



Universidad Laica VICENTE ROCAFUERTE de Guayaquil
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DERECHO
CARRERA DE DERECHO

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN
PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE:
ABOGADO DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES DE LA
REPÚBLICA

TEMA:

ESTUDIO JURÍDICO SOBRE LA APLICACIÓN DEL ACUERDO
MINISTERIAL MDT-2017-0135, REFERENTE A LAS SANCIONES
DE LOS EMPLEADORES PÚBLICOS Y PRIVADOS POR
INCUMPLIMIENTO.

Tutora: María Fernanda Vela Velázquez

Autor: Josué Elías Guaranga Gualli

Guayaquil, 2018



REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS

TÍTULO Y SUBTÍTULO: “ESTUDIO JURÍDICO SOBRE LA APLICACIÓN DEL ACUERDO MINISTERIAL MDT-2017-0135, REFERENTE A LAS SANCIONES DE LOS EMPLEADORES PÚBLICOS Y PRIVADOS POR INCUMPLIMIENTO.”

AUTORES: JOSUE ELIAS GUARANGA GUALLI	REVISORES: MARIA FERNANDA VELA VELAZQUEZ
---	---

INSTITUCIÓN: Universidad Laica Vicente Rocafuerte De Guayaquil	Grado obtenido: ABOGADO DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES DE LA REPUBLICA
--	--

FACULTAD: CIENCIAS SOCIALES Y DERECHO	CARRERA: DERECHO
---	-------------------------

FECHA DE PUBLICACIÓN: 2018	N. DE PAGS: 149
-----------------------------------	------------------------

ÁREA TEMÁTICA:
DERECHO

PALABRAS CLAVE:
Instructivo, Sanción Administrativa, Derechos Trabajadores, Legalidad, Juridicidad, Obligación, Declaración.

RESUMEN: La sanción establecida en el instructivo que crea para los empleadores la obligación de declarar datos de los trabajadores por medio de una plataforma virtual creada por el gobierno, carece de legalidad según los artículos 192 y 194 del ERJAFE y por lo tanto no podría ser aplicable por parte del Ministerio de Trabajo, sin embargo, se sigue sancionando a los empleadores en base a esta normativa, que a pesar de ser de menor rango e ir en contra de este decreto.

N. DE REGISTRO (en base de datos):	N. DE CLASIFICACIÓN:	
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):		
ADJUNTO URL (tesis en la web):		
ADJUNTO PDF:	SI <input checked="" type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
JOSUE ELIAS GUARANGA GUALLI	Teléfono: 0996440268	E-mail: josueelias199517@hotmail.com
CONTACTO EN LA INSTITUCION:	Nombre: Decano: Msc. Marcos Oramas Directora de la carrera de Derecho: Violeta Badaraco Delgado MSC.	
	Teléfono: 2596500 EXT. 249 DECANO DIRECTOR DE DERECHO 233	
	E-mail: moramass@ulvr.edu.ec	

CERTIFICADO DE SIMILITUDES**Urkund Analysis Result**

Analysed Document: TESIS ARCHIVO SEPTIMO UNICO GUARANGA.docx (D41630154)
Submitted: 9/20/2018 7:09:00 PM
Submitted By: mvelav@ulvr.edu.ec
Significance: 5 %

Sources included in the report:

TESIS MARIA JOSE ROSERO MARCILLO.doc (D26860832)
MARCIA CATALINA FARFAN MENDOZA.docx (D22219661)
tesis corregida wasbrum.docx (D32189158)
TESIS PAOLA MATUTE.doc (D21992081)
<https://www.monografias.com/docs/Evolucion-historica-del-constitucionalismo-en-el-mundo-y-PKXDPYUFC8GNY>
<http://cvperu.typepad.com/files/libro-teoria-pura-del-derecho-hans-kelsen.pdf>
<https://www.derechoecuador.com/la-tercerizacion-y-sus-normas>

Instances where selected sources appear:

30

A handwritten signature in blue ink that reads "F. Fernanda Vela Velasco".

**DECLARATORIA DE AUTORIA Y CESION DE DERECHOS DE
PATRIMONIALES**

Josué Elías Guaranga Gualli, declaro bajo juramento que la autoría de la presente investigación corresponde totalmente a la suscrita y me responsabilizo con los criterios y opiniones científicas que en el mismo se declaran, como producto de la investigación realizada.

De la misma forma cedo mis derechos patrimoniales y de titularidad a la Universidad Laica VICENTE ROCAFUERTE de Guayaquil, según lo establece la normativa vigente

Este proyecto se ha ejecutado con el propósito de estudiar: "ESTUDIO JURÍDICO SOBRE LA APLICACIÓN DEL ACUERDO MINISTERIAL MDT-2017-0135, REFERENTE A LAS SANCIONES DE LOS EMPLEADORES PÚBLICOS Y PRIVADOS POR INCUMPLIMIENTO."

Autor:


Josué Elías Guaranga Gualli
0954224697

CERTIFICACION DE ACEPTACION DE TUTOR

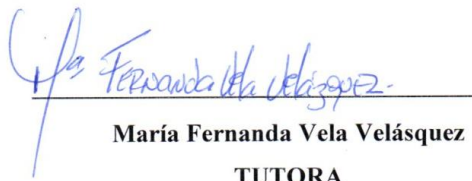
En mi calidad de tutor del proyecto de investigación, designado por el Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho de la Universidad Laica VICENTE ROCAFUERTE de Guayaquil

CERTIFICO:

Haber dirigido, revisado y analizado el proyecto de investigación con el tema: "ESTUDIO JURÍDICO SOBRE LA APLICACIÓN DEL ACUERDO MINISTERIAL MDT-2017-0135, REFERENTE A LAS SANCIONES DE LOS EMPLEADORES PÚBLICOS Y PRIVADOS POR INCUMPLIMIENTO." presentado como requisito previo a la obtención y desarrollo de la investigación para optar al título de:

ABOGADO DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR

PRESENTADO POR: JOSUÉ Elías Guaranga Gualli



María Fernanda Vela Velásquez
TUTORA

DEDICATORIA

El presente trabajo de investigación se lo dedico principalmente a Dios, porque él me ha dado fuerza, inteligencia e inspiración para continuar y culminar uno de mis objetivos más deseados.

A mis padres, por su amor, apoyo y esfuerzo en toda mi etapa académica, gracias a ustedes he logrado llegar hasta aquí y convertirme en lo que soy.

A mis hermanos Edison, Franklin, Devora, Susana por estar presente en todo momento brindándome el apoyo durante mi vida académica.

A todas las personas que me han apoyado y han hecho que el trabajo se realice con éxito.

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios por haberme dado sabiduría, fuerza y apoyo en aquellos momentos de dificultad.

Gracias infinitas a mi padre Ángel Elías Guaranga Guacho y a mi madre Delia Gualli Gualli, por ser los principales en haberme dado el apoyo, valores, principios y guía con sus consejos para cumplir mis sueños.

Agradezco a mis docentes de la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho de la Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil, por haberme compartido su amplia gama de conocimientos durante el trayecto de mi carrera universitaria, de manera especial a la master María Fernanda Vela Velázquez tutora de mi proyecto de investigación quien me ha guiado con su experiencia, paciencia y rectitud como docente.

ÍNDICE GENERAL

REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA.....	II
Tema	1
Planteamiento del problema	1
Formulación del problema	2
Sistematización del problema	3
OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	3
Objetivos específicos.....	3
Justificación de la investigación.....	4
Delimitación de estudio.....	4
Hipótesis.....	5
CAPITULO II.....	6
MARCO TEORICO	6
Jerarquía constitucional de las normas	6
La estructura del orden jurídico.....	11
El principio de legalidad en nuestra legislación	17
Como se crea el régimen sancionador	20
Proporcionalidad de las sanciones.....	22
Principio De Legalidad En La Administración Pública	25
La consulta sobre la legalidad de los actos.....	27
El Principio de Legalidad como instrumento de Administración Pública	29
Análisis jurídico del instructivo	30
Fundamento constitucional (en el instructivo)	32
El Derecho Administrativo Laboral	36
Las normas internacionales del trabajo	38
La legislación laboral	40
La defensa de los derechos de los trabajadores en el Mandato 8	43

Competencia del Ministerio de Trabajo	46
Sentencias Corte Nacional.....	50
El Procedimiento Administrativo para la Sanción	59
Impugnación Judicial del Acto Administrativo.....	64
CAPÍTULO III	66
MARCO METODOLOGICO	66
RESULTADOS	72
Entrevistas	91
CONCLUSIONES	97
RECOMENDACIONES	99
Propuesta	100
Bibliografía.....	101

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.- Sanción instructivo	74
Gráfico 2.-Potestad sancionadora.....	75
Gráfico 3.- Aplicar instructivo	76
Gráfico 4.- Incumplimiento	77
Gráfico 5.- Potestad normativa.....	78
Gráfico 6.- Aplicación	79
Gráfico 7.- Legalidad	80
Gráfico 8.- Creación	81
Gráfico 9.- Juridicidad.....	82
Gráfico 10.- Como sancionar	83
Gráfico 11.- Beneficio al trabajador.....	85
Gráfico 12.- Afecta empleador	86
Gráfico 13.- Registro	87
Gráfico 14.- Repetición	88
Gráfico 15.- Cumplimiento	89
Gráfico 16.- Gastos.....	90

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.- Sanción instructivo.....	74
Tabla 2.- Potestad sancionadora.....	75
Tabla 3.- Aplicar instructivo	76
Tabla 4.- Incumplimiento	77
Tabla 5.- Potestad normativa.....	78
Tabla 6.- Aplicación.....	79
Tabla 7.- Legalidad.....	80
Tabla 8.- Creación	81
Tabla 9.- Juridicidad.....	82
Tabla 10.- Como sancionar	83
Tabla 11.- Beneficio al trabajador.....	85
Tabla 12.- Afecta empleador	86
Tabla 13.- Registro	87
Tabla 14.- Repetición	88
Tabla 15.- Cumplimiento	89
Tabla 16.- Gastos.....	90

RESUMEN

La sanción establecida en el instructivo que crea para los empleadores la obligación de declarar datos de los trabajadores por medio de una plataforma virtual creada por el gobierno, carece de legalidad según los artículos 192 y 194 del ERJAFE y por lo tanto no podría ser aplicable por parte del Ministerio de Trabajo sin embargo se sigue sancionando a los empleadores en base a esta normativa, que a pesar de ser de menor rango e ir en contra de este Estatuto se sigue aplicando dentro de nuestro acontecer jurídico actual. Dentro de este estudio se analiza varias posibilidades por las cuales no podría ser aplicable este acuerdo entre estas también se analiza el hecho de que para aplicar sanciones del Código de Trabajo estas deben estar dentro del Código de manera expresa ya que los artículos que sancionan las infracciones al Código no se prestan para interpretaciones, esto en caso de que se considere que esta normativa del instructivo sirve para lograr que se cumple lo que establece el Código, sobre esto se hace un análisis sobre jurisprudencia de Corte Nacional en casos sobre los cuales se ha sancionado con instructivos emitidos por el Ejecutivo en otras materias del derecho en nuestro país.

ABSTRACT

The sanction established in the instructions that creates for employers the obligation to declare data of workers through a virtual platform created by the government, lacks legality according to articles 192 and 194 of ERJAFE and therefore could not be applicable by the Ministry of Labor, however, employers continue to be sanctioned on the basis of this regulation, which despite being of lower rank and going against this law continues to be applied within our current legal situation. Within this study, several possibilities are analyzed for which this agreement could not be applicable. Among these is also analyzed the fact that to apply sanctions of the work code these must be within the code in an express way since the articles that sanction the infractions the code does not lend itself to interpretations, this in case it is considered that this normative of the instructions serves to achieve that what is established by the code is fulfilled, on this an analysis is made on jurisprudence of National Court in cases on which it has been sanctioned with instructions issued by the executive in other matters of law in our country.

CAPITULO I

Planteamiento de la investigación

Tema

“ESTUDIO JURÍDICO SOBRE LA APLICACIÓN DEL ACUERDO MINISTERIAL MDT-2017-0135, REFERENTE A LAS SANCIONES DE LOS EMPLEADORES PÚBLICOS Y PRIVADOS POR INCUMPLIMIENTO”.

Planteamiento del problema

En los últimos años el Estado Ecuatoriano ha implementado dentro del manejo de la administración pública el uso de nuevas tecnologías de la información como lo es el internet, esto en especial para hacer más breves trámites burocráticos que en el pasado generaban gran cantidad de malestares a todos los usuarios del sector público, esto ha logrado que en general se mejore la eficiencia y eficacia de muchos trámites que se realizaban anteriormente por medio de actos y documentos físicos.

Sin embargo este hecho también ha dado paso a que el Estado cree trámites dentro de estas tecnologías que si bien tienen sus fundamentos legales y objetivos establecidos no logran reportar alguna utilidad evidente para los interesados y solo pasan a engorrear más los excesivos trámites administrativos que tienen que realizar los ciudadanos que realizan actividades empresariales para llevar a cabo sus labores diarias con normalidad, por lo cual el uso de estas nuevas tecnologías de la información para el cumplimiento de trámites administrativos ha derivado en una sobre regularización de estos mismos, esto por su parte ha ocasionado que muchos ciudadanos se vean envueltos en problemas con la administración

pública ya que muchos de estos trámites creados por la administración trae consigo multas específicas para lograr el cumplimiento de estos requerimientos. En este caso son los ciudadanos los más afectados por este hecho ya que en muchos casos por desconocimiento no cumplen los nuevos trámites establecidos por la administración y esto genera más multas y sanciones pecuniarias que al final impactan negativamente en la economía no solo de la familia del ciudadano sino de la empresa y la sociedad, mientras que por otra parte logran que el panorama de hacer negocios dentro del país se vea más dificultoso para los inversores locales y extranjeros.

Este problema fuera de las dimensiones económicas y sociales que fueron señaladas anteriormente tiene un punto principal de estudio dentro de las ciencias jurídicas nacionales que es el hecho de que las sanciones establecidas dentro del nuevo trámite en línea creado por el Ministerio de Trabajo en su Acuerdo Ministerial MDT-2017-0135 no tienen un fundamento legal para ser aplicadas a los ciudadanos ya que estas obligaciones con sus respectivas sanciones no están dentro del Código de Trabajo y por lo tanto no tiene fuerza de ley dentro de nuestro orden jurídico, siendo contrario la aplicación de esto los principios de legalidad y tipicidad, que establecen la condición de que para que exista una sanción impuesta por la administración esta debe ser emitida por medio de una ley para ser aplicable, esto conforme a lo que establece los artículos 192 y 194 del Estatuto del Régimen Jurídico de Función Ejecutiva (ERJAFE) que se refiere al principio de legalidad, y el artículo 14 del Código Orgánico Administrativo, por lo cual este Acuerdo Ministerial sería contrario al orden jurídico establecido y por lo tanto sería ilegal.

Formulación del problema

¿De qué manera las sanciones que establece el Acuerdo Ministerial MDT-2017-0135 van en contra de lo establecido por los artículos 192 y 194 del ERJAFE y el artículo 14 del COA?

Sistematización del problema

¿Es válida la fundamentación legal con la cual fue elaborado este Acuerdo Ministerial?

¿Qué disposiciones son contrarias a lo dispuesto en este Acuerdo Ministerial?

¿Contra qué principios de administración pública es contrario este Acuerdo?

¿Qué afectación en derecho ocasiona a los ciudadanos la aplicación de estas sanciones?

Objetivos de la investigación

Objetivo general

Demostrar que las sanciones que establece el Acuerdo Ministerial MDT-2017-0135 son contrarias a lo establecido por los artículos 192 y 194 del ERJAFE y 14 del COA.

Objetivos específicos

- Explicar cómo el Acuerdo Ministerial va en contra de lo establecido en los artículos 192 y 194 del ERJAFE y 14 del COA.
- Describir si el Acuerdo Ministerial referido va en contra de normas legales.
- Determinar qué principios de administración pública son contrarios a este acuerdo.
- Analizar los derechos afectados a las personas que podrían ser sancionadas por el Acuerdo Ministerial.

Justificación de la investigación

En los últimos años el país ha vivido una transformación en lo concerniente a las tecnologías de la información y esto no solo ha invadido el ámbito privado sino también el público logrando que muchos manejos y procesos sean más eficientes, sin embargo el modelo superregulador que ha manejado el Estado en los últimos 10 años ha llevado a que se abuse de estas tecnologías para lograr que existan más obstáculos para que los ciudadanos y empresas se desenvuelvan con facilidad dentro de la vida pública del país. Es destacable el caso del Ministerio de Trabajo que mediante su Sistema Único de Trabajo SUT busca que se registre todas las actividades que se realizan dentro de la empresa ya existiendo mecanismos para comprobar si el empleador ha cumplido o no las obligaciones esto de una formas más efectiva por los inspectores de trabajo directamente a requerimiento del interesado, por lo cual es más perjudicial el hecho de que se busque crear sanciones por no cumplir algo que el Código de Trabajo no establece y por lo tanto la ley no faculta, evidenciando claramente una seria regresión en derechos el hecho de que se cree nuevas obligaciones intentando buscar el cumplimiento de otras que ya existían y tenían mecanismos válidos y exigibles para su cumplimiento anteriormente a estas nuevas regulaciones.

Delimitación de estudio

- OBJETO DE ESTUDIO: Derecho Laboral, Derecho Administrativo
- CAMPO DE ACCIÓN: Empleadores y Profesionales del derecho con conocimientos de área administrativo laboral.
- LUGAR: Ciudad de Guayaquil.
- ESPACIO: Abogados y Empleadores

Hipótesis

Si se deroga el Acuerdo Ministerial MDT-2017-0135, se estaría aplicando adecuadamente los principios de legalidad y tipicidad establecidos en el ERJAFE y el principio de juridicidad establecido en el Código Orgánico Administrativo.

Variable independiente

Derogar el Acuerdo Ministerial MDT-2017-0135.

Variables dependientes

- Evitar que existan sanciones sin sustento legal.
- Proteger los derechos de los empleadores públicos y privados.
- Respetar los principios de legalidad, tipicidad y juridicidad.

CAPITULO II

MARCO TEORICO

Jerarquía constitucional de las normas

Dentro de un sistema jurídico donde existe una gran pluralidad de normas surge la pregunta de cómo se relacionan estas normas en un determinado orden y cuál es ese factor determinante para todo este conjunto de normas, por lo general se maneja el criterio de que todas estas normas responden a una validez sustancial con respecto a una norma suprema en específica conocida como Constitución en la mayoría de sistemas jurídicos, a la cual el resto de normas se remiten y por lo tanto teniendo validez cuando responden a los lineamientos y establecimientos de esta, por lo cual se puede distinguir dos valores fundamentales de la norma en un principio está la norma como un principio o valor en particular que esta defiende o reconoce y a continuación se tiene un valor subsumido a este valor principal y particular que generalmente siempre se encuentra en la norma fundamental para el resto, un ejemplo claro de esto lo tenemos en el derecho a la propiedad que se encuentra en la Constitución y cómo este derecho luego es protegido y reconocido mediante el Derecho Penal y el Derecho Civil respectivamente con sanciones y otro tipo de derechos pero es claro que el origen en común que tienen todos estos derechos es el respeto al derecho de la propiedad establecido en la Constitución .

Una pluralidad de normas constituye una unidad, un sistema o un orden cuando su validez reposa, en último análisis, sobre una norma única. Esta norma fundamental es la fuente común de validez de todas las normas pertenecientes a un mismo orden y constituye su unidad. Una norma pertenece, pues, a un orden determinado únicamente cuando existe la

posibilidad de hacer depender su validez de la norma fundamental que se encuentra en la base de este orden (Kelsen, 2009)

Es clara la distinción que tienen las normas de naturaleza moral a las normas jurídicas, ya que estas últimas para que puedan ser efectivas y tengan su función establecida deben ser emitidas por una autoridad competente bajo un respectivo proceso que ya existe en la ley y éste debe ajustarse a ciertos parámetros incluso si hablamos de normativa que se encuentra subsumida y está ligada directamente a una norma principal así que todo radica en un principio del derecho positivo que se encuentra ya establecido, esto a diferencia de las normas morales que muchas veces no tienen un origen definido y se manejan bajo criterios de que son cosas evidentes o establecidas por la religión. “Una norma jurídica es válida si ha sido creada de una manera particular, es decir, según reglas determinadas y de acuerdo con un método específico. El único derecho válido es el derecho positivo, el que ha sido “puesto”. (Kelsen, 2009)

A diferencia de esto en la creación de un sistema de normas basados en una Constitución no es necesario referirse a valores morales de ningún tipo sino que más bien la normativa que está establecida dentro de un cuerpo positivo del derecho responde más o un acto de voluntad que se encuentra respaldado por cierta normativa anterior a ésta y así sucesivamente, por lo cual para poder referirnos al fundamento constitucional en sus primeros orígenes nos encontraríamos con que este sería el primer acto de Constitución de un Estado que ha sido formado por algún usurpador, cuerpo armado o simplemente un grupo de personas de acuerdo a lo que establece su voluntad y posteriormente a lo establecido por estas personas se crea el resto de normativas aunque esto no impide que a posteriori la voluntad de otras personas se quiera interponer a lo ya establecido dentro de una normativa suprema, por lo cual, es común encontrarse más que todo en Latinoamérica, el hecho de que

las constituciones sean reformadas y elaboradas cada cierto tiempo y de acuerdo a los intereses de las personas que se encuentran en el poder, por lo cual ninguno de estos Estados ha tenido una unidad jurídica sólida en el tiempo y los valores con los cuales se han establecido la mayoría de sus derechos positivos han ido cambiando a través del tiempo de forma muy acelerada. Esta distinción puramente positivista puede diferir de varios autores que consideran al derecho un conjunto de realidad, valores y normas. “Los principios o valores representan proposiciones jurídicas o directivas, pero no tienen un desarrollo normativo; es decir, el principio es más bien un criterio fundamental en sí mismo, que marca, de alguna manera, el sentido de justicia de las normas jurídicas.” (Olvera, 2005)

Dentro de la teoría pura del derecho tenemos este concepto de norma fundamental como una norma en la que se basa el resto de normativa vigente en orden jurídico, para la teoría pura del derecho esta es su forma de explicar la relación que pueden tener las normas entre sí y cómo están ligadas ya que de por sí solas las normas pueden ser muy abstractas y no tener mayor significado o dirección específica sino hasta que se interpretan en conjunto y en complemento con la norma fundamental y suprema que en este caso sería la Constitución a la cual no se le da mayor significancia más que una respuesta a las necesidades materiales o ideológicas que existían al momento en que fue concebido. Por lo tanto, la hipótesis de la norma fundamental dentro del derecho positivo es la única manera de entenderlo de manera completa ya que logra una relación primero en su significado autónomo sobre cada uno de los derechos fundamentales que existen en un orden jurídico determinado y luego sobre el significado que tiene el resto de normativas cuando son aplicadas en conjunto entre ellas y en conjunto con la relación que tienen a la norma fundamental que finalmente pasa a ser la razón de ser de todas las normas complementarias dentro de un orden jurídico. Para este tipo de interpretación no se busca determinar una razón de ser válida para la norma Constitucional o fundamental, sino que más bien si se

determina que la norma fundamental fue establecida y todo el resto de normativa que fue originada posterior a ésta y siguiendo sus principios, bajo una primicia totalmente positivista, debo aceptar que estas normas que nacen a raíz de la norma fundamental son totalmente válidas, demostrando así que la validez de las normas para la ciencia del Derecho debe estar mediada en anterioridad por varios supuestos para que pueda determinarse que la norma es válida y efectiva al menos de manera teórica, ya que como vemos existen otras doctrinas con respecto a la emisión originaria del derecho como los principios del derecho “Los principios generales del derecho son el origen o el fundamento de las normas, y participan de la idea de principalidad, que les otorga primacía frente a las restantes fuentes del derecho.” (Vecchio, 1979)

Por ello, se ha destacado que todo principio del derecho lleva consigo la necesidad de su estricta observancia. Esta idea sistema positivista es un referente de diferentes sistemas jurídicos que en mayoría van siguiendo una línea positivista, sin embargo se descarta la idea de que además de la norma positiva impuesta para formular el derecho e incluso concebir la aparición de nuevos derechos se debe tomar en cuenta más elementos que sólo la positividad de la norma, esto incluso se ve más en la actualidad cuando los cambios de gobiernos pretenden hacer válida nuevas constituciones y todos los actores dentro de estos proyectos preguntan cuáles son los criterios para hacer válidos estos nuevos derechos, ya la aprobación de nuevos principios debe responder a varios factores más allá del positivismo que dentro de un nuevo orden ya no sería una teoría válida para el derecho.

“Los principios generales del derecho son las premisas fundamentales jurídicas que buscan, con su aplicación, la justicia, la equidad, el bien común, el bienestar social; son el contenido básico del sistema, además de que tienen una superioridad jerárquica inevitable sobre los

demás elementos del sistema, de tal forma que la norma congruente con un principio general será la que deba prevalecer”. así como cita (Olvera, 2005)

Es claro que sí nos referimos al origen en sitio una norma fundamental de cada Estado debemos observar el hecho por el cual se instaura el régimen sea que esta norma nace de un poder ya establecido anteriormente como por ejemplo podría ser una monarquía o bien puede darse el hecho de que suceda una revolución, en el último de estos casos se puede dar el hecho de que aunque se pretenda establecer un nuevo orden sino existen personas a las cuales se les puede organizar mediante el poder entonces se carece de legitimidad de la norma y su existencia jurídica será totalmente nula. Lo más lógico si se establece un nuevo cuerpo legal que sea el fundamento para un Estado u orden jurídico, es que esté respaldado por un poder sea este coercitivo o por medio de costumbre. Con la creación de una norma suprema en sí, se crea el propio orden jurídico que será aplicable posteriormente ya que fuera de cualquier teoría del derecho que se considere para la organización de la jerarquía de las normas, el resultado final se ve en la norma fundamental, ahora bien como una guía en el deber ser de una sociedad es claro que en la norma debe existir un cierto equilibrio entre lo que debe ser y la realidad, ya que la norma es la que encamina el accionar de los individuos y la sociedad en última instancia, por esto es importante que exista una relación entre los hechos y la realidad al momento de aplicar la norma, ya que una norma desapegada de la realidad creará mucha resistencia o no surtirá efecto alguno y en cambio una norma apegada a la realidad pierde su razón de ser ya que esta debe guiar el actuar de los individuos de un hecho a otro como destino. “Dicha cualidad permite que tales principios puedan acomodarse mejor a la realidad, que se presenta siempre como nueva y cambiante” (Vecchio, 1979)

La relación entre validez y eficacia de una norma debe ser analizada dentro de este punto de estudio, ya que la validez de una norma está netamente relacionada en una forma de derecho positivo con respecto a su relación con la norma fundamental por lo tanto se dice que una norma es válida siempre y cuando esté relacionada de alguna forma con lo establecido por una norma fundamental, sin embargo la eficacia es algo muy distinto a esto da que una norma puede existir dentro del ordenamiento jurídico y existir con total validez pero no necesariamente tiene que tener eficacia ya que esto último es un criterio sobre el cual se evalúa el cumplimiento de lo dispuesto en la norma y cómo sabemos en un Estado con una gran cantidad de normas no todas estas se cumplen de manera efectiva, por lo cual, a pesar de ser válidas con respecto al proceso de aprobación fundamental y concorde al ordenamiento jurídico, no necesariamente esto significa que vayan a tener una aplicación directa sobre la vida diaria de los ciudadanos, sin embargo si una norma carece eficacia no significa que ésta no sea válida y por lo tanto puede ser aplicada siempre y cuando el criterio de valor de ésta esté alineado a la norma fundamental ,si éste no es el caso siempre existen órganos judiciales y administrativos para interponer los respectivos recursos impugnando la aplicación de normas inconstitucionales.

