



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

**ÁREA SOCIOHUMANÍSTICA**

**MAGISTER EN DERECHO MENCIÓN DERECHO**

**PROCESAL**

TRABAJO DE TITULACIÓN

Análisis de la naturaleza jurídica y el tratamiento del visto bueno en la fase de impugnación; en divergencia con el acto administrativo

Autor (a): Narváez Abad, Luis Antonio

Director (a): Herrera Vázquez, María Augusta

LOJA - ECUADOR  
2020



*Esta versión digital, ha sido acreditada bajo la licencia Creative Commons 4.0, CC BY-NC-SA: Reconocimiento-No comercial-Compartir igual; la cual permite copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, mientras se reconozca la autoría original, no se utilice con fines comerciales y se permiten obras derivadas, siempre que mantenga la misma licencia al ser divulgada. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>*

2020

## **Aprobación del director del trabajo de titulación**

Loja, lunes, 31 de agosto, de 2020

Magister.

Paul Javier Moreno Quizhpe, Mgs

**Coordinador de programa de posgrados**

Ciudad.-

De mi consideración:

El presente trabajo de titulación denominado: "Análisis de la naturaleza jurídica y el tratamiento del visto bueno en la fase de impugnación; en divergencia con el acto administrativo", realizado por Narváez Abad, Luis Antonio, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, por cuanto se aprueba la presentación del mismo. Así mismo, doy fe que dicho trabajo de titulación ha sido revisado por la herramienta antiplagio institucional.

Particular que comunico para los fines pertinentes.

Atentamente.

Firma.....

Herrera Vázquez, María Augusta, Mgs.  
C.I: 1104422843

### **Declaración de autoría y cesión de derechos**

“Yo, Luis Antonio Narváez Abad, declaro y acepto en forma expresa lo siguiente:

- Ser autor del Trabajo de Titulación denominado: “Análisis de la naturaleza jurídica y el tratamiento del Visto Bueno en la fase de impugnación, en divergencia con el acto administrativo”, del Programa de posgrados de la Maestría en Derecho mención Derecho Procesal específicamente de los contenidos comprendidos en: Introducción, Capítulo 1. Terminación de la relación laboral, Capítulo 2. El acto Administrativo, Capítulo. 3. Análisis de casos en relación a la impugnación del Visto Bueno, Capítulo 4. Conclusiones y Recomendaciones, siendo la Mgs. María Augusta Herrera Vásquez, directora del presente trabajo; y, en tal virtud, eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones judiciales o administrativas, en relación a la propiedad intelectual. Además, ratifico que las ideas, conceptos, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo son de mi exclusiva responsabilidad.
- Que mi obra, producto de mis actividades académicas y de investigación, forma parte del patrimonio de la Universidad Técnica Particular de Loja, de conformidad con el artículo 20, literal j), de la Ley Orgánica de Educación Superior; y, artículo 91 del Estatuto Orgánico de la UTPL, que establece: “Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”.
- Autorizo a la Universidad Técnica Particular de Loja para que pueda hacer uso de mi obra con fines netamente académicos, ya sea de forma impresa, digital y/o electrónica o por cualquier medio conocido o por conocerse, sirviendo el presente instrumento como la fe de mi completo consentimiento; y, para que sea ingresada al Sistema Nacional de

Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública, en cumplimiento del artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Firma.....

Autor: Luis Antonio Narváez Abad

C.I.: 0703178418

## **Dedicatoria**

A Dios y a la Santísima Virgen de El Cisne por haberme concedido la salud y la sabiduría para culminar con éxito la meta planteada.

A mis queridos padres por haberme inculcado la dedicación al estudio.

A mi amada esposa, a mis hijos, que supieron concederme su tiempo, brindándome su apoyo permanente para desarrollar mi trabajo de investigación.

## **Agradecimiento**

Mi agradecimiento sincero a la Universidad Técnica Particular de Loja, por haberme admitido como estudiante, por concederme la oportunidad para cursar y culminar mis estudios de cuarto nivel en la especialidad de mi predilección.

A las autoridades, a mis profesores y especialmente a la Mgs. María Augusta Herrera Vázquez, por su apoyo desinteresado, orientación, guía y dirección en el desarrollo del proyecto de investigación.

## Índice de contenido

Carátula .....	I
Aprobación del director del trabajo de titulación .....	II
Declaración de autoría y cesión de derechos.....	III
Dedicatoria.....	V
Agradecimiento .....	VI
Índice de contenido .....	VII
Resumen .....	1
Abstract.....	2
Introducción .....	3
<b>Capítulo Uno .....</b>	<b>5</b>
1. Terminación de la relación laboral .....	5
1.1. Definición .....	5
1.1.1 <i>Formas legales para la terminación del contrato individual de trabajo</i> .....	9
1.2. El Visto Bueno.....	13
1.2.1. <i>Evolución histórica</i> .....	13
1.2.2 <i>Definición</i> .....	19
1.2.3 <i>Causales del Visto Bueno</i> .....	21
1.2.4. <i>Procedimiento</i> .....	30
1.2.5 <i>Efectos jurídicos en el empleador y trabajador</i> .....	34
1.2.5.1 Efecto jurídico en relación con el trabajador. ....	35
1.2.5.2 Efecto jurídico en relación al empleador. ....	36
1.2.6 Impugnación .....	37
12.6.1 Definición.....	37
1.2.6.2 Normativa y procedimiento de la impugnación del visto bueno. ....	43
<b>Capítulo Dos.....</b>	<b>46</b>
2. Acto administrativo .....	46
2.1. Definición .....	46
2.1.1 <i>Procedimiento</i> .....	47
2.1.2 <i>Impugnación</i> .....	54
2.2. Análisis comparativo de la impugnación de visto bueno en divergencia con el acto administrativo.....	59
2.3. Legislación comparada.....	62
2.3.1. <i>La regulación del visto bueno en la legislación laboral mexicana</i> .....	62
2.3.2 <i>La regulación del visto bueno en la legislación laboral de Panamá.</i> .....	68



<b>Capítulo tres</b> .....	<b>.75</b>
3.1 Análisis de casos en relación a la impugnación del Visto Bueno .....	75
<b>Capítulo Cuarto</b> .....	<b>91</b>
4. 1. Conclusiones:.....	91
4.2. Recomendaciones.....	93
<b>Referencias</b> .....	<b>96</b>

## Resumen

El visto bueno permite terminar el vínculo laboral entre empleador y trabajador, habilitada por cualquiera de las partes previa solicitud al Inspector del Trabajo, singularizando la causal o causales subsumidas a los hechos alegados, a justificarse durante la diligencia de investigación, permitiéndole a la autoridad del trabajo aceptarlas o rechazarlas, al ser aceptada se concluirá la relación laboral; y, al ser negada se mantendrá el contrato de trabajo. La resolución del Visto Bueno, podrán impugnarla ante el Juez del Trabajo; el juzgador la apreciará como informe conjuntamente con las pruebas producidas en juicio, al ser emitida por autoridad pública competente, lleva implícita la naturaleza de acto administrativo, entrando en discusión su estructura legal, siendo necesario activar la acción legal, ante la jurisdicción contenciosa administrativa, para la realización del control de legalidad del acto. Del análisis doctrinario, normativo y jurisprudencial se ha logrado establecer que el visto bueno a pesar de ser un trámite administrativo adopta un procedimiento distinto al acto administrativo, denotándose que la norma que lo regula no es suficiente para garantizar la tutela judicial efectiva de las partes.

*Palabras claves:* Visto bueno, Impugnación, Acto administrativo.

## **Abstract**

The approval allows the termination of the employment relationship between employer and worker, authorized by any of the parties upon request to the Labor Inspector, singling out the cause or causes subsumed to the alleged facts, to be justified during the investigation, allowing the authority of the work to accept or reject them, when accepted the employment relationship will be concluded; and, when denied, the employment contract will be maintained. The resolution of the Approval may be challenged before the Labor Judge; The judge will assess it as a report together with the evidence produced in court, as it is issued by a competent public authority, it implies the nature of an administrative act, its legal structure entering into discussion, being necessary to activate legal action, before the contentious administrative jurisdiction, to carry out the legality control of the act. From the doctrinal, normative and jurisprudential analysis, it has been established that the approval, despite being an administrative procedure, adopts a different procedure from the administrative act, denoting that the norm that regulates it is not sufficient to guarantee the effective judicial protection of the parties.

Keywords: Approval, Challenge, Administrative act.

## Introducción

La presente investigación surge de la necesidad de profundizar el estudio sobre la terminación del contrato de trabajo mediante Visto Bueno, partiendo del análisis de la naturaleza jurídica de su etapa de impugnación y si ésta diverge del acto administrativo.

Las acciones contrarias a la ley devienen del incumplimiento de los deberes y/o obligaciones quebrantando la armonía, la confianza y el equilibrio pilares fundamentales para la conservación del acuerdo contractual; su deterioro la vuelve conflictiva e insostenible que la afectada/o podría solicitar al Inspector del trabajo el Visto Bueno.

Ante tal escenario los objetivos propuestos en la investigación permitieron analizar la normativa, la doctrina y la jurisprudencia que determina al Visto Bueno como figura legal de terminación del contrato de trabajo; conocer su procedimiento en el ámbito administrativo y judicial; realizar el estudio de casos de impugnación; determinar sus repercusiones sociales, legales; y, establecer el por qué el procedimiento del Visto Bueno es distinto al del acto administrativo a pesar de que proviene de un trámite administrativo.

Al constituirse el derecho laboral en un derecho social se encuentra inmerso en las normativas constitucionales y legales a nivel universal, constituyéndose aquello en una fortaleza para el análisis, al contar con doctrina, jurisprudencia y el derecho comparado que permitió sin mayor dificultad contar con los medios de investigación suficientes para desarrollar el trabajo.

La metodología empleada permitió la consecución de los objetivos propuestos empleando el método inductivo que condujo al análisis, el deductivo que dirigió a la síntesis; el analítico que ayudó a tener una visión pura de los conocimientos jurídicos; y, el método sintético que coadyuvó a optimizar el razonamiento ordenado, metódico y breve, afianzando la investigación y la experiencia de casos analizados, su efectividad jurídica y el distanciamiento del acto administrativo.

En el primer capítulo se analiza la terminación de la relación laboral, sus formas legales, la evolución histórica, definiciones, las causales, el procedimiento, los efectos jurídicos, la impugnación ante el juez de trabajo, la normativa, el trámite y el procedimiento que permite a las partes procesales la tutela de sus derechos.

En el segundo capítulo se trata el acto administrativo, su procedimiento, la impugnación, se realiza el análisis comparativo de la impugnación del Visto bueno y su divergencia con el acto administrativo, además se recurre a la legislación comparada de México y Panamá, lo que permitió conocer que dichas normativas constitucionales y legales reconocen al trabajo como un derecho social protegido por el Estado.

En el tercer capítulo se desarrolla estudios de casos de impugnación en sede judicial, cuyas sentencias tienen efectos diferentes para las partes; en el caso que el trabajador ejercite la acción, la aceptación opera el despido intempestivo y para el caso del empleador se produce la terminación del contrato.

En el cuarto capítulo se plasma la conclusiones y recomendaciones que recogen las experiencias y conocimientos que conllevaron a una decisión firme sobre lo analizado y realizar aportes sustentados en la norma constitucional, el derecho laboral, la doctrina y la jurisprudencia en el ámbito laboral y de lo contencioso administrativo.

El trabajo de investigación por su contenido y análisis permitirá que abogados, estudiantes de derecho y la sociedad en general de una forma clara y sencilla conozcan la forma legal de terminar el contrato de trabajo, que en el fondo no puede ser justa pero que la ley la permite. Así mismo se destaca la importancia y el cuestionamiento del por qué la resolución del Visto bueno siendo administrativo su tratamiento, es distinto al del acto administrativo.

## Capítulo Uno

### Terminación de la relación laboral

#### 1.1 Definición

Jurídicamente entre el empleador y trabajador se entrelaza una relación jurídica sobrevinida de su prestación de servicios lícitos y personales bajo relación de dependencia, esta relación laboral se formaliza a partir de un acuerdo o convenio contractual.

El contrato laboral es el que tiene por objeto la prestación continuada de servicios personales y de carácter económico; mediante éste, una de las partes da una remuneración o recompensa a cambio de disfrutar bajo su dependencia o dirección, de la actividad profesional de otra persona. (Osorio, 1981, pág. 141)

A la relación laboral se la concibe como aquel vínculo jurídico regulado por la norma laboral, que se origina incluso sin existir físicamente un acuerdo contractual, se configura únicamente con la existencia del sentido de dependencia y subordinación de tracto sucesivo entre trabajador y empleador, esta relación obrero-patronal únicamente puede llegar a su terminación por causales expresas.

La relación laboral se perfecciona mediante la suscripción de un contrato individual de trabajo, no obstante, la legislación contempla contratos laborales de tipo tácitos. Del vínculo jurídico de la contratación laboral subyacen derechos, intereses y obligaciones de las partes, el jurista Cabanellas de le Torres, Guillermo (1993) concibe a la contratación laboral en los siguientes términos:

“Aquel que tiene por objeto la prestación retribuida de servicios de carácter económico, ya sean industriales, mercantiles o agrícolas. Más técnicamente cabe definir así: el que tiene por objeto la prestación continuada de servicios privados y con carácter económico, y por el cual de las partes dar una remuneración o recompensa a cambio

de disfrutar a servirse, bajo su dependencia o dirección, de la actividad profesional de otra". (p. 380)

El Código del Trabajo (2020), establece acertadamente que:

Contrato individual de trabajo es el convenio en virtud del cual una persona se compromete con otra u otras a prestar sus servicios lícitos y personales, bajo su dependencia, por una remuneración fijada por el convenio, la ley, el contrato colectivo o la costumbre. (Art. 8)

De esta definición podemos extraer ciertos elementos comunes e indispensables que deben estar presentes en toda relación contractual entre empleador y trabajador.

1. El acuerdo de voluntades, se trata de un acto consciente y voluntario por las partes; en el cual no puede existir vicios del conocimiento como: error, fuerza o dolo.
2. La prestación de servicios lícitos y personales por parte del trabajador implica la ejecución de una actividad laboral permitida por la ley, las buenas costumbres y la moral, el ejercicio de su labor debe ser por sí mismo y no por delegación a terceros.
3. El vínculo jurídico del trabajador respecto del empleador se genera por la prestación permanente, única y exclusiva de su actividad laboral, a favor de una o varias personas de quien o quienes depende jerárquica y económicamente.
4. La actividad laboral debe ser remunerada económica, por mandato constitucional se prohíbe desempeñar una relación laboral a título gratuito.

En la actualidad y en concordancia a las variables del mercado laboral se constata un desequilibrio y disparidad de fuerzas que convergen al instante de formalizar y más aún en las formas de extinguir la relación laboral especialmente por parte del empleador, en los que se desconoce derechos fundamentales y el conjunto de prerrogativas atribuidas por el sistema jurídica al sector obrero.

La eficacia jurídica de la relación laboral exige la existencia de ciertos presupuestos que se configuran al momento de que se establece la relación laboral mediante contrato individual, a partir de este instante el trabajador adquiere derechos de irrenunciables, toda estipulación en contrario es nula, tal como lo prescribe el Código del Trabajo (2020): “Irrenunciabilidad de derechos. Los derechos del trabajador son irrenunciables. Será nula toda estipulación en contrario” (Art. 4).

Por renuncia de derechos se entiende el acto en virtud del cual el titular se despoja de algunos derechos que le corresponden y le han sido atribuidos por el ordenamiento jurídico. En las relaciones laborales están comprometidos los intereses individuales del trabajador, los del entorno familiar y los de la sociedad en general: la duración máxima de la jornada laboral, el derecho a vacaciones, al fondo de reserva, indemnizaciones por riesgos del trabajo, etc.; son derechos irrenunciables y serán siempre tomados en consideración y de conformidad al principio pro-operario.

En cuanto a la intangibilidad, por disposición constitucional el Estado se encuentra obligado a garantizar la intangibilidad de los derechos reconocidos a los trabajadores, bajo ninguna circunstancia pueden ser disminuidos, desconocidos o trastocados. La aplicación de este principio es defendida firmemente por los trabajadores, especialmente por las organizaciones sindicales, usualmente en la contratación colectiva se establecen en forma progresiva, mejoras y beneficios laborales superiores a los contemplados en la contratación individual.

La terminación laboral se produce cuando se efectiviza una causal establecida en el sistema legal vigente, de esta forma se pone fin a la relación jurídica existente entre trabajador y empleador. El laborista argentino Caldera, R. (1984) en cuanto a la terminación de la relación laboral expresa:



A diferencia de lo que ocurre con otras relaciones jurídicas, uno de los momentos más fecundos, en el Derecho Laboral es el de la extinción de la relación que ha existido entre un patrono y un trabajador. La necesidad de proteger al trabajador en el momento en que se encuentre sin ocupación por una circunstancia de que no sea culpable, el deseo de amparar también justamente al patrono contra una ruptura abusiva por parte del trabajador y el propósito de dar a éste un interés de permanencia en la empresa y recompensarle por la colaboración prestada durante largo tiempo, han suscitado una cuidadosa regulación jurídica que atribuye a la terminación de la relación de trabajo diversas consecuencias, según la causa que la hubiere motivado.

(p. 334)

Por medio de la figura jurídica de la terminación laboral se disuelve las relaciones de trabajo, acogiéndose taxativamente al tenor literal del artículo 169 del Código del Trabajo, la consecuencia directa de la terminación es poner fin a la relación de trabajo, por lo que desaparece la relación de subordinación y las obligaciones derivadas de este vínculo.

La relación laboral se extingue cuando se produce una causa que jurídicamente pone fin a la relación existente entre trabajador y empleador haciendo cesar sus efectos jurídicos, la terminación laboral puede acontecer por el mutuo consentimiento de las partes (empleador-trabajador) o bien, a consecuencia de un hecho que afecte al empleado y que lo imposibilite para seguir prestando sus servicios, tal es el caso de la muerte o de la incapacidad física o mental.

La regulación jurídica de la terminación laboral tiene como objeto principal proteger los interés y derechos irrenunciables del trabajador ante un despido intempestivo sin compensación alguna o cuando medie una causal de terminación no contemplada en la legislación vigente; protege los derechos e interés patrimoniales y comerciales del empleador ante una ruptura abusiva por parte del trabajador; genera una percepción de estabilidad laboral y permanencia de conformidad al carácter de tracto sucesivo de la relación laboral.

Se extingue la relación laboral más no el contrato de trabajo, puesto que las consecuencias jurídicas se operan cuando la situación de dependencia o subordinación cesan definitivamente. El contrato laboral cronológicamente puede terminar, pero si la relación de dependencia continua esta debe ser reconocida en virtud de la irrenunciabilidad de derechos laborales.

### **1.1.1 Formas legales para la terminación del contrato individual de trabajo.**

La relación laboral generalmente se ha visto inmersa en una serie de conflictos nacientes del comportamiento o conductas que adoptan tanto el empleador o el trabajador, ocasionando desequilibrios entre las partes, actuaciones que irrumpen las relaciones de reciprocidad y de confianza que deben prevalecer entre ellos y que pueden quebrantar las cláusulas contractuales que son de carácter obligatoria para las partes. Este visibiliza que el vínculo laboral existente no corresponde especificación al desarrollo propio de la actividad de la fuerza laboral sino que lleva consigo la ejecución de acciones que no pueden apartarse de los principios éticos y la buena fe, que se constituyen en el soporte para el desenvolvimiento de los actos y que éstos surten efectos jurídicos.

Las obligaciones contractuales son compromisos asumidos por las partes, por un lado el trabajador acuerda con el auxilio de su fuerza o conocimiento ejecutar un determinado trabajo y consciente estar bajo la dirección y el control del empleador y que éste en compensación asume la responsabilidad de garantizarle un ambiente adecuado y seguro para el desarrollo de las actividades y cancelar de forma oportuna una remuneración que previamente ha sido conforme a la ley pactada por las partes.

Cuando se interrumpe las buenas relaciones laborales o se llega a incumplir las obligaciones o compromisos durante el efectivo desarrollo del trabajo conforme a las condiciones establecidas por las partes se afecta directamente el rendimiento de la actividad a ejecutarse, así mismo que se cometen acciones que desdican de las buenas prácticas de

la ética y de la conducta se pone en riesgo la lealtad y la confianza que deben primar en toda relación laboral. En cualquiera de las situaciones antes referidas por la gravedad que revistan aquellas pueden provocar la ruptura del vínculo laboral y consecuentemente la conclusión del contrato de trabajo.

