemplo no afiliarles al IESS a los trabajadores, no darles uniforme de trabajo, no cancelarles los

rubros correspondientes a horas de trabajo suplementarias y extraordinarias, no pagarles utilidades entre otras;

Estas multas impuestas por la autoridad del trabajo tienen una connotación, pues según lo dispuesto en el art. 629 del código del trabajo, no pueden impugnarse, tal como lo refiere el art. en mención:

“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; mas, si hubiere sido impuesta por otra autoridad, se podrá apelar ante el Director Regional del Trabajo”

De esta norma ha sido posible identificar una afectación de los derechos de los administrados, en este caso de los empleadores a quien se les ha multado y quienes tienen todo el derecho reconocido por la constitución de la república para acogerse a los recursos administrativos de reposición, de apelación y extraordinario de revisión previstos en el ordenamiento jurídico ordinario y que se han detallado y analizado dentro del marco jurídico de mi investigación.

Queda claro que se ha identificado una problemática que se deriva de las resoluciones de multa impuestas por la Dirección de Trabajo, por la prohibición de impugnar dichas sanciones, pues se produce una grave contradicción entre normas, la contenida en el código de trabajo y que fue citada anteriormente y la

disposición constitucional contenida en el art. 173 de la constitución que textualmente 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.”

Es evidente que la norma en referencia resulta totalmente incongruente con lo dispuesto en el Art. 173 de la Carta Magna que en forma clara y precisa reconoce vías legales para impugnar los actos administrativos expedidos por las autoridades de la institucionalidad pública que se encuentran en ejercicio de una función administrativa;

De aquí se desprende una importante contradicción normativa entre lo previsto por el Código del trabajo en su art. 629 y la Constitución en su art. 173; pues las multas impuestas vía resolución por la autoridad del trabajo antes referida tienen el carácter de actos administrativos que a la luz de la norma constitucional, de lo dispuesto en el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y de la doctrina jurídica son plenamente impugnables a través de los recursos administrativos reconocidos por nuestra legislación, y al impedirse o limitarse este derecho se está desconociendo en forma flagrante un importante principio procesal de carácter universal como lo es el principio de impugnación, derivando en una evidente afectación de derechos subjetivos del administrado, pues es indiscutible que se está

evadiendo un procedimiento administrativo reconocido legítimamente y privándole a la persona natural o jurídica sancionada de la oportunidad de hacer valer sus derechos en sede administrativa, así como de intentar por medio del recurso administrativo, que la autoridad que dictó la multa la revoque o anule.

Se ha configurado en primer lugar un problema de antinomia jurídica o contradicción entre normas, pero es de manifestar que la norma constitucional que reconoce el derecho para impugnar todo acto administrativo, en este caso las multas impuestas por la autoridad del trabajo, es la que prevalece en virtud del principio de supremacía constitucional;

Adicionalmente al no permitir el código del trabajo interponer recursos para impugnar las multas impuestas por la autoridad se configura una afectación al derecho al debido proceso, se atenta contra la seguridad jurídica y claro se deja en un estado de desprotección del administrado es decir en este caso el patrono que tiene todo el derecho para impugnar las multas cuando se presume que dichas sanciones hayan sido aplicadas en forma ilegal o ilegítima.

Estos son los criterios en los cuales sustento mi propuesta de reforma al art. 629 del Código del trabajo, en aras de que se armonice dicha disposición con el principio de impugnación reconocido en el art. 173 de la Constitución de la República y con ello se garantice la tutela efectiva de los derechos de los administrados.

8. CONCLUSIONES

- ✓ Nuestro Código del Trabajo es cuerpo normativo desactualizado, porque las instituciones jurídicas que aun contempla no se adaptan a la actual realidad laboral ecuatoriana, ni a las nuevas formas y condiciones de trabajo y retribución de la riqueza en el sector productivo.
- ✓ Las relaciones laborales entre el empleador y el obrero no han tenido un tratamiento adecuado por parte del estado ecuatoriano, no se ha monitoreado ni dado seguimiento efectivo al cumplimiento de derechos y obligaciones de ambas partes dentro de la relación contractual de trabajo, esto ha obedecido a la ausencia de políticas públicas para dar equilibrio a la relación de trabajo.
- ✓ Existe una contradicción entre normativa entre el código del trabajo en su art. 629 al prohibir la interposición de recursos respecto de las multas impuestas por el Director de Trabajo y la norma constitucional del art. 173 que reconoce y permite el derecho de impugnación de todo acto administrativo.
- ✓ Se evidencia una afectación de los derechos constitucionales al limitarse o restringirse el derecho a impugnar las multas impuestas por la autoridad del trabajo por incumplimiento de obligaciones de carácter patronal, como el de recurrir de las resoluciones dictadas por autoridad pública y el del debido proceso administrativo.