La estructura del orden jurídico

Se puede observar un hecho particular cuando se aplica netamente el derecho positivo qué es el hecho de que al momento de crear una Constitución como norma fundamental esta norma está creando la regulación para su propia creación y posteriormente modificación, además que la norma regula la creación de otras normas de menor jerarquía y las organiza de una manera específica para ejemplificar y entender el orden de jerarquía, en este sistema es necesario figurar una imagen no de la Constitución como un centro único de donde se despliegan el resto de norma sino más bien la Constitución en la cima de una torre

que se va relacionando entre sí mediante cada nivel con otro, esto siempre va desde su punto más alto en que se encuentran los conceptos más abstractos e ideológicos y termina en normas de aplicación totalmente prácticas o de derecho adjetivo que tienen por finalidad aplicar lo establecido en las normas superiores a éstas este es el caso de los instructivos y reglamentos para ser más específicos.

En el actual Estado de Derecho Constitucional en el cual nos encontramos en nuestra realidad jurídica, en el Ecuador tenemos el hecho de que la normativa vigente se aplica de diferentes formas lo que da como resultado que exista una distinción de jerarquía entre normas en especial lo concerniente a la aplicación de la Constitución y como esta predomina sobre las otras normativas e incluso somete al resto del ordenamiento jurídico a que siga lineamientos establecidos por ésta. Esta forma de aplicar el derecho corresponde a un orden en el cual con tanto aparataje y órganos administrativos no sería posible cumplir con los fines de un Estado si no se sigue ciertos lineamientos principales, ya que como se puede observar en la actividad diaria de las diferentes dependencias del Estado, siempre se está emitiendo nueva normativa muchas veces que tiene efectos sobre la administración pública y otras sobre los particulares, por lo cual se resuelve esto lográndolo mediante un principio como el de legalidad que dentro de la administración tiene el siguiente efecto

“El principio de la legalidad es una institución cardinal del Derecho Público, debido a que viene a encauzar el desenvolvimiento de los órganos estatales y sirve al mismo tiempo como mecanismo para atribuir responsabilidades al funcionario cuando se excede en el ejercicio de sus funciones.”(Mora F., 2006)

Ya que toda la cuestión de administración pública sería un caos efectivamente si no se pudiera organizar toda esta normativa de manera ordenada y es aquí cuando nace la aplicación de la jerarquía de normas tomando de base en muchos Estados la Constitución de cada República, y que por lo general se desarrolla de la siguiente manera: Constitución, tratados internacionales, Leyes Orgánicas, leyes ordinarias, decretos y reglamentos, ordenanzas municipales y resoluciones. Nuestro esquema jerárquico de las normas lo tenemos en el artículo 425 de la Constitución y responde al ejemplo antes expresado. Es clave señalar que la cuestión de las fuentes del derecho es un tema en el cual se ahonda mucho la jerarquía de normas ya que se indaga pues fuente del derecho es más pálida que la otra y por qué se emite un criterio sobre cuál debe predominar al momento de su aplicación sobre otra, en el Derecho Administrativo podemos considerar este artículo 425 de la Constitución como una fuente de Derecho Administrativo ya que establece la validez de ciertas herramientas que regulan la administración pública y su jerarquía con respecto a otras normas, por lo cual, puedo decir que el artículo antes citado es una fuente del derecho en materia administrativa ya que viene a regular la actividad de la administración pública. “Podemos decir que la Fuente del Derecho Administrativo son los medios de donde emana El ordenamiento jurídico en materia administrativa basándose en una jerarquización que tiene su base en la Constitución de la República.” (Ayala, 2011)

Cómo podemos observar en la Constitución de la República estamos en un Estado bajo la supremacía total del carácter constitucional, por lo cual es absolutamente necesario dentro del estudio de la jerarquía normativa andar sobre la base constitucional que tiene nuestro sistema jurídico en el país, cómo manifiesta el artículo 424 de la Constitución de la República en el que se establece claramente la supremacía de la Constitución sobre el resto de la normativa vigente, así que todo acto y normativa del poder público debe estar sujeta a los lineamientos que establece la Constitución, de igual forma se refiere a los tratados

internacionales que deben estar encaminados a lo que establece la Constitución para ser reconocidos plenamente y sólo podrán ser válidos cuando signifiquen un avance de derechos a los establecidos en la Constitución, pero dentro de esto también podemos ver ciertos artículos que son interesantes para el Derecho Administrativo ya que denotan un cierto tipo de constitucionalización del Derecho Administrativo al incorporar cierta normativa que es totalmente referente en lo que concierne a las actividades de la administración pública es así como tenemos el artículo 173 que hace referencia a la impugnación de los actos administrativos, el artículo 226 que hace referencia al principio de legalidad de las actuaciones de los servidores públicos y finalmente tenemos el artículo 233 el que se establece la responsabilidad de los funcionarios públicos sobre sus actuaciones, toda esta normativa se encuentra establecida dentro de la Constitución de la República, por lo cual, se la considera como de fundamental aplicación para la administración pública y por lo tanto esta normativa no ha sido recogida dentro de otros cuerpos normativos ya que por la propia supremacía de la Constitución sobre otras normas no se ha considerado que exista la necesidad de incorporar estas disposiciones en otros cuerpos legales. “Así las cosas, el fenómeno implicaría la pérdida del valor de la ley y de todos los actos jurídicos de reglamentación de los preceptos constitucionales, que actualmente contienen el Derecho Administrativo” (Mora J. C., 2015)

Observando todo lo antes dicho podemos concluir que es claro el criterio Neoconstitucional sobre la Constitución de la República como el eje fundamental de toda actividad jurídica que se desarrolla dentro de un Estado constitucional de derechos y aquí podemos ver cómo este nuevo criterio incluso llega a afectar a la actividad de la administración pública ya que ahora estos principios constitucionales que están dentro de lo que se considera actividad de administración pública podrían ser incluso objetos de acciones de protección de manera directa a pesar de ser, como ya se ha dicho anteriormente, normativa

más que todo administrativa y constitucional, así vemos un fenómeno muy importante en los últimos tiempos descrito como “Es así como de la defensa objetiva de la legalidad se pasa a la búsqueda y cumplimiento de los derechos fundamentales, es decir, se constitucionaliza el Derecho Administrativo, dado que la Constitución Política es aplicada de manera directa e inmediata.” (Mora J. C., 2015)

Ahora bien, el impacto de esto dentro del país no está muy claro en la actualidad ya que la Constitución tiene apenas 10 años de aplicación en nuestro país pero sin embargo cabe destacar que el excesivo uso de recursos también puede tener su efecto negativo sobre la actividad de la administración pública ya que muchas veces podría ser un obstáculo para ciertas acciones sobre derechos que son legítimos y que los administrados pudieran pretender obstaculizar o, por otra parte, se podría considerar qué es más beneficioso tener herramientas de carácter constitucional para poder contradecir el accionar de la administración pública, este criterio no ha sido evaluado y resuelto pero sin embargo debería tomarse en consideración para futuras acciones.

Considerando que estamos tratando un tema de Leyes Orgánicas y una discusión sobre la supremacía y mayor validez que tienen ciertas normas sobre otras es necesario analizar el tema de las Leyes Orgánicas y su importancia dentro del actuar jurídico de la administración pública.

Es claro que las Leyes Orgánicas ostentan el carácter de normas legales que deben ser aprobadas mediante el trámite que establece la Constitución por la Asamblea Nacional e incluso esta misma debe fundamentar la expedición de estas normas por medio de una explicación de sus principios, que por lo general, se establece en el prólogo y en los primeros artículos de cada normativa y luego se da espacio a que la Asamblea pueda desarrollar sus ideas en base a estos principios, por lo tanto, forma cierta seguridad jurídica dentro del

accionar de la Asamblea ya que ésta también se remite a todo lo que está establecido dentro de la Constitución de la República y la propia creación de nueva normativa se enmarca dentro de lo que establece la Constitución en su procedimiento y fundamento para la creación.

Se puede encontrar que las Leyes Orgánicas recogen todo lo relacionado a la organización y administración de las instituciones del Estado de manera que se van dando instrumentos para la aplicación de los derechos consagrados en la Constitución y demás normativa, por lo tanto, es significativa su importancia dentro de la estructura del Estado y la jerarquía normativa.

En países donde el Derecho Administrativo ha tenido un desarrollo ejemplar podemos encontrar numerosas leyes de carácter administrativo que establecen claramente la estructura de las instituciones del Estado, aplicación de los derechos y obligaciones del Estado y de los particulares y por sobre todo principios administrativos básicos y fundamentales que deben aplicarse en esta rama del derecho (Ayala, 2011)

Sobre esto la Asamblea en el año 1998 hizo una aportación al diferenciar las leyes en Leyes Orgánicas y ordinarias, básicamente se maneja el criterio de que las Leyes Orgánicas son las encargadas de organizar a la institución del Estado en sus diferentes jerarquías administrativas o descentralizadas además de precautelar la aplicación de los derechos constitucionales y, por lo tanto, se necesita la mayoría absoluta de la Asamblea para su aplicación, se mantiene incluso en nuestra Constitución actual en el artículo 133.

Por la importancia sobre la actividad y la aplicación de las Leyes Orgánicas en la vida de los ciudadanos al precautelar derechos y establecer organización sobre estos mismos en sus diversas instituciones, es necesario que las Leyes Orgánicas sean de mayor jerarquía

de las leyes de carácter ordinario, y de esta manera se crea un candado jurídico e incluso legislativo para que no se pueda ir en contra de las Leyes Orgánicas sin tener una mayoría en el pleno de la asamblea. Finalmente podemos indicar que este criterio de mantener las leyes y carácter de orgánica se ha mantenido los años de 1978 y 1998 hasta la actualidad, por lo tanto, se observa que ha sido de gran utilidad para la organización de la administración pública y del Estado en general, incluso la anterior comisión de legislación codificación del Congreso Nacional pasó a considerar leyes anteriores bajo el carácter de normativas.

El principio de legalidad en nuestra legislación

Es por esto que dentro de nuestra normativa vigente tenemos en el ERJAFE una sección donde se establece los principios para la potestad sancionadora de la administración pública y se parte desde el principio de la legalidad como habíamos visto antes que en derecho positivo es necesario que las normas están ligadas unas a otras de manera ordenada y jerárquica hasta llegar a la norma fundamental o Constitución de la República, por esto, es que el artículo 192 establece que la potestad sancionadora está basada siempre en la legalidad de las sanciones que la ley establece en todos los casos en conjunto con las atribuciones que deben tener los funcionarios para poder ejercer esta potestad cuando fuere el caso necesario. A continuación de este principio tenemos el principio de responsabilidad como parte de la potestad sancionadora de la administración y en su primer inciso se establece que sólo será aplicable la sanción para las personas que resultaron ser responsables de una infracción administrativa y que está deba ser determinada por la autoridad competente dentro de esto vemos varios elementos ya antes descritos ya que se establece al principio de responsabilidad como un elemento anterior a la aplicación y existencia de la potestad sancionadora de la administración.

Art. 192.- Principio de legalidad.

1. La potestad sancionadora de la Administración Pública, reconocida por la Constitución se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta norma.

2. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal. (Congreso Nacional, 1994)

El principio de legalidad en el que basamos nuestra postura dentro de este estudio, es claro cómo se faculta a la administración pública a aplicar la potestad sancionadora solo cuando la ley le atribuye esta función, e incluso que se remita a esta norma cuando se aplique su ejercicio.

Otro punto que es importante para abordar este tema sobre el principio de legalidad, es que es conexo a la aplicación de este es el principio de tipicidad que en el artículo 194 establece:

Art. 194.- Principio de tipicidad.

1. Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una ley.

2. Únicamente por la Comisión de Infracciones Administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la ley.

3. Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica. (Congreso Nacional, 1994)

Dentro del principio de tipicidad se aborda cuestiones muy relevantes para complementar la potestad sancionadora de la administración con su nexo necesario para poder ejecutar su aplicación que es la definición de infracción administrativa, en su primer punto se habla de “vulneraciones del ordenamiento jurídico” entonces si se da una aplicación de carácter general ya que se puede considerar vulneraciones a una gran cantidad de acciones que van en contra de una norma expresa tomando en cuenta la gran existencia de normas dentro de nuestro país, pero frente a esto se aclara dentro del mismo punto que para que constituyan infracción administrativa estas vulneraciones deben estar previstas como tal en la ley.

Esto aumenta en gran medida el análisis que veníamos realizando ya que se pueden dar situaciones muy reales dentro del diario vivir del derecho en la sociedad, se podría decir que ciertas acciones podrían ser inconstitucionales por así decirlo y que por ende deberían ser castigadas por el Estado, pero antes para poder ser sancionadas debe haberse determinado la infracción dentro una norma con rango de ley, cosa que es muy útil para salvaguardar la seguridad jurídica de los ciudadanos en general.

La idea de la tipicidad se sigue desarrollando en el segundo punto que establece a pesar de que podamos tener infracciones administrativas claramente establecidas en el ordenamiento jurídico si estas no tienen sanción en específico no pueden ser sancionadas, esto sin embargo no llega a dar el alcance que se podría desear en cuanto a la especificidad de las sanciones en la ley, ya que muchas veces en nuestra normativa se dejan leyes que dejan un gran abanico de posibilidades para sancionar sólo bajo ciertos preceptos de que sean graduales pero las definiciones bajo principios con un gran abanico de posibilidades determinado en la normativa (como es el caso de Mandato Constituyente 8) puede dar como resultado que se abuse de esta potestad por parte de los funcionarios, ya que las sanciones

pecuniarias son las que más fácilmente son determinables en montos económicos por lo cual lo ideal sería que establezca cierto mecanismo de determinación de sanciones administrativas.

Finalmente, el último punto es totalmente aplicable para nuestro caso ya que previene de aplicaciones analógicas en el caso de que existan infracciones o sanciones, esto es una gran garantía para los administrados pero su determinación como hecho que está siendo aplicado llevaría a un posterior análisis más exhaustivo de los posibles neologismos dentro de la materia del Derecho Administrativo y más aún dentro de nuestra normativa siendo el caso exacto. Con respecto a lo que nos concierne con la aplicación de el instructivo objeto de nuestra investigación podemos señalar que si bien se puede indicar que llevar un registro de manera electrónica es una garantía de los derechos de los trabajadores y que este sea remitido es una garantía de haber cumplido con la obligación establecida en el artículo 42 del Código de Trabajo, es claro que debería llegarse a una interpretación muy análoga entre una obligación y su forma de cumplirla es algo que claramente se distingue en los artículos 628 del Código de Trabajo y del Mandato Constituyente 8, ya que estos toman como infracción el no cumplimiento de lo que establece el Código como obligaciones del empleador para sancionar en base a este instructivo y no se puede tomar el cumplimiento de lo que establece el instructivo como verdadera garantía del cumplimiento de un derecho, por lo cual, bajo este último numeral se prevé cualquier tipo de aplicación análoga para poder establecer que cumplir con el instructivo es cumplir con lo dispuesto en el Código.

Como se crea el régimen sancionador

Primero se debe establecer el concepto de una sanción o infracción administrativa, para que exista la infracción administrativa debe existir el elemento de nexo entre un derecho establecido en la ley y una conducta que es contraria u omite este derecho y finalmente una

sanción específica para este tipo de comportamiento, todo esto como un impulso negativo por parte de la administración al accionar de esta conducta. “Sólo son sanciones administrativas aquellas retribuciones negativas previstas como tales por el ordenamiento jurídico como consecuencia de una infracción administrativa” (Bermúdez, 1998)

Observando esto podemos suponer que pueden darse en diversos casos de efectos negativos para el administrado por parte del accionar de la administración pública esto no necesariamente debe ser considerado como una sanción ya que en el ejercicio de la potestad administrativa el gobierno mediante sus órganos toma decisiones y resoluciones que se consideran apegadas a derecho y no a los intereses de particulares, por lo cual, resoluciones que decidan sobre propiedad y organización de la tierra no necesariamente pueden ser considerados dentro del grado de sanciones ya que para ser considerada sanciones debe existir una norma que expresamente establezca que cierto comportamiento es castigado con un estímulo negativo al que lo comete. “Desde una perspectiva amplia, se estimará como sanción toda aquella retribución negativa dispuesta por el ordenamiento jurídico como consecuencia de la realización de una conducta” (Bermúdez, 1998)

Podemos tomar como ejemplo una resolución con respecto a una expropiación por parte de una institución pública para un proyecto de beneficio social, este hecho no se realiza necesariamente como una sanción al administrado ya que no ha existido una infracción administrativa establecida en la ley sino que más bien es parte del accionar de la administración pública aunque para particulares pueda derivar en efectos negativos, pero en un principio estos actos son considerados administrativos y por lo tanto neutros o incluso positivos para el bienestar de la comunidad. En cambio, si hablamos de una orden de salida del país por parte de autoridades de migración esto debe partir del supuesto de que la persona se encontraba en el país sin haber cometido ningún tipo de infracción a la normativa

establecida en la materia de migración en el caso de que se cometa una infracción entonces es aplicable totalmente la sanción que se encuentra establecida dentro de la norma o anexa a esta, por lo cual, el criterio siempre será que debe existir la infracción administrativa para que exista la sanción administrativa.

Proporcionalidad de las sanciones

El último principio que aborda esta sección sobre la potestad sancionadora es el principio de la proporcionalidad de las sanciones administrativas en el artículo 196.

Art. 196.- Principio de proporcionalidad.

1. Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.
2. Salvo lo previsto en la ley, en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por la Administración Pública Central se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar:
 - a) La existencia de intencionalidad o reiteración;
 - b) La naturaleza de los perjuicios causados; y,
 - c) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme. (Congreso Nacional, 1994)

En este se establece que para las sanciones de carácter administrativo no se podrá utilizar la privación de libertad en caso, en el siguiente punto con respecto a la fijación de las sanciones por parte de la administración se establece que éstas deben guardar una relación adecuada entre la gravedad de la infracción que constituye el hecho y la sanción fijada esto bajo los siguientes puntos: primero que exista la intención firme de cometer este hecho, con esto se establece cierta similitud con el Derecho Penal cuando se cometen delitos de manera dolosa en el caso de las infracciones administrativas bajo este parámetro se debe tener la certeza de que el actor tuvo plenamente conocimiento y fue su intención el cometer un acto en contra del orden público y la norma, la cantidad de graduación con respecto a la sanción, bajo este parámetro no está especificada en el Código ya que medir la intención sobre un acto es algo más ligado al Derecho Penal con sus atenuantes y agravantes que sí constituye de manera gradual una forma de determinar el monto de la pena dentro del Derecho Penal; en otro punto tenemos que se considere la naturaleza del perjuicio causado esto de aquí tiene una orientación más civil y parece ser más adecuada para poder determinar la sanción al menos cuando se trate de valores económicos sancionados de forma pecuniaria, una determinación de la naturaleza del perjuicio podría ser similar a la aplicación de daños emergentes y lucro cesante del Derecho Civil sin embargo dentro del Código no existe una mayor claridad sobre cómo deben aplicarse estos criterios de manera pecuniaria y esto se vuelve más problemático cuando lo consideramos de manera no pecuniaria ya que la naturaleza del perjuicio dentro de ciertos actos no es susceptible de ser valorada de forma económica y finalmente se tiene el criterio de la reincidencia más cercano al Derecho Penal que a otra materia del derecho en sí, un mejor ejemplo de esto lo tenemos dentro de las multas de tránsito a pesar de que tiene una naturaleza totalmente penal vemos que se aplica lo establecido en la norma ya que en caso de reincidencia se aplica el doble de la sanción, pero como el resto de nuestros ejemplos en este punto la norma tampoco especifica bien cuál

es el criterio que se debe aplicar en el caso de reincidencia por lo cual todos estos principios de la potestad sancionadora de la administración pública no están claramente establecidos y pueden ser fácilmente omitidos o mal interpretados dentro de su aplicación en la actividad de la administración pública.

Finalmente, revisado todos los conceptos anteriormente señalados podemos llegar a la conclusión de que existen varios elementos dentro de lo que se considera una sanción administrativa, primero el elemento de una retribución de carácter negativo para el administrado que ha sido sancionado esto puede consistir en la negación o privación de derechos, dentro de este punto cabe destacar que las sanciones pecuniarias se pueden considerar una privación de derechos económicos. En un segundo punto tenemos que se debe determinar la existencia de una sanción por parte de la administración pública y claramente debe existir legalidad en la existencia del órgano que determina la responsabilidad y en la norma en sí, con esto nos referimos a legalidad en el sentido del derecho positivo en el cual la norma debe estar inmersa y adecuada a un sistema jerárquico. Finalmente, el último punto es la responsabilidad de la persona que es sometida a la sanción, entendiendo como responsabilidad al ligar a la persona con el cometimiento de la infracción administrativa, esto debe ser determinado por la administración pública con sujeción a lo dispuesto en las normas procedimentales respectivas que deben guardar los mismos principios y reservas de las normas sustantivas se originan estos derechos y obligaciones en específico.

Con respecto a la resolución en la que se determinan las responsabilidades y se impone la sanción respectiva debemos hacer un señalamiento al principio de la autotutela de la administración pública ya que se considera que todos los servidores públicos y todos los actos de la administración pública siempre están enmarcados dentro de la ley bajo el criterio

de que el derecho público sólo se realiza lo que la ley establece, con este criterio llegamos al punto en que los actos del poder público no son cuestionados en primera instancia ya que son los primeros en velar porque se cumpla lo establecido en la ley, de los principios de la Constitución son los propios funcionarios públicos sin embargo como toda actividad esta puede estar inmersa en errores culposos y dolosos por lo cual existen en el país diferentes tribunales para poder conocer las controversias; pero centrándonos en lo antes dicho es claro que los actos de la administración se consideran válidos desde un principio y producen los efectos necesarios de manera inmediata si es que estos no son impugnados dentro de los reducidos plazos que la ley establece.

Principio De Legalidad En La Administración Pública

En la actualidad se ha vuelto algo común observar en las noticias como los gobiernos toman decisiones que se encuentran al margen de la ley y cómo esto produce efectos negativos dentro del manejo de la actividad pública, además de que posterior a esto se crea la dura labor de que los tribunales deban decidir sobre las controvertidas actuaciones que tuvieron varios gobiernos en desacato o inobservancia de las leyes.

Esto no solo se ve dirigido a las esferas más altas del gobierno sino que se traduce también a los mandos bajos dentro de las instituciones públicas e incluso esto llega a ser algo más grave y evidente cuando las disposiciones de las altas autoridades son contrarias o están conforme a lo que dicta otra norma, olvidando así que la actividad del gobierno ejecutivo de turno no es de libre legislación solamente sino que todas sus labores se encuentra ligada a las disposiciones del órgano legislativo y la legislación existente en el momento en que el gobierno se encuentre en el poder. “En realidad, el principio de legalidad es un principio estructural que determina la forma política al señalar a la Administración un lugar subordinado al de la legislación” (Rubio, 1993)

Dentro de nuestra Constitución y en general en la corriente actual del constitucionalismo se encuentra comúnmente el planteamiento de que para que el Estado pueda desempeñar su labor de manera válida debe existir un precedente legislativo para este, por lo cual se considera a la legalidad como un elemento fundamental del Estado, aplicado este precedente por el órgano legislativo entendemos.

En el principio de legalidad subyace de forma bastante explícita una concepción nueva de la titularidad del Poder Legislativo y de la relación de dicho poder con el Poder Ejecutivo. Una concepción que otorga prevalencia al Poder Legislativo y a las Leyes que de él emanan sobre el ejecutivo, puesto que éste último queda sometido a lo dispuesto por aquel. (Salcedo, 2017)

Está claro que en el actuar de la administración deben existir lineamientos claros sobre las atribuciones y limitaciones que se le va a dar a un órgano de gobierno para que desempeñe determinada acción y en esto cabe destacar que el acto que faculta a la administración a actuar de determinada manera se encuentra de por sí limitado por la existencia de demás normativa a la cual está sujeta la administración pública por lo cual el acto facultativo no exime a la administración de someterse al resto de la legislación y además el accionar de la administración solo estará enmarcado dentro de lo que la ley determine siendo sancionado cualquier actuación que vaya por fuera de lo que determine la ley, a esto podemos considerar el principio de legalidad. “la definición del principio de legalidad realizada en el primer capítulo de esta tesis, esto es, la exigencia de que una norma general y abstracta habilite cada actuación de las administraciones públicas” (Fonseca, 2009)

Por lo tanto, el principio de legalidad sería un marco que contiene el poder del órgano ejecutivo a lo establecido por marcos legales previos que reflejan una realidad jurídica sobre el actuar del gobierno y sus instituciones. Además de que el poder ejecutivo se someta a un orden legal ya establecido es necesario que las regulaciones que de este salgan

sean acordes a lo ya establecido en el orden jurídico y no vayan en contra de este dando así una certeza de la validez de sus actos y una previsibilidad de su accionar que deriva en una seguridad jurídica sostenida dentro del gobierno. Así como el principio de juridicidad de la Administración. “es una ley jurídico-teórica que se deduce de la naturaleza de todas las funciones del Estado como funciones jurídicas, el principio de legalidad es un postulado jurídico-político que requiere ser consagrado legalmente para tener existencia jurídico-positiva” (Rubio, 1993)

Los tres puntos que el autor resalta son primero la libertad individual en una especie de defensa del derecho fundamental como vimos anteriormente en lo respectivo al orden jerárquico de la norma, por lo tanto, el principio de legalidad vendría a ser una consecuencia de tener una norma fundamental y tener el deber de que todas las normas se encuentran subsumidas a esta de forma ordenada respetando un orden de unas con otras.

El siguiente punto es la igualdad formal de la que partimos tomando en cuenta la norma fundamental, pero en este punto la legalidad viene a ser una garantía de que al menos dentro de un orden legal vamos a ser tratados todos de manera igual como lo expresa norma.

Finalmente, en el último punto la seguridad jurídica, es el aspecto más obvio de la legalidad ya que ata el poder político y administrativo a unos supuestos mínimos de sus actuaciones por lo cual podemos tener cierta previsibilidad de las conductas que adoptaran las autoridades y por lo tanto tendremos cierta certeza jurídica sobre fallos y resoluciones.