La relación laboral puede llegar a su terminación siempre que los hechos se ajusten a las causales que establece taxativamente la legislación laboral. Las causas por las que se puede extinguir el vínculo laboral son: Código del Trabajo (2020)

1. Por las causas legalmente previstas en el contrato;
2. Por acuerdo de las partes;
3. Por la conclusión de la obra, período de labor o servicios objeto del contrato
4. Por muerte o incapacidad del empleador o extinción de la persona jurídica contratante, si no hubiere representante legal o sucesor que continúe la empresa o negocio
5. Por muerte del trabajador o incapacidad permanente y total para el trabajo
6. Por caso fortuito o fuerza mayor que imposibiliten el trabajo, como incendio, terremoto, tempestad, explosión, plagas del campo, guerra y, en general, cualquier otro acontecimiento extraordinario que los contratantes no pudieron prever o que previsto, no lo pudieron evitar
7. Por voluntad del empleador en los casos del artículo 172 de este Código
8. Por voluntad del trabajador según el artículo 173 de este Código
9. Por desahucio presentado por el trabajador (Art. 169)

Las causales que taxativamente contienen las formas legales en cuanto a la terminación de la contratación laboral, se las puede clasificar agrupándolas bajo tres criterios: a) terminación por voluntad de ambas partes expresadas en la forma contractual; b) terminación por causas ajenas a la voluntad de las partes; c) terminación por voluntad del patrono o trabajador.

El contrato laboral de trabajo se disuelve acogiendo a una de las causales expresas en el artículo 169 del Código del Trabajo. Bajo este contexto, partimos conceptualizando al contrato laboral como aquel acuerdo de voluntades suscrito entre las partes, y como tal puede ser modificado o extinguido por las propias partes intervinientes.

Si la relación contractual se extingue por el acuerdo de voluntades de las partes, es necesario que se observen los derechos y principios atribuidos al trabajador, el empleador está obligado a reconocer todas las prestaciones económicas en proporcionalidad al tiempo de trabajo, acto que se formalizará bajo la suscripción del finiquito, documento jurídico contable en el cual se detallará monetariamente los valores concernientes a la liquidación efectuada.

La terminación del contrato individual de trabajo bajo la modalidad del acuerdo de las partes no menoscaba los derechos de las partes intervinientes por lo que no conlleva al pago o reconocimiento de indemnización alguna, a excepción del pago de la bonificación por desahucio equivalente al 25% de la última remuneración recibida por el trabajador por cada año de trabajo

Durante el transcurso de la relación laboral pueden suscitarse eventualidades ajenas a la voluntad de las intervinientes, pudiendo acontecer el fin de la existencia de cualquiera de las partes; o sucesos calificados de caso fortuito o fuerza mayor que imposibilitan ejecutar las actividades laborales.

La imposibilidad de continuar el trabajo, sin que la voluntad de ninguna de las partes intervenga en las circunstancias que la determina, es causa de terminación de la relación jurídica. En los contratos por tiempo determinado, mientras más se limita el poder del patrono para despedir al trabajador y mientras la empresa se desarrolla e impersonaliza más, va quedando como el modo más normal de extinguirse el nexo

laboral, el de las circunstancias involuntarias cuya consecuencia necesaria y directa sea la cesación de la actividad del trabajador o de la empresa. (Caldera, 1984, pág. 338)

La terminación de las relaciones laborales por causas ajenas a la voluntad de las partes cuando se ha verificado acontecimientos suscitados bajo caso fortuito o fuerza mayor, o por incapacidad o quiebra de la razón social son causas especiales y escasamente efectivizadas.

Según el tratadista venezolano Luyando, E. (2009):

El caso fortuito y la fuerza mayor son acontecimientos que impiden el cumplimiento de la obligación y que generalmente no pueden preverse. Otros autores sostienen que el caso fortuito y la fuerza mayor tiene como características principales la de ser circunstancias que impiden el cumplimiento del obligado y que no son imputables al mismo. Esta última característica-que son circunstancias independientes de la actuación o conducta del obligado y no imputables a él-quizás sea la nota más típica y unánime reconocida por la doctrina. (p. 188)

García, A. (1981) conceptualiza a la fuerza mayor en los siguientes términos:

La fuerza mayor es cualquier acontecimiento o hecho externo de carácter imprevisible, o previsible-pero inevitable-. Su significación como causa extintiva de la relación de trabajo, estriba en la imposibilidad sobrevenida de la prestación. No basta, pues, con que se produzca una onerosidad excesiva en una de las prestaciones y respecto de la otra, hace falta, además, que la prestación sea imposible, y que lo sea con carácter definitivo, toda vez que, de tratarse de una imposibilidad temporal, estaríamos ante un caso de suspensión. (p. 540)

Las categorías jurídicas de caso fortuito y fuerza mayor son tratadas ampliamente en la doctrina civilista, en donde podemos encontrar diversas teorizaciones e incluso divergentes

entre sí, por su parte en el campo estrictamente laboral el caso fortuito y fuerza mayor sirve para distinguir claramente aquellas circunstancias ajenas a la voluntad de las partes y que han incidido directamente en el cumplimiento la jornada laboral diaria.

En la relación laboral el concepto de la voluntariedad reviste una connotación sustancial, tanto al empleador o el trabajador se le atribuye la facultad dirimente para requerir la extinción de la relación de trabajo sujetándose a causas expresas, esta voluntariedad la doctrina laboral la denomina como Visto Bueno.

## **1.2. El Visto Bueno**

### ***1.2.1. Evolución histórica***

Para abordar el análisis de la institución jurídica del visto bueno, es necesario recapitular en un contexto histórico el desarrollo y evolución del derecho laboral, resaltando la importancia del perfeccionamiento de los sistemas jurídicos constitucionalistas y el conjunto de prerrogativas declaradas en beneficio de la clase obrera, generalmente la resolución del visto bueno constituye un tipo de beneficio que garantiza la estabilidad laboral ante la arbitrariedad de un evento injusto por parte del empleador.

La historia del derecho laboral no es tan antigua como la del trabajo, que existe desde que el ser humano inicio con sus primeras actividades de intercambio comercial (trueque), para lograr satisfacer sus necesidades primarias o fisiológicas principalmente en cuanto a su alimentación. En el lapso histórico, fueron varias las civilizaciones que implementaron un sistema de tipo esclavista influenciado por la dominación, con la entrega total de la fuerza de trabajo y la libertad de los esclavos.

El derecho laboral ha alcanzado su máxima expresión mediante la incorporación de sus axiomas fundamentales en la normativa jurídica sustantiva, derivado de las nuevas corrientes del pensamiento jurídico como el constitucionalismo social. Los derechos laborales surgen a causa de los profundos cambios acontecidos en la sociedad especialmente a partir

de la sustitución de la producción primaria de tipo agraria, por la producción industrial en serie a gran escala, tal como lo afirma Caldera (1984):

Los problemas sociales originados por la forma de producción mecanizada de la revolución industrial y por los principios económicos del liberalismo, propiciaron la formación y desarrollo del movimiento obrero y la aparición de ciertas leyes laborales como primeras manifestaciones del Derecho de Trabajo. (p. 120)

La legislación laboral en el Ecuador ha evolucionado desde los inicios de la república en 1830; y, surge de una Constitución que no contemplaba los derechos de los trabajadores. Es natural que esta omisión se haya dado, puesto que nuestro país emergía de un sistema colonial en el cual era común el irrespeto a los derechos, más aún cuando la fuerza laboral estaba asignada al sector indígena sin el goce de derechos laborales de ninguna naturaleza.

Los antecedentes del Código del Trabajo ecuatoriano se remontan a las primeras décadas del Siglo XX, a finales de 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 laborales y la necesidad de proteger los intereses y bienes jurídicos de la clase trabajadora.

El laborista Icaza (2011) refiere un compendio histórico acerca del derecho laboral en el Ecuador bajo la siguiente reflexión.

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 la 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” (p. 189).

Considero necesario realizar un análisis sobre el desarrollo de las instituciones laborales y las normas de protección dentro del contexto histórico nacional

Las normas de protección al trabajador fueron surgiendo de manera dispersa en diversos cuerpos legales, 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 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.

En la decimotercera Constitución Política del Ecuador se reconoce expresamente el principio de libertad de trabajo y garantiza la protección de las actividades laborales.

En el año de 1.938 se marca el inicio de la legislación laboral de tipo garantista en el Ecuador, en el Gobierno del General Alberto Enríquez Gallo se unifica la legislación laboral en el Código del Trabajo que hasta la actualidad se encuentra vigente con las respectivas reformas incorporadas. Al respecto el tratadista laboral Egas (2011), refiere en cuanto al derecho laboral del Ecuador en los siguientes términos:

Nuestro país no participó de la corriente generadora del Derecho Laboral durante dicho siglo, por efecto de su escaso desarrollo, con una economía esencialmente agrícola y artesanal, en que la forma de trabajo dominante era la esclavitud y el concertaje; pero con el advenimiento del siglo XX se comienza a desarrollar otro tipo de actividades que vuelven imperiosa la necesidad de adoptar una adecuada protección a la clase trabajadora. Surge el sindicalismo y se comienza a expedir una



serie de leyes protectoras en el sentido expuesto, hasta que en 1938 se promulga el primer Código del Trabajo, que ha venido rigiéndose desde entonces con ligeras modificaciones. (p. 145)

A inicios del siglo XX, la economía ecuatoriana se caracterizaba por ser eminentemente arraigada a la actividad agrícola y artesanal, el paulatino desarrollo socio-económico y tecnológico fue determinante para que las relaciones laborales se enfoquen en garantizar derechos mínimos a la clase trabajadora, lográndose transformar las perspectivas de las concepciones jurídicas en el Ecuador, llegando a desarrollar la convivencia laboral en la formación de un derecho positivo directo e independiente por medio del Código Laboral de 1938.

Luego de realizar el análisis a la evolución histórica del Derecho Laboral en el contexto general y dentro de la legislación ecuatoriana, denotándose que los sistemas jurídicos igualmente están sujetos a cambios, a la par que las sociedades evolucionan o se transforman y con ello se acentúa la progresividad del alcance de los derechos de la clase empleadora y trabajadora con la finalidad de mantener la prevalencia de la convivencia armónica y equilibrada entre las partes; y, cuando ésta se deteriora poder recurrir a la terminación de la relación laboral con sujeción a la ley. Ante aquello se considera necesario realizar un enfoque histórico de la figura jurídica del Visto Bueno.

La historia ecuatoriana permite conocer que la normativa jurídica de nuestro país no ha sido ajena a las transformaciones en el ámbito del derecho y en especial en la materia laboral, es decir que desde la existencia del primer Código del Trabajo de 1938 y los siguientes cambios y/o expedición de leyes, tendientes a establecer un mejor orden dentro del vínculo laboral, son situaciones que evidencian la necesidad de reglar dichos actos para alcanzar la convivencia armónica entre los obreros y el patrono, sin embargo aún en la actualidad no se ha cristalizado tal aspiración.

Siendo menester señalar que la legislación ecuatoriana por primera vez establece causas para que el trabajador termine legalmente el contrato de trabajo y el empleador desvincule al obrero de forma legal, como consta en la ley sobre el Contrato Individual del Trabajo, “publicada en el registro oficial 763 de 7 de octubre de 1928, vigente desde 1 de enero de 1929, que mediante decreto fue expedida por el Dr. Isidro Ayora, Presidente Provisional de la República del Ecuador” (Valverde et al., 2019, pp. 2010-2013)

La ley de 1928 sobre el Contrato Individual de Trabajo, establecía las causales por las cuales tanto el empleador o trabajador podía dar por terminado la relación laboral.

ART. 15.- El obrero o empleado, puede dar por terminado el contrato antes de que termine el plazo estipulado, en los siguientes casos: 1º. Por falta de probidad o conducta inmoral del patrono. 2º. Por injurias graves o vías de hecho ejercidas contra el obrero o empleado. 3º. Por faltar gravemente el patrono a sus obligaciones previstas en el contrato. 4º Por no cumplir el patrono lo dispuesto en la ley de prevención de accidentes de trabajo.

ART. 16.- El patrono por su parte tendrá derecho a despedir al obrero o empleado, antes del vencimiento del plazo estipulado y sin que haya lugar a indemnización alguna en caso de uno de los casos siguientes: 1º. En los previstos en los numerales 1º, 2º y 3º del artículo anterior. 2º. Si el obrero o empleado comete actos de insubordinación durante el trabajo o si incitare a otros a perpetrarlos. 3º. Por abandono del trabajo de parte del obrero o empleado por un tiempo mayor de tres días sin causas justificadas.” (Ley sobre contrato individual de trabajo, 1928, Art. 15-16 como se citó en (Valverde et al., 2019, pp. 2010-2013).

La importancia de nuestro análisis radica en determinar la naturaleza jurídica del Visto Bueno y que éste parte de la existencia misma de las causales que establece la ley para su

efectividad jurídica preciso que, “La ley sobre el Contrato Individual del Trabajo, emitida en 1928 y cuya publicación ocurre 1930, se establecen las causales que podían invocarse para justificar el abandono del puesto de trabajo o el despido del trabajador, aquella normativa singularizaba causas para que prospere la desvinculación laboral sin advertir un procedimiento a seguir lo que podría facilitar una ligera alegación del solicitante y recaer en actos de injusticia que tenía que soportar la parte más débil dentro de la relación laboral constituida por el trabajador, habilitando al empleador para que de forma deliberada extinga el vínculo laboral por la carencia de medios de defensa para el trabajador.

La legislación laboral incorporó el trámite del Visto Bueno con el objetivo de otorgar cierta estabilidad a la relación laboral, específicamente fue a partir del año de 1936 a causa de la explotación inhumana y el abuso arbitrario de los empleadores, se instituyó a la Ley de Contrato individual de aquel entonces, una disposición en la que se otorgaba a los Inspectores de Trabajo la calificación de las causas invocadas a fin de que con su visto bueno, autorizaran la terminación del contrato de trabajo.

Según el Decreto No. 2 dictado en la administración de Federico Páez. Artículo 1. Registro Oficial No. 103 de 31 de enero de 1936:

Cuando las causas invocadas eran notorias y públicas, los Inspectores de Trabajo se encontraban obligados a conceder su visto bueno. No obstante, si la causal alegada era de aquella que requería demostración, debía ser sustanciada sumariamente a fin de establecer si había o no razón para proceder con la terminación del contrato laboral (p. 5).

Luego la normativa experimenta algunas modificaciones que se incorporan en el texto del Código de Trabajo de 1938 expedido mediante decreto supremo 210 y publicado en el Registro Oficial 78 al 81 del 14 al 17 de noviembre de 1938, que en los artículos 107 y 108 contempla las causales para la terminación de la relación laboral, destacando que el 7 de

junio de 1971 se produce la segunda codificación en la cual se inserta como medio para concluir el contrato del trabajo la solicitud de Visto Bueno.

En relación a la impugnación de la resolución, el segundo inciso del artículo 464 del Código del Trabajo de 1938 establecía: “Cuando el Inspector hubiere conocido anteriormente el caso, según el artículo 450, se tendrá por informe su resolución concediendo o negando el visto bueno.” (Código del Trabajo, 1938 como se citó en Valverde et. al, 2019, pp. 2010-2013).

De lo analizado señalo que a pesar de que la legislación laboral ecuatoriana desde su promulgación ha sufrido algunos cambios, acentuados esencialmente sobre el fondo del Código de Trabajo, descuidando o simplemente se restó importancia a las normas procedimentales que reglen su aplicabilidad para asegurar la legalidad en el tratamiento de la solicitud de visto bueno, al no haber ocurrido aquello persiste la falta de singularización de lineamientos que estructuren el adecuado desarrollo de la figura jurídica del visto bueno.

Lo señalado deja al descubierto que desde su creación el visto bueno, se conserva incólume no ha sufrido variaciones en su trámite ni se ha establecido un procedimiento que le permita su realización efectiva, se mantiene estancada su transformación y con ello se aparta de la posibilidad de ejercitar su práctica equitativa y justa.

### **1.2.2 Definición**

Una de las causales por las que puede terminar la relación laboral es la figura jurídica del Visto Bueno. El visto bueno consiste en un trámite que se sustancia en sede administrativa ante el Inspector de Trabajo, que será quien acepte o rechace la pretensión presentada por la parte accionante.

El tratadista Vareles (2010) conceptualiza al visto bueno en los siguientes términos:

La institución jurídica llamada visto bueno, no es sino una conclusión, puesto que se trata de una solicitud que lo pueden plantear cualquiera de las partes que intervienen

en la relación laboral, entiéndase empleador o trabajador, históricamente surge como una forma de detener tanto abuso que cometían los empleadores, al cuando sin motivo alguno despedían al trabajador sin otro procedimiento que sea el de la imposición. (p. 110)

Andrade Barrera (2009) define al visto bueno como una diligencia administrativa encaminada a resolver sobre la terminación de la relación laboral.

“El Visto Bueno en Derecho Laboral es la diligencia administrativa que consiste en la petición que puede efectuar tanto el patrono como el trabajador para que el Inspector de Trabajo pueda mediante las pruebas y motivos que justifiquen resolver sobre la terminación anticipada del plazo de una relación laboral” (p. 709)

González (1993) conceptualiza al Visto Bueno como un mecanismo jurídico para limitar las arbitrariedades de los empleadores:

El visto bueno, es una institución jurídica que nace en el afán de proteger al trabajador, de las arbitrariedades cometidas por los empleadores, limitando así, de esta manera, la discrecionalidad con la que los empresarios de manera unilateral e intempestiva, dejaban en la desocupación a los trabajadores. Obligando así a los empleadores, a recurrir ante autoridad competente, a fin que sea dicha autoridad quien resuelva sobre la procedencia o no de la terminación de la relación laboral. (p. 199)

Por su parte Trujillo (2011) califica al Visto Bueno, como un acto administrativo elemental que no declara ni da por terminado el contrato laboral, sino únicamente es un requisito previo a la terminación:

El visto bueno consiste en la declaración de autoridad competente que las causas aducidas por una de las partes existen y reúnen los requisitos legales, para dar por terminado el contrato individual de trabajo, por consiguiente, este acto administrativo no declara ni da por terminado el contrato, quién lo da por terminado es el empleador

o el trabajador, basados en una causa calificada por el inspector del trabajo. El visto bueno es pues requisito previo a la terminación (p. 165).

La figura jurídica del visto bueno es un trámite administrativo, sustanciado ante el Inspector de Trabajo, quien tiene entre sus facultades el negar o conceder la terminación de la relación laboral previo análisis que la petición sujetándose a las causales prescritas en el artículo 172 y 173 del Código de Trabajo. Esta diligencia es de carácter administrativo previa petición del empleador o trabajador.

De las definiciones consideradas me permito señalar que el Visto Bueno es la activación de la acción o el medio administrativo que otorga la ley al empleador y trabajador para requerir del inspector del trabajo la terminación de la relación laboral previo la justificación de la existencia real de la causal alegada.

La acción del Visto Bueno, es una institución incorporada a la legislación laboral, en virtud de la cual se confiere al Inspector de Trabajo, atribuciones legales para conocer y tramitar las solicitudes de terminación de la relación de trabajo presentados por empleadores o trabajadores. Es un trámite de carácter expresamente administrativo, una vez reunidos los requisitos que debe contener la solicitud, y estando enmarcada en las causales prescritas, es presentado al Inspector de Trabajo, quien debe sustanciar el proceso para finalmente emitir su resolución debidamente motivada y fundamentada.

La naturaleza jurídica del Visto Bueno surge de la existencia del contrato individual de trabajo que vincula la relación laboral entre el empleador y trabajador regidas por el contrato de trabajo, la relación laboral no constituye únicamente una obligación de prestación de servicios y/o producción de cosas, sino que esta actividad para su ejecución requiere de la intervención de una persona que finalmente es la responsable del cumplimiento del contrato.

### **1.2.3 Causales del Visto Bueno**

Configurada la relación laboral mediante la suscripción bajo cualquier modalidad de contratación individual, sobreviene el vínculo jurídico entre empleador y trabajador que realiza su actividad laboral bajo relación de dependencia a cambio de una remuneración o estipendio económico. El acto jurídico del contrato laboral puede llegar a su terminación de conformidad a ciertas causales prescritas en el Código del Trabajo (2020), una de estas es la figura jurídica del Visto Bueno de conformidad al artículo 169 numeral 7 y 8 “7) Por voluntad del empleador en los casos del artículo 172 de este Código y 8) Por voluntad del trabajador según el artículo 173 de este Código” (Art. 169).