- ✓ Nuestro Código del Trabajo debe sintonizarse no solo con la observancia de los derechos constitucionales, sino también con los procedimientos de carácter administrativo en materia de recursos, promoviendo incluso la interposición de los mismos cuando se presume la existencia de vicios en la resolución de la autoridad del trabajo o vicios en su procedimiento.

9. RECOMENDACIONES

- ✓ El código del trabajo en el Ecuador debe ser materia de revisión y reforma en forma prioritaria, para permitir su actualización con las corrientes modernas del derecho social y laboral, permitiendo de esta forma el efectivo desarrollo de las relaciones de trabajo en condiciones de equidad, equilibrio y confianza tanto para el trabajador como para el empleador.
- ✓ El Ministerio de Relaciones Laborales y sus dependencias como las Direcciones de Trabajo e Inspectorías deben fortalecer sus competencias y atribuciones para controlar con mayor eficiencia el cumplimiento de las obligaciones patronales dentro de los establecimientos colectivos de trabajo y al mismo tiempo garantizar los procedimientos administrativos sancionatorios sin limitar los derechos de los empleadores.
- ✓ El Ministerio de Relaciones Laborales y sus dependencias como las Direcciones de Trabajo e Inspectorías debe actuar con mayor benevolencia al momento de imponer sanciones a los empleadores, si bien es importante sancionar el incumplimiento, pero no se puede incurrir en abusos de la facultad discrecional de las autoridades públicas para sancionar pecuniariamente en forma excesiva.
- ✓ Es importante que se regule en el código del trabajo el procedimiento para sancionar al infractor de la normativa laboral, precisando las características, elementos y forma de las resoluciones sancionatorias de multa, indicando los tiempos para la notificación al empleador y los recursos a que este tiene derecho.

- ✓ Debe reformarse el art. 629 del código del trabajo en lo referente a permitir que el empleador sea este una persona natural o jurídica cuando haya sido sancionado mediante resolución por parte del Director del trabajo, pueda proceder a interponer los recursos administrativos de los que se crea asistido, permitiendo el ejercicio de su derecho a impugnar las resoluciones o actos de tipo administrativo.

9.1. PROYECTO DE REFORMA LEGAL AL CÓDIGO DEL TRABAJO

LA ASAMBLEA NACIONAL

EL PLENO:

Considerando:

Que conforme lo señala el Art. 1 de la Constitución de la República, el Ecuador es un estado constitucional de derechos y justicia social, en el que el ejercicio y goce de los derechos provenientes de la relación laborales deben garantizarse en forma efectiva;

Que, la legislación del trabajo y su aplicación se sustentan en los principios del derecho social y, por lo mismo, debe asegurar al trabajador una relación jurídica laboral directa que implique estabilidad y remuneraciones justas;

Que, en aras de garantizar equidad laboral es necesario revisar y regular en el Código del trabajo adecuadamente los procedimientos administrativos sancionatorios por multas y sus medios de impugnación; y,

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 171 numeral 9 de la Constitución, expide la siguiente:

LEY REFORMATORIA AL CÓDIGO DEL TRABAJO

Art. 1.- Modifíquese el Art. 629 por el siguiente:

Art. 629.- Multa impuesta por la Dirección Regional del Trabajo.- Los procedimientos sancionadores garantizarán al presunto responsable los derechos a ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia;

Así mismo el empleador que ha infringido la normativa laboral queda habilitado para formular alegaciones y utilizar los medios de defensa y recursos administrativos admitidos por el ordenamiento jurídico que resulten procedentes respecto de las multas impuestas por el Director Regional del Trabajo o a recurrir a la vía judicial a través del recurso contencioso administrativo.

Artículo final: Esta ley reformativa entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial.

Dado en el Distrito Metropolitano de Quito de la República del Ecuador, en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, a los días del mes de... de 2014.

f. Presidenta de la Asamblea

f. Secretario (a)

10. BIBLIOGRAFÍA

NORMATIVA

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CÓDIGO DEL TRABAJO

ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA

CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL

DOCTRINA

BIELSA Rafael, Derecho Administrativo, editorial Le Ley, 6^o edición, Buenos Aires, Argentina, 1980, Pág. 279.

DIEZ, Manuel M. "MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO" Editorial EDINO 2005. Pág. 56

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Pág. 63.

OYURANGEN RIZO, Armando. Manual Elemental de Derecho Administrativo. León Nicaragua. Universidad de nacional. Pg18

CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo, t. II, Argentina, Abelardo Perrot, 1994.

DROMI, José Roberto. Manual de Derecho Administrativo, Buenos Aires, t. 1, 1987.

Diccionario Jurídico Ambar, t. IV, Cuenca, Editorial Fondo de Cultura Ecuatoriana, 1999.

FIORINI, Bartolomé. Qué es el Contencioso, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1965.

GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo, 4ta. Ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2000.

GAMBOA, Jaime Santofimio 2003 Tomo II.

GRANJA GALINDO, Nicolás. Fundamentos de Derecho Administrativo, Loja, Talleres Gráficos UTPL, 1999.