La consulta sobre la legalidad de los actos

Tomando en cuenta todo lo anterior es claro que un servicio de asesoramiento es de vital importancia para la actividad de la esfera pública y que este debe ser permanente a todas las actividades del Estado y más aún a la emisión de normas superiores. En nuestro país

tenemos a la Contraloría General del Estado como órgano auxiliar para la consulta jurídica sobre criterios de legalidad en el sector público esto siendo tan necesario que las consultas que emite este órgano son tomadas como vinculantes y obligatorias en ciertos casos o de manera práctica.

Esta medida de la consulta jurídica debería ser obligatoria para todos los órganos del Estado incluso para las más altas autoridades que emitan legislación inferior que sea vinculante, ya que esta actividad de consultar sobre la aplicación jurídica tiene dos efectos ampliamente preventivos que son la protección de los derechos de los administrados frente a los errores de aplicación que pueda cometer la administración pública y por otra parte se puede evitar que las autoridades comenten vicios que luego pueda finalizar en acciones administrativas de responsabilidad para los funcionarios del Estado.

Una consulta jurídica previa fortalecería la imagen de legalidad de las instituciones públicas, aunque esto se vea muy difícil de realizar de manera interinstitucional con la ayuda y asesoramiento de la contraloría para diversas instituciones de manera esto es algo que se debe buscar por medio de una autogestión de la legalidad dentro de las instituciones públicas por sí solas, algo que se logra con su respectivo análisis de legalidad de su propio departamento jurídico por lo cual en el caso de las instituciones públicas se le debe dar gran importancia a las decisiones de los departamentos que resuelvan cuestiones de legalidad de manera autónoma y solo entrar a recurrir estas acciones o solicitar consultas a la procuraduría cuando el caso sobre el cual se está discutiendo en realidad sea muy complejo y confuso por su propia naturaleza.

Sin embargo, en el caso de que se expida nueva normativa por parte de los órganos de la función ejecutiva esto último debe ser realmente corroborado por varios filtros que expidan consultas de la legalidad de la nueva normativa que se pretenda expedir y en este

caso se ve como algo muy aplicable la consulta a la procuraduría como un paso previo y obligatorio antes de emitir nueva normativa por parte del ejecutivo. Atendiendo a todo lo anterior podemos definir la consulta o dictamen jurídico como.

Es un análisis exhaustivo y profundo de una situación jurídica determinada, efectuado a la luz de las normas vigentes y de los principios generales que las informan a efectos de recomendar conductas acordes con la justicia y el interés legítimo de quien formula la consulta; constituye una garantía para los administrados y evita posibles responsabilidades del Estado, tanto en sede administrativa como en sede judicial, al advertir a las autoridades competentes acerca de los vicios que el acto pueda contener. (Defelippe, 2014)

El Principio de Legalidad como instrumento de Administración Pública

Es claro que para la administración pública actual el principio de legalidad es una herramienta necesaria y eficaz para respaldar sus actuaciones dentro de la esfera pública y privada del derecho, esto dentro de cualquier campo del derecho, no solo dentro del Derecho Administrativo como por ejemplo puede ser que por medio de una resolución de un Ministerio se ordene el embargo de ciertos bienes por medio de una ejecución coactiva esto tiene en un comienzo un ámbito de aplicación administrativa pero finalmente sus efectos llegan a ser de naturaleza civil ya que el ejecutado pierde la propiedad de los bienes y con esto una serie de derechos de carácter civil.

Para las actuaciones dentro del Derecho Administrativo que de por sí pueden tener varias implicaciones en otras áreas del derecho por esto es clara la necesidad de que estas actuaciones estén enmarcadas dentro de un cuerpo legal que le sirva de antecedente para poder de esta manera ejercer sus actuaciones de forma determinada dentro de ciertos parámetros y que no se pueda llegar a considerar al ejercicio de la administración pública

como algo caótico que esté fuera de cualquier orden y previsibilidad, en esto el principio de legalidad aporta su parte más destacada dentro de la teoría del derecho público o administrativo, sin embargo cabe señalar que como en todas las áreas del derecho el Derecho Administrativo también se diferencia en derecho sustantivo y adjetivo pero dentro del Derecho Administrativo se destaca una diferencia sustancial a las otras áreas del derecho, en el Derecho Administrativo se da la particularidad que todo lo expresado dentro de estos cuerpos debe ser cumplido de forma estricta por la administración pública y todo su accionar se ve encausado dentro de estos parámetros, esto en total distinción al Derecho Civil por ejemplo en el cual a pesar de que la ley señale la existencia de ciertos derechos y mande su cumplimiento en muchos casos estos deben ser exigidos mediante una demanda al órgano jurisdiccional para que éste los reconozca y mande al accionado a que los cumpla.

Análisis jurídico del instructivo

En base a todo el observado dentro de la normativa actual y con toda la doctrina que se ha estudiado dentro de este tema se debe destacar principales puntos de discusión en derecho sobre los cuales se basa este trabajo de investigación y en los cuales se consideran que se sustenta una derogación o modificación del presente instructivo.

En un primer punto tenemos el hecho de que un instructivo es un acto administrativo y debe ser analizado como tal en un principio ya que existe en base a la potestad resolutoria conferida al órgano del ejecutivo en este caso el Ministerio. “Es toda declaración de la voluntad unilateral de una autoridad proferida en ejercicio de sus atribuciones y en la forma determinada por la ley” (Bernal, 2008)

Estos actos estatales dentro del Derecho Administrativo se conciben como. “Toda actividad estatal de tipo administrativo se manifestará a través del procedimiento

administrativo y por ello existe una coincidencia entre el concepto de función administrativa y el de procedimiento administrativo” (Gordillo, 2011)

Por lo cual dentro del instructivo se ordena que se registre la información de los trabajadores con respecto a lo que establece el artículo 42 numeral 7 del Código de Trabajo sin embargo esto debe realizarse por el empleador de una manera interna ya que el artículo establece que el empleador debe llevar un registro de sus trabajadores por lo cual se interpreta que el registro debe ser de carácter interno y más no externo fuera de esto en ningún punto se establece que el empleador debe remitir un listado de sus trabajadores con sus datos establecidos en este numeral al Ministerio de Trabajo y mucho menos mediante una plataforma electrónica o sistema digital. En base a esto se sustenta la postura de que se ha extralimitado la aplicación del Código laboral por parte de este instructivo y que si bien por medio de este se puede ordenar que se registre la información de los trabajadores dentro de un sistema informático esto no puede exigirse como una obligación que en caso de no cumplirse se constituirá en una infracción administrativa y posterior sanción conforme a lo que determina el artículo 628 o el Mandato Constituyente número 8 el porqué de que no se pueda constituir en una infracción que dé lugar a la sanción establecida es el hecho de que dentro del Código de Trabajo en ningún punto se establece que se debe remitir y la información que debe llevar el empleador conforme al artículo 42 al Ministerio por lo cual no existiría infracción alguna, en cualquier caso el empleador podría contar con un respaldo interno de cualquier forma que podría ser presentado el inspector de trabajo en caso de que esté realice la respectiva revisión de los archivos de la empresa para constatar que se está cumpliendo lo establecido por el artículo 42 sin embargo no es correcto sancionar por algo que el Código de Trabajo no obliga a realizar me manda en ningún punto al empleador, por lo cual es una aplicación errónea el considerar que se puede sancionar con estos artículos una omisión de una obligación que está establecida en un instructivo pero que se quiere hacer

una especie de relación análoga que está prohibida expresamente por el derecho entre la aplicación de la ley y la aplicación del instructivo que si bien el último facilita la aplicación del primero no puede extralimitarse y sancionar obligaciones que no existen.

Este criterio concuerda totalmente con el artículo 192 del ERJAFE correspondiente al principio de la legalidad en la potestad sancionadora de la administración pública, ya que en este se establece que para que exista una sanción ésta debe ser reconocida en una norma que tenga rango de ley, esto manteniendo un criterio del Derecho Administrativo conforme al principio de jerarquía de las normas que está establecido en la Constitución, podemos observar cómo establecer que las sanciones deben estar en normas con rango de ley es algo similar a que los tributos deban estar consagrados en una norma con carácter de ley, siendo esto resaltable ya que los tributos también vienen a ser figuras del Derecho Administrativo en un principio pero que posteriormente dentro de nuestra normativa por su importancia adquirieron cuerpos legales separados para la aplicación de esto.

Finalmente, la función y actividad de los órganos administrativos en la actividad del Estado queda definida como.

Los órganos administrativos no realizan sino función administrativa, siendo impropio y antijurídico pretender reconocerles función jurisdiccional o legislativa; se sigue de ello que los procedimientos de los órganos administrativos constituyen “procedimientos administrativos,” sea que se trate de órganos de la administración central, o de organismos descentralizados del Estado (Gordillo, 2011)

Fundamento constitucional (en el instructivo)

El siguiente acuerdo tiene como fundamento constitucional los siguientes puntos:

En el artículo 11 en su numeral 9 se establece la supremacía de la Constitución sobre el accionar del Estado para que este se encuentre orientado como máxima finalidad el respeto de todos los derechos que en la Constitución se encuentran establecidos.

En defensa del derecho del trabajo se indica que en el artículo 33 este se encuentra como un derecho de naturaleza social y económica como base de una sociedad y del proceso de desarrollo de la persona, el Estado les garantiza a los trabajadores el respeto de sus derechos laborales y demás que se encuentren inmersos en la actividad del trabajo.

Con respecto a la actividad de la información dentro de las instituciones públicas, que en la práctica está relacionada a la obligación que se exige al administrado, se hace una relación al artículo 92 en el cual se establece que en un principio cada persona tiene derecho a conocer sobre su información y documentos en las distintas entidades donde consten y a solicitar sin costo el acceso además de solicitar la modificación de estos datos.

En el artículo 154 se establece que los Ministros de Estado además de sus funciones dispuestas por la ley, pueden expedir los acuerdos y resoluciones que requiera su gestión, en un principio esto se entiende como lo necesario para la aplicación de la ley en áreas específicas como lo sería el trabajo aplicando el Código laboral, pero también puede llevarse esto a encaminarse de otras formas con respecto a las políticas de Estado y demás acciones que desee llevar el gobierno de turno.

Art. 154.- A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde:

1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008)

Con respecto a los artículos 226 y 227 estos se refieren enteramente a la actuación de los funcionarios públicos ejerciendo sus potestades de acuerdo a lo determinado en la Constitución y en la ley todo esto de manera coordinada con los objetivos que se trate la administración pública sin olvidarse de hacer efectivos los derechos consagrados en la Constitución, la administración pública se determina como un servicio que se presta a la población en general que responde a varios criterios y valores para su funcionamiento entre estos destacan valores como la eficacia en el servicio prestado a la ciudadanía esto concuerda con la descentralización de los servicios que se ve en actualidad.

El reconocimiento de los derechos laborales y su defensa por parte del gobierno se encuentra establecido claramente en el artículo 284 en sus numerales 6 y 7, esto determina claramente la disposición que existe en la defensa de los trabajadores pero siempre manteniendo un equilibrio entre la estabilidad económica y financiera de las diversas instituciones productivas que se encuentran en el país por eso se señala como una categoría el empleo sostenible en el tiempo, ya que dentro de la esfera económica no sólo cabe pensar el reconocer derechos sino también que se debe tomar en cuenta la producción y el bienestar financiero de los actores de la economía ya que sin ingresos no existirían derechos que se pudieran reconocer a los trabajadores ya que no existiría trabajo que realizaron en una relación dependiente pero al final absolutamente necesaria y es claro que se entiende en la Carta Magna como tal.

Dentro de la Constitución se promueven las políticas para la defensa de los Derechos laborales y la prevención de accidentes, por lo cual se considera necesario integrar las gestiones de las citaciones públicas y privadas para poder gestionar de mejor manera los riesgos que existen dentro de sus distintos procesos y de esta manera poder elaborar acciones

conjuntas para poder prevenirlos y mitigarlos, de igual manera para poder actuar de manera efectiva frente al caso de que éstos sucedan.

Se considera para la elaboración de este instructivo el Mandato Constituyente número 8 en su artículo 7 en el cual se establece que las sanciones a las normas del Código son sancionadas de acuerdo a los artículos que se encuentran en la norma y que además si no se ha fijado una sanción en específico se impondrá multas de mínimo 3 y hasta un máximo de 20 salarios básicos del trabajador esto sin perjuicio de otras normativas, es claro que como dentro del Código de Trabajo no existen una normativa en la cual se obliguen a realizar declaraciones periódicas por medio de un sistema electrónico ni tampoco existan sanciones específicas por lo cual éste artículo del Mandato Constituyente es el que se utilizará para fundamentar todas las sanciones que posteriormente se emitan, sin embargo para su aplicación dentro de este instructivo el Código de Trabajo no establece una infracción ni una obligación lo que el instructivo sanciona por lo cual la aplicación del Mandato sería errada e invalida.

Art. 7.- Las violaciones de las normas del Código del Trabajo, serán sancionadas en la forma prescrita en los artículos pertinentes de dicho cuerpo legal y, cuando no se haya fijado sanción especial, el Director Regional del Trabajo impondrá multas de un mínimo de tres y hasta un máximo de veinte sueldos o salarios básicos unificados del trabajador en general, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 95 del Código de la Niñez y la Adolescencia. Igual sanción se impondrá en caso de violación de las regulaciones del presente Mandato.

Los jueces y los inspectores de trabajo podrán imponer multas de hasta tres sueldos o salarios básicos unificados del trabajador en general. (Asamblea Nacional Ecuador, 2008)

Si nos referimos a la sanción que se establece para el incumplimiento de lo establecido en el instructivo tiene supuestamente un origen en artículo 628 y en el Mandato, en esto no se considera un punto muy relevante en estos dos artículos sancionadores que es el hecho de que para que puedan ser aplicados debe haber violado lo establecido en el Código, en el caso de obligaciones que la ley manda al empleador esto debe ser el hecho de que el empleador haya incurrido en una omisión de lo que la ley le manda a realizar para que se pueda considerar que se ha configurado una violación a lo establecido en el Código. La sanción que el Mandato ocho establece tiene aplicación siempre y cuando el Código no fije sanción específica dentro de normas que establezcan cumplimiento de obligaciones, pero entonces para poder configurar una violación el Mandato ocho también se sujeta a que el empleador o trabajador incurran en una conducta de omisión conforme a lo que el Código le establece.

El Derecho Administrativo Laboral

La relación del Derecho Laboral con el Derecho Administrativo lo entendemos como la administración del trabajo, así como lo define la OIT, esto comprende una gama de actividades que realizan todo tipo de instituciones públicas para que los derechos de los trabajadores sean reconocidos y aunque no todas las legislaciones sean iguales es claro que esto busca que un mínimo de aseguramiento de los derechos laborales. Es claro que este tema ya no solo está dirigido en la actualidad al Ministerio de Trabajo sino que también intervienen diversas instituciones (en el caso de Ecuador tenemos al SRI, IESS y Judicatura) todas las actividades de estas instituciones de una manera complementaria logran que los derechos laborales tengan plena vigencia, históricamente la actividad de la administración gubernamental sobre el trabajo es relativamente nueva hace aproximadamente un siglo se

empezó firmemente a considerar que el gobierno debía regular las fuerzas productivas y asegurarles un mínimo de bienestar.

Es claro que la administración pública dentro de las relaciones laborales ha tenido un grave señalamiento por parte del mercado liberal, esto por el hecho de no permitir que este se desarrolle de manera adecuada bajo la postura de que los mercados se autorregulan incluyendo al mercado laboral, esto en las últimas décadas luego de las grandes crisis que se han dado en los últimos años ha aumentado la idea de que los mercados necesitan una intervención equilibrada para que no existan desajustes.

El concepto de trabajo decente incorpora muchos aspectos de derechos no solo dentro del Derecho Laboral sino en muchos aspectos más de la vida de las personas y la sociedad, ya que como sabemos el trabajo decente ha sido un tema muy importante para los gobiernos y diversas instituciones ya que con esto se puede lograr un bienestar común, no solo para los participantes del proceso productivo. El Estado por medio de su herramienta administrativa del trabajo es el encargado de que todo este bienestar y niveles mínimos de calidad en el empleo sean respetados dentro de la sociedad, por lo cual el Estado hará colaboración con diversas instituciones y personas para poder lograr estos objetivos y fomentar un acuerdo entre las políticas sociales y las políticas económicas, manteniendo así un equilibrio entre estos dos sectores.

Dentro de las políticas para el desarrollo globalizado que se proyectan para los diversos Estados, se destaca que el Derecho Laboral y su aplicación tienen una gran relevancia dentro de lo social y económico de un país, es por esto que se destaca la importancia de los Ministerios de trabajo que son los encargados de velar por todas estas acciones para poder lograr que se respeten los derechos de los trabajadores. Pero en las épocas actuales hay que destacar que se vive en momentos de grandes y rápidos cambios en

todos los aspectos que conciernen al trabajo, desde las nuevas políticas económicas y sociales hasta las nuevas tecnologías que permiten otras formas de trabajo, por lo cual aumenta la presión hacia los gobiernos y por ende aumenta la presión a la administración pública laboral que al final será la encargada por velar en la aplicación de todo esto dentro de un sistema específico que muchas veces afecta su accionar.

Las normas internacionales del trabajo

Las normas internacionales de trabajos son normativa internacional que sirven como herramientas de consulta para los gobiernos en casos de que la normativa vigente sea insuficiente o tenga muchos vacíos, esto es de gran ayuda ya que la normativa internacional recoge diversos criterios de todo el mundo sobre lo que debe ser el Derecho Laboral y por lo tanto es un consenso válido en todas partes del mundo, es conocido actualmente que en diversos temas en los que no existe un pronunciamiento claro se hace referencia a general a las normas internacionales e incluso esto ha pasado la barrera laboral y ha sido tomado en cuenta en temas sociales y corporativo.

Las normas representan un criterio global sobre diversos temas laborales, en base al conocimiento que han recaudado todas las instituciones y actores del proceso laboral para poder lograr cierta experticia en diversas situaciones, las normas tienen alcance global incluso para los países que no se han suscrito a ellas y quieren implementarlas dentro de sus políticas laborales, por medio de estas no solo se puede mejorar el aspecto legal de la normativa sino también el aspecto técnico en el caso de su aplicación.

Por medio de las políticas de la Comisión para la Globalización de la OIT se deja muy claro que las políticas internacionales tiene como finalidad lograr que el nuevo reto que es la globalización tenga por objetivo que todos los actores de esta se puedan beneficiar del

crecimiento económico y las nuevas relaciones de trabajo que se crean, dentro de esto el papel de los Ministerios juega un rol fundamental, a pesar de que estos se crearon hace casi un siglo el concepto que tenemos actualmente de la administración del trabajo como un tema de estudio no se empezó a tratar hasta las últimas décadas, ya que se considera necesario especialmente en países con poca organización gubernamental dejar claro cómo se rigen sus políticas laborales.

Dentro de las diversas políticas laborales internacionales tenemos el Convenio 150 de la OIT en este convenio se establecen las diversas políticas principales para la administración del trabajo uno de los primeros puntos a desarrollarse en este convenio un sistema de ministración de trabajo adecuado es el que toma en cuenta a todos los actores sociales del proceso para elaborar sus políticas además de esto también los tomo en cuenta para poder capacitarlos sobre las normativas y procesos existentes, si el país efectivamente cumple con este acuerdo da paso a un diálogo común entre todos los actores del proceso productivo facilitando de esta forma la identificación de problemas existentes y solución entre todos los actores para que no exista en el futuro controversias y problemas, además el sistema entiende la sinergia que debe existir entre los diversos actores y el rol que juega el Ministerio de Trabajo entre estos como un ente rector que tiene que velar por los intereses de sus usuarios promoviendo que estos hagan las respectivas consultas y no quede en Estado de indefensión. Dentro de este acuerdo se establece que el personal que atiende el Ministerio debe estar altamente capacitado para entender las labores a las cuales será destinado y tiene los recursos suficientes para poder llevarlas a cabo de manera efectiva, otro punto muy importante dentro de este tema es que se haga efectiva la participación en tripartismo o sea que los tres actores del proceso laboral empleador trabajador y Estado se hagan presente para poder solucionar los problemas de la situación laboral esto en otras partes ha dado tan buenos resultados que incluso ha sido llevado a categoría de pactos sociales.

La legislación laboral

En la legislación laboral se busca proteger al trabajador frente a los abusos del empleador ya que éste se encuentra en una posición económica de mayor poder, por lo cual el Derecho Laboral se distingue totalmente del Derecho Civil en lo que la materia de contratos se hace referencia ya que los contratos en materia civil son libres en cuanto a la cuantía del negocio que se quiere realizar sin embargo en materia laboral la ley establece cuáles son los mínimos requisitos necesarios para que los contratos sean efectivos por lo general estos mínimos necesarios son los que toda persona necesita para tener una vida digna y un trabajo decente. Se hace hincapié en que la administración del trabajo debe ser la primera en que con su experiencia y su vida diaria observe los problemas y proponga las reformas necesarias dentro de la legislación para que luego esto vaya a un acuerdo tripartito entre todas las partes y se pueda llegar a un consenso general que no afecte a los trabajadores pero tampoco debilita la industria, es claro que mejorando la administración del trabajo desde su actividad más sencilla se mejora la institucionalidad de diversos actores como lo son los juzgados del trabajo en todas sus instancias reforzar todas las instituciones involucradas la administración del trabajo es un avance dentro de la materia Derecho Laboral y esto sólo puede lograrse con políticas laborales claras y profundas en las que toda la sociedad se considere participé.

Es claro que el sistema legal vigente en cada país es una herramienta altamente efectiva dentro de administración del trabajo por esto todos los gobiernos tienen la misión de ir mejorando conforme a las situaciones y problemáticas que se den en su tiempo dentro del derecho del trabajo tenemos que este contribuye con tres elementos como por ejemplo dinamizar la economía estableciendo las bases productivas para una economía sólida y que pueda mejorar a un futuro ya que como sabemos los trabajadores son una parte fundamental de la producción de cada país y teniendo una buena relación con estos dentro de la industria

también se mejora la producción y la economía en general, de igual forma esto se puede lograr dejando un marco claro de relaciones entre los trabajadores y los empleadores para que a futuro se pueda lograr consensos más rápidos y efectivos y de esta forma se logra el mismo objetivo de mejorar la economía, finalmente todo lo que está establecido dentro la legislación sienta un presente claro sobre las relaciones laborales dentro del país y siempre podrá ser consultado y tomarse como base para futuras decisiones. Es claro por la experiencia que ha tenido diversos países que las políticas laborales impuestas desde arriba por gobiernos no han tenido siempre la mejor acogida dentro del sector empresarial y trabajador por lo cual siempre se hace hincapié en que se tomen en cuenta a los representantes de cada sector para probar nueva legislación, dentro de los últimos años con el proceso de globalización y las últimas crisis financieras que han existido se destaca la importancia de que exista un marco regulatorio en el cual la globalización sea sustentable para el futuro y esto no va a ser posible si no se tiene políticas claras.

Es claro que para que se cumpla las leyes y el Estado de Derechos sea efectivo, no solamente se necesitan funcionarios públicos especializados en materia laboral sino que también un sistema que sirva de apoyo y sea efectivo para poder solucionar todo tipo de controversias dentro de materia administrativa laboral el primer punto siempre será los servicios de control por parte de las autoridades de primer nivel como los inspectores de trabajo. Se ha manifestado dentro de los acuerdos de la OIT diversas resoluciones sobre los servicios de los inspectores de trabajo y como éstos tienen un rol fundamental dentro de la Administración pero a más de esto también se destaca el rol de los demás elementos como los juzgados del trabajo y el sistema de justicia en general el fin y al cabo son los encargados de hacer cumplir las leyes en materia laboral entonces para hablar de un sistema administrativo laboral se debe hablar de una efectiva cooperación entre la parte administrativa por parte de los Ministerios de trabajo y la Justicia con los juzgados encargados

de materias laborales es claro que ambas partes deben funcionar de manera adecuada y óptimo para que exista plena vigencia de la defensa de los derechos de los trabajadores

Sin embargo cabe destacar que el papel de los inspectores en primera instancia no es el fin mismo del Derecho Laboral y administrativo sino más bien un complemento para poder lograr este fin por esto el papel del inspector de trabajo en primera instancia es fundamental para velar porque se cumplan las mínimas condiciones de trabajo que la ley establece para todos los trabajadores y a partir de estos se emiten los informes para las autoridades correspondientes en caso de que estas deban tomar alguna medida adicional, ya que los sectores de trabajo llegaron a ser el primer nexo entre lo que la ley establece y cómo se debe hacer cumplir la ley por las respectivas autoridades por lo cual es destacable el papel altamente positivo que ha tenido el efecto de trabajo en las últimas décadas dentro del Derecho Administrativo del trabajo. Por medio del inspector de trabajo los trabajadores tienen la certeza de que efectivamente se va a cumplir lo que debe ser de acuerdo a la ley y la realidad por lo cual es totalmente necesario que todo lo correspondiente a la buena gobernanza de mercado laboral es lo que puede lograr que las relaciones laborales mejoren de manera que incluso se puedan ver directamente afectadas positivamente la economía de cada país.

La base de datos y las tecnologías de la información han tenido un impacto relevante dentro de lo que refiere a la administración del trabajo en cada país ya que en el caso de los inspectores de trabajo estos pueden tener controles continuos a cada institución e ir coordinándolos y registrando los de manera segura en un sistema que incluso guardará todo los factores de antecedentes que se hayan podido encontrar, la informatización de la administración del trabajo puede un impacto altamente positivo pudiendo identificar dentro de las bases de datos las empresas de mayor riesgo que necesitan una inspección de manera

reiterada pudiendo así a generar más costos en lo que respecta a la administración pública y logrando que efectivamente se controle a las empresas donde es necesario realizarlo.

La defensa de los derechos de los trabajadores en el Mandato 8

En el artículo 1 del Mandato 8 se establece que se busca con este terminar con la tercerización en el país, la tercerización es una forma de contratación que podría considerarse indirecta ya que una tercera persona emplea a otras para que presten servicios a una empresa por lo general más grande, estos servicios muchas veces suelen ser labores especializadas y específicas que no tienen que ver necesariamente con el rubro general de la empresa, sin embargo tanto se suelen dar casos en los cuales las empresas contratan a otras para que les presten servicios complementarios a su actividad principal todo esto con la finalidad de poder abaratar los costos de producción y generales ganancias, hay incluso quienes defienden la tercerización como una herramienta empresarial y administrativa totalmente necesaria en la era industrial para poder maximizar la producción y bajar los costos de la misma para poder lograr que la empresa sea sustentable en el tiempo, ya que muchas veces las empresas u organizaciones trabajan sobre proyectos que no son indefinidos sino que tienen un período en el tiempo o también se puede dar casos en que la producción o mente sólo durante una temporada específica, mantener una plantilla de trabajadores fija durante periodos en los cuales no existe actividad es claramente una causa de las pérdidas de una empresa por lo cual la tercerización es una herramienta muy utilizada en la actualidad en el mundo empresarial. Anteriormente en el Código de Trabajo del año 2004 existía el artículo 41 un concepto sobre la tercerización laboral refiriéndose al interés mediador laboral como personas que contratan a empleados para que presten servicios a otra tercera persona.