El Visto Bueno es la figura jurídica que tiene por objetivo establecer el equilibrio de las relaciones existentes entre empleador y trabajador, que surge en el momento en que cualquiera de las partes considera que una de ellas ha incurrido en las causales establecidas taxativamente en los artículos 172 (empleador) y 173 (trabajador) del Código del Trabajo (2020)

Causales por las que el empleador puede dar por terminado el contrato

1. Por faltas repetidas e injustificadas de puntualidad o de asistencia al trabajo o por abandono de éste por un tiempo mayor de tres días consecutivos, sin causa justa y siempre que dichas causales se hayan producido dentro de un período mensual de labor.
2. Por indisciplina o desobediencia graves a los reglamentos internos legalmente aprobados.
3. Por falta de probidad o por conducta inmoral del trabajador.
4. Por injurias graves irrogadas al empleador, su cónyuge o conviviente en unión de hecho, ascendientes o descendientes, o a su representante.
5. Por ineptitud manifiesta del trabajador, respecto de la ocupación o labor para la cual se comprometió.

6. Por denuncia injustificada contra el empleador respecto de sus obligaciones en el Seguro Social, más, si fuere justificada la denuncia, quedará asegurada la estabilidad del trabajador, por dos años, en trabajos permanentes.
7. Por no acatar las medidas de seguridad, prevención e higiene exigidas por la ley, por sus reglamentos o por la autoridad competente, o por contrariar, sin debida justificación, las prescripciones y dictámenes médicos.
8. Por el cometimiento de acoso laboral, ya sea de manera individual o coordinada con otros individuos, hacia un compañero o compañera de trabajo, hacia el empleador o empleadora o hacia un subordinado o subordinada en la empresa.

Previa a la petición del visto bueno procederá la apertura de una conciliación que presidirá la autoridad laboral competente, en la que serán oídos, además del interesado, los representantes de los trabajadores y el empleador o quien le represente. (Art. 172)

El artículo 172 del Código del Trabajo contempla ocho causales por las cuales el empleador puede solicitar el visto bueno ante el Inspector del Trabajo, en esta clasificación se pueden distinguir aspectos comunes por las cuales el trabajador no cumple a satisfacción las funciones para las cuales fue requerido por el empleador.

Las causales se relacionan directamente con la capacidad técnica o la actitud del obrero para cumplir sus funciones o actividades; con el carácter conductual ímprobo del trabajador hacia la entidad o sus miembros, y el cometimiento de cualquier acto relacionado con el acoso laboral.

Las causales recurrentes por las cuales el empleador solicita el visto bueno son: puntualidad o atrasos, falta de asistencias al trabajo y por abandono sin causa justa por parte del trabajador. En el caso de las faltas repetidas e injustificadas de puntualidad, estas tienen que contabilizarse dentro del período mensual; en cuanto a las faltas de asistencia al trabajo deben producirse en un periodo mensual y superiores a tres días sin aviso alguno de forma



consecutiva o esporádica, si transcurren treinta días o más desde el cometimiento de esta conducta y no ha sido oportunamente invocada ante la autoridad competente, el empleador perderá el derecho para solicitar el visto bueno tal como lo determina el literal b del artículo 636 del Código de Trabajo.

En cuanto a la causal de abandono del trabajo, ocurre cuando el trabajador falta por más de tres días consecutivos dentro del periodo mensual de labor de forma injustificada.

Las faltas no deben ser consecutivas, pero deben suscitarse dentro de un mes, pueden ocurrir de manera seguida o discontinua, pero deben realizarse dentro de solo mes. El trabajador no debe faltar a su trabajo, tiene que hacerlo de forma puntual, su ausencia o falta sin que medie la autorización legal del patrono y no se justifique estados de fuerza mayor o caso fortuito, causaría la terminación de la relación laboral del trabajador por la causal de faltas repetidas e injustificadas de puntualidad o atrasos al trabajo, más conocidos como la concurrencia al trabajo fuera del horario establecido.

Cuando falte por más de tres días consecutivos al puesto de trabajo incurre el trabajador en el posible abandono y habilita al empleador para que solicite el Visto Bueno para desvincular al trabajador de su empresa, negocio o institución pública, para que prospere la petición los tres días de abandono serán seguidos dentro de treinta días no refiere la norma al mes calendario, siendo obligación del trabajador siempre dar aviso oportuno a su patrono las razones por las cuales no asistió a trabajar siempre que exista causa justa.

En cuanto a la causal de indisciplina o desobediencia grave a los reglamentos internos de la organización, ocurre cuando el trabajador no se acoge al cumplimiento de la normativa interna, es necesario manifestar que la inexistencia de un reglamento interno no permite al trabajador a inobservar valores y principios éticos de valor universal.

En otras palabras, se produce cuando el trabajador no acata las normas legales o reglamentos que regulan y norman las relaciones y actividades laborales establecidas para

el cumplimiento de funciones o por la desobediencia de las órdenes y disposiciones emitidas por el empleador y superiores, siempre que éstas no sean contrarias a la Constitución y la ley.

Por falta de probidad o la conducta inmoral del trabajador se suscitan por circunstancias distintas, ante aquello refiero por separado lo siguiente:

La falta de probidad ocurre cuando el accionar del trabajador se aparta de las buenas prácticas de la honradez y del respeto a las cosas y/o bienes propios del lugar donde ejecuta o desarrolla su actividad laboral.

La conducta inmoral del trabajador son actuaciones alejadas y contrarias a la moral, la ética y las buenas costumbres, es decir involucra al comportamiento y la conducta del ser humano que debe observar y practicar en el cumplimiento propio del trabajo que desempeña.

Al Inspector del trabajo le corresponde al momento de la diligencia de investigación del Visto Bueno formular su propio juicio y considerar si las acciones ejecutadas por el trabajador constituyen una falta de probidad o una conducta inmoral desarrolladas dentro del trabajo, siendo obligación del trabajador en todo momento adoptar una conducta decente y moral, su inobservancia dará lugar a que prospere el Visto Bueno por ésta causa.

Por injurias graves irrogadas al empleador, su cónyuge o conviviente en unión de hecho, ascendientes o descendientes, o a su representante.

Es necesario tener presente que la injuria es el agravio, ultraje o daño realizado de forma escrita o verbal contra el empleador o por medio de golpes u otros causen afectación al empleador, familiares o representantes sin justificación alguna.

Se entiende que las injurias contempladas en el Código del Trabajo como causal para la terminación de la relación laboral con el trabajador no corresponde a una posible contravención o delito de índole penal, por estar sujeta a los vínculos consecuentes de la relación laboral existente entre las partes.

Por ineptitud manifiesta del trabajador, respecto de la ocupación o labor para la cual se comprometió.

Involucra la ineptitud del trabajador con respecto a su arte, oficio u otra actividad que se obligó con su empleador a desarrollar; y, éste desconocimiento lo limita a desempeñar sus actividades de forma eficiente y ocasiona el mal uso de equipos de trabajo, o daños en las mercancías que han sido confiadas para el desarrollo de su tarea, ocasionado perjuicio al empleador.

Por denuncia injustificada contra el empleador respecto de sus obligaciones en el Seguro Social. Más, si fuere justificada la denuncia, quedará asegurada la estabilidad del trabajador, por dos años, en trabajos permanentes. En la presente causal hago dos apreciaciones.

Cuando el trabajador de forma personal o por intermedio de los representantes del Síndico o comité de empresa, denuncia ante el Instituto de Seguridad Social IESS, el no cumplimiento de las obligaciones patronales de forma justificada evidenciando que su empleador no lo afiliado al IESS, le asiste el derecho a gozar de dos años de estabilidad laboral, estando vedado el empleador a demandar en su contra Visto bueno.

En el caso que la denuncia propuesta por el trabajador ante el Instituto de Seguridad Social sea injustificada, se constituye en elemento esencial para que prospere el Visto Bueno por esta causa y consecuentemente la terminación de la relación laboral con su patrono, que bien se la podría entender como un acto sancionatorio contra el trabajador por su falta de veracidad en el hecho denunciado.

Por no acatar las medidas de seguridad, prevención e higiene exigidas por la ley, por sus reglamentos o por la autoridad competente; o por contrariar, sin debida justificación, las prescripciones y dictámenes médicos.

En los casos que el trabajador se aparte de lo establecido en la ley, reglamentos, ordenes o planes de seguridad emitidos por las autoridades competentes y que guarden estricta relación con la seguridad personal del trabajador, compañeros o las mismas instalaciones del lugar de trabajo, estaría inmerso en ésta causal y el empleador puede petitionar el Visto Bueno para dar por terminada la relación laboral.

La Constitución y la ley garantiza en todo momento la salud y la integridad de los trabajadores y obliga al patrono adopte medidas de seguridad para precautelar la integridad de sus empleados, siendo corresponsabilidad del trabajador de forma oportuna hacer conocer al empleador de forma escrita, condiciones de su estado de salud que atravesase en determinado momento, de no hacerlo está inmerso a que se presuma la inexistencia de la enfermedad de acuerdo al artículo 177 del Código del Trabajo.

El Registro Oficial No. 116 del 9 de noviembre de 2017 publica la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público y al Código del Trabajo para prevenir el acoso laboral, incorpora un numeral al artículo 172 del Código del Trabajo en el que se contempla a la conducta del acoso laboral como causal de Visto Bueno.

El cometimiento de acoso laboral se da en algunas veces de manera individual o coordinada con otros individuos, hacia un compañero o compañera de trabajo, contra el empleador o empleadora o hacia un subordinado o subordinada en la empresa.

El acoso laboral puede suscitarse de forma tripartita, es decir puede darse desde el empleador al empleado, del trabajador al empleador y de trabajador a trabajador, resultando clave la calificación que la realiza el Inspector del Trabajo. Esta averiguación partirá desde la determinación de las posibles exigencias más allá de lo estructurado en el contrato con el trabajador o incurra en actos que menoscaben la dignidad del empleador, sus compañeros o subordinados sean proferidos por sus condiciones de vulnerabilidad o por el estado de necesidad que atravesen. Actuaciones que se constituyen en la causal para petitionar el Visto Bueno.

**1.2.3.1. Causales por las que el trabajador puede dar por terminado el contrato laboral.** Se detalla las siguientes:

1. Por injurias graves inferidas por el empleador, sus familiares o representantes al trabajador, su cónyuge o conviviente en unión de hecho, ascendientes o descendientes. En caso de que las injurias sean discriminatorias la indemnización será igual a la establecida en el segundo inciso del artículo 195.3 de este Código (Código del Trabajo, 2020, Art.173).

Cuando existan en su contra, injurias graves inferidas por el empleador o familiares y para que prospere la petición deber ser expresiones fuertes en contra de la honra y dignidad del trabajador que lleven implícita el ánimo de ofender y destruir el respecto, la confianza y la armonía entre las partes volviéndose insuperable las afectaciones vertidas al trabajador.

2. Por disminución o por falta de pago o de puntualidad en el abono de la remuneración pactada (Código del Trabajo, 2020, Art.173).

Cuando se le disminuya el pago, por falta de pago o de puntualidad del abono de la remuneración pactada, la remuneración es el fundamento por el cual el trabajador labora con el ánimo de satisfacer las necesidades básicas de supervivencia y para el cumplimiento de sus obligaciones, siendo factible dicha alegación cuando a pesar de que el trabajador ha cumplido su trabajo en los horarios y condiciones establecidas, se le disminuido el pago, no se le pague de forma puntual, obligándolo a esperar su remuneración o a recibirla disminuida; y, además incurre en despido intempestivo el empleador.

3. Por exigir el empleador que el trabajador ejecute una labor distinta de la convenida, salvo en los casos de urgencia previstos en el artículo 52 de

este Código, pero siempre dentro de lo convenido en el contrato o convenio (Código del Trabajo, 2020, Art.173).

Cuando el empleador le exige realizar labores distintas a las contratadas y esto se suscita en el momento que las estipulaciones del contrato cambian o se alteran sin el consentimiento del trabajador y que se vuelven distintas y ajenas a la naturaleza de lo habitual que no pueden ser ejecutadas por ser contrarias al acuerdo de voluntades, es decir existe la decisión unilateral del empleador de imponer el ejercicio de labores diferentes a las habituales al trabajador, acciones que deberá evidenciar el inspector de Trabajo dentro del Visto bueno; y, que además el solo hecho de haberse producido el cambio de ocupación se constituye en un despido intempestivo.

4. En casos de sufrir acoso laboral, cometido o permitido por acción u omisión por el empleador o empleadora o sus representantes legales (Código del Trabajo, 2020, Art.173).

En el caso de que el trabajador o trabajadora se le exija la realización de actividades que menoscaben la dignidad del trabajador o se le dispusiere de forma irracional el desarrollo de tareas a pesar de su condición de vulnerabilidad causando hostigamiento y quebrantamiento de lo convenido en el contrato de trabajo, estaríamos frente al acoso laboral y puede darse el Visto Bueno.

Una vez presentada la petición del visto bueno, procederá la apertura de una conciliación que presidirá la autoridad laboral competente, en la que serán oídos, además del interesado, los representantes de los trabajadores y el empleador o quien le represente. La indemnización será la establecida en el segundo inciso del artículo 195.3 de este Código.

Atendiendo a la gravedad del caso la víctima de acoso podrá solicitar ante la autoridad laboral competente la disculpa pública de quien cometió la conducta. Cuando el trabajador o trabajadora presente indicios fundados de haber sufrido acoso laboral corresponderá al

empleador o empleadora presentar una justificación objetiva y razonable, suficientemente probada, de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad.

Inclusive si la resolución del Visto bueno le es desfavorable al trabajador, su relación laboral continúa, en el caso que el empleador adopte la decisión de desvincularlo en represalia, se producirá un despido intempestivo y tendrá derecho a la indemnización que prevé la ley.

El artículo 173 del Código del Trabajo contempla cuatro causales por las cuales el trabajador puede solicitar el visto bueno ante el Inspector del Trabajo, en esta clasificación se pueden distinguir aspectos comunes por las cuales el empleador incumple sus obligaciones de tipo patronales, profiere conductas inmorales, hostiles, discrepantes, y opuestas a los principios y valores éticos, dificultando el normal desempeño de las funciones del trabajador.

La aplicabilidad de las leyes no puede percibirse como ejercicios eventuales de la realidad, que se suscitan de forma autónoma contraídos en un acto que supone la existencia de una situación que desemboque en una relación lógica y razonada entre los hechos concretos y específicos con la articulación de la conducta implícita en la ley; con el propósito de responder efectivamente al cumplimiento del objeto para el cual fueron creados.

#### **1.2.4. Procedimiento**

En el año 2005 se publicó en el Registro Oficial Nro. 167 la Codificación del Código del Trabajo 2005-017, en respuesta a la consolidación de los derechos laborales proclamados en las diferentes legislaciones iberoamericanas, ajustándose a los manifiestos proclamados por la Organización Internacional del Trabajo, organismo supranacional al cual el Estado Ecuatoriano es signatario.

El objeto de la Codificación del Código de Trabajo 2005-0017, es proveer tutela y valorización a la clase trabajadora. El jurista Gaete (1943) al respecto expresa:

La naturaleza protectora del Derecho del Trabajo: La necesidad de tutela proviene de la comprobación de que si el trabajador aislado, y sin una especial protección se encuentra hoy en condiciones de perfecta igualdad jurídica con respecto al patrón, está bien lejos, sin embargo, de hallarse en una condición de igualdad económica tal que le permita decidir con toda libertad de apreciación la conveniencia o no conveniencia de la estipulación del contrato de trabajo y de la aceptación de sus cláusulas. (p. 89)

Se puede considerar que la institución jurídica del visto bueno no ha tenido mayores cambios en relación a la primera legislación laboral publicada en el año 1938, especialmente en la competencia atribuida al Inspector del Trabajo. El Código del Trabajo (2020) prescribe: “Conceder o negar el visto bueno en las solicitudes de despido de los trabajadores o de separación de éstos, de acuerdo con las prescripciones pertinentes de este Código” (Art. 545 numeral 5) y el procedimiento previsto en el artículo 621 del Código del Trabajo.

#### 1. Presentación de la solicitud de visto bueno

La diligencia del visto bueno por ser un trámite que se sustancia en sede administrativa no reviste mayor complejidad más aun con la aplicabilidad del sistema oral vigente.

En el caso que sea el empleador quien proponga la solicitud de visto bueno anexará la siguiente documentación:

Presentar la solicitud de visto bueno por escrito, y por triplicado ante el Inspector del Trabajo, alegada una o varias de las causales de Visto Bueno contenidas en el Art. 172 del Código del Trabajo, además deberá acompañar lo siguiente:

- Certificado del IESS, que acredite que se encuentra al día con las obligaciones patronales.
- Copia de cédula de identidad y papeleta de votación (Del Representante Legal)



- Último rol de pago del trabajador.
- Si es persona natural, deberá acompañar el número de Registro Único de Contribuyentes (R.U.C) y, si es persona jurídica a más del documento mencionado, acompañará el nombramiento que le da la calidad de Representante Legal;
  - Copia del contrato de trabajo legalizado.
  - Consignación de un mes de remuneración en efectivo o cheque certificado a nombre del Ministerio del Trabajo, en caso de solicitar suspensión de la relación laboral conforme el Art. 622 del Código de Trabajo.

Considero necesario señalar que la normativa laboral y demás reglas del Ministerio del Trabajo no han estatuido de forma específica la documentación que deberá adjuntar el trabajador cuando peticione por su propia cuenta el Visto bueno por las causales contenidas en el Art. 173 del Código del Trabajo, sin embargo, se advierte que deberá observar lo establecido en el Código Orgánico General de Procesos en lo referente a la demanda.

Los requisitos que contiene la solicitud del visto bueno, formulada tanto por el empleador o en su caso por el trabajador, se sujetan a lo dispuesto en el Art. 142 del Código Orgánico General de Procesos, respecto a la presentación de la demanda. Si la solicitud no cumple con los requisitos previstos, el Inspector de Trabajo dispondrá que la o el actor la complete o aclare en el término de tres días, si no lo hace, ordenará el archivo y la devolución de los documentos adjuntados a ella, sin necesidad de dejar copias.

**1.2.4.1 Notificación.** El Inspector de Trabajo debe notificar a la otra parte dentro de las veinticuatro horas siguientes, entregando copia certificada de la petición y providencia, concediéndole dos días para que la parte en cuya contra se ha presentado la solicitud conteste, quien podrá allanarse a los fundamentos de la petición del solicitante o contestar rechazando e impugnado los fundamentos de la solicitud del Visto Bueno.

**1.2.4.2 Contestación.** La contestación a la solicitud de visto bueno se sujetará a lo dispuesto en el artículo 152 del Código Orgánico General de Procesos, que de forma general contendrá lo siguiente.

- Designación de la autoridad: Inspector de Trabajo
- Nombres y apellidos, más generales de ley del compareciente.
- El contenido de la contestación que deberá iniciar con la impugnación de los fundamentos de hecho y de derecho de la causal invocada por el peticionario.
- El compareciente deberá invocar el relato de los hechos de acuerdo con su punto de vista, esta aspiración se concreta en que se niegue el Visto Bueno.

**1.2.4.3. Diligencia de investigación.** Luego de haberse notificado legalmente con la solicitud de visto bueno a las partes, el inspector del trabajo señalará día y hora para el desarrollo de la diligencia de investigación y en ésta invitará y promoverá inicialmente la conciliación entre las partes debiendo escucharse al interesado, los representantes de los trabajadores, del empleador o de quien lo represente, una vez efectuada la el acto conciliatorio y de haber llegado a acuerdo, se finaliza el conflicto y de no existir aquello el inspector del trabajo continuará la diligencia, escuchando al proponente de la petición, así como a quien la contesta, siendo el momento oportuno para que las partes practiquen las pruebas correspondientes que les permita demostrar o desvirtuar la causal o causales motivo del Visto Bueno, esto permitirá que el inspector pueda formular un criterio justo sobre la realidad de los hechos que se investiga, siendo obligación de la autoridad del trabajo respetar y garantizar la tutela equitativa de los derechos de las partes, que deberá ser plasmada motivadamente en la resolución que conceda o niegue el Visto bueno.

**1.2.4.4 Resolución.** El Inspector de Trabajo dictará su resolución dentro del tercer día, otorgando o negando el visto bueno. La resolución deberá ser motivada de conformidad al texto declarativo de la Constitución de la República del Ecuador (2018):

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados. (Art. 76 numeral 7 literal I).

Es competencia exclusiva del Inspector del Trabajo sustanciar y resolver la solicitud de visto bueno como preceptúa el numeral 5 del artículo 545 del Código del Trabajo; la decisión positiva del Inspector autoriza terminar el contrato de trabajo, en tanto que la decisión negativa no altera el contrato individual ya que se mantienen intactos los derechos y obligaciones de los sujetos de la relación laboral; e impide su terminación por esta vía legal, sin perjuicio de volver a solicitar el visto bueno si se cumple los requisitos de ley; o de ser el caso pueden acceder a otras formas de terminación de la relación laboral previstas en la ley.