MATEO, Ramón Martín. Manual de Derecho Administrativo, 21va. Ed., Madrid, Trivium SA, 2002.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, Editorial Porrúa, Argentina, 2002

MORALES TOBAR, Marco A. Derecho Procesal Administrativo. Primera Edición 2010 Editorial UTPL.

SECAIRA, Patricio. Curso Breve de Derecho Administrativo, Quito, Universitaria, 2004.

ZAVALA EGAS, Jorge. Derecho Administrativo, t. I, Guayaquil, Edino, 2005.

11. ANEXOS PROYECTO



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

CARRERA DE DERECHO

TEMA:

**“REFORMA AL ART. 629 DEL CÓDIGO DEL TRABAJO POR SU
CONTRADICCIÓN CON EL PRINCIPIO DE IMPUGNACIÓN DE LOS
ACTOS ADMINISTRATIVOS RECONOCIDO POR LA CONSTITUCIÓN
DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR”**

**PROYECTO DE TESIS PREVIO A
LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO
DE ABOGADA**

POSTULANTE: KATTY GARDENIA RIVERA GUAMÁN

DIRECTOR: AB. PHD. GALO STALIN BLACIO AGUIRRE

Loja - Ecuador

2014

1. TEMA

“REFORMA AL ART. 629 DEL CÓDIGO DEL TRABAJO POR SU CONTRADICCIÓN CON EL PRINCIPIO DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS RECONOCIDO POR LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR”

2. PROBLEMA

Nuestro Código del Trabajo que fue dictado el 5 de agosto de 1938 en el gobierno del General Alberto Enríquez Gallo y publicado en el Registro Oficial Nro. 78 al 81 con fechas 14 al 17 de noviembre de 1938, es una normativa con limitaciones y vacíos de orden estructural que hoy por hoy requieren ser subsanados a través de reformas urgentes.

Las relaciones de trabajo entre patrono o empresario y obrero o empleado permanentemente implican un ejercicio de control y regulación de la actividad laboral que es realizado por el Ministerio de Relaciones Laborales a través de sus dependencias a nivel regional y provincial como las Direcciones de Trabajo y Servicio Público, estas dependencias actúan en virtud de potestades legales y reglamentarias verificando que la relación de trabajo se efectúe dentro del marco del cumplimiento de obligaciones y observancia de derechos entre los sujetos parte de la relación de trabajo.

Dentro de este contexto, las autoridades administrativas como el Director del Trabajo y Servicio Público y los Inspectores de Trabajo luego de verificar por los diferentes medios que la ley les permite, el incumplimiento de obligaciones de carácter patronal dentro de una empresa, procede a imponer sanciones pecuniarias o multas conforme lo permite el Código del Trabajo y la demás normativa aplicable en materia laboral como el Mandato Constituyente Nro. 8, situación que no se cuestiona porque se encuentran en plena facultad para hacerlo; sin embargo, es necesario identificar la problemática que se deriva de las resoluciones de multa impuestas por la Dirección de Trabajo, por la prohibición de impugnar dichas sanciones prevista en forma expresa en el Código del Trabajo y que a continuación cito:

“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; mas, si hubiere sido impuesta por otra autoridad, se podrá apelar ante el Director Regional del Trabajo”

Ahora bien, la norma en referencia resulta totalmente incongruente con lo dispuesto en el Art. 173 de la Carta Magna que en forma clara y precisa reconoce vías legales para impugnar los actos administrativos expedidos por las autoridades de la institucionalidad pública que se encuentran en ejercicio de una función administrativa, refiriendo 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.”*

De aquí se desprende una importante contradicción normativa entre lo previsto por el Código del Trabajo en su art. 629 y la Constitución de la República en su art. 173; pues las multas impuestas vía resolución por la autoridad del trabajo antes referida tienen el carácter de actos administrativos que a la luz de la norma constitucional, de lo dispuesto en el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y de la doctrina jurídica son plenamente impugnables a través de los recursos administrativos reconocidos por nuestra legislación, y al impedirse o limitarse este derecho se está desconociendo en forma flagrante un importante principio procesal de carácter universal como lo es el principio de impugnación, derivando en una evidente afectación de derechos subjetivos del administrado, pues es indiscutible que se está evadiendo un procedimiento administrativo reconocido legítimamente y privándole a la persona natural o jurídica sancionada de la oportunidad de hacer valer sus derechos en sede administrativa, así como de intentar por medio del recurso administrativo, que la autoridad que dictó la multa la revoque o anule.

3. JUSTIFICACIÓN

La justificación para la realización del presente proyecto de investigación y la ejecución de la investigación jurídica, son de tipo académico, social y eminentemente de carácter jurídico.