La figura de la intermediación laboral también puede considerarse como un sinónimo de la tercerización aunque el término aplicado para la persona que interviene en

una relación laboral puede confundirse con las agencias de empleo que muchas veces califican al personal para que se ingrese a la nómina de otras empresas, esto a diferencia de una persona que intermedia en la relación laboral ya que esta persona mantiene por lo general una relación laboral estable con el empleado y lo que realiza es mediante la fuerza laboral del empleado prestar servicios a otra empresa, la validez de este proceso siempre está discutido desde el año 2004 en el cual por medio de decreto ejecutivo 2166 se intentó definir la tercerización intermediación laboral y darle cierta regulación.

El Decreto 2166 asimila la tercerización a la intermediación laboral, pero no define ninguno de estos términos. Aquí existe un vacío, más aún cuando la norma del Ejecutivo comete el error de describir de manera excesivamente amplia, el tipo de actividades susceptibles de tercerizar, refiriéndose tanto aquellas labores de tipo temporal cuanto a las permanentes en cualquier actividad. (Navas, 2005)

Uno de los conceptos más discutidos con respecto a esta figura siempre va a ser si no es utilizada para una precarización laboral con pretexto de mejorar los costos de la empresa y su eficiencia, es concebible de que muchas empresas tengan claro que deben enfocarse solamente en una rama de bienes o servicios ya que éstas se podrán desenvolver de mejor forma si enfocan sus esfuerzos solamente en una actividad, por lo cual es entendible que una empresa que fabrique bienes no sea la encargada de distribuirlos a otros dentro del mercado y para esto contrato con una empresa que tenga un servicio de transporte y entrega sin embargo la discusión empieza cuando se pone a un análisis sobre cuáles son las actividades centrales de la empresa y en las cuales debe necesitar tener una plantilla fija de empleados, cuáles otras actividades son complementarias al proceso central y muchas veces temporales y finalmente cuáles actividades no tienen nada en relación con la actividad principal de la empresa, esta discusión se manejaba desde el año en que fue emitido este

decreto ejecutivo pero dentro del Mandato 8 se soluciona este problema estableciendo que los servicios que no tienen que ver con la actividad principal de la empresa pueden ser contratados a otras como por ejemplo los servicios de entrega, transporte y seguridad. debiéndose analizar la situación en los casos en que la empresa necesite servicios muy específicos que tengan que ver con la actividad principal de la empresa y para esto encuentre que la mejor herramienta es contratar esos servicios, esto se puede observar mayormente en las empresas que trabajan en proyectos, ya que es claro que estos siempre tienen cierto tiempo de duración y por la novedad que representan no necesariamente deben estar encaminados totalmente a la actividad principal de la empresa.

Con respecto a la precarización este término es utilizado para describir la falta de reconocimiento de derechos a los trabajadores por medio de la figura de la tercerización, ya que en muchos casos las empresas que contratan a trabajadores lo hacían por un periodo de tiempo y desaparecen en el momento de tener que pagar liquidaciones o afiliaciones al seguro. “Un elemento que es preciso añadir, es el carácter generalmente temporal o precario del tipo de trabajo que se demanda cubrir mediante las empresas "tercerizadoras"” (Navas, 2005) Por lo cual los trabajadores quedaban en un Estado de indefensión ante estas empresas, si bien se el pleno reconocimiento de los derechos establecidos en la normativa para los trabajadores debe existir un equilibrio entre qué cantidad económica en derechos es capaz de reconocer no solamente un Estado u orden jurídico sino también una economía al trabajador por lo cual debe realizarse una evaluación para no caer en ninguno de los dos extremos ni en la precarización de derechos, ni en la exageración en la cantidad de derechos que se reconocen económicamente a los trabajadores ya que esto puede tener un efecto económico en la economía en corto y largo plazo.

El artículo 1 establece que las relaciones laborales deberán ser directas y bilaterales, esto es muy útil cuando se buscó una plantilla fija dentro de una empresa para que cumpla actividades diarias y rutinarias, sin embargo, dentro de otros casos no es tan útil mantener este tipo de relaciones como ya hemos mencionado anteriormente. puede manejarse de manera armoniosa tipos de relaciones directas y bilaterales siempre y cuando la normativa legal no sea tan estricta con respecto a las obligaciones por parte de la empresa, de esta forma no se derivaría los empleados de una empresa intermediaria a otra empresa principal, sino que debe permitirse a la empresa mayor libertad de decisión en base a su situación económica en particular y de esta forma no tener que ir contra de la norma establecida por medio de otros mecanismos.

Competencia del Ministerio de Trabajo

Actualmente con la última reforma del Código de Trabajo del año 2015 se reformó el artículo 42 señalando que el empleador debe tener un registro de datos de los trabajadores con toda su información en general y que esté deberá ser actualizado de manera constante conforme los cambios que aparezcan sin embargo en ningún punto de esto se menciona el hecho de que se debe remitir esta información de manera periódica al Ministerio de Trabajo por medio de algún mecanismo físico o electrónico, ni siquiera se especifica una sanción en concreto.

Art. 42.- Obligaciones del empleador. - Son obligaciones del empleador:

7. Llevar un registro de trabajadores en el que conste el nombre, edad, procedencia, Estado civil, clase de trabajo, remuneraciones, fecha de ingreso y de salida, dirección domiciliaria, correo electrónico y cualquier otra información adicional que facilite su ubicación. Este

registro se lo actualizará con los cambios que se produzcan; (Congreso Nacional Ecuador, 2005)

En otro punto de la normativa en la que se basa este acuerdo tenemos el artículo 52 de la reforma al Código de Trabajo del año 2015 en el cual se establece que el Ministerio de Trabajo tendrá el ejercicio en la aplicación de la materia de seguridad el trabajo y la prevención de riesgos, debiendo éste emitir las normas y regulaciones que estime pertinente para poder aplicar esta materia a nivel nacional. Dentro de este último punto se emitió un plazo dentro de la primera disposición transitoria para que se emita la normativa respectiva para la aplicación de la ley orgánica para la justicia laboral pero cómo podemos ya inferir la aplicación de una ley no puede ir en contra de otra y mucho menos la emisión de normativa de menor jerarquía que una ley que regula la actividad de la administración pública.

Art. 52.- A continuación del primer inciso del artículo 539 agréguese el siguiente párrafo:

El Ministerio rector del trabajo ejercerá la rectoría en materia de seguridad en el trabajo y en la prevención de riesgos laborales y será competente para emitir normas y regulaciones a nivel nacional en la materia.” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2015)

El Código de Trabajo en el artículo 412 se establece que el departamento de seguridad higiene del trabajo inspectores de trabajo son los encargados de realizar las revisiones respectivas a los empleadores que tengan un manejo en talleres y fábricas o demás medios de trabajo y velen porque se cumpla las obligaciones establecidas en el Código y en la materia de prevención de riesgos. Así de igual manera se aplica según lo establecido en el artículo 434 en el cual todo empleador que cuente con más de 10 trabajadores está obligado a tener un reglamento de higiene y seguridad aprobado por el Ministerio de Trabajo mediante la dirección regional de cada zona con una renovación en el plazo de 2 años es así cómo

podemos observar la aplicación mediante instrumento de lo establecido en el Código de Trabajo para poder precautelar los intereses de los trabajadores.

Se continúa en esta sección en el artículo 435 en cual se establece que la Dirección Regional de Trabajo mediante su departamento de seguridad higiene del trabajo deberá velar por el cumplimiento de la prevención de los riesgos laborales las distintas medidas que se toman para prevenir los erradicarlos e incluso en los casos en que exista falta tensión deberán atender las reclamaciones de los empleadores y obreros, esto se complementa con la competencia que tiene el Ministerio de Trabajo para disponer el cese de actividades en los lugares en los que se contra viniere contra las disposiciones de salud y seguridad de los trabajadores de esta manera evidenciando la alta competencia que tiene el Ministerio de Trabajo dentro de esta materia.

Art. 435.- Atribuciones de la Dirección Regional del Trabajo.- La Dirección Regional del Trabajo, por medio del Departamento de Seguridad e Higiene del Trabajo, velará por el cumplimiento de las disposiciones de este capítulo, atenderá a las reclamaciones tanto de empleadores como de obreros sobre la transgresión de estas reglas, prevendrá a los remisos, y en caso de reincidencia o negligencia, impondrá multas de conformidad con lo previsto en el artículo 628 de este Código, teniendo en cuenta la capacidad económica del transgresor y la naturaleza de la falta cometida. (Congreso Nacional Ecuador, 2005)

Continuando con las atribuciones de Ministerio de Trabajo dentro de la política normativa de las disposiciones del Código tenemos que en el artículo 539 se establece que efectivamente corresponde al Ministerio de Trabajo reglamentar organizar y ejecutar las atribuciones que el Código le otorga, esto concuerda con el artículo 542 en el cual se establece que el director regional de trabajo tiene la atribución de imponer las sanciones que correspondan según el Código y también el artículo 545 en el que se establece que los

inspectores de trabajo tienen obligación de hacer un cumplir lo que el Código establece con respecto a las partes.

Art. 542.- Atribuciones de las Direcciones Regionales del trabajo. - Además de lo expresado en los artículos anteriores, a las Direcciones Regionales del Trabajo, les corresponde. (...)

7. Imponer las sanciones que este Código autorice;” (Congreso Nacional Ecuador, 2005)

Art. 545.- Atribuciones de los inspectores del trabajo. - Son atribuciones de los inspectores del trabajo: (...)

7. Imponer multas de acuerdo con las normas de este Código; (Congreso Nacional Ecuador, 2005)

En el artículo 628 se sanciona las violaciones a las normas del Código a las cual no se les haya impuesto una sanción en específico, con la imposición por parte del director regional de trabajo de una multa de hasta \$200, este artículo es uno de los más importante dentro de este estudio ya que nos ayuda a establecer la infracción que se establece supuestamente por la administración para poder imponer la sanción.

Art. 628.- Caso de violación de las normas del Código del Trabajo. - Las violaciones de las normas de este Código, serán sancionadas en la forma prescrita en los artículos pertinentes y, cuando no se haya fijado sanción especial, el Director Regional del Trabajo podrá imponer multas de hasta doscientos dólares de los Estados Unidos de América, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 95 del Código de la Niñez y Adolescencia.

Los jueces y los inspectores del trabajo podrán imponer multas hasta de cincuenta dólares de los Estados Unidos de América. Para la aplicación de las multas, se tomarán en

cuenta las circunstancias y la gravedad de la infracción, así como la capacidad económica del trasgresor. (Congreso Nacional Ecuador, 2005)

Para la aplicación de este artículo en los siguientes artículos 631 y 632 se establece la competencia para la aplicación de las sanciones a las respectivas autoridades laborales, sin embargo, no se deja especificado que autoridades laborales específicamente tienen la capacidad aplicar qué tipo o cuantía de multas, salvos los casos específicos en que el Código mismo lo establece dentro de cada artículo. De igual forma sucede con el hecho de que se pueda incurrir en reincidencia que está establecida dentro del 632, dentro de este artículo se habla de aplicación en forma prudencial.

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

Art. 632.- Caso de reincidencia. - En caso de reincidencia en una misma infracción, la multa será aumentada en un tanto por ciento prudencial, o se impondrá el máximo. Igual regla se observará cuando haya concurrencia de infracciones.” (Congreso Nacional Ecuador, 2005)

Finalmente, en la disposición general del Código se da el carácter de obligatoriedad a todas las personas miembros del sector público para que los derechos establecidos en materia laboral sean de cumplimiento inmediato para todos los que integran las funciones del Estado, funcionarios especificados en el artículo 225 de la Constitución de la República.

Sentencias Corte Nacional

Con respecto a los fallos emitidos por la Corte Nacional con respecto a este tema, dentro de materia laboral no existe ninguno en específico sin embargo un grupo de fallos

donde se analiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa y todos los temas que hemos abordado dentro de este análisis lo tenemos el recurso de casación entre la empresa AGIP S.A y el Ministerio de Hidrocarburos (este es el más reciente publicado) por multas aplicadas usando un Reglamento Técnico de Envase de Gas, mediante esta norma se determinó que la empresa no cumplía las especificaciones técnicas que se ordenaba y por lo tanto se procedió a aplicar la sanción, sin embargo por parte de la empresa esta sanción se llevó hasta casación y es aquí donde podemos observar el criterio de la corte sobre cómo se aplica e interpreta la norma en este caso.

Por lo general en estos casos se maneja varios criterios dentro del Derecho Administrativo nacional para aplicar sanciones conforme lo establecen los artículos 192 y 194 del ERJAFE, sin embargo, la corte se ha mantenido firme dentro del siguiente criterio al momento de interpretar la potestad sancionadora dentro del régimen de hidrocarburos, en estos casos en específico es donde más se define su criterio.

Debe tomarse en cuenta que la potestad reglamentaria es sumamente importante para el Derecho Administrativo, puesto que la propia administración es la que tiene que encargarse de regular los múltiples campos en los que ejerce su acción, para facilitar la actuación de sus órganos e instituciones. Un Estado moderno no podría funcionar sobre la base de que la potestad reglamentaria únicamente pueda ser ejercida de manera personal por el Presidente de la República, ya que si todos los actos normativos debieran ser refrendados por esta autoridad, sin posibilidad de delegarlos, tendríamos al jefe del Ejecutivo cumpliendo las funciones que le corresponden a los ministros de Estado y revisando la organización y trámites internos de cada entidad. (IMPUGNACIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO, 2017)

Es claro que el Derecho Administrativo es importante para la organización del Estado y obviamente para tener una organización más eficiente, es necesario delegar funciones para lograr una toma de decisiones más efectiva en distintas áreas, esto toma muchas más relevancias si hablamos de sectores estratégicos para el país que por su importancia pueden causar una grave conmoción dentro de la sociedad.

Debido a esto precisamente, es que los ministros pueden expedir, dentro de la esfera de su competencia, reglas con carácter general (contenidas en acuerdos y resoluciones) necesarias para su gestión. Esto no debe confundirse con la potestad que tiene el presidente de la República de “expedir reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes”. Esta Sala Especializada, en sentencias dictadas el 26 de junio de 2012 y 17 de agosto de 2012, dentro de los procesos No. 93-2012 y No. 216-2012, entre otros, declaró que las funciones administrativas de los ministros podemos agruparlas en cuatro principales: dirigir el Ministerio; colaborar en el ejercicio de la potestad reglamentaria; ejercer el poder jerárquico al interior del Ministerio; y, ejercer el control de tutela en el sector administrativo correspondiente. (IMPUGNACIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO, 2017)

Aquí se confirma que efectivamente el ministro tiene una función normativa reglamentaria dentro de nuestro ordenamiento jurídico, pero ya dentro de este tema comienza a haber una distinción en el alcance de las normas que pueden emitir los ministros a diferencia del presidente y más aún el alcance de las normas que emana la Asamblea Nacional.

Finalmente para un dictamen abstenido la Corte Nacional hace la siguiente relación final entre las diversas normativas en que fundamenta su fallo:

Del artículo 9 de la Ley de Hidrocarburos se desprende con claridad absoluta que el Ministro de Energía y Minas tuvo la potestad para emitir actos normativos indispensables para la organización, administración y funcionamiento que se requiera para el cumplimiento de su gestión, siendo la propia Ley de Hidrocarburos la que otorgaba competencia al ministro para reglamentar los temas específicos relacionados con la política hidrocarburífera, por lo que el citado Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, es un acto normativo expedido por el Ministro en aplicación del artículo 179 de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 vigente a la fecha en que éste se dictó, y en el artículo 9 de la Ley de Hidrocarburos, por lo que el ejercicio de la potestad sancionadora fue legal y válido y siguiendo el procedimiento establecido en la normativa. Se observa que el citado artículo 77 la Ley de Hidrocarburos sanciona las infracciones a los reglamentos, por lo que al imponerse una multa fundada en esta norma y en reglamentos expedidos en razón del ejercicio de potestades delegadas por el legislador al Presidente de la República y al entonces Ministro de Energía y Minas, no se incurre en incumplimiento a la normativa, por lo que no se observa que se produzcan en la sentencia impugnada los yerros acusados por el recurrente (IMPUGNACIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO, 2017)

Dentro de este fallo el criterio base para considerar que el reglamento es totalmente valido en su expedición y posterior aplicación, es el considerar que la ley de Hidrocarburos claramente le da esa potestad al ministro y que además de esto el artículo 77 de la misma norma indica que los reglamentos serán sancionados entonces hablamos de una complementación que ha existido por parte del legislador para dar validez a lo emitido por el ministro y que esto esté en armonía con los artículos 192 y 194 del ERJAFE. Por lo cual dentro de todo lo expuesto es claro que la misma Ley de Hidrocarburos compensa y se complementa con el ERJAFE para no crear discordancias dentro del ordenamiento jurídico del Estado, pero para nuestra materia de estudio esto es totalmente nulo ya que no existe una

normativa que, así como en este caso complementa lo establecido por los artículos 192 y 194 del ERJAFE, incluso se puede indicar que ha existido una mala aplicación e interpretación de la norma, ya que por su propia naturaleza los reglamentos deben estar conforme a lo que indica el Derecho Laboral a más del administrativo, sino no es posible su aplicación.

Para conocer sobre otro caso similar en el que se ha utilizado el mismo criterio se expone un fallo similar del año 2016:

Como se puede apreciar de silogismos realizados, en el presente caso, la sanción impuesta a la actora AGIP ECUADOR S.A., hoy ENI ECUADOR S.A., estuvo basada en el hipotético sancionatorio previsto en artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos, en consecuencia, el problema radica en esclarecer alcance de esta disposición. Para este fin, es indispensable analizar que el artículo 9 de la de Hidrocarburos que atribuía la competencia al Ministro del ramo para ejecutar las políticas de hidrocarburos que atribuía la competencia al Ministro del ramo para ejecutar las políticas de hidrocarburos, aplicar las políticas, dictar los reglamentos y "demás disposiciones" que se requieran para este objeto. Como se puede apreciar el espíritu de dicha Ley es otorgar las potestades necesarias al Ministerio del ramo para la efectiva gestión administrativa; dentro de estas potestades legales se incluye la potestad sancionatoria (Corte Nacional del Ecuador, 2016)

Dentro de su análisis la Corte reconoce que mediante la ley de hidrocarburos el Ministro tenía total libertad para emitir normativa que incluso llegara a poder ser sancionadora ya que este actuaba bajo la potestad que le había conferido una ley al mencionar la ley la frase "demás disposiciones" la Corte considera que el ministro tiene una total atribución para emitir toda clase de normativa incluso de carácter sancionador ya que lo interpreta como el espíritu de la ley o el significado que en última instancia se le quiso dar a la norma. Este reconocimiento de la potestad sancionadora parece ser de forma más tácita

que de forma expresa ya que la frase demás disposiciones deja mucho por entender y no aclara si el ministro tiene potestad sancionadora con rango de ley como lo establece el principio de legalidad o tipicidad.

Se reconoce que dentro de la doctrina existe la posibilidad de delegar estas potestades como lo expresa Bernal al hacer mención a la potestad reglamentaria de la administración “Sin embargo no es de su exclusividad, ya que organismos de otras ramas del poder organismos de control y autónomos pueden dictar sus propios reglamentos en los aspectos no previstos por el legislador”. (Bernal, 2008)

Ya finalmente aclarado el punto anterior con respecto a lo que establecía la ley, la Corte da su fallo en un sentido más doctrinario sobre la aplicación de la norma haciendo referencia a las atribuciones de los ministros en relación al orden jurídico.

De las disposiciones invocadas se deduce que los Ministros de Estados tienen competencia para emitir actos normativos, distintos a los reglamentos. La característica de estos actos normativos es que, en algunos casos, son indispensables para la organización, administración y funcionalidad interna de cada institución, en otros casos se relacionan con normas de carácter técnico que deben emitirse en razón de la especialidad de la materia que regulan, y que, por la dinámica del desarrollo de la misma, así como por la necesidad inmediata de implementar cambios, a su instrumentalizado en un reglamento no sería la adecuada. Estos actos normativos de menor jerarquía pueden tener su fuente, en la Constitución, en la ley o en una delegación expresa prevista en los mismos reglamentos. (Corte Nacional del Ecuador, 2016)

Bajo este criterio la corte reconoce que dependiendo del ramo en el cual se maneja cada Ministerio existe muchas veces la necesidad de emitir normativa de manera eficaz y

rápida para la propia administración de la actividad que se lleva a cabo, por lo cual entiende que las normas de carácter técnico de cada actividad especializada emitidas solamente en forma de reglamentos o disposiciones no son suficientes para suplir las necesidades normativas de cada actividad, por lo cual hace falta que estas tengan mayor respaldo dentro de la norma a pesar de ser actos de menor jerarquía normativa, entonces dentro de este grupo de excepción entran los actos normativos distintos de los reglamentos pero que en este caso en particular tendrían una jerarquía superior a los reglamentos simples ya que en este caso la ley da el respaldo al ministro para que dicte normativa de mayor jerarquía, entonces se puede considerar que el ministro en este caso autorizado con la potestad que le confiere la ley, dicta ley ordinaria a pesar de que esto no esté sujeto a la votación de la asamblea, pero al momento de darle la potestad en su rama al ministro la Asamblea le emite esta potestad para su uso, estando el ministro solamente sometido directamente a las Leyes Orgánicas y a las Constitución o Tratados Internacionales.

Para este fin, es indispensable analizar que el artículo 9 de la de Hidrocarburos que atribuía la competencia al ministro del ramo para ejecutar las políticas de hidrocarburos que atribuía la competencia al ministro del ramo para ejecutar las políticas de hidrocarburos, aplicar las políticas, dictar los reglamentos y "demás disposiciones" que se requieran para este objeto. Como se puede apreciar el espíritu de dicha Ley es otorgar las potestades necesarias al Ministerio del ramo para la efectiva gestión administrativa; dentro de estas potestades legales se incluye la potestad sancionatoria, por lo que en las infracciones previstas en el artículo 77 citado, se entenderían establecidas las inobservancias a los actos normativos emitidos por los funcionarios competentes en virtud de la citada Ley. El Reglamento para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo expedido el 8 de mayo de 1998, es un acto normativo, cuya fuente sería el artículo 179 de la Constitución de la República que establece

la competencia y potestades de los Ministros de Estado para el otorgamiento de este tipo de actos. (Corte Nacional del Ecuador, 2016)

En este último punto se ahonda sobre el término “demás disposiciones” como ya habíamos visto considerando la necesidad del Ministerio de hidrocarburos ir su actividad técnica y especializada la corte considera que el legislador lo que quiso al usar este término tan generalizado fue darle la potestad de que el ministro sobre este ramo tenga una amplia gama de potestades legales sin que medie de por ello la autorización de la Asamblea ya que esto resultaría muy poco práctico y efectivo para fines de operaciones. Por lo cual el ministro puede actuar incluso con potestad sancionadora a pesar de que para esta se necesite legalidad y tipicidad en infracciones y sanciones, pero en este caso el ministro puede emitir su normativa en la que ya estarían incluida estos principios.

Este punto que se acaba de analizar forzosamente por lo que debe ser contrastado con la nueva disposición que tenemos dentro del Código de Trabajo con la reforma del año 2015, ya que en esta también se le dan nuevas atribuciones y potestades al ministro del ramo y esto puede suscitar serios problemas de interpretación dentro de nuestro objeto de estudio, por lo cual es necesario destacar y señalar cuál es la diferencia fundamental sobre lo que acabamos de analizar en ley de hidrocarburos a diferencia de nuestro tema de estudio.

Art. 539.- Atribuciones de las autoridades y organismos del trabajo. - Corresponde al Ministerio de Trabajo y Empleo la reglamentación, organización y protección del trabajo y las demás atribuciones establecidas en este Código y en la Ley de Régimen Administrativo en materia laboral.

El Ministerio rector del trabajo ejercerá la rectoría en materia de seguridad en el trabajo y en la prevención de riesgos laborales y será competente para emitir normas y regulaciones a nivel nacional en la materia. (Congreso Nacional Ecuador, 2005)

A diferencia de lo que vimos en el fallo de la Corte Nacional con respecto a la Ley de Hidrocarburos en esta reforma la Asamblea mantuvo aún su potestad de normar lo relativo al trabajo y no le dio más potestades al ministro a más de normar y organizar todo lo que fuera necesario pero siempre dentro de lo que está establecido dentro del Código de Trabajo, por lo tanto la diferencia es muy clara ya que dentro del tema que es de importancia nacional la Asamblea no podría entregar una potestad tan grande a una sola persona.

Dentro a lo que respecta a normativa de seguridad en el trabajo y riesgos laborales, se produce una falta de claridad por parte del legislador para conocer si efectivamente el Ministerio de Trabajo tendrá la potestad sancionatoria completa dentro de esta materia.

Ya finalmente a lo que concierne con estas dos normativas el hecho de lo que se ha dado en aplicación del derecho es un silogismo de utilizar las normas sancionatorias del Código de Trabajo y el Mandato Constituyente 8 para poder sancionar con infracciones que efectivamente no se encuentran en el Código ya que no se establecen como obligaciones, sino que más bien el Ministerio ha aplicado de forma errada la norma crean nuevas obligaciones y queriendo encasillarse dentro de lo que establece el Código de Trabajo deseando que se considere jurídicamente que como la finalidad del Ministerio es organizar lo que está establecido en el Código lo que este dicte debe ser cumplido de forma estricta bajo pena de aplicar las sanciones del Código, pero cabe que aclarar que la norma es clara y que a pesar de que el Ministerio pueda emitir normativa por debajo de la ley no puede pretender que por la finalidad de sus regulaciones puede aplicar las mismas sanciones que el Código de Trabajo. Esto solamente da como resultado más inseguridad jurídica en un Estado

donde las propias instituciones del ejecutivo aplican de forma errada la norma sin siquiera haberlo consultado con el resto de funciones, para obtener un documento favorable y fundamentado, por lo tanto, tenemos más inseguridad jurídica y más obstáculos legales dentro del país.