### ***1.2.5 Efectos jurídicos en el empleador y trabajador***

Las resoluciones y sentencias llevan implícito el efecto de causalidad, si la pretensión inicial es aceptada su contenido debe ejecutarse: “La jurisdicción consiste en la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, potestad que corresponde a las juezas y jueces establecidos por la Constitución y las leyes, y que se ejerce según las reglas de la competencia” (Código Orgánico de la Función Judicial 2019, Art. 150).

La institución jurídica del visto bueno genera efectos jurídicos inmediatos, considerando que resuelve sobre la terminación de las relaciones laborales, los efectos jurídicos de la resolución recaen directamente en las partes procesales.

En el caso de que el Inspector del Trabajo conceda o niegue el visto bueno, tal decisión surte efectos jurídicos en el empleador y el trabajador como lo preciso a continuación:

**1.2.5.1 Efecto jurídico en relación con el trabajador.** Cuando la solicitud de visto ha sido presentada por el trabajador conforme lo establecido en el artículo 173 del Código del Trabajo, involucra lo siguiente:

Al ser aceptada la solicitud por el inspector del trabajo se produce la terminación de la relación laboral, y la consecuente cesación de sus funciones.

Le corresponden las indemnizaciones y bonificaciones contempladas en el Art. 191 del Código del Trabajo.

Indemnización. - De acuerdo a lo determinado en el artículo 188 del Código de Trabajo, se lo calcula de la siguiente manera:

1. Si un trabajador lleva laborando hasta tres años, le corresponde tres remuneraciones, de la última completa que recibió. Puede llevar trabajando seis meses, un año, dos años o hasta tres años, le corresponde tres remuneraciones de manera obligatoria;
2. Si el trabajador, lleva laborando más de tres años, le corresponde recibir una remuneración, de la última completa que recibió, por cada año de trabajo, sin que de ninguna manera sobrepase las veinticinco remuneraciones.

En despido intempestivo, la fracción del año se considerará como año completo, es decir, si llevo trabajando cinco años un mes, me correspondería recibir seis remuneraciones, por la regla antes descrita. A esta indemnización se le suma el valor de la bonificación por desahucio, más los proporcionales de los décimos y vacaciones.

Bonificación por desahucio. - El empleador deberá bonificar al trabajador con el 25% del equivalente a la última remuneración mensual por cada uno de los años de servicio prestado.

Los efectos jurídicos cuando la autoridad del trabajo niega el visto bueno:

Se conserva vigente el contrato de trabajo celebrado con el empleador y deberá continuar con el cumplimiento de sus funciones con sujeción a la ley.

Se le habilita el derecho a impugnar la resolución de Visto Bueno ante el Juez de Trabajo conforme lo estipula el Art. 183 del Código de Trabajo.

**1.2.5.2 Efecto jurídico en relación al empleador.** Los efectos jurídicos del visto bueno cuando es aceptado son los siguientes:

**Exime el pago de indemnizaciones.-** Es decir no paga indemnizaciones por despido intempestivo, pero da lugar a los demás derechos vigentes, es decir solo paga los rubros pendientes que no haya cancelado que pueden ser las horas extraordinarias o suplementarias, remuneraciones atrasadas, beneficios adicionales, proporcionales, décimos, fondos de reserva, liquidación de haberes y todo rubro al cual el trabajador tiene derecho.

En caso de no hacerlo, el trabajador puede demandar ante el Juez de Trabajo el pago de las mismas, sin importar el visto bueno.

Recupera la remuneración consignada.- En el caso de que el empleador hubiera solicitado la suspensión de las relaciones laborales, el Inspector dispondrá que se le devuelva inmediatamente la remuneración consignada para el caso.

La terminación de la relación laboral del trabajador le permite al empleador activar el derecho constitucional de la libertad de contratación estatuido en el numeral 16) del Art. 66 de la Constitución de la República

Los efectos jurídicos cuando la autoridad del trabajo niega el visto bueno:

Se mantiene incólume el vínculo laboral con su trabajador con todos los derechos y obligaciones inherentes, al tratarse de un trámite expresamente administrativo y si existe negativa por parte del Inspector del Trabajo, el empleador puede recurrir al órgano jurisdiccional y deducir la respectiva impugnación.

De haber solicitado la suspensión de la relación laboral, la remuneración consignada será entregada al trabajador; y, además deberá reintegrarlo a sus funciones de ser el caso que no acatara lo resuelto por el inspector del trabajo incurrirá en sanción y el pago de la indemnización por despido intempestivo.

Limita la posibilidad de terminar la relación laboral con el trabajador, porque podría ser el caso que efectivamente las actuaciones del trabajador sean contrarias y reñidas por la normas legales, pero que la autoridad laboral de forma ligera las desestima, obliga al empleador a mantenerlo en su empresa, negocio o institución pública a pesar que actúe al margen de la ley, que no coadyuve al rendimiento laboral.

### **1.2.6 Impugnación**

**1.2.6.1 Definición.** Los vertiginosos cambios socio-económicos, políticos, sociales y culturales requieren de una constante adaptación del derecho a las nuevas exigencias de la sociedad actual, a la vez requiere de la construcción de un sistema que garantice la materialización de la justicia como anhelo utópico del derecho. En procura de aquel objetivo

los Estados viabilizan procesos para la revalorización de los derechos fundamentales garantizando su exigibilidad.

En palabras de Oyarte (2016) el Estado de Derecho exige la existencia de un riguroso sistema de protección de los derechos fundamentales:

El ejercicio del poder se debe reflejar en la efectiva vigencia de los derechos fundamentales, única forma de configurar lo que se conoce como Estado de Derecho. Se requiere, entonces, no solo una adecuada forma de organizar el poder del Estado, limitándolo, sino además de un riguroso sistema de protección de los derechos fundamentales. Este sistema debe ser integrado, ciertamente, por normas de reconocimiento y de garantía adecuadas. Pero además debe establecer un sistema jurisdiccional que haga efectivos los parámetros constitucionales. Buenas normas y buenos jueces, es el ideal alcanzable. (pp. 60-61)

La organización jurídica del Estado hace efectivo el Derecho Fundamental de las personas bajo el condicionamiento de someter sus actuaciones al principio de legalidad, entendiéndose como requisitos de existencia de un Estado de Derecho Constitucional. El régimen constitucional garantiza la libertad, el orden y la justicia social; la sujeción del poder público al sistema de legalidad permite la existencia de mecanismos jurídicos idóneos, expeditos y efectivos para controlar las actuaciones de la administración con el fin de evitar arbitrariedades, dilaciones e injusticias, este mecanismo jurídico lo encontramos arraigado en el principio de impugnabilidad que se puede verificar vía el control de constitucionalidad, o mediante el sistema impugnatorio contra sentencias y resoluciones de órgano jurisdiccional.

El sistema impugnatorio es el instrumento o mecanismo que la ley concede a las partes o terceros legitimados para solicitar al Juez (sede judicial) o Autoridad (sede administrativa) competente, realice un nuevo análisis jurídico procesal de un determinado

acto, con la finalidad de que se revoque o reforme total o parcialmente, por encontrarse presuntamente afectado de vicio o error.

La palabra impugnación deriva del latín y significa o da a la idea de quebrar, romper, contradecir, o refutar. Así es definido como combatir, atacar o impugnar un argumento.

El procesalista Couture (2012) en cuanto al sistema impugnatorio manifiesta:

Abarca a toda actividad invalidativa, cualquiera sea su naturaleza en tanto se efectuó dentro del proceso; incluye todo tipo de refutación de actividad procesal, sea del juez, de las partes, de terceros y también la referida a los actos de prueba (p. 58).

Los medios de impugnación son concebidos por la Enciclopedia Jurídica Omeba, (2015) como:

El acto de combatir, contradecir o refutar una actuación judicial, cualquiera sea su índole (testimonial, pericial, resolutive, etc.) Todos los recursos que se interponen contra las resoluciones judiciales constituyen actos de impugnación procesal (p. 210)

El sistema impugnatorio es un medio procesal concedido a cualquiera de las partes procesales, que se considere agraviada o perjudicada por una resolución o sentencia judicial para acudir ante el juez competente con el ánimo de pretender la rectificación, reforma o anulación del fallo.

En su Manual de Derecho Procesal el tratadista Palacio (1996) afirma que:

Recurso es el acto procesal en cuya calidad la parte que se considera agraviada por una resolución judicial, pide su reforma o anulación total o parcial, sea al mismo juez o tribunal que la dictó o al juez o tribunal jerárquico superior. Se colige de lo apuntado que recurso significa regresar, es un recorrer, al decir de Couture, de nuevo el camino ya hecho, el medio de impugnación es consecuencia del principio de la doble



instancia, que las resoluciones de los jueces inferiores puedan ser examinadas de nuevo a pedido de las partes por los tribunales superiores. (p. 225)

La impugnación procesal es facultad o derecho concedido a las partes tendiente a lograr la aclaración, reforma, ampliación, revocación, apelación, casación y de hecho de un acto procesal que se considera injusto. En este contexto, el sistema impugnatorio se dirige a atacar las resoluciones judiciales con las que los litigantes no están conformes en cuanto a derecho, los recursos judiciales son una especie dentro del género de los medios de impugnación.

En los Estados constitucionales el derecho al debido proceso constituye una limitación al poder punitivo estatal, engloba varias garantías y principios procesales, entre ellos el principio impugnatorio contra sentencias y resoluciones viciadas o erróneas. Existen piezas jurisprudenciales en el contexto latinoamericano que han servido de soporte a las legislaciones nacionales para incorporar un sistema impugnatorio probado en sus ordenamientos jurídicos. En palabras del Tribunal en el Caso Mohammed vs Argentina el Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012) derecho de recurrir del fallo es:

Una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica ya que la doble conformidad judicial, expresada mediante el acceso a un recurso que otorgue la posibilidad de una revisión íntegra del fallo condenatorio, confirma el fundamento del mismo y otorga mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado, y al mismo tiempo brinda mayor seguridad y tutela a los derechos del condenado.

La finalidad y fundamento principal de la impugnación constituye un principio legal que rige el sistema recursal en el ordenamiento jurídico. Los medios impugnativos aparecen como

el lógico correctivo para eliminar los vicios e irregularidades de los actos, es un método para buscar su perfeccionamiento y, en definitiva, una mayor justicia.

Para el procesalista Echandía (2017), la impugnación está dirigida a subsanar o rectificar errores existentes en los actos emitidos que afectan los derechos de las personas:

El ser humano es inevitablemente imperfecto intelectual y moralmente, de manera que es imposible alcanzar la perfección en la administración de justicia por hombres y mujeres, así resulten seleccionados al más alto nivel y la posibilidad de error, de apasionamiento, de negligencia, inclusive de parcialidad, existirá siempre, motivo por el cual debemos contentarnos con reducirla al mínimo.

La impugnación involucra ejercitar los recursos ordinarios y extraordinarios permitidos por la ley, para subsanar o rectificar los errores existentes en los actos emitidos por las autoridades del Estado y que afectan los derechos de los ciudadanos, recursos que se aplican en la práctica del derecho procesal en garantía de la tutela judicial efectiva. (p. 174)

Para el civilista Morán Sarmiento (2008):

Jueces o autoridades, pueden cometer errores que causen agravios injustificados a quienes por desventura están en sus manos; y, ha precisado que: la posibilidad de alcanzar una revisión por parte de una autoridad superior garantiza la justicia al individuo y fundamentalmente el orden social, la paz y la armonía (pp. 297-298)

En palabras de Segovia Jhayaya (2007): el sistema de impugnación se encuentra arraigado en el derecho a la defensa, siendo un derecho subjetivo de las partes:

El principio de impugnación que, nació del Derecho de defensa y siendo un derecho subjetivo de las partes procesales, se constituye en actos que tienen la finalidad de refutar objetar u obtener la modificación de ciertos actos procesales establecidos en la ley y que revelen equivocación al juzgar o errores del juicio. (pág. 28)

En el campo laboral la legislación otorga a las partes aludidas por la resolución del Inspector del Trabajo a acudir ante el órgano jurisdiccional respectivo, para demandar sus derechos impugnatorios de conformidad a lo prescrito en el Código del Trabajo (2020): “La resolución del inspector no quita el derecho de acudir ante el Juez del Trabajo, pues, sólo tendrá valor de informe que se lo apreciará con criterio judicial, en relación con las pruebas rendidas en el juicio” (Art. 183)

La resolución de visto bueno no es susceptible de proponer impugnación en sede administrativa, debiéndose recurrir a instancia jurisdiccional. Moreno Echeverría (2013, como se citó en Valverde Torre et al., 2019) señala que:

“En la actualidad, el visto bueno es una resolución administrativa donde se reconoce como válida la causal invocada para la terminación del contrato de trabajo y, a diferencia de lo que acontecía en épocas pasadas, actualmente no es susceptible de impugnación por la vía administrativa ni contencioso-administrativa.” (p. 87).

Nuestro Código del Trabajo permite que la resolución emitida por el inspector del Trabajo pueda impugnarse ante el Juez del trabajo y que cuya resolución se le otorgará un valor de informe y que debe ser apreciada conjuntamente con las demás pruebas producidas en la audiencia única de juicio.

Por medio de los recursos impugnatorios se pretende corregir errores incurridos en un proceso que ha causado perjuicio a las partes, a más de buscar la participación de los sujetos agraviados se discurre sobre la eficacia jurídica de un acto procesal tanto en su fondo como

en su forma. El sistema de recursos se identifica con el derecho a la defensa y siendo un derecho subjetivo de las partes procesales, se constituye en actos que tienen la finalidad de refutar las decisiones judiciales que contengan errores.

**1.2.6.2 Normativa y procedimiento de la impugnación del visto bueno.** La impugnación del visto bueno es una garantía de rango constitucional considerando que la diligencia del Visto Bueno es un trámite administrativo y su resolución concebida como un informe que se lo apreciará con criterio judicial, todo acto administrativo es susceptible de impugnación tal como lo declara el texto constitucional: “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”. (Art. 173)

Los sistemas jurídicos constitucionales mediante la implementación de la oralidad como mecanismo de sustanciación procesal facultan a las partes proponer dentro de la fase impugnatoria, recursos procesales para acatar decisiones judiciales que contenga error judicial.

“La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios:

5. En todas sus etapas, los juicios y sus decisiones serán públicos, salvo los casos expresamente señalados en la ley.
6. La sustanciación de los procesos en todas las materias, instancias, etapas y diligencias se llevará a cabo mediante el sistema oral, de acuerdo con los principios de concentración, contradicción y dispositivo”. (Art. 168)

En cuanto a la sustanciación en materia laboral, el Código del Trabajo (2020) prescribe: “Las controversias individuales de trabajo se sustanciarán mediante el procedimiento sumario conforme lo prevé el Código Orgánico General de Procesos (Art. 575).

**1.2.6.2.1 Demanda.** Planteada la demanda de conformidad al Código del Trabajo (2020) se inicia formalmente el proceso en materia laboral donde el actor formula sus pretensiones, solicitando al órgano jurisdiccional el reconocimiento de un derecho.

La demanda laboral se debe presentar por escrito y contendrá los requisitos establecidos en el Art. 142 Código Orgánico General de Procesos, en el caso específico del proceso de impugnación del visto bueno se someterá al trámite sumario.

La parte procesal que plantea la impugnación del visto bueno, propondrá con claridad y precisión la narración de los hechos detallados y pormenorizados que sirven de fundamento a las pretensiones con las cuales se impugna la resolución del Inspector de Trabajo.

**1.2.6.2.2 Calificación de la demanda y citación al demandado.** Por reunir los requisitos contemplados en el Art. 142 y siguientes del Código Orgánico General de Procesos, el Juez califica la demanda de clara, precisa y completa en concordancia con el Art. 146 del referido cuerpo legal, admitiéndola al trámite de procedimiento sumario en relación al Art. 575 del Código del Trabajo y 332 del Código Orgánico General de Procesos.

En esta misma providencia el Juez de la causa ordena citar al demandado en la dirección consignada por el actor en la solicitud de demanda, y advierte de la obligación que el demandado tiene de contestar la demanda y señalar casilla judicial y/o correo electrónico para posteriores notificaciones conforme a los presupuestos contenidos en los Arts. 66, 151 y siguientes del Código Orgánico General de Procesos, y designar abogado patrocinador para su defensa técnica.

Finalmente le concede al demandado el término de quince días para que contesten la demanda de conformidad a lo establecido en el artículo 333, numeral 3 del Código Orgánico General de Procesos.

**1.2.6.2.3 Calificación de la contestación de la demanda, convocatoria a Audiencia Única y Sentencia.** La contestación a la demanda debe presentarse en el término

previsto en el Art. 333 del Código Orgánico General de Procesos, cumpliendo con los requisitos establecidos en el Art. 151 de la norma legal citada. El juez en concordancia con el Art. 333 del COGEP, procede a convocar a las partes a la Audiencia Única, señalando fecha y hora para su sustanciación.

La Audiencia Única se desarrollará en dos fases, la primera de saneamiento, fijación de los puntos en debate y conciliación; y la segunda debate probatorio, alegato inicial, práctica de pruebas y alegato final, en la misma se practicarán las pruebas que sean pertinentes.

Finalmente, el Juez dicta sentencia de forma clara y precisa cumpliendo con las disposiciones previstas para el caso, en la cual debe resolver sobre los puntos controvertidos y pronunciarse sobre los incidentes presentados por las partes.

Recapitulando, la resolución del inspector no quita el derecho de acudir ante el Juez del Trabajo, pues sólo tendrá valor de informe que se lo apreciará con criterio judicial, en relación con las pruebas rendidas en el juicio. La demanda contendrá los requisitos del artículo 142 del Código Orgánico General de Procesos y el procedimiento es sumario (Código del Trabajo, 2019 art. 575). Por la materia es competente el Juez de la Unidad Judicial del Trabajo; en los lugares donde no haya será competencia del Juez de la Unidad Judicial Civil. Por el territorio será competente el Juez del domicilio del demandado; y si la demandada es una persona jurídica la competencia le corresponde al juzgador de cualquier lugar donde esta tenga establecimientos, agencias, sucursales u oficinas. (Código Orgánico General de Procesos, 2019, art. 9). Si el demandado es el trabajador será competente el juzgador de su domicilio puesto que está prohibida la renuncia de domicilio por parte del trabajador. (Código Orgánico General de Procesos, 2019, art. 11 numeral 1).

## Capítulo Dos

### Acto administrativo

#### 2.1. Definición

El acto administrativo es una manifestación de la voluntad de la administración que busca producir efectos jurídicos, bien sea creando, modificando o extinguiendo derechos a favor o en contra de los administrados.

Según el Código Orgánico Administrativo (2020) el acto administrativo es: “es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo”. (p. 98)

El Dr. Jaramillo Ordóñez, Herman (1999) en su obra “Manual de Derecho Administrativo”, lo conceptualiza al acto administrativo de la siguiente manera:

Es un acto jurídico y uno de los medios que se vale la administración pública para expresar su voluntad. Todo acto administrativo que se emana de un órgano del sector público central, institucional o seccional, con poder legal, produce efectos jurídicos (p. 87).

El connotado procesalista Dromi (2001) señala:

El acto administrativo es una declaración unilateral y concreta de la Administración Pública, en ejercicio de un poder legal, tendiente a realizar o a producir actos jurídicos, creadores de situaciones jurídicas subjetivas, al par que aplicar el derecho al hecho controvertido (p. 189).

El tratadista Cassagne (1981) concibe al acto administrativo como el ejercicio de las funciones jurisdiccionales:

La concepción objetiva permite deslindar el acto administrativo tanto del acto jurisdiccional de la Administración, como del reglamento, los cuales, a pesar de ser emitidos ambos, por sujetos administrativos, traducen el ejercicio de las funciones jurisdiccional y legislativa, respectivamente, en sentido material. Desde otro punto de vista, se abre también -como hemos señalado-la posibilidad de considerar la existencia de actos administrativos en los órganos legislativo y judicial, cuando ellos sean producto de una actividad materialmente administrativa. (p. 128).

La noción de acto administrativo representa una arista fundamental en la ciencia del derecho administrativo, desarrollándose diversos conceptos bajo la influencia de diversas corrientes jurídicas de pensamiento, destacándose dos posiciones, una que adopta un criterio orgánico y otra bajo un criterio material.