La justificación académica se verifica por la importancia de tratar un tema inherente al Derecho Público, como es el caso de una parte importante del régimen jurídico contenido en la Constitución de la República y el Código del Trabajo y que tiene relación con la impugnación de los actos administrativos dictados por autoridades del trabajo, precisamente por la imperiosa necesidad de que los profesionales en formación adquieran destrezas y herramientas jurídicas en el área del derecho constitucional y administrativo para hacer efectivo el derecho de impugnación de resoluciones de multa cuando estas afectan derechos de los particulares; así mismo se está cumpliendo con las exigencias previstas en el Reglamento de Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, que regula la pertinencia del estudio investigativo jurídico con aspectos inherentes a las materias de Derecho Positivo, para optar por el grado de abogada.

Desde una perspectiva **social** lo que pretendo investigar desde mi perspectiva personal y crítica, está vulnerando un importante principio procesal de carácter universal como lo es el principio de impugnación en materia administrativa, así como los derechos constitucionales de las personas naturales y jurídicas que han sido sancionadas en forma pecuniaria, quienes al verse perjudicadas por las multas dictadas por la Dirección del Trabajo y con la prohibición expresa de poder impugnarlas, asumen en forma ilegítima obligaciones sin haberles permitido la oportunidad de la defensa, lo cual implica graves consecuencias de orden social como lo es el pago en forma indebida de valores, situación que afecta no solo económicamente sino que altera el equilibrio de las relaciones sociales dentro del medio laboral.

En el escenario **jurídico**, resulta imperioso demostrar e identificar el nivel de problemática existente al configurarse un caso de contradicción normativa de nuestro ordenamiento jurídico, como lo es la norma prevista en el Art. 626 del Código del Trabajo y el Art. 173 de la Constitución de la República; siendo que la norma ordinaria prohíbe la interposición de recursos administrativos respecto de las multas impuestas por el Director del trabajo, y por otra parte la norma constitucional faculta al interesado proceder a impugnar cualquier acto o resolución administrativa en las dos sedes que para el efecto están disponibles, la administrativa y la judicial.

Ante este problema resulta conveniente vislumbrar alternativas de propuestas normativas para sintonizar la norma de carácter ordinario con la que prima y prevalece que es la norma constitucional.

Por las justificaciones antes referidas, la problemática adquiere importancia y trascendencia académica, social y jurídica para ser investigada, a la vez que es factible realizarla con la aplicación de métodos, procedimientos y técnicas de investigación, además de suficientes fuentes de investigación bibliográfica, documental y de campo que aportarán para su análisis y discusión.

4. OBJETIVOS

4.1. OBJETIVO GENERAL

- ✓ Realizar un estudio jurídico, doctrinario y crítico de los medios de impugnación de los actos administrativos dictados por autoridades públicas en el Ecuador.

4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- ✓ Determinar la afectación de derechos subjetivos de las personas naturales y jurídicas sancionadas por actos administrativos dictados por la autoridad del trabajo, al impedirseles el derecho de impugnar dichas resoluciones.
- ✓ Identificar la contradicción normativa existente entre el Código del Trabajo y la Constitución de la República en cuanto se refiere a la impugnación de actos administrativos.
- ✓ Plantear una reforma al Art. 629 del Código del Trabajo para que se reconozca el principio y derecho de impugnación de actos administrativos tal como lo permite la Constitución de la República.

4.3 HIPÓTESIS

La prohibición expresa determinada en el Código del Trabajo en el Art. 629 respecto de la imposibilidad de impugnar las multas impuestas por la Dirección del Trabajo y Servicio Público afecta derechos constitucionales de personas naturales y jurídicas sancionadas, como el derecho a la defensa y al debido proceso administrativo, dejando sin efecto el principio procesal de impugnación.

5. MARCO TEÓRICO

Nuestro sistema jurídico al igual que en otros países se rige por principios procesales de carácter universal para alcanzar la tutela efectiva de los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos; en materia administrativa no es la excepción, hay un procedimiento administrativo que debe sustanciarse y una vía administrativa que existe precisamente para atacar las resoluciones dictadas por autoridades públicas cuando se presume que éstas afectan derechos.

NOCIONES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El Dr. Jorge Zavala Egas respecto del procedimiento administrativo manifiesta:

“El procedimiento administrativo es la sucesión ordenada de los actos constitutivos del cauce a través del cual se cumple la actividad de la administración pública dirigida derechamente a producir consecuencias en el mundo del derecho”

El administrativista Dromi sostiene que: *“El procedimiento administrativo es un instrumento de gobierno y de control. Cumple una noble función republicana: el ejercicio del poder por los carriles de la seguridad, la legalidad y la defensa de los derechos por las vías procesales recursivas o reclamativas”*

Podemos deducir que este procedimiento administrativo surge como una institución garantista tanto de la legalidad de actuación del órgano público, así como de los derechos de los administrados, al respecto Dromi señala: “La Tutela debe alcanzar al

individuo contra el Estado y al Estado contra el individuo”; de esta forma, se entiende que las acciones que en sede administrativa se instauran contra un sujeto pasivo de control o administrado, deben responder a exigencias formales y materiales donde se ponga de manifiesto la efectiva tutela administrativa, donde se verifique la observancia absoluta del debido proceso, según Manuel María Díez, el procedimiento administrativo “comprende el derecho a ser oído y el derecho a ofrecer y producir las pruebas de descargo de que quiera valerse”.