El Procedimiento Administrativo para la Sanción

Es necesario aclarar la situación administrativa jurídica del país luego de que el Código Orgánico Administrativo entrara en vigencia en julio del 2018 ya que efectivamente a pesar de que es algo lógico el hecho de que un nuevo Código Administrativo debería derogar al anterior, en el caso de nuestro país no es así, sino que más bien vivimos una doble realidad jurídica en el campo administrativo ya que el COA no deroga expresamente al ERJAFE sino que en sus disposiciones derogatorias el COA establece que se deroga todo lo referente a trámites administrativos de otros Códigos por lo cual ya no se llevarían los trámites conforme a lo que establecía el ERJAFE y además de esto también el COA deroga a toda la legislación que sea contraria a lo que aquí establece. Sin embargo analizadas estas dos situaciones es claro que las dos normativas siguen coexistiendo en realidad jurídica y un ejemplo muy claro de esto es el hecho de que dentro de los reclamos administrativos se puedan tomar dos elementos diferentes establecidos por los dos cuerpos legales antes mencionados, esto es tomar la estructura del reclamo que es determinado por el ERJAFE pero que en el COA no se encuentra, y habiendo este último derogado los trámites administrativos que no sean los que este establezca entonces es claro que el reclamo que hemos planteado se sujeta a lo establecido por COA esto sin embargo va a dejar muchas confusiones y habrá muchas dificultades en nuestra realidad jurídica.

Con respecto al trámite, de acuerdo con nuestra normativa vigente al momento de realizar este trabajo, actualmente se aplicaría para esta sanción el procedimiento sancionador

que determina el tercer capítulo del Código Orgánico Administrativo entrado en vigencia desde julio del 2018, dentro de este capítulo se determina claramente cómo se debe ejecutar el procedimiento sancionador en general dentro de las actuaciones administrativas.

Es claro el hecho de que este procedimiento es totalmente nuevo y se desconoce con certeza cómo las autoridades administrativas pueden aplicarlo en el día a día, sin embargo, se aprecia el procedimiento en relación al acuerdo que es materia de estudio y las posibles aplicaciones que puede tener estos artículos. Los puntos básicos de este procedimiento no se diferencian realmente de lo establecido en la legislación actual e incluso toman muchos principios del procedimiento civil y penal, para que sean aplicados dentro del procedimiento administrativo, aquí se encuentra el principio de inocencia o el de la defensa oportuna del accionado.

En este trámite existe una gran atribución a los funcionarios públicos ya que se le da la potestad de no tener límites dentro de sus funciones de investigación administrativo, esto es muy útil dentro del procedimiento administrativo sin embargo es claro que se debe limitar esta potestad a los funcionarios ya que se deja muy ampliamente generalizada y se puede dar el caso de que se cree un conflicto de intereses con la administración pública, ya que se ha dado el caso en el cual se ha utilizado a la administración pública como un instrumento de acción política y si esta tiene atribuciones de acceso total a información bajo pena contra el investigado estamos frente a una posibilidad de aplicación desmedida.

Puede darse una solución a esta gran potestad de la administración con un filtro sobre cuáles son los tipos de investigaciones que no tienen algún tipo de reserva o que pueda existir una garantía antes de ejecutarse una investigación, como que esta pueda ser revisada por otra autoridad judicial.

Es amplia la potestad que tiene la administración para iniciar un procedimiento de sanción, un avance dentro de este Código es el hecho de que para dar inicio al procedimiento este debe estar precedido por un acto administrativo que es plenamente impugnabile por lo cual se debe considerar que ahora a más de ir en contra de la resolución del acto administrativo también se puede ir en contra del procedimiento en sí, en los casos en que éste haya fallado en un cumplimiento de sus garantías sustanciales.

Dentro del procedimiento se establece los requisitos mínimos que debe el acto administrativo dentro de este procedimiento, es claro que dentro de la sanción administrativo laboral por la aplicación del acuerdo objeto de esta investigación es claro que debe existir la determinación de no haber realizado la declaración que este instructivo indica y además se debe materializar lo que en el sistema consta con respecto a la persona que ha sido procesada administrativamente, en el punto final es claro que debe existir una diferenciación con respecto a funcionario que debe investigar y el que debe aplicar la sanción que es el Inspector Regional de Trabajo.

En muchos de estos casos lo más sencillo para el empleador suele ser acogerse a la sanción y cancelarla, es claro que este procedimiento administrativo no considera que se pueda manifestar ante la autoridad administrativa el hecho de que se haya aplicado de forma indebida el derecho y esto solo se está considerando para una impugnación del acto como lo establece la jurisdicción contencioso-administrativa en el Código Orgánico General De Procesos. Dentro de una defensa por parte de la administración pública utilizando los propios elementos que estas aportan es claro que el término de diez días es insuficiente y desapegado a la realidad ya que muchas instituciones públicas tardan más de este plazo en poder aportar con documentación suficiente cuando esta es solicitada.

La prueba suficiente en el caso de la administración laboral sería materializar nuestro registro en el sistema SUT para poder demostrar que efectivamente no hemos cumplido con nuestra obligación o lo hemos realizado de manera tardía. Un punto que no deja muy claro este artículo es el punto de que el Código no establece si realmente se puede alegar puntos sobre la aplicación de la ley sobre la autoridad o esto no es algo tomado en cuenta dentro de este procedimiento, cabe tomarse en cuenta que el artículo que precede usa el término “alegaciones” por lo cual cabe entender que además de la prueba material que se pueda aportar también se podría aportar sobre la aplicación del derecho en nuestro caso, cosa que la Constitución exige a los servidores públicos pero que siempre está expuesto a fallas.

En los elementos que se funda la resolución de la autoridad dentro de la sanción es claro que lo expuesto en el sistema debería ser suficiente prueba, aunque esto debería manejarse con mucha cautela ya que los sistemas están siempre expuestos al manejo continuo por parte de los funcionarios por lo cual la información incluida dentro de esto debería manejarse con mucha celeridad o con otra fuente de respaldo o prueba para que ejecute una resolución basada en este punto.

La disposición legal que se utiliza para la sanción administrativa es clara que esta debatida dentro de este estudio sobre su legalidad y aplicación, sin embargo, dentro de este estudio asumimos que la autoridad no observará lo dispuesto en el ERJAFE y este Código.

Si no existen los elementos suficientes para seguir con el trámite del procedimiento sancionador, el órgano instructor podrá determinar en su dictamen la inexistencia de responsabilidad. El dictamen se remitirá inmediatamente al órgano competente para resolver el procedimiento, junto con todos los documentos, alegaciones e información que obren en el mismo. Este punto dentro del procedimiento por la sanción del acuerdo estudiado es muy

posible ya que muchas veces, la determinación posterior hecha por la administración es superior a la inicial siendo un poco similar al área tributaria.

Como hemos visto en este artículo es claro que para la autoridad administrativa no le compete en mayoría evaluar cómo se debe aplicar una norma y que esto muchas veces es tarea de un juez, por lo cual el análisis de si procede o no en derecho aplicar la sanción establecida en el instructivo es algo que debe ser determinado en primera instancia por el juez que tenga que revisar el acto administrativo.

Con respecto a los principios que se establecen en el ERJAFE y a pesar de no estar derogado, el COA de igual manera los recoge y los complementa con su nueva legislación, por lo cual el juez deberá valorar estos principios también para poder emitir un fallo. “Art.14.- Principio de juridicidad. La actuación administrativa se somete a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Código.” (Asamblea Nacional, 2017) Este principio a diferencia del de legalidad del ERJAFE no recoge el punto de que no se puede sancionar por algo que la ley no reconoce como sanción en sí, fuera de esto cabe mencionar que mientras este principio no sea contrario a lo que establece el ERJAFE da a entender que no existe ningún problema en la aplicación de lo establecido.

Art. 16.- Principio de proporcionalidad. Las decisiones administrativas se adecúan al fin previsto en el ordenamiento jurídico y se adoptan en un marco del justo equilibrio entre los diferentes intereses. No se limitará el ejercicio de los derechos de las personas a través de la imposición de cargas o gravámenes que resulten desmedidos, en relación con el objetivo previsto en el ordenamiento jurídico. (Asamblea Nacional, 2017)

En este punto existe algo muy relevante para nuestro estudio y es el hecho de que el principio establece que las cargas no podrán ser mayores o desmedidos en relación al objetivo que se tenía en la ley, entonces se puede inferir que efectivamente no podemos tener sanciones totalmente desmedidas en relación a lo que el derecho que se buscaba cumplir establecía, en nuestro caso el derecho que el instructivo busca proteger no es en sí otro que un registro de información, cosa que si bien se puede hacer por medios electrónicos el inspector siempre tiene la opción de acceder a esta físicamente yendo a la empresa, por lo cual la sanción que se debería imponer no está muy clara en relación al derecho que se busca conocer por esto se puede concluir que efectivamente esto no es cuantificable y no es válido proceder con la multa del Código de Trabajo o Mandato ocho.

Con respecto al trámite de impugnación administrativa del acto, es claro que en sede administrativa sí puede plantear el respectivo reclamo en contra de la resolución en la cual nos imponen una sanción por no haber cumplido lo dispuesto en el instructivo, pero cabe resaltar que como se dijo anteriormente el criterio de la administración es firme con respecto a este punto por lo cual se debe proceder con la sede judicial. Es claro que en nuestro caso se debe establecer ante el juez que el acto administrativo que carece de legalidad por ser infundado y desapegado a derecho.

Impugnación Judicial del Acto Administrativo

Dentro de nuestro estudio es claro que se considera que la administración pública no va a entrar en un análisis de legalidad sobre el propio acuerdo a pesar de todos los recursos administrativos que empleemos por lo cual es necesario de este estudio proponer lo que procedería en este caso dentro de una acción judicial, ya que en última instancia son los jueces los encargados por velar por la legalidad de todo lo actuado por el administrativo.

Art. 300.- Objeto. Las jurisdicciones contencioso tributaria y contencioso administrativa previstas en la Constitución y en la ley, tienen por objeto tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los hechos, actos administrativos o contratos del sector público sujetos al derecho tributario o al Derecho Administrativo; así como, conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico tributaria o jurídica administrativa, incluso la desviación de poder.

Cualquier reclamo administrativo se extinguirá, en sede administrativa, con la presentación de la acción contenciosa tributaria o contencioso administrativo. No serán admisibles los reclamos administrativos una vez ejercidas las acciones contenciosas tributarias o contenciosas administrativas. (Asamblea Nacional, 2015)

Es claro que dentro de nuestra demanda contencioso administrativa nos basaremos y exigimos en que se haga un control de legalidad sobre el acto administrativo en el cual nos sancionan, contrastando la legalidad de este con lo que establece los artículos 192 acerca del principio de legalidad y el art 194 acerca del principio de tipicidad establecidos en el ERJAFE, 628 del Código de Trabajo, el Mandato Constituyente número ocho y los principios de juridicidad y proporcionalidad establecidos en el COA en los artículos 14 y 16 de este.

Luego de que seamos notificados por el acto administrativo con el procedimiento en el cual se nos ha sancionado, es claro que debemos proceder a presentar la respectiva demanda. Dentro del trámite que actualmente faculta el COGEP que es de 90 días.

CAPÍTULO III

MARCO METODOLOGICO

Dentro de nuestro estudio es necesario poder determinar cuál es el criterio general de los profesionales del derecho con respecto a este tema de manera general y de forma más especializada ahondando en la opinión general de un grupo selecto de profesionales, esto en cuanto se pueda obtener un criterio unificado sobre cómo debería manejarse estas normas en nuestro medio y que interpretación debería dárseles conforme a la lógica, la normativa y los principios del derecho.

Luego de obtener varios criterios investigaremos sobre la realidad de como estos actos del poder público afectan a las empresas en su actividad diaria, que impacto tienen y cuáles son las consecuencias de estas políticas, esto siempre dentro de la percepción de realidad que tengan los actores del sector productivo que son afectados por estas medidas. Luego de poder obtener cierto criterio general y unificado sobre el tema, se obtendrá otro criterio sobre la afectación y percepción de estas políticas para el grupo de interés que afectan podremos determinar nuestras conclusiones.

TIPOS DE INVESTIGACION

Para poder llevar a cabo este trabajo de investigación se realizaron diferentes tipos de investigación como: documental, descriptivo, explicativa y exploratoria.

INVESTIGACION DOCUMENTAL

Dentro de este tipo de investigación se recopiló diferente de información de libros, normas, sentencias, jurisprudencia, resoluciones, artículos científicos y demás que sea de utilidad.

INVESTIGACION EXPLORATORIA

Con este tipo de investigación obtendremos una primera noción de nuestro problema de estudio, con este primer acercamiento al tema tendremos nociones generales de este y podremos manejarnos mejor a futuro para ahondar en una investigación más especializada del tema, esta investigación es obligatoria dentro de toda investigación para dar los primeros pasos dentro de esta y dejar claros los puntos y conceptos básicos de nuestro tema a investigar.

INVESTIGACION DESCRIPTIVA

Dentro de esta metodología se plantea describir varios eventos o situaciones que afectan a una población determinada, por lo cual su función es establecer cuáles son los puntos más importantes de una situación determinada, pero a más de haber recolectado toda esta información se hace un análisis de la misma y su vinculación al proceso de investigación que estamos llevando a cabo por lo cual deberemos seleccionar el tema a investigar y definir sus diferentes puntos, luego se va a plantear una situación hipotética con respecto a nuestra problemática para finalmente lograr determinar una forma de recolectar datos que nos lleve a poder determinar conclusiones para nuestro estudio.

INVESTIGACION EXPLICATIVA

A partir de una acertada descripción del problema a investigar ahora es necesario poder determinar cuáles son las causas y factores que nos llevan a originar nuestra problemática y las formas en las cuales podemos influir sobre esta de la manera en que deseamos.

Dentro de esta investigación podremos dar paso a las conclusiones y explicaciones del caso, para poder determinar posibles soluciones a la problemática que estamos tratando.

METODO DE LA INVESTIGACION

METODO INDUCTIVO

Por medio de este método partimos de eventos particulares para poder llegar a verdades en general, esto se aplica a nuestra investigación cuando tomamos en cuenta los diversos criterios de una población para poder señalar que criterio es el más repetido dentro de una población y por medio de un análisis lo validamos para poder considerarlo válido conforme a la lógica y el derecho.

METODO DEDUCTIVO

Por medio de este método tomamos verdades generales dentro de un fenómeno y logramos que estas nos permitan determinar hechos particulares, en nuestro caso los principios del derecho que son verdades generales para la aplicación de derecho son tomados como base para poder determinar cómo se deberá atender los casos particulares en este tipo de casos sobre la aplicación de sanciones por el instructivo.

ENFOQUE DE LA INVESTIGACION

Por la naturaleza de la investigación es necesario utilizar el enfoque mixto para este trabajo el cual se compone de los enfoques cuantitativo que utiliza la recolección de datos numéricos para poder obtener las tendencias estadísticas para nuestro estudio, esto logra una recolección de datos a mayor escala pudiendo determinar cuál es el criterio más elegido de nuestro tema de estudio; posteriormente tenemos el enfoque de investigación cualitativa en la cual con estudios más detallados, no numéricos y específicos podemos determinar criterios especializados acertados sobre nuestro tema de investigación, finalmente uniendo ambos

enfoques tendremos un enfoque mayor de la investigación en la cual nuestras conclusiones podrán ser más acertadas.

TECNICAS DE LA INVESTIGACION

Dentro de nuestra investigación se utilizan las siguientes técnicas como la entrevista y la encuesta, las cuales detallaremos como se aplican para nuestra investigación:

Entrevista: Dentro de nuestro tema es importante obtener un criterio especializado sobre nuestro tema de estudio, como el derecho es una materia donde se aplica el juicio de interpretación de la norma y de principios lógicos, entonces es necesario dentro de nuestra investigación conocer la opinión de varios especialistas en el área de estudio del Derecho Laboral administrativo.

Encuesta: Es claro que el derecho es aplicado en general dentro de la sociedad buscando varios fines y basado en principios, por lo cual la noción de una población con respecto a los valores en los que se basa ciertas normas o si estas normas al final cumplen una función de justicia y utilidad dentro la sociedad es totalmente relevante dentro de nuestro estudio, más aún si estamos refiriéndonos a población que se encuentra especializada para conocer la materia del derecho.

POBLACIÓN Y MUESTRA

En cuanto a este punto es referente a las encuestas que se realizarán a los abogados pertenecientes a la ciudad de Guayaquil, para esto se tendrá en cuenta las cifras provenientes del Colegio de Abogados del Guayas, el cual sus registros describen dieciséis mil doscientos veintiocho (16.228) Abogados en la provincia.

Por lo tanto, para definir la muestra a las personas que se les hará las encuestas, se fijará la fórmula a continuación.

$$n = \frac{Z^2 \cdot o^2 \cdot N}{e^2(N-1) + Z^2 \cdot o^2}$$

DONDE:

n= Tamaño de la muestra

N= Población de 16228

Z²= Nivel de confianza 95% (1,96)²

e²= Margen de error 5%

P= Probabilidad de ocurrencia 0,5

Q= Probabilidad de no ocurrencia 0,5

$$n = \frac{1,96^2(0,5)^2 \times 16228}{(0,05)^2(16228 - 1) + 1,96^2 \times (0,5)^2}$$

$$n = \frac{0,9604 \times 16228}{40.5675 + 0.9604}$$

$$n = \frac{15585.3712}{41.5279}$$

$$n = 375.30$$

$$n = 375$$

En el caso de las empresas a las cuales se les aplica esta encuesta tomamos datos de la encuesta del INEC en el año 2016 y publicada en su página, en la cual se muestra que 160.960 empresas se encuentran en la provincia del Guayas.

$$n = \frac{Z^2 o^2 N}{e^2(N-1) + Z^2 o^2}$$

DONDE:

n= Tamaño de la muestra

N= Población de 160960

Z²= Nivel de confianza 95% (1,96)²

e²= Margen de error 5%

P= Probabilidad de ocurrencia 0,5

Q= Probabilidad de no ocurrencia 0,5

$$n = \frac{1,96^2(0,5)^2 \times 160960}{(0,05)^2(160960 - 1) + 1,96^2 \times (0,5)^2}$$

$$n = \frac{0,9604 \times 160.960}{402,4 + 0,9604}$$

$$n = \frac{155.585,98}{403,360}$$

$$n = 384$$

RESULTADOS



UNIVERSIDAD LAICA VICENTE ROCAFUERTE

POTESTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DERECHO

ENCUESTA DIRIGIDA A PROFESIONALES DEL DERECHO

Antecedente: El instructivo MDT 2017 0135 establece la obligación de registrar a los trabajadores en el portal web SUT del Ministerio de Trabajo, en caso no realizarse se sancionará conforme al artículo 628 del Código de Trabajo y el Mandato Constituyente 8.

Conociendo esto, responda las siguientes preguntas marcando una X donde corresponda:

Pregunta	SI	NO	DESCONOCE
1.- ¿Considera correcto aplicar la sanción del instructivo MDT 2017 0135, a pesar de que el Código de Trabajo no la establece la obligación expresamente?	10%	90%	0%
2.- ¿Si el Código de Trabajo no da expresamente al Ministro potestad sancionadora, este puede emitir normativa que sancione?	12%	80%	8%
3.- ¿Si un instructivo emitido por el ministro, no es acorde al principio de legalidad del ERJAFE es correcto aplicarlo?	5%	85%	10%
4.- ¿El instructivo MDT 2017 0135, va en contra de lo que establece el Código de Trabajo?	87%	10%	3%

5.- ¿Considera que el Código de Trabajo faculta al ministro para poder crear normativa sancionadora?	5%	85%	10%
6.- ¿Las sanciones del CT y Mandato 8, solo se deben aplicar cuando estrictamente se contravenga al Código de Trabajo?	100%	0%	0%
7.- ¿El principio de legalidad está siendo respetado al aplicar el instructivo MDT 2017 0135?	6%	86%	8%
8.- ¿Considera válido que este tipo de normativa sancionadora pueda ser creada y aplicada directamente por el ejecutivo?	10%	78%	12%
9.- ¿El principio de juridicidad está siendo respetado en el instructivo MDT 2017 0135?	7%	83%	10%
10.- ¿Conoce si existe algún criterio sobre cómo sancionar en este instructivo?	10%	76%	24%

RESULTADOS

1. ¿Considera correcto aplicar la sanción del instructivo MDT 2017 0135, a pesar de que el Código de Trabajo no la establece la obligación expresamente?

Tabla 1.- Sanción instructivo

RESPUESTA	SI	NO	DESCONOCE
PORCENTAJE	10%	90%	0%
CANTIDAD	38	337	0

Elaborado por: Josué Guaranga
Fuente: Encuestas

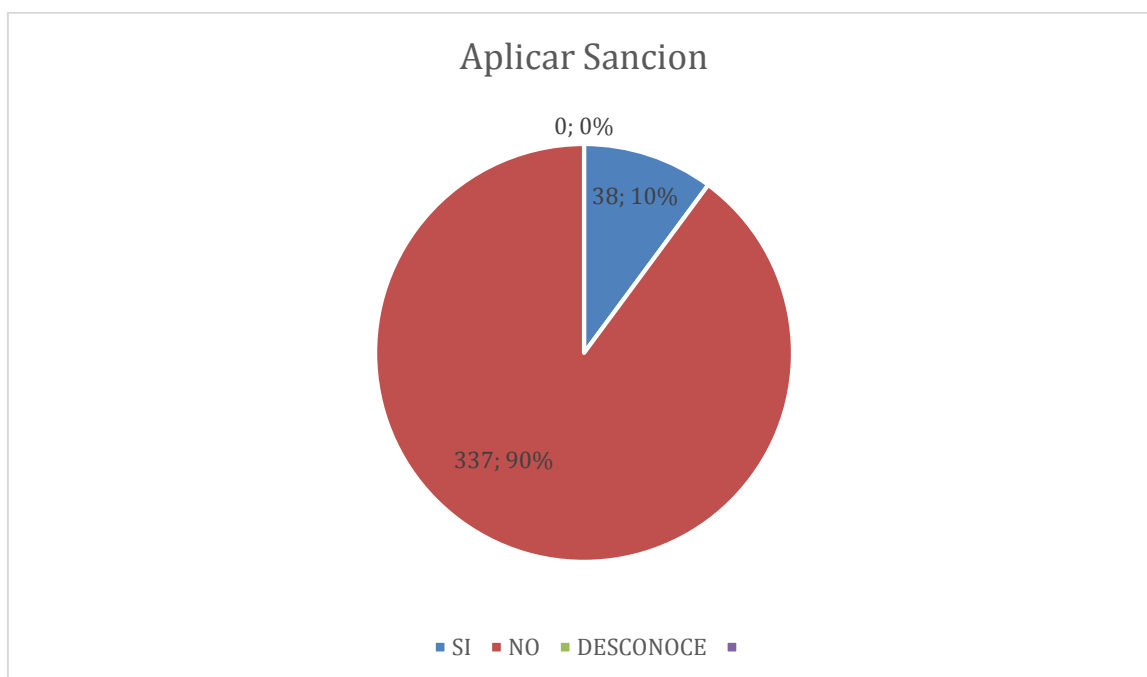


Gráfico 1.- Sanción instructivo

Elaborado por: Josué Guaranga
Fuente: Encuestas

La mayoría de la población encuestada no considera correcto la aplicación de este instructivo dentro del Derecho Laboral de nuestro país.

2.- ¿Si el Código de Trabajo no da expresamente al ministro potestad sancionadora, este puede emitir normativa que sancione?

Tabla 2.- Potestad sancionadora

RESPUESTA	SI	NO	DESCONOCE
PORCENTAJE	12%	80%	8%
CANTIDAD	45	300	30

Elaborado por: Josué Guaranga

Fuente: Encuestas

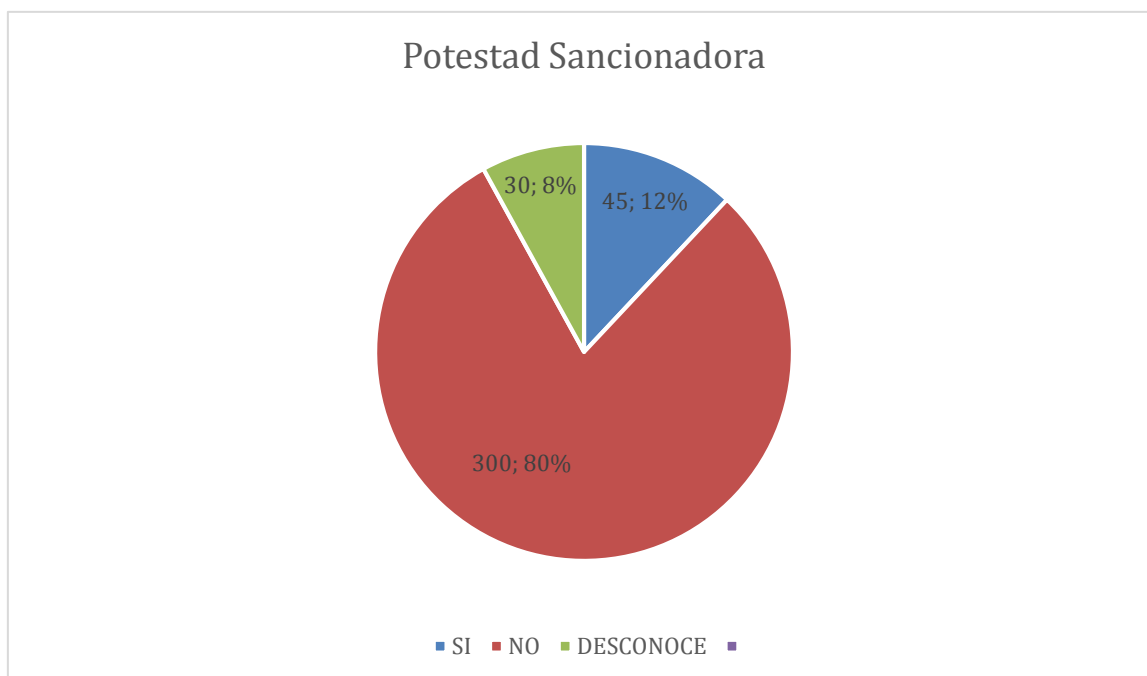


Gráfico 2.-Potestad sancionadora

Elaborado por: Josué Guaranga

Fuente: Encuestas

En base a un principio de legalidad y delegación de potestades gran parte de la población considera que no es correcto emitir normativa por parte del ministro.

3 ¿Si un instructivo emitido por el ministro, no es acorde al principio de legalidad del ERJAFE es correcto aplicarlo?