El acto administrativo se forma cuando una autoridad en ejercicio de sus funciones adopta una decisión, el especialista en derecho público Ortega Ruiz (2018) expresa:

El acto administrativo se forma cuando una autoridad o un particular en ejercicio de funciones administrativas adopta una decisión y, con ello, propicia una situación jurídica. Así, la categoría de acto administrativo adquiere vigencia conforme la concepción que se tenga del derecho administrativo según un enfoque del orden funcional (donde la esencia es la actividad) u orgánico (donde la esencia es la estructura del Estado). En el orden funcional se pueden advertir las decisiones administrativas adoptadas por funcionarios que forman parte de las ramas del poder público diferentes a la ejecutiva que expiden actos administrativos. Desde el orden orgánico aquellas autoridades que por su ubicación estructural están llamadas a emitir actos administrativos como son, puntualmente, las de la rama ejecutiva. (p. 16).



Analizados los conceptos descritos, en efecto, el acto administrativo constituye un acto jurídico de carácter unilateral, por cuanto es un medio exclusivo de la Administración Pública a través de sus diferentes organismos e instituciones, y por tanto, dicho acto va a producir efectos jurídicos directos, ya que siempre el acto jurídico va a decidir una situación jurídica concreta; e inmediatos, porque al tiempo de ser expedidos crean, extinguen o modifican derechos subjetivos del administrado y por tanto pueden ser ejecutados.

El acto administrativo constituye la forma de expresión de la voluntad unilateral de la administración pública desarrollada en el ejercicio propio de sus funciones y que surte efectos jurídicos directos sobre el o los administrados y para garantizar su legitimidad y legalidad la autoridad administrativa debe adecuar su decisión a lo establecido en la Constitución y la ley, caso contrario será un acto ineficaz e ilegítimo.

El acto administrativo se forma con la decisión que toma la administración pública que para que ésta sea válida debe llevar implícita la aplicación de preceptos jurídicos y principios que sostienen la estructura del acto, limitando el accionar equivoco de los gobernantes y gobernados, disuadiendo la arbitrariedad del poder y la anarquía de la sociedad.

Finalmente señalo que todo acto administrativo tiene ejecutoria, es decir son de inmediato y obligatorio cumplimiento a pesar de que la parte sobre quien recaen los efectos de la decisión de la autoridad pública muestre desacuerdo o cuestione su legalidad, en fin protege una situación preexistente a pesar de que sea gravosa para el administrado.

### **2.1.1 Procedimiento**

El procedimiento se refiere a una serie de actos sucesivos que deben efectuarse para lograr un fin específico que no podrá alcanzarse si faltaren alguno o varios de ellos; desde la

óptica jurídica, Francesco Carnelutti mira al procedimiento como la manera de combinar actos cuyos efectos jurídicos están causalmente vinculados entre sí. (Gallego et al., 2001, p. 135)

El procedimiento administrativo comprende el conjunto de actos sistemáticamente articulados con el propósito específico de regular la intervención de quienes intervienen en la impugnación de toda declaración de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa. El procesalista Escola (1984) al respecto manifiesta: “comúnmente, para dictar un acto administrativo se requiere seguir un procedimiento, una serie de actos y condiciones, previamente establecidos, como vía que debe adoptarse para formar la voluntad administrativa y expresarla en un acto” (p. 503).

El procedimiento administrativo es la concatenación de diversos actos sucesivos, encaminados para que la administración pública logre sus resultados. Morales Morales (1982).

El marco jurídico del procedimiento administrativo le impone normas relativas a la competencia, capacidad y representación de los sujetos interesados, a la legitimidad y formas de sus actos, al expediente, a la presentación de escritos, a sus notificaciones, plazos y términos, al silencio administrativo y sus consecuencias, sin circunscribirse sólo a la conformación de su acto final, sino propagarse hacia aspectos colaterales y su posible impugnación, garantizando el derecho de audiencia y la cabal observancia del principio de legalidad y del debido procedimiento, así como su simplicidad (p. 73)

Históricamente en el derecho ecuatoriano, las primeras normas relacionadas de cierta forma con el procedimiento administrativo, fueron la Ley No. 50 (1993), de 31 de diciembre, de Modernización del Estado (LME) y el Decreto Ejecutivo No. 1634 (1994), de 31 de marzo, Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), con sus reformas. No obstante, no se regula mediante un instrumento único al procedimiento

administrativo general, creando inseguridad jurídica y vulnerando el derecho al debido proceso.

El procedimiento administrativo se fundamenta en principios y derechos fundamentales declarados en la Constitución de la República del Ecuador (2008): “El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo” (Art. 66 numeral 23).

La legislación secundaria contiene principios y derechos a favor de los administrados que se encuentran prescritos en el Código Orgánico Administrativo (COA), publicada en el Registro Oficial Suplemento 31 de 07 de julio de 2017. Esta norma legal refleja un importante avance en el derecho administrativo, considerando que se establece un criterio único en cuanto a principios, fases, elementos subjetivos y objetivos de la actuación administrativa.

Su entrada en vigencia ha permitido una interpretación homogénea por parte de los operadores de justicia, en cuanto a la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo y su aplicación. Los reclamos administrativos, las controversias que las personas puedan plantear ante las administraciones públicas y la actividad de la administración pública para la que no se prevea un procedimiento específico, se sustanciarán en procedimiento administrativo. El artículo 134 del Código Orgánico Administrativo establece el carácter general y supletorio del procedimiento administrativo que regula.

Los principios que condicionan el procedimiento administrativo se han agrupado en: generales, de la actividad administrativa en relación con las personas, de las relaciones entre las administraciones públicas y específicamente del procedimiento administrativo. De entre ellos se reconocen principios de formulación como: eficacia, lealtad procesal, eficiencia, jerarquía, buena fe, racionalidad jurídica e irretroactividad.

El procedimiento administrativo contempla ciertas normas generales en cuanto a su procedencia, y aplicabilidad. Código Orgánico Administrativo (2020): “Los reclamos

administrativos, las controversias que las personas puedan plantear ante las administraciones públicas y la actividad de la administración pública para la que no se prevea un procedimiento específico, se sustanciarán en procedimiento administrativo” (Art. 134)

En cuanto a la presentación de las peticiones las instituciones proveen de formularios previamente diseñados y de uso obligatorio para que los interesados presenten solicitudes, reclamos, recursos y, en general, de cualquier tipo de petición que se le dirija.

La sustanciación de las audiencias se sujeta al principio constitucional de la oralidad debiéndose convocarlas para garantizar la inmediación en el procedimiento.

En el procedimiento administrativo la persona interesada es a quien la administración pública dirige el acto administrativo, además la legislación considera personas interesadas las siguientes: Código Orgánico Administrativo (2020)

1. Promueva el procedimiento como titular de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos. En el caso de intereses colectivos, la persona titular demostrará tal calidad por cualquiera de los medios admitidos en derecho.
2. Invoque derechos subjetivos o acredite intereses legítimos, individuales o colectivos, que puedan resultar afectados por la decisión que adopte en el procedimiento.
3. Acredite ser titular de derechos o intereses legítimos de las asociaciones, organizaciones, los grupos afectados, uniones sin personalidad, patrimonios independientes o autónomos y comparezca al procedimiento ante de la adopción de la resolución. (Art. 149)

El procedimiento administrativo contempla la práctica de actuaciones previas su importancia radica en que los elementos, hechos, datos u objetos examinados serán aportados en la instancia probatoria asegurando la eficacia de la resolución. Código Orgánico Administrativo (2020): “Todo procedimiento administrativo podrá ser precedido de una

actuación previa, a petición de la persona interesada o de oficio, con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento” (p. 175)

El procedimiento administrativo del Código Orgánico Administrativo contempla tres fases: inicio, prueba, terminación y ejecución; aunque en algunos casos procede la realización de actos previos. Estas etapas, con ligeros matices, coinciden con las que señala la doctrina para el procedimiento administrativo de primera generación. Al procedimiento administrativo podemos esquematizarlo de la siguiente forma:

### **1.- Iniciativa**

El procedimiento administrativo puede iniciarse de oficio o a solicitud de la persona interesada. La solicitud es presentada en la forma y con los requisitos previstos en el Código Orgánico administrativo, por medio de un formulario expedido por la propia institución según lo dispuesto en el Art. 136 de la norma referida. El órgano competente de oficio puede iniciar el procedimiento administrativo.

### **2.- Notificación**

La notificación es un acto procesal por medio del cual se comunica a la persona interesada o a un conjunto indeterminado de personas, el contenido de un acto administrativo para que las personas interesadas ejerzan su derecho a la defensa.

La notificación de la primera actuación de las administraciones públicas se realizará personalmente, por boleta o a través del medio de comunicación, ordenado por estas.

La notificación del acto administrativo se ordenará en el término máximo de tres días a partir de la fecha en que se dictó.

### **3.- Medidas cautelares**

El órgano administrativo competente puede adoptar, de oficio o a petición de persona interesada, las medidas cautelares necesarias para asegurar la eficacia del proceso, considerando la existencia de suficientes elementos de juicio.

1. Secuestro.
2. Retención.
3. Prohibición de enajenar.
4. Clausura de establecimientos.
5. Suspensión de la actividad.
6. Retiro de productos, documentos u otros bienes.
7. Desalojo de personas.

El acto administrativo que suponga la adopción de medidas cautelares destinadas a asegurar la eficacia de la resolución adoptada se puede ejecutar sin notificación previa.

#### **4.- La Prueba**

En el procedimiento administrativo, la prueba es aportada por la persona interesada en su primera comparecencia al procedimiento administrativa. La prueba, a la que sea imposible tener acceso, deberá ser anunciada y aquella que no se anuncie no podrá introducirse en el período de prueba.

En el procedimiento administrativo donde no se haya previsto un período de prueba, la administración pública de oficio o a petición de la persona interesada, abrirá un período específico de no más de treinta días.

#### **5.- Terminación del procedimiento administrativo**

El procedimiento administrativo puede terminar por:

1. El acto administrativo.
2. El silencio administrativo.
3. El desistimiento.

4. El abandono.
5. La caducidad del procedimiento o de la potestad pública.
6. La imposibilidad material de continuarlo por causas imprevistas.
7. La terminación convencional.

El procedimiento administrativo es la consecución de un resultado ya previsto, es controvertido en cuanto no se efectiviza derechos y principios fundamentales como el derecho a la defensa, la propia institucionalidad estatal es quien sustancia y dirime la causa, Núñez Torres (2019) expresa:

El procedimiento tiene una función adjetiva, de aplicación del Derecho para la consecución de un resultado ya previsto en la norma, no se busca el consenso de los interesados, no se propicia adecuadamente la cooperación público- privada ni la participación a pesar de ser principios establecidos en la legislación. Culmina con la ejecución forzosa, sin que se contemple la supervisión y el control de las decisiones tomadas, lo cual es una seria limitación si se tiene en cuenta que en los modos de actuar de la Administración moderna se requiere control ex ante y ex post como garantía de la buena administración y de la legalidad. (p. 7)

### **2.1.2 Impugnación**

El connotado profesor argentino Heredia Vásquez (1975) definió al recurso administrativo como:

El reclamo jurídicamente organizado, que se promueve, en el seno de la administración activa, contra el acto de un órgano de ésta, para ante al superior jerárquico o la autoridad que sobre él ejerce contralor a fin de que lo revoque, modifique o sustituya, por considerarlo ilegítimo, inoportuno e inconveniente y lesionar un derecho subjetivo o un interés legítimo del recurrente. (p. 166)

El profesor de derecho público Fernández Ruiz (2016) en cuanto al recurso administrativo expone:

El recurso administrativo es el requerimiento de la aplicación de una medida correctiva de la actuación de la administración pública concretada en un acto administrativo, promovida por el particular afectado ante un órgano administrativo – generalmente el superior del órgano que llevó a cabo el acto recurrido–, que conlleva el propósito de control de la legalidad en aras del interés legítimo vulnerado por el acto administrativo correspondiente. (p. 158)

Por medio de la resolución del procedimiento administrativo culmina el proceso, lo que no implica que esta resolución sea intachable, habida cuenta la posibilidad de impugnarlo, pero ya no en sede administrativa, sino jurisdiccional.

Por mandato constitucional todo acto administrativo es impugnabile vía judicial, para ello no es obligatorio agotar la vía administrativa. La referida disposición constitucional establece: “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” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 173).

El principio de impugnabilidad de los actos administrativos en sede judicial se encuentra también consagrado en el Código Orgánico de la Función Judicial (2019):

Las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distintas de las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales; constituyen actos de la Administración Pública o Tributaria, impugnables en sede jurisdiccional. (Art. 31)



Los dos únicos recursos en sede administrativa son el de apelación y extraordinario de revisión. En la impugnación se observarán las siguientes reglas. Código Orgánico de la Función Judicial (2020):

1. Solo el acto administrativo puede ser impugnado en vía administrativa por las personas interesadas, con independencia de que hayan comparecido o no en el procedimiento, mediante el recurso de apelación.
2. El recurso extraordinario de revisión cabe, exclusivamente, respecto del acto administrativo que ha causado estado en vía administrativa en los supuestos previstos en este Código.
3. La elección de la vía judicial impide la impugnación en vía administrativa.
4. El error en la denominación del recurso por parte del recurrente no es obstáculo para su tramitación, siempre que resulte indudable la voluntad de impugnar el acto administrativo. (Art. 217)

El conocimiento y resolución de los recursos le corresponde a la máxima autoridad administrativa de la administración pública en la que se haya expedido el acto impugnado y se interpone ante el mismo órgano que expidió el acto administrativo, con la observación de que el acto expedido por la máxima autoridad administrativa, solo puede ser impugnado en vía judicial.

En cuanto a los requisitos formales que debe contener las impugnaciones, el Código Orgánico Administrativo establece:

1. Los nombres y apellidos completos, número de cédula de identidad o ciudadanía, pasaporte, estado civil, edad, profesión u ocupación, dirección domiciliaria y electrónica del impugnante. Cuando se actúa en calidad de procuradora o procurador o representante legal, se hará constar también los datos de la o del representado.

2. La narración de los hechos detallados y pormenorizados que sirven de fundamento a las pretensiones, debidamente clasificados y numerados.
3. El anuncio de los medios de prueba que se ofrece para acreditar los hechos. Se acompañará la nómina de testigos con indicación de los hechos sobre los cuales declararán y la especificación de los objetos sobre los que versarán las diligencias, tales como la inspección, la exhibición, los informes de peritos y otras similares. Si no tiene acceso a las pruebas documentales o periciales, se describirá su contenido, con indicaciones precisas sobre el lugar en que se encuentran y la solicitud de medidas pertinentes para su práctica.
4. Los fundamentos de derecho que justifican la impugnación, expuestos con claridad y precisión.
5. El órgano administrativo ante el que se sustanció el procedimiento que ha dado origen al acto administrativo impugnado.
6. La determinación del acto que se impugna.
7. Las firmas del impugnante y de la o del defensor. (Art. 220)

En cuanto al recurso de apelación, el término para la interposición del recurso de apelación es de diez días contados a partir de la notificación del acto administrativo, objeto de la apelación.

En cuanto al recurso extraordinario de revisión, el Código Orgánico Administrativo (2017) de forma taxativa expone las causales que facultan interponer este recurso.

1. Que al dictarlos se ha incurrido en evidente y manifiesto error de hecho, que afecte a la cuestión de fondo, siempre que el error de hecho resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
2. Que al dictarlos se haya incurrido en evidente y manifiesto error de derecho, que afecte a la cuestión de fondo.

3. Que aparezcan nuevos documentos de valor esencial para la resolución del asunto que evidencien el error de la resolución impugnada, siempre que haya sido imposible para la persona interesada su aportación previa al procedimiento.
4. Que en la resolución hayan influido esencialmente actos declarados nulos o documentos o testimonios declarados falsos, antes o después de aquella resolución, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de nulidad o falsedad cuando fueron aportados al expediente dichos actos, documentos o testimonios.
5. Que la resolución se haya dictado como consecuencia de una conducta punible y se ha declarado así, en sentencia judicial ejecutoriada. (Art. 232)

El recurso extraordinario de revisión se interpondrá, cuando se trate de la causa 1 del Art. 232 del Código Orgánico Administrativo, dentro del plazo de un año siguiente a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En los demás casos, el término es de veinte días contados desde la fecha en que se tiene conocimiento de los documentos de valor esencial o desde la fecha en que se ha ejecutoriado o quedado firme la declaración de nulidad o falsedad.

El recurso extraordinario de revisión se inserta dentro de los medios de impugnación de los actos administrativos. Los medios de impugnación, también llamados recursos, promueven el control de la legitimidad y oportunidad de los actos emanados de la Administración Pública. Así lo expone Dromi que además los cataloga como una facultad o derecho que se ejerce con el objeto de defender un derecho sustancial. Frente a este derecho, surge el deber jurídico de la Administración de revisar su acto y modificarlo, de ser el caso; para resarcir un derecho subjetivo o restablecer el imperio de la legalidad (Dromi, 1987, pp. 255-256)

Por lo expuesto el recurso extraordinario de revisión es el medio a través del cual la Administración puede revisar y corregir un acto suyo que ha generado perjuicio en los

derechos subjetivos del particular; pero también respecto de aquellos que trasgreden el principio de legalidad, entendida como legitimidad u oportunidad.

## **2.2. Análisis comparativo de la impugnación de visto bueno en divergencia con el acto administrativo**

La norma constitucional contempla que el Ecuador es un estado constitucional de derechos y de justicia, basada en principios, el respeto al debido proceso, la seguridad jurídica y la garantía de la tutela judicial efectiva de los derechos para evitar su afección o transgresión a la ley.

La Constitución de la República del Ecuador (2018) establece: “recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos” (Art. 76).

“Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los órganos de la Función Judicial” (Constitución de la República del Ecuador. 2008, Art. 173).

La normativa laboral ecuatoriana establece que el inspector deberá calificar el visto bueno petitionado por el empleador o el trabajador, le otorga la atribución para concederlo o negarlo; y, contra dicha resolución se podrá impugnar ante el Juez del Trabajo.

El Código de Trabajo (2019) determina las atribuciones de los inspectores del trabajo:

En los casos contemplados en los artículos 172 y 173 de este Código, las causas aducidas para la terminación del contrato, deberán ser calificadas por el inspector del trabajo, quien concederá o negará su visto bueno a la causa alegada por el petionario, ciñéndose a lo prescrito en el capítulo "Del Procedimiento".

La resolución del inspector no quita el derecho de acudir ante el Juez del Trabajo, pues, sólo tendrá valor de informe que se lo apreciará con criterio judicial, en relación con las pruebas rendidas en el juicio. (Art. 183)

Conceder o negar el visto bueno en las solicitudes de despido de los trabajadores o de separación de éstos, y, de acuerdo con las prescripciones pertinentes de este Código (Art. 543)

El Visto Bueno es una institución jurídica que va más allá del contenido mismo de la resolución porque involucra fases, actos y pasos, seguidos para arribar a la decisión de procedencia o inviabilidad de dar por terminada la relación laboral, aclarando que el procedimiento que se refiere es sui generis por cuanto no se encuentra desarrollado en el Código del Trabajo, ni la legislación laboral ecuatoriana ha establecido la existencia de normas adjetivas, debiendo las partes y el juzgador recurrir para garantizar su efectiva tramitación a la aplicación de lo reglado en el Código Orgánico General de Procesos.

Al constituirse el Visto Bueno en una secuencia de actos procesales para lograr un fin con sujeción a las normas del Código Orgánico General de Procesos, conocido y sustanciado por una autoridad pública genera la certeza de afirmar y considerar que su naturaleza es indefinida entre lo administrativo y judicial, efectivamente porque a pesar de emanar de una autoridad administrativa que tiene la competencia para terminar de forma legal el contrato de trabajo, surge del desarrollo de actos procesales que no difieren a los practicados por un juez.

La norma constitucional no estipula atribuciones jurisdiccionales al Inspector del trabajo, sin embargo al conocer, tramitar e investigar la causal de visto bueno, ejecuta acciones propias del ejercicio de la actividad administrativa, cuya resolución resulta de una actividad que no se aparta del acto administrativo, que además surte efectos jurídicos inmediatos y directos a tal punto que de no ser impugnados dentro del término de ley, surte efectos irrevocables de naturaleza de cosa juzgada.

Conforme lo establece la ley, contra la resolución de visto bueno las partes se encuentran habilitadas para impugnarla ante el juez del trabajo con la particularidad que el fallo cuestionado según la misma ley, se convierte en un informe el mismo que el juzgador

deberá apreciarlo conjuntamente con las demás pruebas que se produzcan en la audiencia única de juicio.

Frente a la impugnación del visto bueno el juez de trabajo concentrará su acción jurisdiccional en determinar si prospera o no la alegación de la causal o causales, buscará determinar la existencia de los hechos y su relación directa con la causa invocada, sin embargo distraerá su atención de un posible control de legalidad de la resolución que por haber sido emitida por autoridad pública lleva implícita su naturaleza de acto administrativo.