García Enterría opina que: *“(…) una de las principales técnicas constitutivas de garantías de la posesión jurídica del administrado es el procedimiento administrativo, el cual, tiene como misión garantizar al particular frente al poder público, pero también tiene la función de asegurar la concreción del bien público, es decir, cumple una doble función”.....*

El procedimiento administrativo viene a ser el conjunto de reglas jurídicas que regula el desenvolvimiento de los actos administrativos derivados de la autoridad pública administrativa, garantizando los derechos subjetivos de los administrados o sujetos de control. En el curso del procedimiento siempre intervienen la administración y el administrado, puede ser interno o externo, pero confluye una relación jurídica administrativa entre la parte que tiene el poder y la otra que se limita o tiene el deber de cumplir.

EL PRINCIPIO DE IMPUGNACIÓN

Uno de los principios procesales más importante es el de impugnación, el mismo que se hace efectivo a través de los recursos como medios idóneos y legítimos que se encuentran previstos y reconocidos por nuestro ordenamiento jurídico; por consiguiente es necesario revisar el antecedente mismo del medio de impugnación, tomando en consideración que los recursos han atravesado por una serie de etapas durante el proceso histórico, por ejemplo en el derecho antiguo los medios de impugnación o los recursos se tornaban improcedentes, debido al carácter religioso de las sanciones y decisiones;

Los conflictos y controversias materia de los juzgamientos, se los consideraba como una expresión de la divinidad, teniendo la resolución el carácter de infalible y definitiva, de cumplimiento impostergable, sin lugar a consideraciones o alegaciones a injusticias dentro del fallo, no siendo permitido de ninguna manera la más mínima posibilidad de enmienda del fallo;

Más adelante, en una etapa posterior surgen los recursos como un medio de revisión de la sentencia o resolución, marcándose un avance positivo en el área procesal del derecho, pues se empieza a permitir la recurrencia del fallo, su impugnación, la manera de poner a consideración de una instancia superior todo lo actuado, a objeto de poder obtener una rectificación o reforma de la sentencia.

El Diccionario AMBAR, define a la impugnación como: *“Acción o efecto de atacar o refutar un acto judicial, disposición testimonial, informe de peritos, con el objeto de obtener, su revocación o invalidación”*.¹⁸

El término impugnar implica contraposición y contradicción de las decisiones judiciales y administrativas emitidas por la autoridad, para tratar de obtener una rectificación del fallo.

El profesor Herman Jaramillo enseña que: *“...La impugnación tiene por objeto restituir la legitimidad del obrar administrativo, a fin de restablecer la vigencia plena del derecho vulnerado. Se puede impugnar actos administrativos interlocutorios o de mero trámite o actos definitivos que haya o no causado estado. Cuando la impugnación se dirige en contra de un organismo público se utiliza la vía de los recursos administrativos llamados: recurso de revisión, recurso de apelación, o recurso de nulidad.”*¹⁹

EL DERECHO A IMPUGNAR EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

¹⁸ *Diccionario Jurídico Ámbar*, t. IV, Cuenca, Editorial Fondo de Cultura Ecuatoriana, 1999, Pág. 121.

¹⁹ JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman. *Ob. Cit.* 1999, Pág. 212.

El derecho de impugnación se encuentra plenamente reconocido por la Constitución de la República en su Art. 173, el mismo que señala: *“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.”*; quedando así previsto en forma incontrastable la facultad de las personas para recurrir de una decisión administrativa a través de los medios de impugnación.

ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA (ERJAFE)

La normativa secundaria sobre el derecho de impugnar también es precisa, siendo que el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, instrumento normativo cuyo objeto es regular los procedimientos administrativos internos de las instituciones que integran la administración pública central e institucional, establece lo siguiente:

Art. 69. “Impugnación. Todos los actos administrativos expedidos por los órganos y entidades sometidos a este estatuto serán impugnables en sede administrativa o judicial. La impugnación en sede administrativa se hará de conformidad de este Estatuto. La impugnación en sede judicial se someterá a las disposiciones legales aplicables. En todo caso, quien se considere afectado por un acto administrativo lo podrá impugnar judicialmente ante el respectivo Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de manera directa. No será necesario para el ejercicio de este derecho el que haya precedido reclamación administrativa previa la misma que será optativa”.

De esta forma se puede afirmar que la impugnación administrativa es un requisito previo a la impugnación judicial y tiene lugar a través de recursos señalados en el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE); estos son el recurso de reposición, el de apelación y extraordinario de revisión.

La reclamación administrativa entonces es un remedio procesal para la impugnación de actos, hechos u omisiones del Estado, por lo que, el administrado tendrá que acudir a la vía de los recursos para salvaguardar sus derechos.