Tabla 3.- Aplicar instructivo

RESPUESTA	SI	NO	DESCONOCE
PORCENTAJE	5%	85%	10%
CANTIDAD	19	318	38

Elaborado por: Josué Guaranga
Fuente: Encuestas

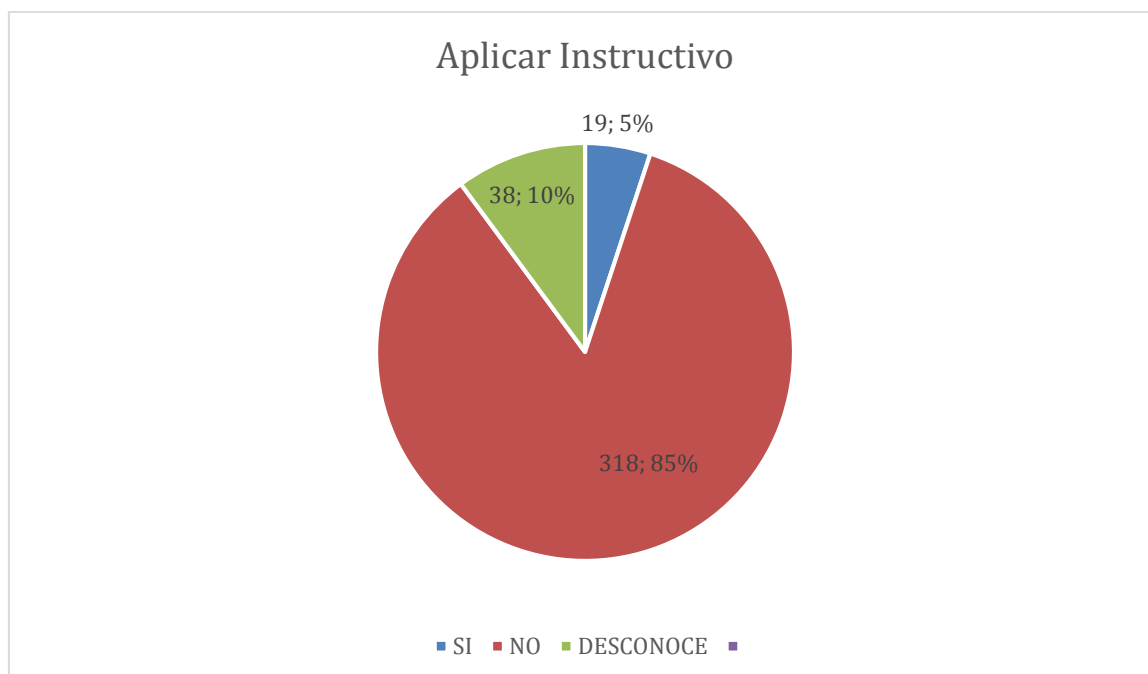


Gráfico 3.- Aplicar instructivo
Elaborado por: Josué Guaranga
Fuente: Encuestas

De igual manera que la pregunta anterior, sino existe una potestad por la ley y se está contraviniendo normativa expresa entonces no es posible realizar este acto por parte del ejecutivo.

4.- ¿El instructivo MDT 2017 0135, va en contra de lo que establece el Código de Trabajo?

Tabla 4.- Incumplimiento

RESPUESTA	SI	NO	DESCONOCE
PORCENTAJE	87%	10%	3%
CANTIDAD	326	38	11

Elaborado por: Josué Guaranga

Fuente: Encuestas

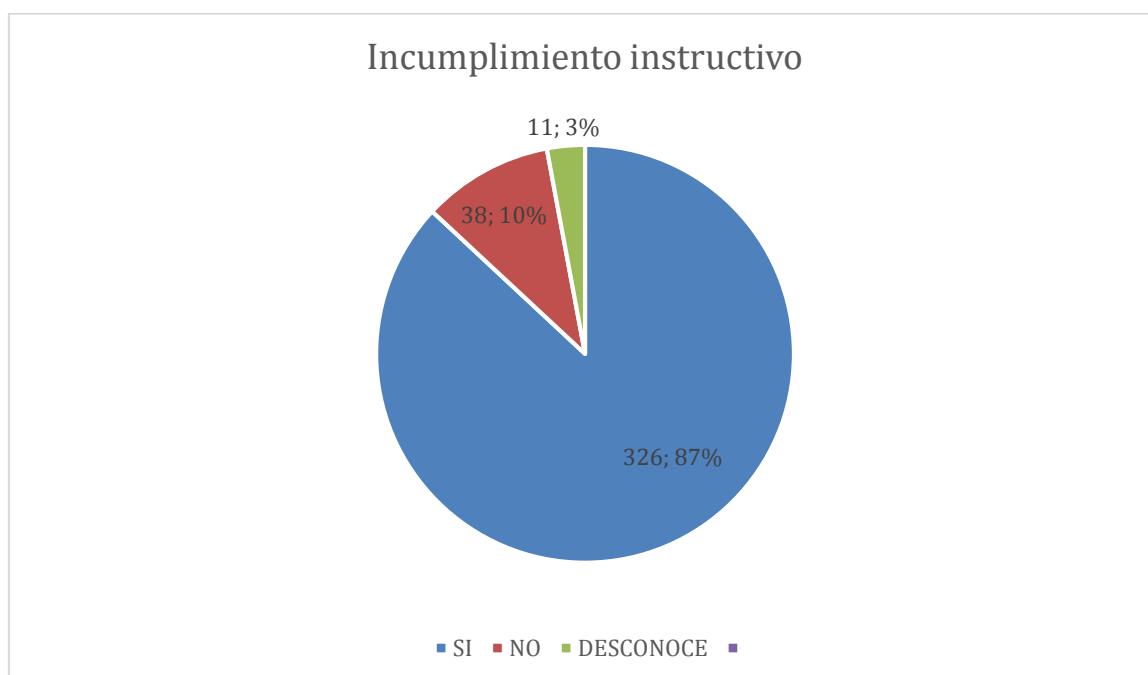


Gráfico 4.- Incumplimiento

Elaborado por: Josué Guaranga

Fuente: Encuestas

Los encuestados consideran que aplicar normativa de carácter inferior que va en contra o aplica lo que no está en el Código de Trabajo es ir en contra de este. Ya que dentro de este las limitación y funciones están muy claras.

5 ¿Considera que el Código de Trabajo faculta al ministro para poder crear normativa sancionadora?

Tabla 5.- Potestad normativa

RESPUESTA	SI	NO	DESCONOCE
PORCENTAJE	5%	85%	10%
CANTIDAD	18	319	38

Elaborado por: Josué Guaranga
Fuente: Encuestas

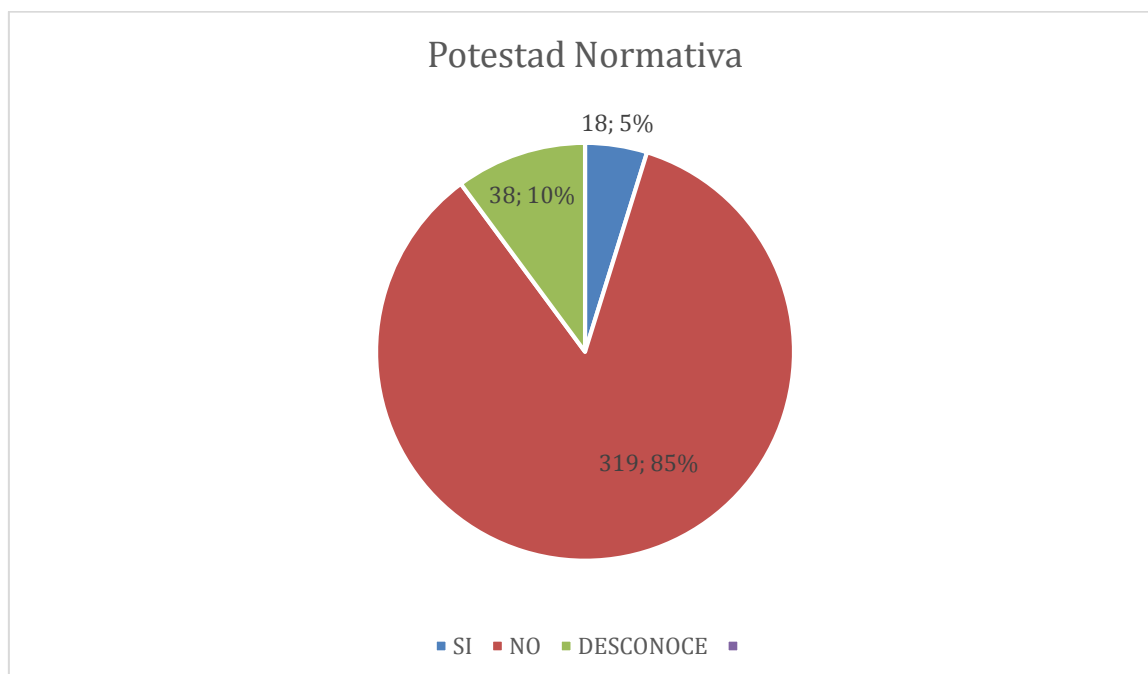


Gráfico 5.- Potestad normativa
Elaborado por: Josué Guaranga
Fuente: Encuestas

Los encuestados coinciden que a pesar de que el Código de Trabajo impone multas, esto no quiere decir que se pueda crear normativa que sancione usando este mecanismo.

6.- ¿Las sanciones del CT y Mandato 8, solo se deben aplicar cuando estrictamente se contravenga al Código de Trabajo?

Tabla 6.- Aplicación

RESPUESTA	SI	NO	DESCONOCE
PORCENTAJE	100%	0%	0%
CANTIDAD	375	0	0

Elaborado por: Josué Guaranga
Fuente: Encuestas

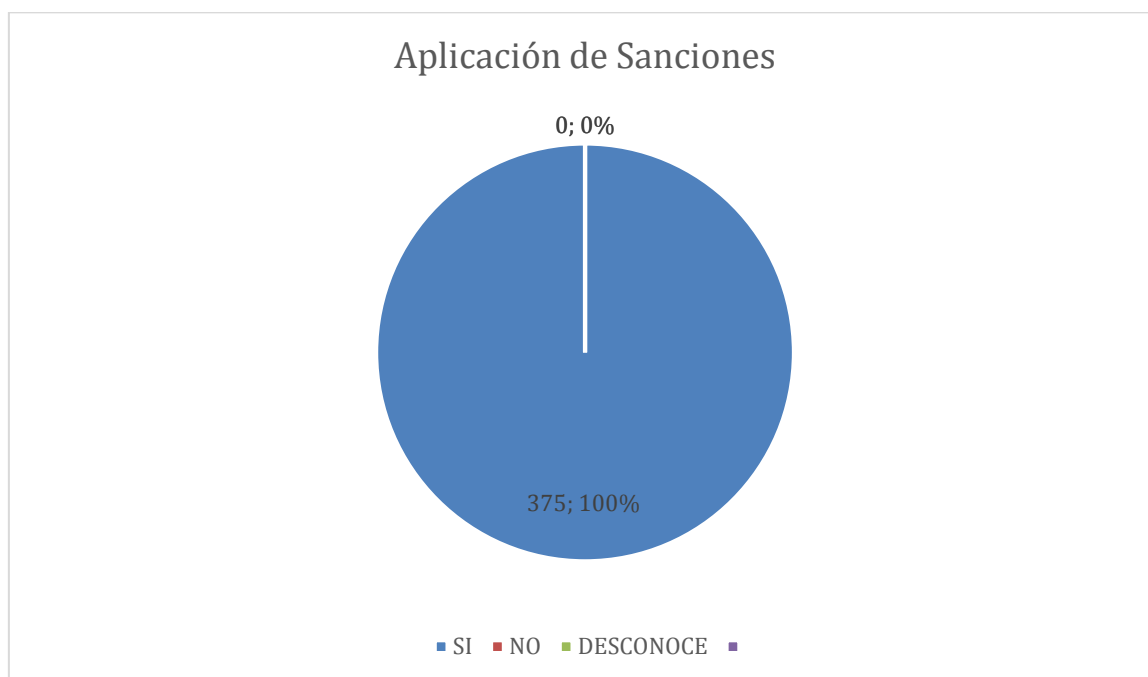


Gráfico 6.- Aplicación
Elaborado por: Josué Guaranga
Fuente: Encuestas

Los encuestados coinciden que efectivamente las sanciones tienen claramente determinado sobre qué puntos se debe sancionar, que es lo que establece el Código de Trabajo.

7.- ¿El principio de legalidad está siendo respetado al sancionar por el instructivo MDT 2017 0135?

Tabla 7.- Legalidad

RESPUESTA	SI	NO	DESCONOCE
PORCENTAJE	6%	86%	8%
CANTIDAD	23	322	30

Elaborado por: Josué Guaranga
Fuente: Encuestas

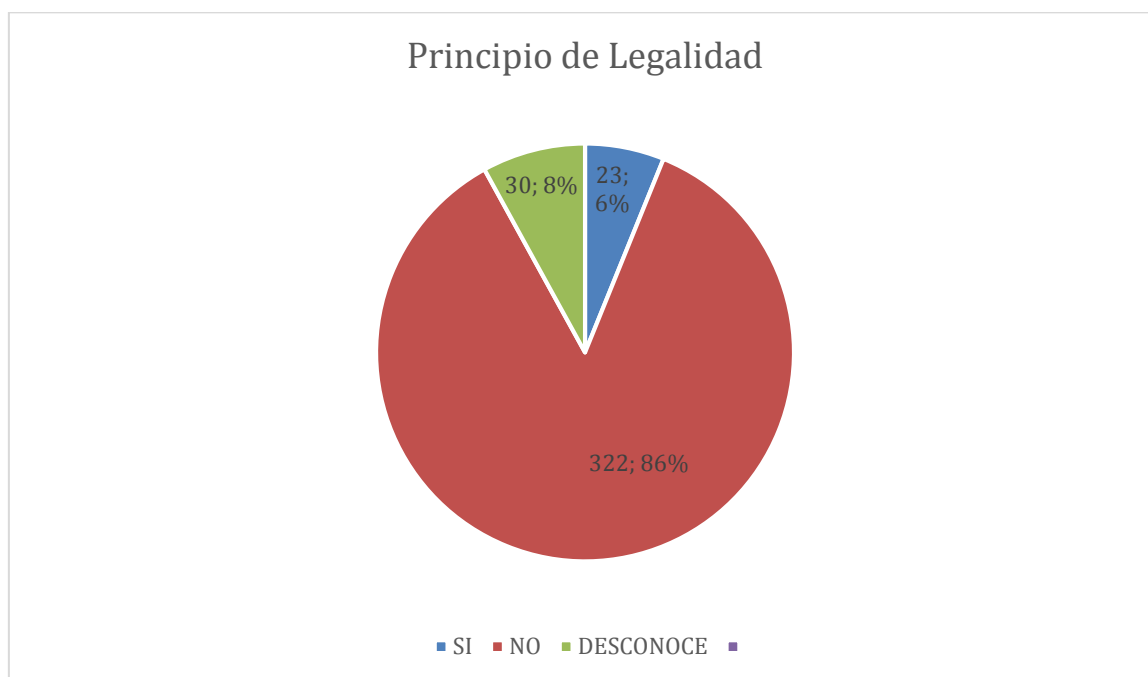


Gráfico 7.- Legalidad
Elaborado por: Josué Guaranga
Fuente: Encuestas

Los encuestados no consideran que se respete el principio de legalidad al aplicar la sanción de este instructivo.

8.- ¿Considera válido que este tipo de normativa sancionadora pueda ser creada y aplicada directamente por el ejecutivo?

Tabla 8.- Creación

RESPUESTA	SI	NO	DESCONOCE
PORCENTAJE	10%	78%	12%
CANTIDAD	38	292	45

Elaborado por: Josué Guaranga
Fuente: Encuestas



Gráfico 8.- Creación

Elaborado por: Josué Guaranga
Fuente: Encuestas

En nuestro tema de estudio es claro que dentro del Derecho Laboral no se actúa conforme a derecho al crear este tipo de normativas sancionadoras, esto sin perjuicio que en otras áreas si exista esa posibilidad.

9.- ¿El principio de juridicidad está siendo respetado en el instructivo MDT 2017 0135?

Tabla 9.- Juridicidad

RESPUESTA	SI	NO	DESCONOCE
PORCENTAJE	7%	83%	10%
CANTIDAD	26	311	38

Elaborado por: Josué Guaranga
Fuente: Encuestas

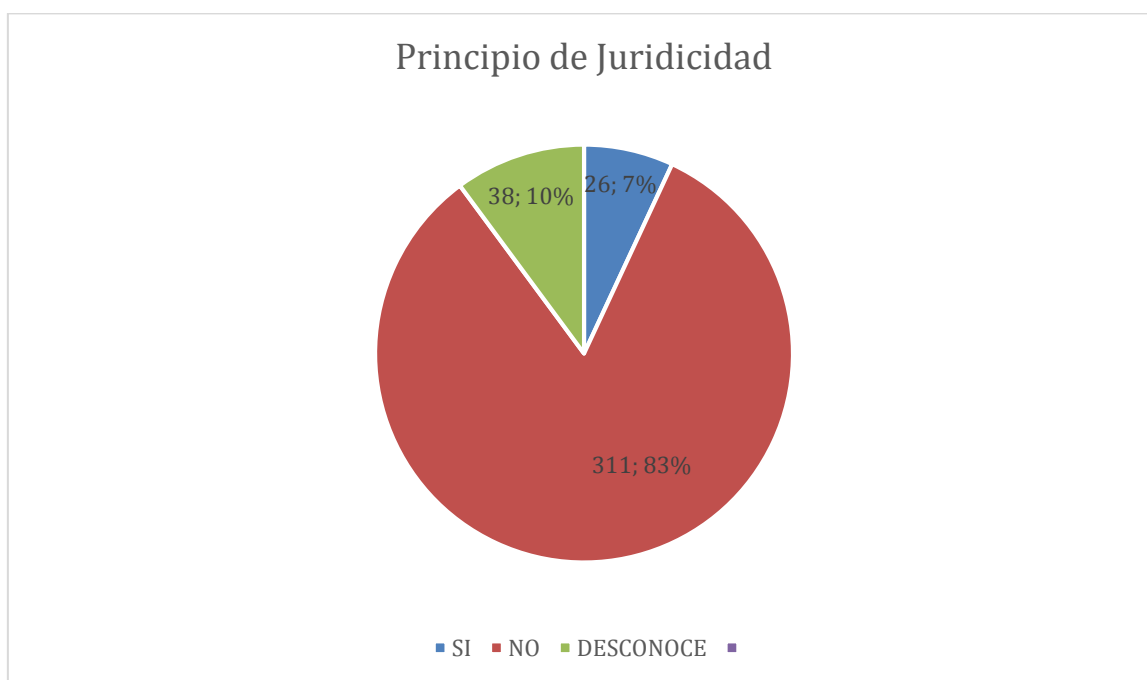


Gráfico 9.- Juridicidad
Elaborado por: Josué Guaranga
Fuente: Encuestas

Dentro de nuestro estudio los encuestados consideran que no se respeta este principio de igual forma que el caso del principio de legalidad.

10.- ¿Conoce si existe algún criterio sobre cómo sancionar el instructivo MDT 2017 0135?

Tabla 10.- Como sancionar

RESPUESTA	SI	NO	DESCONOCE
PORCENTAJE	10%	76%	24%
CANTIDAD	38	247	90

Elaborado por: Josué Guaranga
Fuente: Encuestas

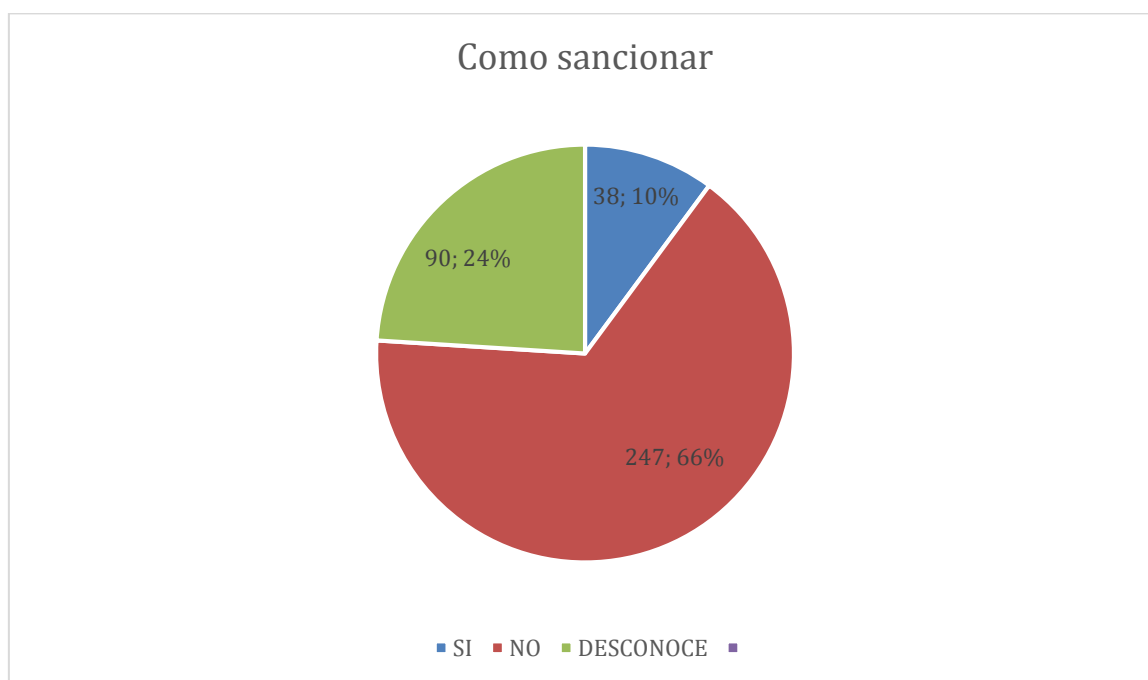


Gráfico 10.- Como sancionar
Elaborado por: Josué Guaranga
Fuente: Encuestas

La mayoría de nuestro encuestados no conocen un criterio cercano de cómo se debe sancionar aplicando este instructivo.

ENCUESTA



UNIVERSIDAD LAICA VICENTE ROCAFUERTE

POTESTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DERECHO

ENCUESTA DIRIGIDA A EMPLEADORES

Antecedente: El instructivo MDT 2017 0135 establece la obligación de registrar a los trabajadores en el portal web SUT del Ministerio de Trabajo, en caso no realizarse se sancionará conforme al artículo 628 del Código de Trabajo y el Mandato Constituyente 8.

Conociendo esto, responda las siguientes preguntas Marcando una X donde corresponde.

Pregunta	SI	NO	DESCONOCE
1 ¿Cree que esta obligación beneficia al trabajador?	23%	67%	10%
2 ¿Esta obligación afecta negativamente al empleador?	56%	14%	30%
3 ¿Se lleva un registro de trabajadores en su empresa?	100%	0%	0%
4 ¿Considera que se está exigiendo repetir la obligación al empleador?	47%	22%	31%
5 ¿Considera que ya existen suficientes medios para que los trabajadores hagan cumplir sus derechos?	76%	12%	12%
6 ¿Esta nueva obligación le representaría gastos dentro de su empresa?	80%	12%	8%

1 ¿Cree que esta obligación beneficia al trabajador?

Tabla 11.- Beneficio al trabajador

RESPUESTA	SI	NO	DESCONOCE
PORCENTAJE	23%	67%	10%
CANTIDAD	88	257	39

Elaborado por: Josué Guaranga
Fuente: Encuestas

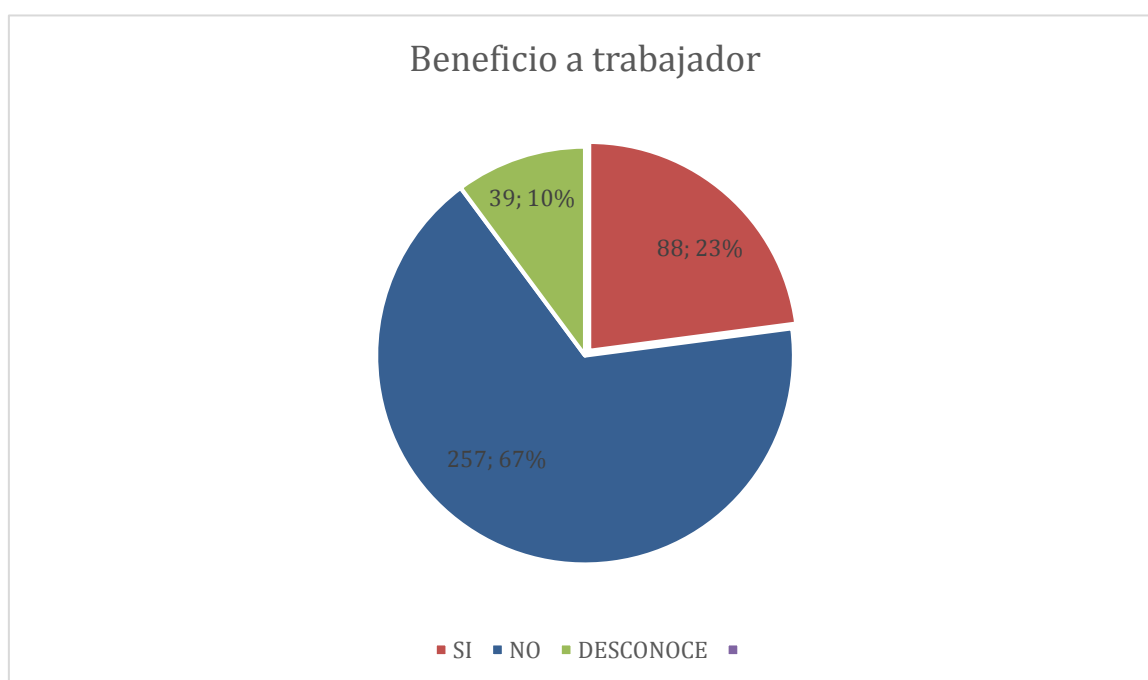


Gráfico 11.- Beneficio al trabajador

Elaborado por: Josué Guaranga
Fuente: Encuestas

Gran parte de los empleadores consideran que esta nueva obligación, no beneficia a los trabajadores.

2.- ¿Esta obligación afecta negativamente al empleador?

Tabla 12.- Afecta empleador

RESPUESTA	SI	NO	DESCONOCE
PORCENTAJE	56%	14%	30%
CANTIDAD	215	54	115

Elaborado por: Josué Guaranga

Fuente: Encuestas

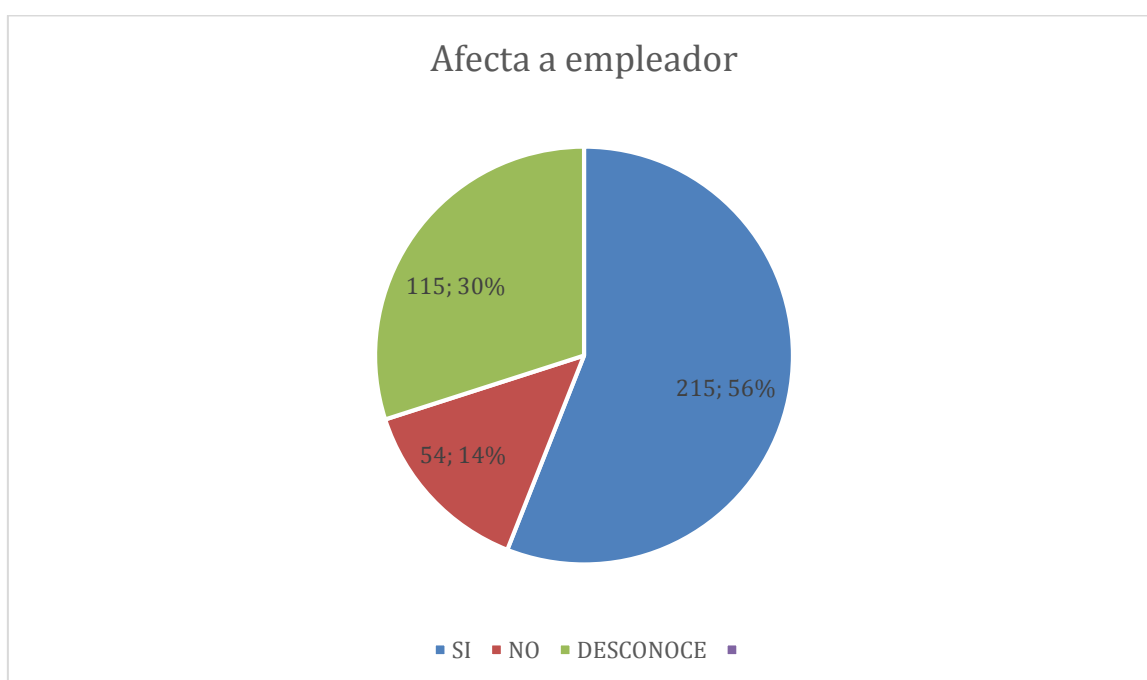


Gráfico 12.- Afecta empleador

Elaborado por: Josué Guaranga

Fuente: Encuestas

También se considera que con la aplicación de una nueva sanción se afecta económicamente a la empresa.