La Constitución y el Código Orgánico General de Procesos han previsto que los actos administrativos deben ser impugnados ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, estando sujetos al control de legalidad, es decir determinar si el procedimiento adoptado para su emisión se sujetó a la ley, considerando que los mismos gozan de presunciones de legitimidad y ejecutoriedad.

Al establecer el Código del Trabajo la impugnación del Visto bueno ante el Juez del Trabajo, limita y se contrapone a lo estipulado en la Constitución de que todo acto emitido por autoridad pública, en el caso en estudio la resolución emitida por el Inspector del Trabajo, sea impugnada en la vía de lo contencioso administrativa se constituye en impedimento para la realización del control de legalidad de los actos provenientes de las autoridades del estado para garantizar la seguridad jurídica, recurriendo todos los fallos en los que se decida sobre derechos.

El impugnar el visto bueno ante el juzgador del trabajo, no necesariamente garantiza la efectividad de la justicia, por cuanto el juez laboral no goza de la competencia que establece la Constitución y la ley para declarar la ilegalidad y/o nulidad del acto emitido por el inspector del trabajo. Considerando que la especialidad y la competencia de los jueces nace de la ley, el respeto al debido proceso a la garantía de la tutela judicial efectiva que únicamente se activan cuando los actos administrativos son demandados ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Considero que existen razones suficientes y que han sido analizadas en el presente trabajo para arribar a la decisión que el fallo emitido por el inspector del trabajo luego de la tramitación del visto bueno; y, que al ser impugnado ante el Juez del Trabajo se desvaloriza reduciéndose en un informe con característica de prueba que necesariamente deberá apreciarla el juzgador conjuntamente con los demás medios probatorios, siendo este cambio que lo produce la norma laboral la que desnaturaliza al acto administrativo en su propia esencia.

Finalmente expreso que al recurrir la resolución del Visto Bueno ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo se permitirá que los juzgadores realicen el control de legalidad no solo del acto en cuestión sino del procedimiento que la autoridad pública desarrolla para su tramitación, garantizando de esta manera la seguridad jurídica, la certeza de las partes que sus derechos serán tutelados y la consecución de un fallo que lleve consigo la realización de la justicia.

## **2.3. Legislación comparada**

### ***2.3.1. La regulación del visto bueno en la legislación laboral mexicana***

La estructura de la legislación laboral a nivel universal nace de un orden social y de las relaciones que surgen en el desarrollo diario de actividades; y, es así que en México: Constitución Política de México (1917): "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley" ( Art. 123).

La legislación constitucional mexicana protege la estabilidad laboral protegiendo los derechos de los trabajadores a ser indemnizados: Constitución Política de México (1917)

Si un empleador despide a un trabajador sin causa justificada o porque se ha unido a una asociación o sindicato, o por haber participado en una huelga legal, entonces el empleador está obligado a cumplir el contrato de trabajo o para compensar al

trabajador una cantidad igual a tres meses de salario, cualquiera que sea el trabajador elige. La ley determinará los casos en que el empleador puede quedar dispensada de la obligación de pagar una indemnización. Asimismo, el empleador está obligado a pagar una indemnización de tres meses de salario al trabajador si el trabajador deja su empleo debido a la falta de honestidad del empleador o porque el empleador maltrata al trabajador o esposa, padres, hijos o hermanos del trabajador. El empleador no puede eximirse de esta responsabilidad cuando el maltrato es infligido por sus subordinados o miembros de su familia que actúan con su consentimiento o tolerancia. (Art. 123)

Las relaciones laborales se encuentran reguladas por la Ley Federal del Trabajo (1970) que en su Capítulo IV, establece la figura jurídica de la rescisión. “El trabajador o el patrón podrán rescindir en cualquier tiempo la relación de trabajo, por causa justificada, sin incurrir en responsabilidad”. (Art. 46)

Una vez conocido que la Ley Federal del Trabajo, emplea el término rescisión para la terminación del contrato de Trabajo, es necesario conceptualizar y/o definir la rescisión de las relaciones de trabajo para conocer su alcance o sentido dentro del presente trabajo de investigación, el diccionario jurídico lo define:

La Ley Federal del Trabajo, determina las causas para que opere la rescisión de la relación laboral sin que exista cargo o responsabilidad para el patrón.

- I. Engañarlo el trabajador o en su caso, el sindicato que lo hubiese propuesto o recomendado con certificados falsos o referencias en los que se atribuyan al trabajador capacidad, aptitudes o facultades de que carezca. Esta causa de rescisión dejará de tener efecto después de treinta días de prestar sus servicios el trabajador.
- II. Incurrir el trabajador, durante sus labores, en faltas de probidad u honradez, en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos en contra del patrón, sus familiares



o del personal directivo o administrativo de la empresa o establecimiento, salvo que medie provocación o que obre en defensa propia.

- III. Cometer el trabajador contra alguno de sus compañeros, cualquiera de los actos enumerados en la fracción anterior, si como consecuencia de ellos se altera la disciplina del lugar en que se desempeña el trabajo.
- IV. Cometer el trabajador, fuera del servicio, contra el patrón, sus familiares o personal directivo administrativo, alguno de los actos a que se refiere la fracción II, si son de tal manera graves que hagan imposible el cumplimiento de la relación de trabajo.
- V. Ocasionar el trabajador, intencionalmente, perjuicios materiales durante el desempeño de las labores o con motivo de ellas, en los edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.
- VI. Ocasionar el trabajador los perjuicios de que habla la fracción anterior siempre que sean graves, sin dolo, pero con negligencia tal, que ella sea la causa única del perjuicio.
- VII. Comprometer el trabajador, por su imprudencia o descuido inexcusable, la seguridad del establecimiento o de las personas que se encuentren en él.
- VIII. Cometer el trabajador actos inmorales en el establecimiento o lugar de trabajo.
- IX. Revelar el trabajador los secretos de fabricación o dar a conocer asuntos de carácter reservado, con perjuicio de la empresa.
- X. Tener el trabajador más de tres faltas de asistencia en un período de treinta días, sin permiso del patrón o sin causa justificada.
- XI. Desobedecer el trabajador al patrón o a sus representantes, sin causa justificada, siempre que se trate del trabajo contratado.
- XII. Negarse el trabajador a adoptar las medidas preventivas o a seguir los procedimientos indicados para evitar accidentes o enfermedades.
- XIII. Concurrir el trabajador a sus labores en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que, en este último caso, exista

**XIV.** prescripción médica. Antes de iniciar su servicio, el trabajador deberá poner el hecho en conocimiento del patrón y presentar la prescripción suscrita por el médico.

**XV.** La sentencia ejecutoriada que imponga al trabajador una pena de prisión, que le impida el cumplimiento de la relación de trabajo; y

**XVI.** Las análogas a las establecidas en las fracciones anteriores, de igual manera grave y de consecuencias semejantes en lo que al trabajo se refiere.

El patrón deberá dar al trabajador aviso escrito de la fecha y causa o causas de la rescisión. El aviso deberá hacerse del conocimiento del trabajador, y en caso de que éste se negare a recibirlo, el patrón dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la rescisión, deberá hacerlo del conocimiento de la Junta respectiva, proporcionando a ésta el domicilio que tenga registrado y solicitando su notificación al trabajador.

Al igual que al empleador la ley le permite la rescisión sin que exista su responsabilidad para el trabajador y podrá rescindir sin que sea de su responsabilidad la relación de trabajo por las causas siguientes:

La Ley Federal del Trabajo (1970) determina las causas de rescisión de la relación de trabajo sin que exista responsabilidad para el trabajador:

- I.** Engañarlo el patrón, o en su caso, la agrupación patronal al proponerle el trabajo, respecto de las condiciones del mismo. Esta causa de rescisión dejará de tener efecto después de treinta días de prestar sus servicios el trabajador.
- II.** Incurrir el patrón, sus familiares o su personal directivo o administrativo, dentro del servicio, en faltas de probidad u honradez, actos de violencia, amenazas, injurias, malos tratamientos u otros análogos, en contra del trabajador, cónyuge, padres, hijos o hermanos.
- III.** Incurrir el patrón, sus familiares o trabajadores, fuera del servicio, en los actos a que se refiere la fracción anterior, si son de tal manera graves que hagan imposible el cumplimiento de la relación de trabajo;
- IV.** Reducir el patrón el salario del trabajador.

- V. No recibir el salario correspondiente en la fecha o lugar convenidos o acostumbrados.
- VI. Sufrir perjuicios causados maliciosamente por el patrón, en sus herramientas o útiles de trabajo;
- VII. La existencia de un peligro grave para la seguridad o salud del trabajador o de su familia, ya sea por carecer de condiciones higiénicas el establecimiento o porque no se cumplan las medidas preventivas y de seguridad que las leyes establezcan;
- VIII. Comprometer el patrón, con su imprudencia o descuido inexcusables, la seguridad del establecimiento o de las personas que se encuentren en él; y
- IX. Las análogas a las establecidas en las fracciones anteriores, de igual manera graves y de consecuencias semejantes, en lo que al trabajo se refiere. (Art. 51)

La Constitución Política de México, establece que a las personas les asiste el derecho a contar con un trabajo digno, social y útil, desarrollado y fomentado conforme a la ley.

Establece que todo conflicto laboral estará sujeto a la decisión de la Comisión de Conciliación y Arbitraje, que si el empleador se niega aceptar la decisión de la Comisión de Conciliación y arbitraje se terminará el contrato debiendo indemnizar al trabajador a excepción de que el trabajador se niegue a llevar el conflicto a la Comisión de Conciliación y Arbitraje.

Cuando sin causa justificada o porque el trabajador se vincula a un sindicato o participa en una huelga el empleador lo despide, está obligado a cumplir con el contrato o compensarlo con tres meses de salario a elección del trabajador, igual paga le corresponderá si el trabajador deja su empleo por la falta de honestidad del patrono o por maltrato sufrido el trabajador o su familia por parte del empleador.

Del análisis comparativo efectuado se puede identificar que la normativa mexicana y ecuatoriana se relacionan en cuanto conciben al trabajo como un derecho social, facultando a los partes terminar la relación laboral bajo las figuras de rescisión en el caso mexicano y de visto bueno en la legislación ecuatoriana.

En la legislación laboral mexicana en caso que el patrono no haya dado aviso al trabajador o a la Junta de Conciliación y Arbitraje con la rescisión del contrato se produce el despido injustificado, y deberá reintegrarlo y pagar la indemnización correspondiente, exceptuándose el reintegro únicamente en los casos que establece el Art. 49 de la Ley Federal del Trabajo.

Al trabajador mexicano le asiste el derecho a impugnar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, el despido injustificado y solicitar se le reintegre al trabajo desempeñado o que se le indemnice para los casos de rescisión de la relación laboral realizada por el patrono; y, en el caso de que el trabajador sea quien la peticione basadas en las causas del Art. 51 de la Ley Federal del Trabajo, igual percibirá la indemnización que estipula en el Art, 50 de la Ley Ibidem, toda petición de terminación del contrato deberá efectuarse dentro de los treinta días después de suscitada la causal.

Nuestra Constitución y Código del Trabajo, no permite su impugnación ante la autoridad pública del trabajo, sino que concede al empleador y trabajador a impugnar la resolución de visto bueno ante el Juez del Trabajo; y, al ser aceptada la acción el Juzgador, deberá disponer el pago de la indemnización correspondiente al despido intempestivo.

En la legislación mexicana se establece el tiempo de treinta días para demandar la rescisión del contrato ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, la misma que goza de autonomía para administrar justicia, tiene plena jurisdicción para emitir sus resoluciones y ejecutarlas, sin embargo no forma parte del poder judicial mexicano, osea se desarrolla únicamente en el ámbito de la función pública.

En la legislación ecuatoriana se puede solicitar el visto bueno ante el Inspector del Trabajo, a partir de que se suscitó la causal establecida en la ley, diferenciando que la legislación mexicana permite el reintegro del trabajador a su cargo o el pago de la indemnización, situación que no ocurre en nuestra legislación existiendo únicamente el pago de la indemnización por despido intempestivo.

Finalmente señalo que la legislación mexicana permite ejercitar la impugnación del despido injustificado ante la Junta de Conciliación y Arbitraje que a pesar de gozar de plena jurisdicción para impartir justicia no pertenece al poder judicial de México. Mientras que la legislación ecuatoriana establece la impugnación de la resolución del Visto Bueno ante el Juez del Trabajo, habilitando su ejercicio dentro del poder judicial ecuatoriano.

### ***2.3.2 La regulación del visto bueno en la legislación laboral de Panamá.***

El trabajo es un derecho social, universal, que involucra a la humanidad, naciente de las relaciones laborales de empleadores y trabajadores, derecho que lo recogen las Cartas magnas de los diferentes estados del mundo; y, con el propósito de conocer las formas de terminación de la relación laboral de los trabajadores en la República de Panamá.

Se establece que, en el capítulo tercero de la Constitución Política de la República de Panamá, (2004) en sus artículos 60 a 75, contempla el derecho al trabajo, señalando:

El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por lo tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa. (Art. 60)

A todo trabajador al servicio del Estado o empresas públicas o privadas o de individuos particulares se le garantiza su salario o sueldo mínimo. Los trabajadores de la empresa que la Ley determine participarán en las utilidades de las mismas, de acuerdo con las condiciones económicas del país. (Art. 61)

Trabajo igual en idénticas condiciones, corresponde siempre igual salario o sueldo, cualesquiera que sean las personas que lo realicen, sin distinción de sexo, nacionalidad, edad, raza, clase social, ideas políticas o religiosas. (Art. 63)

En Panamá la Constitución Política, consagra al trabajo como un derecho y un deber del ser humano, y ante tal calificación el Estado se obliga a estructurar políticas económicas para garantizar la existencia del empleo para que sus habitantes puedan desarrollarse dentro de condiciones laborales estables, accediendo a un salario mínimo sin distinción alguna.

En la legislación panameña las relaciones laborales pueden terminar por las causales establecidas en el Art 210 del Código del Trabajo; y, el empleador podrá dar por terminado en contrato con sus trabajadores por causas de naturaleza disciplinaria, de naturaleza no imputables y de naturaleza económica contempladas en el Art. 213 del Código referido.

El Código del Trabajo de la República de Panamá (2001) establece la necesidad de notificar al trabajador. El empleador debe notificar previamente y por escrito al trabajador la fecha y causa o causas concretas del despido, en lo posterior no podrá alegar causas distintas a las singularizadas en la notificación (Art. 214)

El Código del Trabajo de la República de Panamá (2004) establece que, para fundamentar el despido por una de las causales de naturaleza económica, se deberá demostrar la causa o causas invocadas ante las autoridades del trabajo.

Cuando el despido tuviese como causa una de las señaladas en el acápite C del artículo 213, el empleador deberá comprobar la causa respectiva ante las autoridades administrativas de trabajo.

En los casos de que trata este artículo, el despido sin el cumplimiento de los requisitos señalados en el inciso anterior, se consideran de pleno derecho injustificado. Sin embargo, si al vencimiento de plazo de sesenta días calendarios, la autoridad administrativa de trabajo no ha resuelto la solicitud, el empleador podrá proceder al despido, el cual se considerará plenamente justificado quedando obligado al pago de la indemnización que establece el artículo 225. (Art. 215)

A la autoridad del trabajo que le corresponda pronunciarse sobre la autorización previa para que se produzca el despido del trabajador por las causas que estipula el Art. 215 del Código del Trabajo, debe notificar de forma personal al trabajador o trabajadores con la solicitud del empleador, otorgándoles el término de tres días para que presenten pruebas que le permitirán conceder o negar la autorización solicitada.

El Código del Trabajo de la República de Panamá (2004) establece que a la autoridad administrativa es la que debe notificar personalmente al Trabajador.

La autoridad administrativa de trabajo es a quien le corresponda decidir sobre la autorización previa para la terminación del contrato o para el despido por las causas señaladas en el artículo 215 notificará personalmente al trabajador o trabajadores respectivos la solicitud del empleador, concediéndoles un término de tres días para aducir pruebas. La autoridad practicará las pruebas dentro de un término razonable y de inmediato fallará concediendo o negando la autorización pedida.

Notificadas las partes, éstas podrán apelar del fallo ante el superior jerárquico correspondiente y el recurso se concederá en el efecto suspensivo. (Art. 216)

Es facultativo del empleador, antes de proceder a la notificación del despido por cualquiera de las causas señaladas en los acápites A, B y numeral 1° del acápite C del artículo 213, obtener de los Tribunales de Trabajo autorización previa para despedir, la cual se tramitará conforme a las normas del proceso abreviado. (Art. 217) Cuando la autoridad ordene el reintegro del trabajador que ha sido despedido injustificadamente, se lo deberá realizar de forma inmediata o dentro del segundo día hábil de ejecutoriada la resolución bajo las mismas condiciones que se encontraba con anterioridad con la desvinculación. En el caso que el empleador no cumpla lo ordenado el Juez de oficio o a petición de parte, dispondrá su apremio corporal por desacato al Tribunal. (Art. 220)

El trabajador tiene el derecho para demandar el despido injustificado dentro del término de sesenta días contados a partir de su desvinculación, igualmente para reclamar el reintegro o la indemnización por despido injustificado; y, en el caso que reclame solo la indemnización por despido injustificado y demás prestaciones que devienen de la terminación del contrato, prescriben al año contabilizado desde su separación. (Art. 221)

Al igual que al empleador, el trabajador también puede solicitar la terminación de la relación laboral.

El Código del Trabajo de la República de Panamá (2004) establece que el trabajador podrá sin que exista causa justificada terminar la relación laboral.

El trabajador podrá dar por terminada la relación de trabajo, sin causa justificada, mediante notificación escrita al empleador con quince días de anticipación, salvo que se trate de trabajador técnico, caso en el cual la notificación debe darse con dos meses de anticipación. La notificación que no fuere firmada con la intervención de una autoridad administrativa de trabajo o delegado, o ratificada ante ella, no podrá ser invocada posteriormente por el empleador.

El trabajador responsable de no realizar la notificación previa de que trata el párrafo anterior, quedará obligado a pagarle al empleador una cantidad equivalente a una semana de salarios, suma que podrá ser deducida del importe de la prima de antigüedad de servicios, cuando tuviere derecho a ella. (Art. 222)

Constituyen causas justificadas que le habilitan al trabajador para dar por concluida la relación de trabajo con su empleador y que le asiste el derecho a recibir indemnización por despido injustificado, las estipuladas en el Art. 223 del Código del Trabajo.



En los casos que se suscite la terminación de todo contrato de tiempo indefinido, por cualquier causa, le asiste el derecho al trabajador a recibir de su empleador una prima de antigüedad a razón de una semana de salario por cada año laborado desde que inició su relación laboral, de ser el caso que algún año de labores no se haya laborado entero tendrá derecho a una parte proporcional. (Art. 224)

Las relaciones laborales pueden terminar conforme a las causales contempladas en el Art. 210 y Art. 213 del Código del Trabajo; y, éste último faculta al empleador dar por concluido el contrato del trabajo por cualquiera de las 16 causas de naturaleza disciplinaria entre ellas: haber sido engañado por el trabajador; incurrir el trabajador dentro de sus labores en actos de violencia, amenaza, calumnia contra el empleador, familiares y directivos; por revelar secretos técnicos de la fábrica; incurrir en faltas graves de probidad y honradez, etc.

Por alguna de las causas de naturaleza no imputable como: Por ineficiente manifiesta o perdida de idoneidad del trabajador; por sentencia ejecutoriada con pena de prisión o reclusión; por incapacidad física o mental del trabajador; por reconocer al trabajador pensión por jubilación o invalidez definitiva; por incapacidad del empleador que conlleve a terminar el contrato y por fuerza mayor o caso fortuito.

Finalmente se podrá terminar el contrato de Trabajo, por cualquiera de las causas de naturaleza económica de: quiebra del empleador; clausura de la empresa o reducción definitiva de trabajos y por suspensión definitiva de labores o disminución de las actividades del empleador debido a la crisis económica, disminución de producción la incosteabilidad de operaciones, etc., con sujeción a las reglas de ley.

Al empleador le corresponde notificar de manera escrita al trabajador la fecha, la causa o causas del despido, sin que pueda en lo posterior señalar otras causas de las alegadas en la notificación, en los casos que el despido contemple una causal de naturaleza económica está obligado de demostrar la causal ante las autoridades del trabajo. En cualquiera de las causas de terminación del contrato por tiempo indefinido el trabajador tiene

derecho a recibir una semana de salario por cada año de labores contado desde el inicio de la relación de trabajo por parte de su empleador. Art. 214.