El recurso administrativo para varios autores es un acto jurídico y no un Derecho, diferenciándolo de la orientación constitucional que como derecho de petición ostenta el administrado; sin embargo como recurso constituye un medio de defensa de éste, que le permite ser parte en el procedimiento declarativo de impugnación singularizado con la afectación de un derecho subjetivo o interés legítimo.

En conclusión la impugnación administrativa es una alternativa previa a la impugnación judicial y tiene lugar a través de recursos y reclamaciones administrativas; de los recursos señalados en el ERJAFE, tienen el carácter de ordinarios: el de reposición el de apelación; y de extraordinario: el recurso de revisión; quedando claro entonces que en el procedimiento administrativo los administrados pueden impugnar la voluntad administrativa por la vía de recursos y reclamaciones, que son los medios para el efectivo ejercicio de los derechos constitucionales.

EL RECURSO DE REPOSICIÓN

El Art. 174 del ERJAFE refiere que los actos administrativos que no ponen fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente, a elección del recurrente, en reposición ante el mismo órgano de la administración que los hubiera dictado o ser impugnados directamente en apelación ante los ministros de Estado o ante el máximo órgano de dicha administración. Son susceptibles de este recurso los actos administrativos que afecten derechos subjetivos directos del administrado.

EL RECURSO DE APELACIÓN

El mismo instrumento normativo en relación a este recurso indica que las resoluciones y actos administrativos, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en apelación ante los ministros de Estado o ante el máximo órgano de dicha administración.

El recurso de apelación podrá interponerse directamente sin que medie reposición o también podrá interponerse contra la resolución que niegue la reposición. De la negativa de la apelación no cabe recurso ulterior alguno en la vía administrativa.

EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

El Art. 178 del Estatuto en mención respecto del recurso extraordinario de revisión señala que los administrados o los Ministros de Estado o las máximas autoridades de la Administración Pública Central autónoma, en el caso de resoluciones expedidas por dichos órganos, por sus subordinados o por entidades adscritas, podrán interponerlo ante los ministros de Estado o las máximas autoridades de la Administración Pública Central autónoma la revisión de actos o resoluciones firmes cuando concurren alguna de las causas siguientes:

- e) *“Que hubieren sido dictados con evidente error de hecho o de derecho, que aparezca de los documentos que figuren en el mismo expediente o de disposiciones legales expresas;*
- f) *Cuando con posterioridad aparecieren documentos de valor trascendental ignorados al expedirse el acto o resolución que se trate;*
- g) *Cuando en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios falsos declarados en sentencia judicial, anterior o posterior a aquella resolución; y,*
- h) *Cuando la resolución se hubiere expedido como consecuencia de uno o varios actos cometidos por funcionarios o empleados públicos tipificados como delito y así declarados en sentencia judicial firme”.*

Con este antecedente se puede comprender que los recursos de reposición, apelación y el extraordinario de revisión se encuentran regulados en el ERJAFE, su naturaleza, objeto y fines nos permiten conocer su naturaleza, las características propias, circunstancias y requisitos para su procedencia así mismo se encuentran precisados; con estos recursos cualquier persona que se sienta afectada por un acto o resolución administrativa expedida por una autoridad pública, puede comparecer para hacer valer sus derechos ante el órgano administrativo que dictó el acto, haciendo efectivo el derecho de impugnar previsto en nuestro ordenamiento jurídico y en el derecho comparado.

6. METODOLOGÍA

6.1 Métodos

En el proceso de investigación jurídica se aplicará el método científico, entendido como el camino a seguir para encontrar la verdad acerca de una problemática determinada.

El método científico aplicado a las ciencias jurídicas implica la determinación del tipo de investigación jurídica que se pretende realizar; en el presente caso me propongo realizar una investigación "socio-jurídica", que se concreta en una investigación del Derecho tanto en sus caracteres sociológicos como dentro del sistema jurídico, esto es, relativa al efecto social que cumple la norma o a la carencia de ésta en determinadas relaciones sociales o individuales.

6.2 Procedimientos y Técnicas

Serán los procedimientos de observación, análisis y síntesis los que requiere la investigación jurídica propuesta, auxiliados de técnicas de acopio teórico como el fichaje bibliográfico o documental; y, de técnicas de acopio empírico, como la encuesta y la entrevista.

El estudio de casos judiciales reforzará la búsqueda de la verdad objetiva sobre la problemática. La investigación de campo se concretará a consultas de opinión a personas conocedoras de la problemática, previo muestreo poblacional de por lo menos treinta profesionales del derecho en libre ejercicio para la aplicación de la encuesta y tres especialistas en la materia para la entrevista; en ambas técnicas se plantearán cuestionarios derivados de la hipótesis, cuya operativización partirá de la determinación de variables e indicadores.