3.- ¿Se lleva un registro de trabajadores en su empresa?

Tabla 13.- Registro

RESPUESTA	SI	NO	DESCONOCE
PORCENTAJE	100%	0%	0%
CANTIDAD	384	0	0

Elaborado por: Josué Guaranga

Fuente: Encuestas

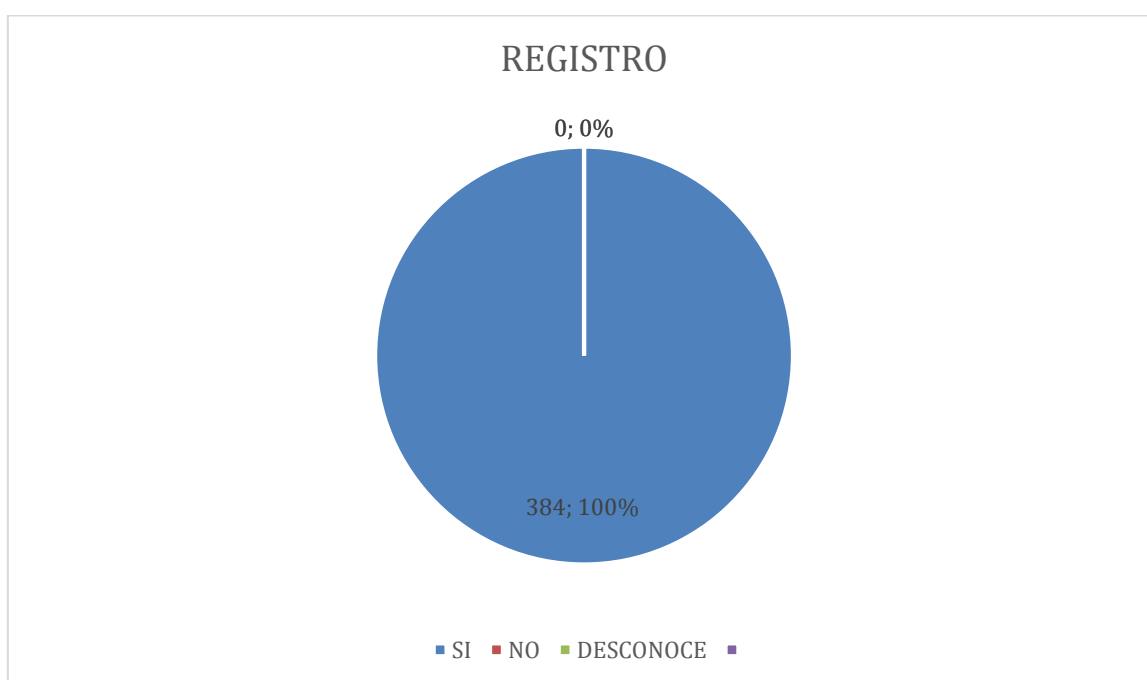


Gráfico 13.- Registro

Elaborado por: Josué Guaranga

Fuente: Encuestas

Todos los encuestados consideran que dentro de sus empresas si se lleva un registro de los datos de su personal como establece el Código.

4.- ¿Considera que se está exigiendo repetir la obligación al empleador?

Tabla 14.- Repetición

RESPUESTA	SI	NO	DESCONOCE
PORCENTAJE	47%	22%	31%
CANTIDAD	180	84	119

Elaborado por: Josué Guaranga
Fuente: Encuestas

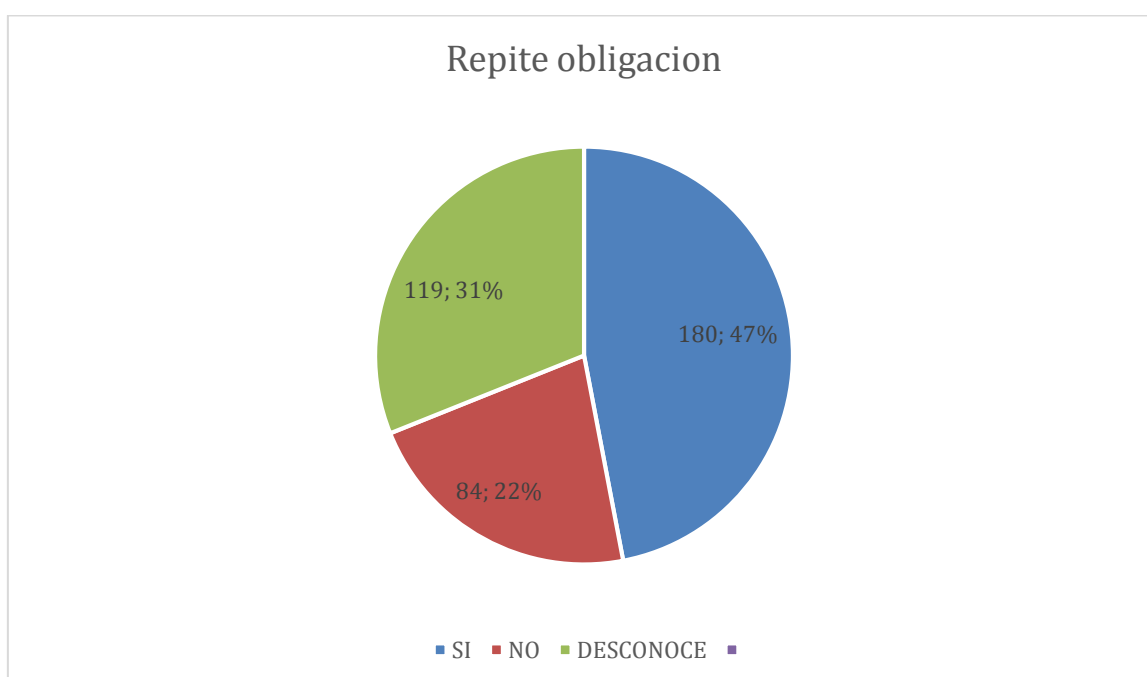


Gráfico 14.- Repetición
Elaborado por: Josué Guaranga
Fuente: Encuestas

Es un criterio un poco dividido, aunque con una leve mayoría, al responder si efectivamente consideran los encuestados que se está repitiendo una obligación que el Código establece al aplicar este instructivo.

5.- ¿Considera que ya existen suficientes medios para que los trabajadores hagan cumplir sus derechos?

Tabla 15.- Cumplimiento

RESPUESTA	SI	NO	DESCONOCE
PORCENTAJE	76%	12%	12%
CANTIDAD	292	46	46

Elaborado por: Josué Guaranga

Fuente: Encuestas

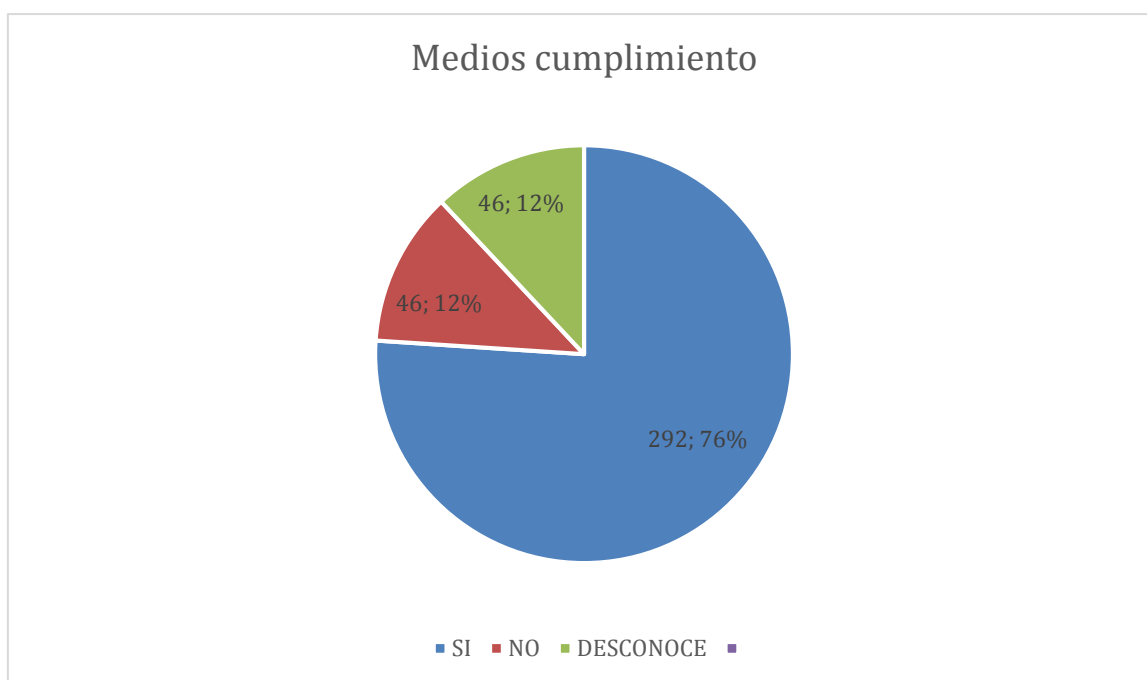


Gráfico 15.- Cumplimiento

Elaborado por: Josué Guaranga

Fuente: Encuestas

Se reconoce que en la actualidad ya existen otros medios para que se puedan cumplir estas obligaciones.

6.- ¿Esta nueva obligación le representaría gastos dentro de su empresa?

Tabla 16.- Gastos

RESPUESTA	SI	NO	DESCONOCE
PORCENTAJE	80%	12%	8%
CANTIDAD	307	46	31

Elaborado por: Josué Guaranga

Fuente: Encuestas

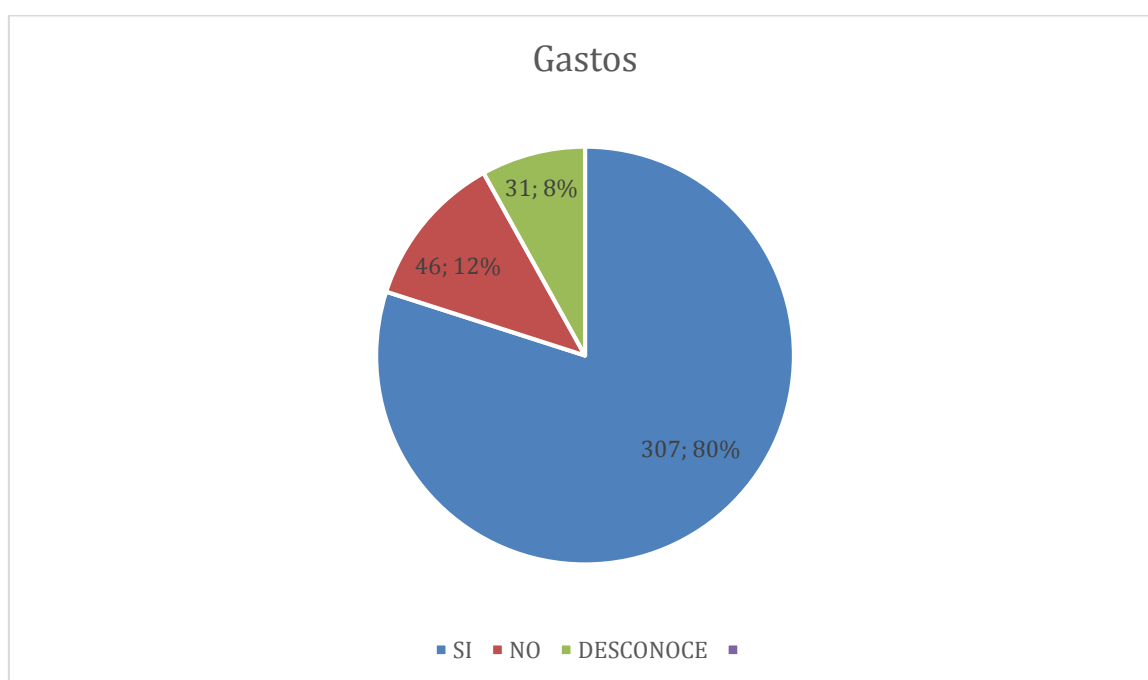


Gráfico 16.- Gastos

Elaborado por: Josué Guaranga

Fuente: Encuestas

Gran parte de los encuestados consideran que llevar un doble registro es un gasto de recursos extra que bajo pena de sanción puede llegar a afectar a la empresa.

Entrevistas a empleadores

A.-Ecuatalleres

Taller de mecánica automotriz en línea general de vehículos.

Esther García - Administrador

B.-Peso saludable

Venta de productos naturales al mayor y menor

Luis Garcia Fienco – Ventas

C.-Zc Importadores

Empresa importadora de equipos de Internet

Zulay Castro - Contable

1 ¿Considera que se está exigiendo repetir la obligación al empleador?

A: Por obvios motivos de seguridad ya las empresas tenemos una base de datos de nuestros trabajadores, no veo necesidad de repetir esto.

B: Me parece que sólo se exige por exigir y no se logra ninguna finalidad con esta obligación nueva.

C: Las empresas sin necesidad de obligación ya tienen los datos de sus trabajadores por lo cual pedir un nuevo registro no parece ser algo muy coherente.

2 ¿Considera que ya existen suficientes medios para que los trabajadores hagan cumplir sus derechos?

A: Claro existen los inspectores de trabajos que van realizando su trabajo y también para eso uno se puede acercar al Ministerio.

B: Actualmente existen muchos controles por parte de las autoridades por lo cual no creo que sea necesario esto para se cumpla lo que el Código establece.

C: Los trabajadores siempre tiene varias formas de hacer valer sus derechos por lo cual no creo tan conveniente esta medida.

3 ¿Esta nueva obligación le representaría gastos dentro de su empresa?

A: Claro, esto me obliga a realizar un nuevo registro por lo cual paso tiempo que puedo invertir en otras cosas.

B: Si, ya que uno con tantos asuntos de la empresa siempre se puede descuidar de estos registros y luego le imponen una sanción.

C: Bueno esto representa más tiempo de trabajo para el departamento de recursos humanos por lo cual es claro que representa gasto.

4 ¿Cree que esta obligación beneficia al trabajador?

A: No necesariamente, probablemente lo que si logra es complicar más al sector empresarial.

B: Como ya se indicó los trabajadores ya tienen otras formas de velar por sus intereses, no creo que esta nueva obligación ayude.

C: Todo lo contrario, si esto puede originar una multa para el empleador este tendrá que recortar gastos y despedir personal.

5 ¿Esta obligación afecta negativamente al empleador?

A: Bueno visto desde el punto de los gastos que genera o puede generar yo diría que sí.

B: Toda posible sanción no se ve como algo positivo para el empleador.

C: Toda nueva operación genera costes por lo cual no hace más fácil la actividad empresarial del país.

ENTREVISTAS A ABOGADOS

A.- Jorge Alberto García Arreaga

Abogado laboralista.

B.- Tanya Armijos

Servidor Función Judicial

C.- Hector Guanopatin

Viceministro de Trabajo

1.- ¿Considera correcto aplicar la sanción en el instructivo, a pesar de que el Código de Trabajo no la establece la obligación expresamente?

A: Me parece algo fuera de la norma aplicar este tipo de sanciones cuando el Código no las ha establecido ni ha dado potestad de normarlas.

B: Bueno es claro que se debe señalar que el Código da una potestad sancionadora, pero está limitada, por lo cual ir por sobre esto, es ir más allá de lo que la norma establece y entonces no se está actuando conforme a la ley.

C: Es claro que mucha de esta normativa es necesaria para el desenvolvimiento de la actividad pública por lo cual se la ha creado haciendo referencia y observando el Código.

2 ¿Si el Código de Trabajo no da expresamente al ministro potestad sancionadora, este puede emitir normativa que sancione?

A: Existe casos de normativa en la cual se delega esta potestad al ministro expresamente, pero en el caso del Código laboral este no es el caso.

B: El Código de Trabajo es muy claro al delimitar las sanciones y dictar cuales son las contravenciones por lo cual no podría este emitir nuevas sanciones.

C: El Código de Trabajo dicta lineamientos principales que luego son tomados dentro de las resoluciones por lo cual esta es la base para la elaboración de estas sanciones.

3 ¿Si un instructivo emitido por el ministro, no es acorde al principio de legalidad del ERJAFE es correcto aplicarlo?

A: No se puede aplicar normativa que es en contra de leyes de rango superior, es como el caso de norma que esté en contra de la constitución.

B: Muchas veces esto administrativamente no se señala y se tramita solamente de manera en la cual el funcionario solo cumple lo establecido en sus funciones y no analiza la normativa.

C: Bueno el principio de legalidad ha sido debatido muchas veces porque es claro que dentro de nuestro país ha existido falta de normatividad en algunas áreas y se considera que los ministros pueden aportar dentro de estos vacíos normativos.

4 ¿Si se impone la máxima sanción del art 628 del CT, se respeta el principio de proporcionalidad en la sanción?

A: No parece algo proporcional aplicar una sanción de 200 a un empleador que al trabajador le paga aproximadamente 400.

B: Totalmente desproporcionado, además que no existe ningún criterio ara fijar sanciones y que este detallado.

C: Bueno la aplicación de esta sanción queda a total discrecionalidad del inspector de trabajo por lo cual este es el que evalúa diversos factores para fijar la sanción.

5 ¿Cumplir lo establecido en este instructivo, es ir en contra de lo que establece el Código de Trabajo?

A: En realidad se va más allá de lo que establece el Código y como sabemos en derecho público solo se hace lo que la norma establece.

B: Yo lo veo más como que se tergiversando la interpretación de la norma y en este caso toca determinar de quien es la responsabilidad.

C: No habría razón de decir que se va contra el Código de Trabajo, si en realidad existe un error este debe ser más sobre la interpretación que se quiso dar a la norma al momento de su instrumentalización en un instructivo u otra herramienta que tenga como finalidad cumplir lo que el Código establece.

CONCLUSIONES

1.- Cabe señalar dentro de la investigación que el ERJAFE solo ha sido derogado en su parte procedimental por el COA, por lo cual los principios aquí expuestos se encuentran vigentes y que al ser norma de rango superior (Decreto Ejecutivo) que el Acuerdo Ministerial aquí debatido, debe respetarse y aplicarse antes que el Acuerdo.

2.- Dentro de nuestro estudio se pudo determinar que la aplicación de este instructivo no está conforme a lo que establece el ERJAFE y el COA ya que ambas normativas hablan de principios de legalidad, tipicidad y juridicidad, principios cuales, por medio de nuestra investigación, hemos demostrado que los encuestados consideran, no se cumplen en nuestro caso de estudio, ya que se aplica una norma que incluye una sanción que no estaba prevista en la ley.

3.- Además es claro señalar que dentro de este estudio se determinó que el Código de Trabajo no establece como obligación la carga de información a sistemas autorizados y mientras esto no sea normado no procede aplicar este instructivo, por lo cual una vez más se estarían violando los principios antes mencionados y haciendo una mala interpretación y aplicación del Código de Trabajo.

4.- Luego de el respectivo análisis se establece que no se puede crear este tipo de normativa por parte del ministro ya que en este punto sería necesario tener una potestad para poder crear normativa sancionadora y que esto se aplique de manera conjunta, pero el caso es que finalmente no se puede por parte del ministro crear este acto normativo ya que el Código no le ha dado esta potestad expresamente.

5.- Es claro el impacto negativo que tienen estas medidas en las empresas, ya que se pueden considerar un gasto extra que deben cubrir las empresas y además bajo pena de

sanciones desmedidas, por lo cual a la final esta sanción no aprovecharía ni a trabajadores y ni a empleadores, sino que los impactaría negativamente, cabe tomar en cuenta que ya las empresas por su propia administración deben tener un registro de sus empleados.

RECOMENDACIONES

1.- Dentro del Derecho Administrativo Laboral a pesar de que este tiene gran importancia en el control del trabajo en la sociedad, no se puede elaborar normativa que no esté dentro del marco de la legislación vigente y los principios del Derecho Administrativo, ya que estos son pilares fundamentales en conjunto con el Derecho Laboral, por lo cual es recomendable derogar el instructivo materia de estudio de esta investigación, ya que este impone una sanción, pero al no haber sido emitido como ley va en contra de lo establecido en los artículos 192 y 194 del ERJAFE.

2.- Se debe determinar claramente en qué casos se debe poder aplicar el artículo 628 del Código de Trabajo y el artículo 7 del Mandato Constituyente 8, para que no puedan existir interpretaciones extensivas de lo que está establecido en el Código de Trabajo.

3.- Se debe establecer específicamente las funciones del Ministro de Trabajo en el Código de Trabajo, se debe ampliar el grado de exactitud de las funciones del ministro y lo más importante definir si efectivamente puede emitir normativa sancionadora y como esta potestad va a ser regulada, no solamente por el COA sino por el Código de Trabajo.

PROPUESTA

1.- Derogar el Acuerdo Ministerial **MDT- 2017 -0135**.

2.- Agregar al artículo 628 del Código de Trabajo lo siguiente:

Las sanciones establecidas en este artículo se aplicarán solamente para el caso de contravenir u omitir obligaciones establecidas en el Código de Trabajo, las sanciones no se podrán extender a ningún otro tipo de normativa.

3.- Agregar al artículo 7 del Mandato Constituyente 8 lo siguiente:

Las sanciones establecidas en este artículo se aplicarán solamente para el caso de contravenir u omitir obligaciones establecidas en el Código de Trabajo, las sanciones no se podrán extender a ningún otro tipo de normativa.

4.- Agregar al Código de Trabajo en su artículo 539 lo siguiente

La normativa con carácter de reglamentaria deberá tener como única finalidad hacer cumplir las obligaciones que determina el Código.

Bibliografía

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). Código Orgánico Administrativo. Quito: Registro Oficial. Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31 , 7 de Julio 2017
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi: Registro Oficial.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2015). Ley Orgánica Para La Justicia Laboral Y Reconocimiento Del Trabajo En El Hogar. Quito: Registro Oficial. Registro Oficial N° 483 /2015
- Asamblea Nacional Ecuador. (2008). Mandato Constituyente 8. Montecristi: Registro Oficial.
- Ayala, D. (2011). Orden Jerárquico de la Norma constitucional y su injerencia en Derecho Administrativo. Quito: UDLA.
- Bermúdez, J. (1998). Elementos para definir sanciones administrativas. Valparaíso: Universidad Católica de Valparaíso .
- Bernal, F. (2008). Derecho Administrativo. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Congreso Nacional. (1994). ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO FUNCION EJECUTIVA. Quito: Decreto Ejecutivo No. 1634 publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 411 de 31 de marzo de 1994
- Congreso Nacional Ecuador. (2005). Código de Trabajo. Quito: Registro Oficial Suplemento 167 de 16-dic-2005
- Corte Nacional del Ecuador. (2016). Por Ilegalidad del Acto Administrativo. Quito
- Defelippe, O. (2014). El principio de legalidad en la actividad de la administración. Lujan: Universidad de Luján.
- Fonseca, J. (2009). Funciones y límites del principio de legalidad administrativa. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Gordillo, A. (2011). Tratado de Derecho Administrativo. Buenos Aires: FDA.
- Kelsen, H. (2009). Teoría Pura del Derecho. Buenos Aires: Eudeba.
- Mora, F. (2006). El principio de legalidad en la autonomía universitaria en Venezuela. Mérida: Actualidad Contable FACES.
- Mora, J. C. (2015). El principio de legalidad en la constitucionalización del derecho administrativo. Bogotá: Universidad Santo Tomás.

- Navas, M. (24 de noviembre de 2005). Derecho Ecuador. Obtenido de <https://www.derechoecuador.com/la-tercerizacion-y-sus-normas>
- Olvera, M. L. (2005). Los principios del procedimiento administrativo. México DF: UNAM.
- Rubio, F. (1993). El principio de legalidad. Madrid: Revista Española de Derecho.
- Salcedo, T. d. (2017). El principio de legalidad en la actuación de las administraciones públicas. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- Vecchio, G. d. (1979). Los principios generales del derecho. Madrid.