El trabajador puede dar por terminada la relación laboral sin que exista causa justificada mediante comunicación escrita a su empleador con quince días de anticipación y al ser un trabajador técnico deberá notificarlo con dos meses de anticipación solicitar la terminación de la relación laboral, en el caso que el trabajador no haya notificado al su empleador deberá pagarle la cantidad equivalenten a una semana de salario a su patrono.

El trabajador podrá terminar su relación laboral con su empleador cuando se suscitaren una o más de las causas justificadas: Cuando haya sufrido engaño por parte de éste; por falta de pago del salario normal; por alteración unilateral de las condiciones de trabajo; por conducta inmoral, o calumnia vertidas por el empleador; por padecer una enfermedad contagiosa el director o empleado y que estén en contacto con el trabajador; por no existir las medidas de seguridad y salud; cuando el empleador violente las prohibiciones del Art. 138 del Código del Trabajo; por falta grave del empleador en el cumplimiento de las obligaciones de ley; por imprudencia o descuido injustificado del empleador en mantener la seguridad del lugar de trabajo; por inducir al trabajador a cometer un ilícito; por aparecer en el trabajo causas imprevistas perjudiciales a la salud y la vida del trabajador, una vez justificada la causa le asiste al trabajador el derecho a recibir indemnización por despido injustificado.

Del análisis realizado preciso que tanto en la legislación panameña como en la ecuatoriana las Constituciones y el Código del Trabajo lo consagran como un derecho social, siendo obligación del estado promover y garantizar su efectividad, una vez establecida la relación laboral cualquiera de las partes puede de forma voluntaria o por causa justificada requerir la terminación del contrato de trabajo.

Al igual que en Ecuador con la solicitud de Visto bueno por el empleador y una vez concedido por el Inspector del Trabajo le asiste al trabajador el pago de la liquidación de

haber; y, al trabajador panameño una vez efectuado el despido justificado le corresponde el pago de una semana de salario por cada año de trabajo.

En el caso que el trabajador panameño de contrato indefinido, luego de haberle notificado el despido su empleador podrá demandar ante la Junta de Conciliación y Decisión que goza de funciones jurisdiccionales el reintegro al cargo desempeñado o el pago de la indemnización por despido injustificado, mientras que en el Ecuador se puede impugnar la resolución de visto bueno en sede judicial; y, al ser aceptada la demanda el Juez del Trabajo dispondrá el pago de una indemnización por despido intempestivo, diferenciando que la normativa ecuatoriana no establece el reintegro del trabajador a su puesto de trabajo, situación que si la permite la legislación panameña.

Del análisis de la normativa comparada me permito manifestar que la legislación laboral panameña concede el derecho de impugnar la acción del despido injustificado ante la Junta de Conciliación y Decisión que tiene funciones jurisdiccionales y que dependen del ministerio del Trabajo y desarrollo laboral, cuya sentencia podrá únicamente ser apelada ante el Tribunal Superior de Trabajo, esto en sede judicial y no habilita el recurso de casación. De lo señalado manifiesto que la legislación panameña permite impugnar el despido injustificado ante la Junta de Conciliación y Decisión que pertenece al Ministerio del Trabajo, situación que no la viabiliza la normativa ecuatoriana.

En nuestra legislación laboral una vez que el inspector del Trabajo emite su resolución concediendo o negando la solicitud del visto bueno las partes pueden impugnar ante el Juez del Trabajo y contra dicha sentencia les asiste el derecho a interponer el recurso de apelación ante una de las Salas de la Corte Provincial de Justicia y una vez resuelta la apelación podrán recurrir la sentencia en casación ante la Corte Nacional de Justicia, permitiendo a las partes accionar el principio del doble conforme para garantizar la prevalencia de la tutela judicial efectiva de sus derechos, sin embargo las dos legislaciones comparadas conceden el derecho a las partes a impugnar la terminación de la relación laboral.

## Capítulo tres

### Análisis de casos en relación a la impugnación del Visto Bueno

La investigación jurídica se caracteriza por ser eminentemente teórica contenida principalmente en fuentes documentales primarias y secundarias, las conceptualizaciones de las diferentes categorías e instituciones jurídicas se contrastan con la evidencia derivada del análisis casuístico, con el objeto de fundamentar o crear un nuevo conocimiento a partir del aquel existente.

Mediante el estudio casuístico se logra exponer razonadamente las diversas teorías en torno a una temática específica, bosquejando los pilares teóricos y prácticos del sistema de normas en vigencia. Para el desarrollo de la presente investigación se han considerado el análisis de tres procesos judiciales en cuanto a la impugnación del visto bueno.

#### 3.1. Sentencia de impugnación del Visto Bueno

Primer Caso	
Materia:	Laboral
Legislación	Código del Trabajo
Trámite	Sumario
Proceso	23331-2017-01418
Actor	Banco del Pichincha
Demandado	Wilson Antonio Guerrero Jiménez
Instancia Sustanciada	Primera Instancia Segunda Instancia
Fecha de Sentencia	viernes 7 de septiembre del 2018, las 15h37
Dependencia Jurisdiccional	Unidad Judicial Civil con sede en el Cantón Santo Domingo, Provincia de Santo Domingo de Los Tsáchilas

#### Antecedentes.

El empleador en sede judicial plantea la impugnación de la resolución de Visto Bueno en contra del trabajador, por haber incurrido en las causas contenidas en los numerales 2 y 3 del artículo 172 del Código del Trabajo. “2. Por indisciplina o desobediencia graves a los reglamentos internos legalmente aprobados; 3. Por falta de probidad o por conducta inmoral del trabajador”. El empleador fundamenta su pretensión de Visto Bueno en contra del trabajador por haber otorgado créditos vinculados, contrariando el artículo 215 del Código Orgánico Monetario y Financiero y el artículo 2 de la Resolución No. 338-2017-F de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera; el literal s) del artículo 37 del Reglamento Interno de la institución bancaria en donde labora el trabajador; el artículo 3.1 de la Política de Sobregiros; y los numerales 4.7 y 4.14 de la Política de Conflicto de Intereses.

### **Exposición de motivos**

Los hechos que motivaron la petición del Visto Bueno se encuentran contenidos en el informe número CIAI-2017-420, emitido por el Departamento de Control y Asuntos Internos de la institución financiera en donde presta sus servicios profesionales el demandado, en donde se constata que aprobó 15 sobregiros a su yerno, incurriendo de esta forma en las causales de Visto Bueno establecidas en los numerales 2 y 3 del artículo 172 del Código del Trabajo.

La pretensión en concreto de la parte actora se centra en argumentar la invalidez de la resolución emitida por el Inspector de Trabajo, y se declare concluida la relación laboral que mantiene con el trabajador.

### **Sentencia primera instancia**

La presente causa se ventiló en apego a la normativa vigente observándose el procedimiento sumario previsto en el artículo 575 del Código del Trabajo, sustituido por el numeral 6 de la Disposición Reformatoria Sexta del Código Orgánico General de Procesos, las reglas del debido proceso determinadas en el artículo 76 de la Constitución de la

República, sin que se advierta omisión de solemnidades sustanciales que pueda influir en la decisión de la causa,

El Juez de primera instancia ratifica la resolución del Visto Bueno emitida por el Inspector de Trabajo, negando expresamente la impugnación propuesta por el accionante, al amparo de lo prescrito en los artículos 575, del Código del Trabajo, 333 del Código Orgánico General de Procesos, artículo 240 numeral 1 y 2 del Código Orgánico de la Función Judicial, y del literal l) numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, que garantiza la sana crítica, y que toda resolución debe ser motivada, de esta manera el administrador de justicia invoca los principios jurídicos necesarios para la validez de la sentencia.

### **Sentencia de segunda instancia**

El actor procede a plantear el recurso de Apelación de conformidad a lo dispuesto en los artículos 256, 257, 259 y 261 núm. 2 del Código Orgánico General de Procesos.

El actor manifiesta que, pese a que la institución financiera a la que representa demostró que el trabajador incurrió en las causales de Visto Bueno, el Inspector de Trabajo de manera arbitraria y sin motivación negó la acción de Visto Bueno.

Con criterio de mayoría, el órgano jurisdiccional competente acepta el Recurso de Apelación interpuesto por el empleador (institución financiera), y revoca la sentencia subida en grado, en consecuencia, se declara la ilegalidad y por tanto se deja sin efecto la resolución de Visto Bueno dictada por el Inspector de Trabajo. Por lo tanto, se declara la terminación de las relaciones laborales existentes entre el empleador y el trabajador.

Por lo expuesto, la resolución emitida por el Inspector de Trabajo no se ajusta al mandato contenido en los numerales 2 y 3 del artículo 172 del Código del Trabajo, por lo tanto, se produce la terminación de la relación laboral.

### **Análisis**

En la presente causa, el empleador deduce una solicitud de Visto Bueno ante el Inspector de Trabajo, fundamentando su pretensión en el numeral 2 y 3 del artículo 172 del Código del Trabajo. “2. Por indisciplina o desobediencia graves a los reglamentos internos legalmente aprobados; 3. Por falta de probidad o por conducta inmoral del trabajador”, argumentando que el trabajador ha concedido créditos vinculados que perjudican los intereses económicos de la institución financiera, y por lo tanto constituye causal de terminación de la relación laboral.

El Inspector de Trabajo que sustancia el procedimiento de Visto Bueno rechaza la pretensión del empleador, argumentando que la conducta del trabajador al conceder supuestos créditos vinculados no se circunscribe a lo dispuesto en la causal 2 y 3 del artículo 172 del Código del Trabajo.

Amparado en el derecho constitucional declarado en el artículo 173 de la Constitución de la República del Ecuador: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”, el empleador recurre al órgano jurisdiccional competente para deducir la acción de impugnación de Visto Bueno, argumentando que la autoridad administrativa no valoró la prueba actuada en forma íntegra y objetiva.

En la causa sustanciada en primera instancia sujetándose al procedimiento sumario previsto en el artículo 575 del Código del Trabajo y las reglas del debido proceso, el administrador de justicia rechaza la pretensión propuesta por el accionante, ratificando la resolución del Inspector de Trabajo en todas sus formas.

El órgano jurisdiccional de alzada consideró que la resolución dictada por el Inspector de Trabajo, y que es materia de la impugnación, carece de fundamento legal, puesto que no se realizó una valoración de la prueba de forma íntegra y objetiva, lo que ocasionó una decisión incongruente a los méritos del proceso de Visto Bueno.

Es importante considerar que no se debe pretender introducir en el recurso de apelación hechos que nunca fueron alegados, el recurso de apelación no debe ser entendido como un nuevo juicio, considerando que el análisis queda limitado por los hechos que se debatieron en el proceso y fundamentalmente por los motivos de inconformidad del recurrente.

En el presente proceso el trabajador pretendió introducir en el recurso de apelación hechos relacionados con la excepción de cosa juzgada. Al contestar el traslado de la fundamentación del recurso de apelación, alegó que existe cosa juzgada porque ya se ha dictado una sentencia que ha declarado la terminación de las relaciones laborales por despido intempestivo. Al respecto, es necesario aclarar que el demandado en su escrito de contestación a la demanda, nunca propuso la excepción de cosa juzgada, pues, las únicas excepciones que alegó son: improcedencia de la pretensión y falsedad de los hechos alegados.

En el análisis de la presente causa se puede evidenciar que la parte actora es quien deduce el recurso de apelación en contra del trabajador, a causa de una resolución arbitraria, carente de motivación y fundamentación jurídica proveniente de funcionario administrativo.

La resolución a la que arribaron los jueces de segunda instancia con respecto al recurso de apelación propuesto por el empleador constituye el respeto al principio de igualdad y la garantía de la tutela judicial efectiva de los derechos que consideran afectados cualquiera de las partes y que en prevalencia del precepto del doble conforme se requiere de un pronunciamiento judicial, equitativo y justo frente a los hechos controvertidos dentro del acto de proposición.

Se resalta que la impugnación del Visto Bueno que realiza el empleador surge inevitablemente cuando el fallo de la autoridad del trabajo afecta sus derechos y recurre ante la justicia para requerir de aquella el respeto y la garantía de sus derechos e intereses, considerando que la impugnación del visto bueno ejercida por el empleador es poco común



ya que el principal beneficiario de la impugnación es el trabajador por considerar que constituye la parte más débil de la relación laboral. Sin embargo en este caso el empleador solicitó la impugnación del Visto Bueno por cuanto a pesar de que justificó la causal alegada le fue denegada y él consideraba necesaria la extinción del vínculo laboral con su trabajador, que actuaba al margen de la Constitución y la ley.

El artículo científico de Valverde Torres, et al., (2019) sobre el caso en estudio señalan:

La sentencia emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, demuestra que, al aceptar la impugnación del visto bueno negado, el operador de justicia para resolver debe autorizar la terminación del contrato individual de trabajo, aceptando la solicitud de visto bueno, sin que ello sea su competencia; tomando en cuenta además que, está dando fin a una relación contractual que ya no existe e inclusive el juez competente ha dictaminado la sanción por despido intempestivo.

La sentencia de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, constituye una conquista y la activación efectiva del principio constitucional de igualdad, garantizando el derecho al debido proceso y a recurrir el fallo o resolución en los procedimientos que decidan sobre sus derechos, acción que la toma el empleador al sentirse afectado por la decisión del inspector del trabajo que deliberadamente niega la petición de Visto bueno a pesar que fue demostrada fehacientemente como así lo destacan los juzgadores de la referida Sala.

El Juez de Trabajo goza de la atribución y la competencia constitucional y legal para conocer, sustanciar y resolver la impugnación del Visto Bueno sin excepción de ninguna clase porque la norma laboral no la condiciona únicamente cuando ocurra la aceptación del Visto

bueno, caso contrario se incurriría en negación de la justicia y más aún si por mandato constitucional ninguna persona puede ser obligada a dejar de hacer algo no prohibido por la ley.

### 3.2. Sentencia de impugnación del Visto Bueno

<b>Segundo Caso</b>	
<b>Materia</b>	Laboral
<b>Legislación</b>	Código del Trabajo
<b>Trámite</b>	Sumario
<b>Proceso</b>	11371-2017-00215
<b>Actor</b>	Cristian Geovanny González Quizhpe
<b>Demandado</b>	Municipio de Loja
<b>Instancia Sustanciadas</b>	Primera Instancia Segunda Instancia
<b>Fecha de Sentencia</b>	Lunes 15 de enero del 2018, las 11h17
<b>Dependencia Jurisdiccional</b>	Unidad Judicial de Trabajo con sede en el Cantón Loja, Provincia de Loja

#### **Antecedentes.**

El trabajador en sede judicial plantea la impugnación de la resolución de Visto Bueno, en el cual el funcionario administrativo dispuso la terminación de la relación laboral sujetándose a lo circunscrito en el numeral “2.- Por indisciplina o desobediencia graves a los reglamentos internos legalmente aprobados; 4.- Por injurias graves irrogadas al empleador, su cónyuge o conviviente en unión de hecho, ascendientes o descendientes, o a su representante” (Código del Trabajo 2019, Art. 172, numeral 2 y 4).

La solicitud de Visto Bueno fue deducida por una institución pública, quien por medio de su Procurador Judicial solicita al Inspector de Trabajo, se le conceda el Visto Bueno

aduciendo que el demandado incurrió en un conflicto entre Policías Municipales y personas que se dedican a labores de reciclaje.

### **Exposición de motivos**

La solicitud de Visto Bueno propuesto por el Gobierno Autónomo Descentralizado, precisa de forma ordenada el detalle de los hechos suscitados y acompaña los medios probatorios, con los cuales dentro de la diligencia de investigación demuestra la existencia del cometimiento de la falta acusada, que permitió que el Inspector del Trabajo acepte la solicitud del Visto Bueno propuesta.

Al respecto, el empleador en Audiencia manifiesta que prestó sus servicios para el GAD Municipal, en calidad de operador de tractor a partir del 01 de diciembre de 2001 hasta el 31 de diciembre de 2016, desempeñando labores en distintos lugares de la ciudad y sus últimas funciones en el relleno sanitario. El día veinte de octubre de 2016, aproximadamente a las 15h00 se generó un impase entre Policías Municipales y personas que se dedican a reciclar, ante esos hechos por cuanto tenía una cámara filmadora, procedió a grabar los hechos acontecidos. Con fecha 21 y 24 de octubre de 2016 se le notifica por escrito, aduciendo que ha ofendido a la Policía Municipal presente en aquel operativo. Con fecha 21 de octubre de 2016 se lo amonesta verbalmente y el día 11 de noviembre el Comité Obrero Patronal, resuelve dar inicio al trámite de Visto Bueno.

### **Sentencia primera instancia**

Teniendo como antecedente que la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público, concede Visto Bueno en contra del trabajador, este último plantea una acción de impugnación de Visto Bueno, el órgano jurisdiccional acepta su pretensión en procedimiento sumario amparado en lo artículo 575 del Código del Trabajo, sustituido por el numeral 6 de la disposición reformativa sexta del Código Orgánico General de Procesos.

El administrador de justicia considera que el actor deduce la impugnación de Visto Bueno, en el que exige el pago de desahucio, indemnización por despido intempestivo, pago de las remuneraciones no pagadas con el triple de recargo; pago de intereses y costas procesales, se advierte en cambio que la parte accionada aduce que no amerita el pago de indemnizaciones por cuanto señala la existencia de Visto Bueno.

Con estos antecedentes expuestos el Juez de primera instancia desecha la pretensión formulada por el trabajador por improcedente, considerando que las relaciones jurídicas laborales terminaron en virtud del Visto Bueno, lo lógico, era que el actor, al acudir al órgano judicial impugne la resolución de Visto Bueno y posterior, en la etapa probatoria, justifique fehacientemente conforme a derecho, que la resolución de Visto Bueno concedida por la autoridad administrativa en su contra, fue ilegal y no pretender que el órgano judicial le reconozca indemnizaciones por despido intempestivo sin haber impugnado la resolución de Visto Bueno expedido por el Inspector de Trabajo.

### **Sentencia segunda instancia**

Amparado en el derecho constitucional declarado en el artículo 173 de la Constitución de la República del Ecuador: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”, el trabajador recurre al órgano jurisdiccional competente para deducir el recurso de alzada de apelación, argumentando la existencia de despido intempestivo requiriendo las consecuentes indemnizaciones que prevé la ley.

Los jueces de segunda instancia manifiestan que el accionante durante la sustanciación del proceso jamás solicita que se deje sin efecto el Visto Bueno, únicamente solicita se declare la existencia del despido intempestivo y consecuentemente las indemnizaciones que le prevé la ley. Por lo tanto, no se puede analizar absolutamente nada en cuanto al Visto bueno, porque no es parte de la pretensión de la demanda del actor del proceso.

Los Jueces de Alzada consideran que las costas e indemnizaciones deberá cancelar la parte que resultare vencida en litigio, por haber recurrido con un infundado contenido de sus pretensiones o por su comportamiento a lo largo del proceso, como mala fe, abuso del derecho, temeridad, deslealtad procesal. Sin duda alguna solamente podrán acudir aquellas personas que en verdad se encuentren lesionadas en su derecho, no aquellas que quieran aventurar o que en su defecto quieran perjudicar a su oponente, actuar de mala fe, que quieran realizar un abuso del derecho, como ejemplo demandar una y otra vez la misma situación ya resuelta, y que por eso deba activar el órgano jurisdiccional.

Considerando los antecedentes expuestos, en segunda instancia se rechaza totalmente el recurso de apelación propuesto por el trabajador.

### **Análisis**

La solicitud de Visto Bueno es deducida por el empleador ante el Inspector de Trabajo, el funcionario administrativo acepta los términos planteados por el empleador en todas sus partes.

El trabajador en virtud de su derecho constitucional impugna la resolución de Visto Bueno que declara la terminación de la relación laboral mantenida con su empleador por haberse demostrado las causales alegadas constantes en los numerales 2 y 4 del artículo 172 del Código del Trabajo. No obstante, el trabajador en lugar de formular su pretensión para desvirtuar jurídicamente la resolución del Inspector de Trabajo que concede el Visto Bueno, únicamente demanda el reintegro a su trabajo y el pago por despido intempestivo.

El Juez de primera instancia advierte que se ha formulado la demanda sin previamente impugnar la resolución de Visto Bueno instaurado en contra del trabajador. De la prueba aportada por el actor no se logró desvirtuar el Visto Bueno cuestionado, persiste únicamente en señalar que ha sido objeto de despido intempestivo de forma infructuosa y confusa.