Los resultados de la investigación empírica se presentarán en gráficas con las respectivas deducciones derivadas del análisis de los criterios y datos concretos, que servirán para la verificación de objetivos e hipótesis y para arribar a conclusiones y recomendaciones.

7. CRONOGRAMA

ACTIVIDADES TIEMPO	PERÍODO 2014																											
	Marzo				Abril				Mayo				Junio				Julio				Agosto				Septiembre			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Selección y Definición del Problema Objeto de Estudio.			—	—																								
Elaboración del Proyecto de Investigación y aprobación.					—	—	—	—																				
Investigación Bibliográfica.									—	—	—	—																
Confrontación de los Resultados de la Investigación con los Objetivos e Hipótesis.													—	—	—	—												
Conclusiones, Recomendaciones y Propuesta Jurídica.																	—	—	—	—								
Redacción del Informe Final, revisión y corrección.																					—	—	—	—				
Presentación del Informe Final de Tesis																									—	—		
Sustentación ante el Tribunal de Grado																											—	—
Grado Oral y Acto de Investidura																											—	—

8. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

8.1. Recursos Humanos

Director de Tesis: Ab. PhD. Galo Stalin Blacio Aguirre

Encuestados: 30 abogados en libre ejercicio

Postulante: Katty Gardenia Rivera Guamán.

8.2. Recursos Materiales y costos

Materiales	Valor
Libros	100,00
Separatas de Texto	30,00
Hojas	50,00
Copias	50,00
Internet	100,00
Levantamiento de texto, impresión y encuadernación	600,00
Transporte	50,00
Imprevistos	200,00
Total	1180,00

8.3. Financiamiento

El costo total del trabajo investigativo será financiado con recursos propios de la autora del presente proyecto.

9. BIBLIOGRAFÍA

NORMATIVA

- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR 2008
- ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA
- CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL
- REGLAMENTO DE CONTROL DE LA DISCRECIONALIDAD DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DOCTRINA

- BIELSA Rafael, Derecho Administrativo, editorial Le Ley, 6º edición, Buenos Aires, Argentina, 1980, Pág. 279.
- DIEZ, Manuel M. "MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO" Editorial EDINO 2005. Pág. 56
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Pág. 63.
- OYURANGEN RIZO, Armando. Manual Elemental de Derecho Administrativo. León Nicaragua. Universidad de nacional. Pg18
- CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo, t. II, Argentina, Abelardo Perrot, 1994.
- DROMI, José Roberto. Manual de Derecho Administrativo, Buenos Aires, t. 1, 1987.
- Diccionario Jurídico Ambar, t. IV, Cuenca, Editorial Fondo de Cultura Ecuatoriana, 1999.
- FIORINI, Bartolomé. Qué es el Contencioso, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1965.
- GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo, 4ta. Ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2000.
- GAMBOA, Jaime Santofimio 2003 Tomo II.
- GRANJA GALINDO, Nicolás. Fundamentos de Derecho Administrativo, Loja, Talleres Gráficos UTPL, 1999.
- HARPELIN, David Andrés. Derecho Procesal Administrativo. 2005 Tomo I.
- JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman. Manual de Derecho Administrativo. 1986.
- LUQUI, Roberto Enrique. Revisión Judicial de la Actividad Administrativa, Tomo 2, Buenos Aires, Astrea, 2005
- MATEO, Ramón Martín. Manual de Derecho Administrativo, 21va. Ed., Madrid, Trivium SA, 2002.

- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, Editorial Porrúa, Argentina, 2002
- MORALES TOBAR, Marco A. Derecho Procesal Administrativo. Primera Edición 2010 Editorial UTPL.
- PENAGOS, Gustavo. Derecho Administrativo. Tomo II Parte especial 1995 Ediciones Doctrina y Ley
- RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General, 12va. Ed., Bogotá, Temis S.A., 2000.
- ROJAS FRANCO, Enrique Enrique Rojas Franco, Derecho Administrativo y Derecho Procesal Administrativo, Guayaquil, Edilex, 2007
- SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo El acto administrativo procedimiento, eficacia y validez. Volumen 2 4ta. Edición, Publicación Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003
- SECAIRA, Patricio. Curso Breve de Derecho Administrativo, Quito, Universitaria, 2004.
- ZAVALA EGAS, Jorge. Derecho Administrativo, t. I, Guayaquil, Edino, 2005.

ANEXOS



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA (MED)
CARRERA DE DERECHO

ENCUESTAS DIRIGIDAS A ABOGADOS EN LIBRE EJERCICIO

SEÑOR PROFESIONAL DEL DERECHO EN LIBRE EJERCICIO, SÍRVASE CONTESTAR LAS SIGUIENTES INTERROGANTES CON EL OBJETO DE SUSTENTAR MI PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN JURÍDICA PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADA Y QUE TIENE RELACIÓN CON LA REFORMA AL ART. 629 DEL CÓDIGO DEL TRABAJO POR SU CONTRADICCIÓN CON EL PRINCIPIO DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS RECONOCIDO POR LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.

1. ¿Considera Usted que el Código del Trabajo amerita reformas urgentes para garantizar efectivamente los derechos de las partes que intervienen en la relación laboral?

.....
.....

2. ¿Considera que existe una contradicción jurídica entre el art. 629 del Código del Trabajo y el art. 173 de la Constitución de la República respecto del derecho para impugnar actos administrativos dictados por autoridades públicas?

.....
.....

3. ¿Está de acuerdo Usted en que las multas impuestas por la autoridad del trabajo a los empleadores que han incumplido sus obligaciones de carácter patronal tienen el carácter de actos administrativos?

.....
.....

4. ¿Considera Usted que la disposición del art. 629 del Código del Trabajo que prohíbe interponer recursos respecto de las multas impuestas por la Dirección del Trabajo vulnera el derecho de impugnación reconocido en forma expresa por la Constitución de la República?

.....
.....

5. ¿Está de acuerdo en que la Asamblea Nacional reforme el art. 629 del Código del Trabajo permitiendo a las personas naturales y jurídicas sancionadas por la Autoridad de Trabajo, la interposición de recursos administrativos para impugnar las multas impuestas?

.....
.....

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

ÍNDICE

CERTIFICACIÓN	II
AUTORÍA	III
CARTA DE AUTORIZACIÓN	IV
DEDICATORIA	V
AGRADECIMIENTO	VI
TABLA DE CONTENIDOS	VII
1. TÍTULO	1
2. RESUMEN	2
2.1. ABSTRACT	4
3. INTRODUCCIÓN	6
4. REVISIÓN DE LITERATURA	9
4.1. MARCO CONCEPTUAL	9
4.1.1. CONCEPTO DE DERECHO INDIVIDUAL DEL TRABAJO	9
4.1.2. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN	11
4.1.3. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	12
4.1.4. CONCEPTO DE POTESTAD SANCIONADORA	14
4.1.5. CONCEPTO DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA	16
4.1.6. CONCEPTO DEL DERECHO DE IMPUGNACIÓN	18
4.1.7. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	20
4.2. MARCO DOCTRINARIO	22
4.2.1. ANTECEDENTES Y SURGIMIENTO DEL CÓDIGO DEL TRABAJO ECUATORIANO	22
4.2.2. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA LABORAL	25
4.2.3. PRINCIPIOS DEL DERECHO DE IMPUGNACIÓN	28
4.2.3.1. REVISIÓN DE LOS ACTOS PROCESALES	28
4.2.3.2. INTERÉS DEL PERJUDICADO O AGRAVIADO	28
4.2.3.3. EL REVISOR DEBE CIRCUNSCRIBIRSE AL VICIO O ERROR DENUNCIADO	29
4.2.3.4. PROHIBICIÓN DE LA “REFORMATIO IN PEJUS”	29
4.2.3.6. CONCURRENCIA DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA	30

4.2.4.	ÁMBITO DE CONTROL Y REGULACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES EN EL ECUADOR	30
4.2.5.	POLÍTICAS PÚBLICAS DEL MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES	31
4.3.	MARCO JURÍDICO	33
4.3.1.	EL MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES Y SUS DEPENDENCIAS DESCONCENTRADAS	33
4.3.2.	LAS OBLIGACIONES PATRONALES DEL EMPLEADOR	36
4.3.4.	SANCIONES ADMINISTRATIVAS O MULTAS DE ACUERDO AL CÓDIGO DEL TRABAJO	40
4.3.5.	LAS MULTAS IMPUESTAS POR LA AUTORIDAD DEL TRABAJO DE ACUERDO AL MANDATO CONSTITUYENTE NRO. 8	44
4.3.6.	EL DERECHO A IMPUGNAR EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO.	45
	ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA (ERJAFE)	46
4.3.7.	EL RECURSO DE REPOSICIÓN	47
4.3.8.	EL RECURSO DE APELACIÓN	48
4.3.9.	EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN	49
4.4.	LEGISLACIÓN COMPARADA	51
4.4.1.	CHILE	51
4.4.2.	MEXICO	52
4.4.3.	VENEZUELA	54
5.	MATERIALES Y MÉTODOS	58
5.1.	MATERIALES	58
5.2.	MÉTODOS	58
5.3.	PROCEDIMIENTOS Y TÉCNICAS	59
6.	RESULTADOS	61
6.1.	ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS	61
7.	DISCUSIÓN	71
7.1.	Verificación de Objetivos	71
7.2.	CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS	73
7.3.	FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA LA PROPUESTA DE REFORMA LEGAL	74

8.	CONCLUSIONES	78
9.	RECOMENDACIONES	80
9.1.	PROYECTO DE REFORMA LEGAL AL CÓDIGO DEL TRABAJO	82
10.	BIBLIOGRAFÍA	84
11.	ANEXOS PROYECTO	85
	ÍNDICE	102