El administrador de justicia en sentencia claramente precisa que el accionante no ha impugnado la resolución del Visto Bueno que dio por terminada la relación laboral que mantenía con su empleador; y, que al haber ejercido su legítimo derecho a la defensa dentro de la tramitación del visto bueno, resulta improcedente alegar la existencia de despido intempestivo, aclarando que para que el juzgador determine el posible despido intempestivo era indispensable demandar específica y concretamente el contenido del Visto Bueno.

Al respecto la Ex Corte Suprema de Justicia y publicada en el Registro Oficial 412 del 6 de abril de 1990, ha expresado: “Que en los casos en que el Juez de Trabajo desechare en su fallo el visto bueno concedido por el inspector del trabajo del ramo, es procedente el pago de indemnizaciones por despido o abandono intempestivo, según el caso, a favor de quien lo hubiere reclamado, previa impugnación de lo resuelto por el funcionario administrativo”.

En la presente causa existe una clara discordancia en la conceptualización del Visto Bueno por parte de la defensa técnica del trabajador, al instante de deducir su pretensión concreta en la fundamentación jurídica del recurso de Apelación en contra de la resolución dictada por el Inspector de Trabajo en la que se concede el Visto Bueno a favor del empleador, por causales expresas prescritas en el Código del Trabajo. La defensa técnica del trabajador debió interponer el recurso de Apelación advirtiendo la ilegalidad contenida en la resolución del Visto Bueno que concede al empleador la terminación de la relación laboral.

Es necesario recapitular que el recurso de apelación es un mecanismo impugnatorio jerárquico (de alzada) mediante el cual el juez a-quem o superior reforma o revoca el acto jurisdiccional emitido por el juez a-quo o inferior, esto implica que las partes vuelven a discutir el caso con toda amplitud, esto sucede porque este medio impugnatorio dimana de una de las garantías del debido proceso como es que el fallo o resolución sea revisado por un tribunal o juez superior. De tal manera que el recurso de apelación de Visto Bueno sugiere la revisión de las actuaciones procesales en sede administrativa para refutar la resolución del funcionario administrativo que concede de forma arbitraria, ilegítima e imparcial el Visto Bueno.

El efecto jurídico de la impugnación del Visto bueno, es la ratificación de la legalidad del Visto Bueno y la terminación de la relación laboral, destacando que el procedimiento realizado por el inspector del trabajo se ajustó a la normativa legal, sin embargo conforme lo establece la norma constitucional se podrá recurrir todos los fallos que decidan sobre derechos y ante aquello el trabajador puede apelar ante el inmediato superior la sentencia de primer instancia.

### 3.3. Sentencia de impugnación del Visto Bueno

<b>Tercer Caso</b>	
<b>Materia</b>	Laboral
<b>Legislación</b>	Código de Trabajo
<b>Trámite</b>	Sumario
<b>Proceso</b>	11371-2017-00249
<b>Actor</b>	Hugo Aníbal Guarnizo Delgado
<b>Demandado</b>	Gobierno Provincial de Loja, Vialsur-EP
<b>Instancia Sustanciadas</b>	Primera Instancia Segunda Instancia
<b>Fecha de Sentencia</b>	Lunes 26 de marzo del 2018, las 12h32
<b>Dependencia Jurisdiccional</b>	Unidad Judicial de Trabajo con sede en el Cantón Loja, Provincia de Loja

#### **Antecedentes.**

El trabajador en sede judicial plantea la impugnación de la resolución de Visto Bueno, en el cual el funcionario administrativo dispuso la terminación de la relación laboral sujetándose a lo circunscrito en el numeral "2.- Por indisciplina o desobediencia graves a los reglamentos internos legalmente aprobados; (Código del Trabajo 2019, Art. 172, numeral 2).

La solicitud de Visto Bueno fue deducida por una institución pública, quien por medio de su Procurador Judicial solicita al Inspector de Trabajo, se le conceda el Visto Bueno

aduciendo que el demandado incurrió en un siniestro, en el que se produjo el incendio parcial de un Tracto camión TC-002 de propiedad del Gobierno Autónomo Descentralizado el cual permanece bajo responsabilidad de la parte demandada.

### **Exposición de motivos**

La institución pública procedió a singularizar los hechos, e incorporar las pruebas con las cuales demostró que el trabajador incurrió en la causal contemplada en el numeral 2 del artículo 172 del Código del Trabajo.

La parte accionada deduce el recurso de Apelación amparado en el derecho constitucional declarado en el artículo 173 de la Constitución de la República del Ecuador: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”. El trabajador sostiene que en el proceso sustanciado en sede administrativa no se logró probar conforme a derecho que haya incurrido en falta alguna, siendo juzgado por supuestos o presunciones.

### **Sentencia primera instancia**

La causa deducida por el trabajador es aceptada y tramitada en procedimiento sumario señalado en el artículo 575 del Código del Trabajo, sustituido por el numeral 6 de la disposición reformativa sexta del Código Orgánico General de Procesos.

Analizada en debida forma la demanda presentada, contestación a la misma y demás recaudos procesales, y a fin de confrontarlos con la normativa jurídica pertinente, se hace necesaria su respectiva motivación conforme el artículo 89 del Código Orgánico General de Procesos. El juzgador considera que el Visto Bueno sustanciado ante el Inspector de Trabajo se ha fundamentado en el artículo 172 numeral 2 del Código del Trabajo; por su parte el actor expresa que la causal referida no ha sido suficientemente probada, que bajo ninguna



circunstancia ha cometido actos de indisciplina ni ha desobedecido los reglamentos de la institución por lo tanto se ha violado el derecho a la defensa

Por su parte, las instituciones accionadas señalan que se ha sustanciado el proceso de Visto Bueno, el mismo que ha cumplido preceptos legales y se justificó la falta cometida por el trabajador. De la prueba aportada por las instituciones accionadas en las que constan los informes técnicos periciales en los que concluyen que el siniestro se produjo por el actuar negligente del trabajador, el administrador de justicia considera que el trabajador incurrió en la causal contenida en el artículo 172 numeral 2 del Código del Trabajo.

Por consiguiente, el Juez de la causa considera que no se ha demostrado, ni existe prueba fehaciente en contrario que desvirtúe los informes y certificados referidos. La sola prueba testimonial resulta insuficiente como en derecho se requiere para probar los hechos en la forma que relata el accionante, y sobre todo contradecir la prueba aportada en la fase administrativa. Por lo tanto, en sentencia se rechaza la pretensión deducida por el trabajador.

### **Sentencia segunda instancia**

El trabajador amparado en su derecho constitucional que le faculta impugnar sentencias y/o resoluciones, en concordancia con el artículo 256 del Código Orgánico General de Procesos, interpone el recurso de alzada de Apelación de la sentencia de primera instancia que niega la impugnación de Visto Bueno.

Los jueces de segunda instancia argumentan que los testimonios no son suficientes para justificar la pretensión del actor, por su parte las instituciones públicas accionadas producen su prueba de forma amplia y concreta, apoyándose en informes técnicos concluyentes que observan que el trabajador incurrió en conductas negligentes en el desenvolvimiento de sus labores. Por lo expuesto, se procede a rechazar la pretensión del trabajador por improcedente.

### **Análisis**

La solicitud de Visto Bueno es planteada por el empleador ante el Inspector de Trabajo, el funcionario administrativo acepta los términos planteados por el empleador en todas sus partes, considerando que el trabajador actuó de forma negligente e incurrió en causales expresas para que se produzca la terminación de la relación laboral.

El trabajador en virtud de su derecho constitucional impugna la resolución de Visto Bueno que declara la terminación de la relación laboral mantenida con su empleador por haberse demostrado las causales alegadas constantes en los numerales 2 del artículo 172 del Código del Trabajo.

El actor en el transcurso del proceso fundamenta únicamente excepciones en cuanto a la legitimidad de su contradictor, a la prescripción de la acción y a la legalidad del Visto Bueno como proceso sustanciado ante autoridad administrativa. En ningún momento procesal refuto de forma técnica las afirmaciones expuestas por el empleador, ni apporto prueba documental suficiente que desvirtuó jurídicamente la resolución de Visto Bueno.

Se debe considerar que el Código del Trabajo otorga a la resolución emitida por el Inspector de Trabajo el valor de informe, que se lo apreciará con criterio judicial, estableciéndose un nexo entre tal valoración y las pruebas rendidas en el juicio principal; dicho, en otros términos, el juez tiene la facultad de apreciar con criterio judicial el Visto Bueno, estableciendo una relación entre lo actuado en dicho expediente, y las pruebas aportadas en el juicio principal. En conclusión, la simple impugnación del Visto Bueno en el proceso no es suficiente, si no se la acompaña con prueba capaz debidamente actuada

Los jueces sustanciadores manifiestan que el actor tuvo la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, además que en el presente proceso no se ha aportado con la prueba suficiente, ni demostrado otra circunstancia que lo desvirtúe, por lo que se estima procedente el Visto Bueno concedido por el Inspector Provincial del Trabajo. Por lo expuesto, con los razonamientos constitucionales, legal, jurisprudenciales, se desechó la demanda por improcedente.

De las causas procesales analizadas se evidencia que ante la resolución emitida por el funcionario administrativo donde concede o niegue la pretensión del Visto Bueno, las partes procesales pueden ejercer su derecho constitucional de impugnación, concebido como aquel acto procesal de la parte agraviada o que ha sufrido un gravamen irreparable con el dictamen de una resolución, con el objeto de que este le enmiende con arreglo a derecho.

El recurso impugnatorio contra resolución emitida por el Inspector de Trabajo debe estar dirigido a refutar la legalidad de la resolución en cuanto a probar suficientemente que el trabajador o empleador incurrió o no en la causal que motiva esta acción, evitando incorporar hechos o acontecimientos alejados de la pretensión principal.

El efecto jurídico resultante de esta impugnación consiste en que el fallo judicial ratifica la procedencia del Visto Bueno, es decir que luego del conocimiento, sustanciación y resolución del caso demandado arribó a la realidad jurídica, que la decisión tomada por el inspector del trabajo de terminación de la relación laboral fue actuada conforme a la ley, considerando aquello la confirma, sin embargo tal decisión no limita el derecho al trabajador a recurrir el fallo ante los tribunales superiores para la revisión y/o enmienda de errores que pudieron haber incurrido los juzgadores del órgano judicial inferior.

## **CAPITULO IV**

### **Conclusiones y recomendaciones**

#### **4. 1. Conclusiones**

Terminado el trabajo de Investigación se precisan las siguientes conclusiones:

Con la puesta en práctica de los métodos establecidos en el proyecto de investigación, se efectuó conforme a la planificación propuesta y se dio cumplimiento de los objetivos planteados, resaltando que los derechos laborales nacen del derecho social, garantías reconocidas en nuestra Constitución, el derecho internacional; y, el Código de Trabajo.

El análisis realizado permitió conocer las controversias surgidas entre empleadores y trabajadores resultantes de la desigualdad e inequidad que aún persiste a pesar que el derecho laboral ha experimentado avances importantes, sin que se haya considerado al procedimiento de tramitación del visto bueno manteniéndose estancado; y, solo una vez que el Inspector del trabajo haya emitido su resolución las partes podrán ejercitar la acción judicial correspondiente.

El estudio doctrinario, normativo y jurisprudencial evidenció que la temática de investigación constituye un tema de relevancia e importancia, tratando situaciones pasadas, actuales y del mañana, considerando que las relaciones laborales son parte de la sociedad, sus conflictos y transgresiones a la ley que requieren de soluciones inmediatas y justas.

Considerando el principio de unidad jurisdiccional, ninguna autoridad de las demás funciones del Estado que no pertenezcan a la Función Judicial, pueden desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, salvo cuando esa potestad se encuentre expresamente

reconocida por la Constitución. En la especie, no existe ninguna disposición constitucional, que habilite a los Inspectores del Trabajo, a ejercer funciones jurisdiccionales.

El Inspector del Trabajo no goza de la atribución y la competencia de carácter jurisdiccional determinada en la Constitución de la República, que al adoptar una decisión de rechazo o de aceptación a la solicitud de visto bueno como actividad propia de la potestad administrativa, arrojando un fallo que por su propia naturaleza produce un acto administrativo con efectos jurídicos directos, revestido de presunciones de legitimidad y ejecutoriedad que lo vuelve legal y legítimo, que al no ser recurrido dentro del término de ley, causará ejecutoria con efectos de cosa juzgada.

Todo acto administrativo proveniente de autoridad pública según lo dictamina la norma suprema, podrá impugnarse tanto en la vía contenciosa administrativa y demás órganos de la Función Judicial, señalando que el Código del Trabajo en el inciso segundo del artículo 183 establece que el Visto bueno podrá impugnarse ante el Juez de Trabajo, cuyo dictamen se lo apreciará como un informe conjuntamente con las demás pruebas practicadas en juicio, concentrando la actividad judicial en determinar si existe o no la causal alegada, más no en realizar el control de legalidad de la resolución.

La legislación ecuatoriana establece la figura jurídica del visto bueno como herramienta legal para terminar la relación laboral obrero - patronal, sin mediar indemnización para la parte contraria, de existir inconformidad en cualquiera de las partes pueden impugnarla ante el juez de trabajo, cuyo trámite judicial el Código del Trabajo no la precisa de forma específica existiendo un vacío legal que pudiera desembocar en la negación de la justicia para las partes.

La terminación de la relación laboral mediante Visto Bueno evidentemente produce efectos jurídicos, sociales y económicos que inciden directamente en el trabajador y empleador generando, pobreza, desocupación, desempleo, pago de indemnizaciones, otras, situaciones

que afectan a la familia, su entorno social, acrecentando la inequidad y desequilibrio en su desarrollo.

Los casos analizados permitieron conocer sentencias emitidas por los jueces cuyos hechos y análisis son coherentes con las leyes que regulan al acto materia de controversia, situaciones que las desarrollan claramente los fallos judiciales haciéndolos fáciles de comprender y discernir el problema jurídico que llevó a las partes a recurrir a la justicia por considerar que la resolución del inspector les vulneró los derechos.

La sentencia de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, dictada dentro de la impugnación realizada por el empleador ante la negación del Visto bueno; y, que los jueces resolvieron que la resolución del inspector del trabajo, fue direccionada por no haberse valorado la prueba de forma íntegra y objetiva provocando una decisión incongruente a los méritos del proceso de visto bueno, terminando la relación laboral con el empleador.

La legislación mexicana y panameña establece la demanda contra el despido injustificado ante las Juntas de Conciliación, Arbitraje y Decisión y permite que el trabajador pueda solicitar el reintegro al trabajo desempeñado o el pago de indemnización, mientras que en nuestro país la impugnación se realiza en vía judicial ante el Juez de Trabajo, estipulando la ley el pago de indemnización por despido intempestivo y no permite el reintegro del trabajador a las funciones ejercidas.

#### **4.2. Recomendaciones**

Concluida la investigación realizo las recomendaciones siguientes:

Incentivar en el área académica, humanística y social, el aprendizaje, la práctica del derecho laboral en la sociedad e identificar las formas legales de extinguir el vínculo laboral, con la

finalidad de alcanzar el mantenimiento del equilibrio y la disminución de la desigualdad que persiste aún en la actualidad en las relaciones laborales.

Profundizar el conocimiento sobre el procedimiento de visto bueno por parte de la autoridad del trabajo, para garantizar que en la diligencia de investigación se respete el derecho al debido proceso, la tutela judicial efectiva y la garantía de la motivación que constituirá la parte medular de la resolución que emita el inspector del trabajo, aceptando o negando al Visto Bueno.

Recomiendo a los profesionales del derecho y estudiantes conozcan y utilicen el presente trabajo como fuente de consulta lo que les permitirá reconocer o disentir que la figura jurídica del Visto bueno establecida en el Código de Trabajo, habilita su impugnación ante el juez del trabajo, donde la resolución se somete al proceso de metamorfosis y se convierte en informe, situación desconcertante porque si ésta no es impugnada se vuelve en firme con efectos irreversibles, que bien podría concebirse de cosa juzgada.

Empleadores y trabajadores deberán activar el derecho a recurrir los fallos o resoluciones ante el órgano judicial correspondiente y demandar de aquellos la tutela judicial efectiva de sus derechos, señalando que ninguna de las partes puede conformarse o aceptar decisiones de la autoridad de trabajo, donde sea visible el desconocimiento, la parcialización, inequidad, e inobservancia de hechos y pruebas, característico de un trato injusto.

El Ministerio de Trabajo debe promover planes de capacitación consecutivos sobre los deberes y derechos de empleadores y trabajadores y las causales que establece la ley para la extinción de la relación laboral, para prevenir el cometimiento de posibles faltas por desconocimiento de la norma legal, reduciendo los casos de desvinculación laboral y neutralizar el incremento de la desocupación por este motivo.

Al surgir el Visto bueno de un procedimiento administrativo y tener una tramitación distinta al del acto administrativo se recomienda a la Asamblea Nacional reformar el Código de Trabajo y permitir que la resolución de Visto bueno se impugne en los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, solución jurídica indispensable para evitar la desnaturalización del acto administrativo, dotando de un instrumento procesal idóneo y justo que garantice la seguridad jurídica.



## Referencias

- Andrade, B. F. (2009). *Derecho Laboral Diccionario y Guía de la Legislación Ecuatoriana* (Vol. Tomo II).
- Asamblea Constituyente de Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Asamblea Nacional. (2009). *Código Orgánico de la Función Judicial*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Asamblea Nacional. (2015). *Código Orgánico General de Procesos*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Asamblea Nacional (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Asamblea Nacional. (2020). *Código del Trabajo*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. (2004). *Constitución Política de la República de Panamá*
- Cabanellas de la Torre, G. (1993). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Editorial Heliasta S. R. L.
- Caldera, R. (1984). *Derecho del trabajo* (Segunda ed.). Librería El Ateneo.
- Congreso Constituyente de la República Mexicana. (1917). *Constitución Política de México*.
- Congreso de la Unión Mexicana. (1970). *Ley Federal del Trabajo*.
- Congreso Nacional . (2004). *Código del Trabajo de la República de Panamá*
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Caso Mohammed vs Argentina*.
- Couture, E. (2012). *Fundamentos de derecho procesal civil*. Depalma.
- Dromi, R. (2001). *Derecho Administrativo* (Cuarta ed.). Abeledo-Perrot.
- Echandia, H. D. (2017). *Teoría General de la Prueba Judicial*. Temis S.A.
- Egas, P. (2011). *Temas de Derecho Laboral II*.
- Enciclopedia jurídica Omeba. (2015). *Enciclopedia jurídica Omeb*. Trillas.
- Enrique, P. (1996). *Manual de derecho procesal civil*.
- Escola, H. J. (1984). *Compendio de derecho administrativo*. Depalma.
- Fernández, R. J. (2016). *Derecho Administrativo. Grandes Temas Constitucionales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Unam.

- Gaete B. A. (1943). *Derecho del Trabajo*. Empresa Editora Zigzag S.A.
- García, M. A. (1981). *Curso de derecho del trabajo*. Ariel.
- Heredia, V. H. (1975). *Recurso jerárquico. Acto y procedimiento administrativo*. Plus Ultra.
- Hernando, M. M. (1982). *Situaciones subjetivas y legitimación en el procedimiento administrativo*. Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino.
- Icaza, P. (23 de Agosto de 2011). *Primer Congreso Obrero*.  
<http://pcmle.org/EM/spip.php?article4612>
- Jaramillo, O. H. (1999). *Manual de Derecho Administrativo* (Cuarta ed.)
- Luyando, E. M. (2009). *Curso de Obligaciones. Derecho Civil III*. Fondo Editorial Luis Sanojo.
- Núñez, T. K. (2019). La evolución del procedimiento administrativo y el COA en el Ecuador.  
*Revista San Gregorio No. 33 Portoviejo jul./sep.*  
<http://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/REVISTASANGREGORIO/article/view/1029>
- Osorio, M. (1981). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Heliasta.
- Oyarte, R. (2016). *Debido Proceso*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Rexach, I. G. (2001). *Acto y procedimiento administrativo*. Marcial Pons.
- Segovia J. A. (2007). *Impugnación en el Proceso Penal*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Trujillo, J. C. (2011). *Derecho del Trabajo*. Ediciones de la Pontificia Universidad Central del Ecuador.
- Valverde Torres, Y. L., Andrade Salazar, O. L., Saltos Salgado, M. F., y Eras Diaz, J. A. (2019). *El visto bueno: Análisis crítico de la ilegal impugnación de la resolución negativa*. (. Uniandes Episteme, 6 Especial)  
<http://45.238.216.13/ojs/index.php/EPISTEME/article/view/1777/1034>
- Vareles, C. J. (2010). *Terminación del contrato de trabajo". Teoría y Práctica Laboral*. Imprenta Tatiana.