ANEXO 1



Ministerio
del Trabajo

ACUERDO MINISTERIAL No. MDT-2017- 0135

Abg. Raúl Ledesma Huerta
MINISTRO DEL TRABAJO

CONSIDERANDO:

- Que,** el numeral 9 del artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución;
- Que,** el artículo 33 de la Constitución de la República del Ecuador indica que el trabajo es un derecho, un deber social y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía, y que el Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado;
- Que,** el artículo 92 de la Constitución de la República del Ecuador garantiza a toda persona el derecho a conocer de la existencia y a acceder a los documentos, bancos o archivos de datos personales e informes que sobre sí misma consten en entidades públicas o privadas, en soporte material o electrónico; y, a que la persona titular de los datos solicite al responsable el acceso sin costo al archivo, así como la actualización de los datos, su rectificación, eliminación o anulación;
- Que,** el numeral 1 del artículo 154, del referido texto Constitucional, dispone que a los Ministros de Estado, les corresponde, además de las atribuciones establecidas en la Ley, ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión;
- Que,** el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, indica que las Instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las o los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley, y que tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución;
- Que,** el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador, señala que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige, entre otros, por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación y transparencia;
- Que,** el artículo 284, números 6 y 7 de la Constitución de la República del Ecuador, establece como objetivos de la política económica, el impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales; así como mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenible en el tiempo;
- Que,** el artículo 326 de la Constitución de la República del Ecuador determina que el derecho al trabajo se sustenta en varios principios, entre ellos, que los derechos laborales son irrenunciables e intangibles, siendo nula toda estipulación en contrario, disposición que guarda concordancia con lo dispuesto en el artículo 4 del Código del Trabajo;



República del Salvador N34-183 y Suiza
Telf. +(5932) 2914000
www.trabajo.gob.ec



- Que,** el artículo 389 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que: *“El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad. El sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional. El Estado ejercerá la rectoría a través del organismo técnico establecido en la ley”;*
- Que,** el referido artículo 389, instituye que son funciones principales del Estado, entre otras asegurar que todas las instituciones públicas y privadas incorporen obligatoriamente y en forma transversal, la gestión de riesgo en su planificación y gestión. Fortalecer en la ciudadanía y en las entidades públicas y privadas capacidades para identificar los riesgos inherentes a sus respectivos ámbitos de acción, informar sobre ellos, e incorporar acciones tendientes a reducirlos; y, articular las instituciones para que coordinen acciones a fin de prevenir y mitigar los riesgos, así como para enfrentarlos, recuperar y mejorar las condiciones anteriores a la ocurrencia de una emergencia o desastre;
- Que,** los artículos 12, 18 y 20 de la Decisión del Acuerdo de Cartagena 584, establecen las obligaciones de los empleadores, además de los derechos y obligaciones de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo;
- Que,** el artículo 7 del Mandato Constituyente Nro. 8 establece que las violaciones de las normas del Código del Trabajo, serán sancionadas en la forma prescrita en los artículos pertinentes de dicho cuerpo legal y cuando no se haya fijado sanción especial, la o el Director Regional del Trabajo impondrá multas de un mínimo de tres y hasta un máximo de veinte sueldos o salarios básicos unificados del trabajador en general, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 95 del Código de la Niñez y la Adolescencia;
- Que,** la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, publicada en el tercer Registro Oficial Suplemento Nro. 483 de 20 de abril de 2015, en su artículo 9 reformó el numeral 7 del artículo 42 del Código del Trabajo señalando que el empleador deberá: *“Llevar un registro de trabajadores en el que conste el nombre, edad, procedencia, estado civil, clase de trabajo, remuneraciones, fecha de ingreso y de salida, dirección domiciliaria, correo electrónico y cualquier otra información adicional que facilite su ubicación. Este registro se lo actualizará con los cambios que se produzcan.”;*
- Que,** el artículo 52 de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, determina que el Ministerio del Trabajo ejercerá la rectoría en materia de seguridad en el trabajo y en la prevención de riesgos laborales y será competente para emitir normas y regulaciones a nivel nacional en la materia;
- Que,** la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar señala que en el plazo de ciento ochenta días a partir de la entrada en vigencia de dicha Ley, el Ministerio de Trabajo expedirá la normativa secundaria necesaria para la adecuada aplicación de la misma;





- Que,** los artículos 3, 4, 7 del Código del Trabajo determinan que los derechos del trabajador son irrenunciables y que será nula toda estipulación en contrario, la obligación de asegurar la garantía y eficacia de sus derechos; y, la aplicación de las normas en el sentido más favorable al trabajador;
- Que,** los artículos 42 y 44 del Código del Trabajo establecen respectivamente, las obligaciones y las prohibiciones de los empleadores con relación a sus trabajadores;
- Que,** el artículo 410 del Código del Trabajo determina que los empleadores están obligados a asegurar a sus trabajadores condiciones de trabajo que no presenten peligro para su salud o su vida;
- Que,** el artículo 412 del citado Código establece que el Departamento de Seguridad e Higiene del Trabajo y los Inspectores del Trabajo exigirán a los propietarios de talleres o fábricas y de los demás medios de trabajo, el cumplimiento de las obligaciones en materia de prevención de riesgos;
- Que,** el artículo 434 del Código del Trabajo, señala que en todo medio colectivo y permanente de trabajo que cuente con más de diez trabajadores, los empleadores están obligados a elaborar y someter a la aprobación del Ministerio de Trabajo por medio de la Dirección Regional del Trabajo, un reglamento de higiene y seguridad, el mismo que será renovado cada dos años;
- Que,** el artículo 435 del Código del Trabajo prescribe que la Dirección Regional del Trabajo, por medio del Departamento de Seguridad e Higiene del Trabajo, velará por el cumplimiento de las disposiciones del capítulo V: *“De la prevención de los riesgos, de las medidas de seguridad e higiene, de los puestos de auxilio, y de la disminución de la capacidad para el trabajo”* atenderá a las reclamaciones tanto de empleadores como de obreros [...];
- Que,** el artículo 436 del referido Código establece que el Ministerio de Trabajo podrá disponer la suspensión de actividades o el cierre de los lugares o medios colectivos de labor, en los que se atentare o afectare a la salud y seguridad e higiene de los trabajadores, o se contraviniere a las medidas de seguridad e higiene dictadas, sin perjuicio de las demás sanciones legales. Tal decisión requerirá dictamen previo del jefe del Departamento de Seguridad e Higiene del Trabajo;
- Que,** el artículo 539 del Código del Trabajo prescribe que corresponde al Ministerio de Trabajo la reglamentación, organización y protección del trabajo y las demás atribuciones establecidas en dicho Código;
- Que,** el numeral 7 del artículo 542 del Código del Trabajo dispone que es atribución de la Dirección Regional del Trabajo imponer las sanciones que el Código autorice;
- Que,** los números 1, 2, 3, 4 y 7, del artículo 545 del Código del Trabajo, hacen referencia a las atribuciones de los Inspectores del Trabajo relacionadas con su obligación de precautelar el cumplimiento de las obligaciones de los empleadores y trabajadores;
- Que,** el artículo 595 del Código del Trabajo contempla que el documento de finiquito suscrito por el trabajador podrá ser impugnado por éste, si la liquidación no hubiere sido practicada ante el Inspector del Trabajo, quien cuidará de que sea



pormenorizada;

- Que,** el artículo 628 del Código del Trabajo ordena que las violaciones de las normas del mencionado Código, serán sancionadas en la forma prescrita en los artículos pertinentes y, cuando no se haya fijado sanción especial, el Director Regional del Trabajo podrá imponer multas de hasta doscientos dólares de los Estados Unidos de América, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 95 del Código de la Niñez y Adolescencia;
- Que,** los artículos 631, 632 del Código ibídem, establecen que tienen competencia para la imposición de multas y sanciones las autoridades del trabajo, dentro de su respectiva jurisdicción y de las funciones que les están encomendadas en este Código; así como las multas y sanciones por reincidencia de las infracciones;
- Que,** la Disposición General Única del Código del Trabajo establece lo siguiente: *“Los derechos consagrados en la presente ley orgánica serán de obligatorio cumplimiento para todas las servidoras y servidores, funcionarias y funcionarios, dignatarias y dignatarios de elección popular o por cualquier otra fuente de designación, docentes del sector público definidos en el artículo 225 de la Constitución de la República, Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y del sector privado, sea cual fuere la Ley de Personal o el régimen legal que en esta materia los regule”;*
- Que,** mediante Decreto Ejecutivo Nro. 2393, publicado en el Registro Oficial 565 de 17 de noviembre 1986, se expidió el Reglamento de Seguridad y Salud de los Trabajadores;
- Que,** numeral 1 del artículo 11 del Decreto Ejecutivo Nro. 2393, publicado en el Registro Oficial Nro. 565 del 17 de noviembre de 1986, se expidió el Reglamento de Seguridad y Salud de los Trabajadores y Mejoramiento del Medio Ambiente de Trabajo, en el cual se señala la obligatoriedad del empleador para el cumplimiento de las disposiciones del mencionado Decreto y demás normas vigentes en materia de prevención de riesgos;
- Que,** el número 2, letra d), del artículo 15, del Decreto Ejecutivo Nro. 2393, se señala entre las funciones de la Unidad de Seguridad e Higiene de las empresas e instituciones, llevar un registro de la accidentalidad, ausentismo y evaluación estadística de los resultados;
- Que,** el artículo 189 del referido Decreto, establece que la Dirección General o Subdirecciones del Trabajo, sancionarán las infracciones en materia de seguridad e higiene del trabajo;
- Que,** mediante Acuerdo Ministerial Nro. 174, publicado en el Registro Oficial Suplemento Nro. 249 de 10 de enero de 2008, se expide el Reglamento de la Seguridad para la Construcción y Obras Públicas;
- Que,** mediante Decreto Ejecutivo Nro. 8, de 24 de mayo de 2017, el Presidente Constitucional de la República, señor licenciado Lenín Moreno Garcés, designa al señor abogado Raúl Clemente Ledesma Huerta, como Ministro del Trabajo;
- Que,** mediante Acuerdo Ministerial Nro. 13, publicado en el Registro Oficial Nro. 249 de 03 de febrero de 1998, se expide el Reglamento de Riesgos de Trabajo en



Instalaciones Eléctricas;

- Que,** el Acuerdo Ministerial Nro. 82, publicado en el Registro Oficial Nro. 16, de 16 de junio de 2017, hace referencia a la normativa para la erradicación de la discriminación en el ámbito laboral;
- Que,** mediante Acuerdo Ministerial Nro. 398, publicado en el Registro Oficial Nro. 322 de 27 de julio de 2006 se expide la norma relacionada con la Prohibición de la terminación de relación laboral a personas con VIH-SIDA;
- Que,** el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2015-0098, publicado en el Registro Oficial Suplemento Nro. 503, de 19 de mayo de 2015, expide "*La Norma que crea el Sistema de Administración Integral de Trabajo y Empleo "SAITE"*";
- Que,** la Disposición General Segunda del Acuerdo Ministerial Nro. 303, publicado en el Registro Oficial Suplemento Nro. 937, de 03 de febrero de 2017, relativo a las Normas Generales aplicables a inspecciones integrales del trabajo, establece: "*Las Inspecciones en materia de Seguridad y Salud forman parte de las inspecciones integrales; sin embargo, el procedimiento y la determinación de las sanciones que se establezcan en inobservancia a sus disposiciones se regularán en la respectiva norma o instructivo que se emita para el efecto*";
- Que,** mediante Acuerdo Interinstitucional SETED-MDT-2016-001-A, se expiden las Directrices para el desarrollo e implementación del programa de prevención integral al uso y consumo de drogas en los espacios laborales públicos y privados;
- Que,** mediante Acuerdo Ministerial Nro. 100, publicado en el Registro Oficial Nro. 137 de 09 de agosto de 2000, se expide el Reglamento de seguridad para el uso del Amianto;
- Que,** mediante Acuerdo Ministerial Nro. 131, publicado en el Registro Oficial Nro. 525 de 18 de junio de 2015, se expide el Listado de actividades Peligrosas en el Trabajo de Adolescentes;
- Que,** mediante Acuerdo Ministerial 1404, publicado en el Registro Oficial Nro. 698 de 25 de octubre de 1978, se expide el Reglamento para el funcionamiento de los Servicios Médicos de Empresas encargando su aplicación, control y cumplimiento a los Organismos correspondientes del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS);
- Que,** mediante Resolución Nro. 020-INS-DIR-ARCOM-2014, publicada en el Registro Oficial Nro. 247 de 16 de mayo de 2014, se expide el Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo en el Ámbito Minero;
- Que,** mediante Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2017-0099, de 21 de junio 2017, publicado en Registro Oficial Nro. 46, de 28 de julio de 2017, se emitió las delegaciones para los servidores del Ministerio del Trabajo;
- Que,** mediante Acuerdo Ministerial Nro. 141, de 24 de junio de 2015, publicado en Registro Oficial 540, de 10 de julio de 2015, se expide el Instructivo para el Registro de Reglamentos y Comités de Higiene y Seguridad en el Trabajo; y,





Conforme a las atribuciones conferidas, tanto en el número 1, del artículo 154 de la Constitución de la República del Ecuador, artículo 539 del Código del Trabajo, artículo 51 de la Ley Orgánica de Servicio Público y el artículo 17 del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva;

ACUERDA:
EXPEDIR EL INSTRUCTIVO PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS
OBLIGACIONES DE LOS EMPLEADORES PÚBLICOS Y PRIVADOS

CAPÍTULO I

DEL OBJETO Y AMBITO DE APLICACIÓN

Art. 1.- Del objeto.- El objeto del presente Acuerdo es normar el registro, aprobación y reporte de obligaciones laborales, en materia de: información de contratos; actas de finiquito por terminación de la relación laboral; cumplimiento del porcentaje de inclusión laboral de las personas con discapacidad; registro de información de personas con discapacidad, sus sustitutos y quienes tenga a cargo la manutención de una persona con discapacidad que no sea severa; seguridad, salud en el trabajo y gestión integral de riesgos ante el Ministerio del Trabajo.

El empleador deberá dar cumplimiento al registro y reporte de obligaciones laborales a través de la plataforma informática habilitada en la página web institucional del Ministerio del Trabajo, que a su vez garantiza el cumplimiento del principio prescrito en el artículo 92 de la Constitución de la República del Ecuador, mediante la cual las personas trabajadoras podrán acceder a su información y solicitar que la misma sea actualizada, rectificadas o eliminadas, de ser pertinente.

Art. 2.- Del ámbito de aplicación.- Este Instructivo es de aplicación obligatoria para todos los empleadores, tanto del sector público, privado y las organizaciones de la economía popular y solidaria; así como, para trabajadores y servidores públicos.

CAPÍTULO II

CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN SEÑALADA EN EL NUMERAL 7 DEL
ARTÍCULO 42 DEL CÓDIGO DEL TRABAJO

Art. 3.- De los datos de los trabajadores.- El empleador deberá llevar un registro obligatorio de todas sus personas trabajadoras activas, cumplimiento que será verificado por el Ministerio del Trabajo por medio de las Direcciones Regionales del Trabajo y Servicio Público a través de los Inspectores del Trabajo, tanto en inspecciones integrales; así como, focalizadas.

Art. 4.- Del registro de las personas trabajadoras activas en el Ministerio de Trabajo.- El empleador deberá registrar la información de las personas trabajadoras activas a su cargo, en la plataforma informática habilitada en la página web institucional del Ministerio del Trabajo, debiendo realizar el registro del personal a su cargo hasta treinta (30) días término posteriores al ingreso de los mismo, en la cual se hará constar los datos de todas sus personas trabajadoras activas, incluyendo la información de las personas con



discapacidad, sustitutos; y, las personas que tengan a cargo la manutención de una persona con discapacidad que no sea severa.

Art. 5.- Multas por falta de registro de la información de personas trabajadoras activas.- En caso de falta de registro o actualización de los datos al que hace referencia el artículo 4 del presente Instructivo, dentro del plazo establecido para el efecto, el Ministerio del Trabajo impondrá una multa por cada trabajador no registrado en la plataforma informática institucional, sin que la suma de las mismas supere los veinte salarios básico unificados del trabajador privado en general (20 SBU); de conformidad con lo prescrito en el artículo 628 del Código de Trabajo.

CAPÍTULO III

DEL REGISTRO DE ACTAS DE FINIQUITO

Art. 6.- Del registro de actas de finiquito.- El empleador tiene la obligación de elaborar y registrar el acta de finiquito y la constancia de su pago, dentro del plazo de treinta (30) días contados desde la terminación de la relación laboral.

En los casos de desahucio o terminación de la relación laboral de mutuo acuerdo, el plazo para el registro del acta de finiquito y la constancia de pago, será de quince (15) días contados desde la terminación de la relación laboral.

Art. 7.- Procedimiento para el registro de las actas de finiquito.- El empleador deberá registrar toda la información solicitada por el aplicativo informático y adicionalmente deberá cargar el acta de finiquito generada por el sistema, debidamente firmada por las partes (empleador y ex trabajador), en formato PDF y el comprobante de pago (cheque certificado, transferencia bancaria, acta de constancia de pago, en caso de haberse efectuado en efectivo) en formato PDF, a través de la plataforma informática habilitada en la página web institucional del Ministerio del Trabajo.

Art. 8.- Del pago por consignación.- En los casos en los cuales la persona trabajadora no acuda a cobrar su liquidación o se niegue a recibirla, el empleador deberá proceder a la consignación de los valores en un plazo máximo de quince (15) días, contados a partir del vencimiento del plazo señalado en el artículo 6 del presente Instructivo, debiendo seguir el siguiente procedimiento:

- a) Generar el acta de finiquito a través del aplicativo informático;
- b) Acudir ante un Inspector de Trabajo, quien revisará el acta y autorizará el depósito a la cuenta del Banco del Pacífico a nombre del Ministerio del Trabajo; y,
- c) Cargar el comprobante de pago, en el aplicativo informático.

Art. 9.- Multa por falta de registro de las actas de finiquito.- En caso de incumplimiento del registro y/o pago de los valores establecidos en el acta de finiquito dentro del plazo señalado en el artículo 6 del presente Instructivo, el Ministerio del Trabajo notificará al empleador con una providencia preventiva de sanción para que en el término de cinco (5) días contados desde su notificación ejerza el derecho a su defensa, vencido el





cual, de no desvirtuar la infracción, se emitirá la Resolución sancionatoria estableciendo una multa equivalente a doscientos dólares de los Estados Unidos de América (USD 200,00), caso contrario se emitirá una Resolución de archivo. La multa se impondrá por cada acta de finiquito no registrada, sin que la suma de las mismas en cada proceso sancionatorio pueda superar los veinte salarios básicos unificados del trabajador privado en general (20 SBU).

El pago de la multa no exime al empleador de cumplir con el registro del acta de finiquito y pago de los valores en ella establecidos, mismos que deberán efectuarse en el plazo de quince (15) días contados a partir de la notificación de la Resolución sancionatoria, siendo facultad del Ministerio del Trabajo sancionarlo en lo posterior, siguiendo el mismo proceso, hasta que cumpla con dicha obligación.

CAPÍTULO IV

OBLIGACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD, SALUD DEL TRABAJO Y GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS

Art. 10.- Obligaciones en materia de seguridad, salud del trabajo y gestión de riesgos.- El empleador deberá efectuar el registro, aprobación, notificación y/o reporte de obligaciones laborales en materia de seguridad y salud en el trabajo, respecto de los siguientes temas:

- a) Accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, incidentes
- b) Mediciones
- c) Identificación y evaluación de riesgos laborales
- d) Planes de Seguridad, Higiene, Salud ocupacional, Emergencia, Contingencia, otros
- e) Planos
- f) Programas
- g) Reglamento de Higiene y Seguridad
- h) Responsables de seguridad e higiene
- i) Organismos paritarios
- j) Unidad de seguridad e higiene
- k) Vigilancia de la salud
- l) Servicio médico de empresa
- m) Brigadas
- n) Simulacros
- o) Matriz de Recursos
- p) Formación y capacitación del personal en prevención de riesgos laborales
- q) Adecuación de los puestos para personas con discapacidad
- r) Medidas de seguridad, higiene y prevención
- s) Otros que fueran definidos por la autoridad laboral en base a la normativa legal en la materia.

Art. 11.- De la responsabilidad del empleador. - Es responsabilidad del empleador lo siguiente:

- a) Suscribir el “*convenio de responsabilidad y de uso de medios electrónicos*”, el cual será descargado de la plataforma informática habilitada en la página web institucional, del Ministerio del Trabajo.
- b) Registrar, solicitar aprobaciones y reportar periódicamente las obligaciones





plataforma informática que el Ministerio del Trabajo.

- c) Designar los responsables y recursos materiales y humanos para realizar la gestión de seguridad, salud en el trabajo y gestión integral de riesgos.
- d) Planificar las acciones para la aplicación de la normativa vigente, así como la ejecución y gestión conforme a lo declarado y reportado; además deberá difundir las mismas al personal a su cargo.
- e) Mantener actualizado el archivo con los documentos que sustenten lo registrado, aprobado y reportado en la plataforma informática del Ministerio del Trabajo, a fin de que sean presentados a las autoridades de control, cuando se lo requiera.

Art. 12.- Del procedimiento de registro, reporte y solicitudes de aprobación.- El procedimiento para el registro, reporte y solicitud de aprobación de las obligaciones laborales en materia de seguridad, salud del trabajo y gestión integral de riesgos, conforme la normativa legal vigente, se lo realizará en la plataforma informática habilitada en la página web institucional, del Ministerio del Trabajo, en la misma el usuario externo encontrará los manuales de uso e instructivos, que serán de cumplimiento obligatorio para el empleador.

Será responsabilidad del Director Regional del Trabajo y Servicio Público la aprobación de las obligaciones laborales presentadas por parte del empleador en materia de seguridad, salud en el trabajo y gestión integral de riesgos.

Art. 13.- De los formatos estandarizados y guías.- Los formatos estandarizados, guías e instructivos, en materia de seguridad y salud en el trabajo se encontrarán ancladas en la página web y en la plataforma informática del Ministerio del Trabajo.

Art. 14.- De la actualización y renovación.- El empleador deberá actualizar y renovar la información declarada en la plataforma informática del Ministerio del Trabajo, con la periodicidad y plazos determinados por esta Cartera de Estado, en concordancia con la normativa legal vigente, las actualizaciones que la plataforma informática tuviese y otras que fueran determinadas y requeridas por esta Institución, serán notificadas oportunamente al usuario externo.

Art. 15.- Del Control. –Los Inspectores de Trabajo, a más de las obligaciones que les corresponden, deberán realizar de manera continua, el control del cumplimiento de las obligaciones laborales en materia de seguridad, salud del trabajo y gestión integral de riesgos, en el ámbito de su competencia territorial, a través de las inspecciones integrales o focalizadas cuando la denuncia verse sobre temas de seguridad y salud ocupacional, cuya planificación y resultados deberán ser reportados a la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público a la que pertenezcieren; y, a la Dirección de Seguridad, Salud en el Trabajo y Gestión Integral de Riesgos.

La Dirección de Seguridad, Salud en el Trabajo y Gestión Integral de Riesgos en uso de sus facultades, adicional al control prescrito en el inciso anterior podrán realizar los controles técnicos que estimaren convenientes para verificar el cumplimiento de lo reportado y declarado en la plataforma informática del Ministerio del Trabajo, para ello se podrá requerir la presentación física de la documentación que avale lo registrado y se constatará de manera presencial en los centros de trabajo, en cualquier momento; así como solicitar la sanción por incumplimiento de las obligaciones, mediante informe técnico al Director





Regional del Trabajo y Servicio Público dentro de su respectiva jurisdicción.

Art. 16.- Multas por incumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad, salud del trabajo y gestión integral de riesgos.- En caso de incumplimiento de las obligaciones laborales en materia de seguridad, salud del trabajo y gestión integral de riesgos, las Direcciones Regionales del Trabajo y Servicio Público de la respectiva jurisdicción, notificarán al empleador con una providencia preventiva de sanción para que en el término de quince (15) días contados desde su notificación a través de las Inspectorías del Trabajo, ejerza el derecho a su defensa, vencido el cual, de no desvirtuar el incumplimiento, el Ministerio del Trabajo impondrá al empleador una multa equivalente a doscientos dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (USD 200), por cada trabajador; hasta un máximo de veinte salarios básicos unificados (20 SBU).

El inspector del trabajo que hubiere determinado el incumplimiento de las obligaciones laborales en materia de seguridad, salud del trabajo y gestión integral de riesgos a través de las inspecciones integrales o focalizada cuando la denuncia verse sobre temas de seguridad y salud ocupacional, deberá solicitar un informe técnico previo a la determinación de la multa correspondiente, a la Dirección de Seguridad, Salud en el Trabajo y Gestión Integral de Riesgos, en el que se podrá recomendar como medida preventiva la suspensión de actividades y/o el cierre de lugares o medios colectivos de labor de manera provisional, por el período de tiempo que se estime conveniente, en los que se atentare o afectare a la salud seguridad e higiene de los trabajadores.

Las Direcciones Regionales del Trabajo y Servicio Público en el ámbito de su jurisdicción, podrán imponer las multas correspondientes según lo dispuesto en el artículo 436 del Código del Trabajo y demás normativa vigente, sin perjuicio de la suspensión de actividades y/o el cierre de lugares o medios colectivos de labor como medida preventiva, por el período de tiempo que se estime conveniente, en los que se atentare o afectare a la salud seguridad e higiene de los trabajadores.

El pago de la multa no exime al empleador de realizar el registro, trámite de aprobación y/o reporte en la plataforma informática del Ministerio del Trabajo. En caso de que el empleador incurra en el incumplimiento de la misma u otra obligación laboral en materia de seguridad y salud del trabajo, esta Cartera de Estado, por medio de la autoridad competente, estará facultada para sancionar dicho incumplimiento, sin que ello implique vulneración de derechos constitucionales.

CAPITULO V DEL REGLAMENTO INTERNO DE TRABAJO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS

Art. 17.- Obligaciones del Registro de Reglamentos Internos.- Todo empleador privado o público y de las organizaciones de la economía popular y solidaria, que cuente con más de 10 trabajadores deberá elaborar y registrar en la plataforma informática habilitada en la página web institucional del Ministerio de Trabajo, el Reglamento Interno de trabajo, de forma obligatoria, en un plazo máximo de quince (15) días, a partir de la expedición del presente Acuerdo Ministerial.

Art. 18.- De la responsabilidad del empleador. - Es responsabilidad del empleador lo siguiente:

- a) Suscribir el “*convenio de responsabilidad y de uso de medios electrónicos*”, el cual será descargado de la plataforma informática habilitada en la página web institucional, del Ministerio del Trabajo.





- b) Registrar, solicitar aprobaciones y reportar periódicamente las obligaciones laborales, conforme la normativa legal vigente en la materia, a través de la plataforma informática que el Ministerio del Trabajo.
- c) Planificar las acciones para la aplicación de la normativa vigente, así como la ejecución y gestión conforme a lo declarado y reportado; además deberá difundir las mismas al personal a su cargo.
- d) Mantener actualizado el archivo con los documentos que sustenten lo registrado, aprobado y reportado en la plataforma informática del Ministerio del Trabajo, a fin de que sean presentados a las autoridades de control, cuando se lo requiera.

Art. 19.- Del Procedimiento de Registro.- El empleador privado a través de la plataforma informática habilitada en la página web institucional del Ministerio de Trabajo, deberá efectuar el procedimiento que se detalla a continuación:

- a) Registrarse como usuario en la plataforma informática del Ministerio del Trabajo.
- b) Aceptar términos y condiciones para la aprobación del Reglamento Interno de Trabajo.
- c) La plataforma informática validará los datos registrados en el Ministerio de Trabajo, en comparación con la información registrada en el Servicio de Rentas Internas.
- d) El empleador deberá adjuntar la declaración de cumplimiento legal, en el formato que determine la plataforma informática, con su respectiva firma, en formato PDF.
- e) El Ministerio del Trabajo receptorá el proyecto de Reglamento Interno de trabajo en formato Word y los documentos habilitantes en formato PDF, los mismos que serán cargados en la plataforma informática del Ministerio del Trabajo.
- f) El empleador privado deberá estar al día en todas las obligaciones prescritas en el artículo 42 del Código del Trabajo.
- g) El Director Regional del Trabajo y Servicio Público, previo a verificación y cumplimiento de los requisitos antes descritos, emitirá la Resolución de aprobación de la solicitud de aprobación del Reglamento Interno de Trabajo.
- h) La Resolución emitida por el Ministerio del Trabajo a través del Director Regional del Trabajo y Servicio Público, será notificada al empleador por medio electrónico y de forma e inmediata a través de la plataforma informática del Ministerio del Trabajo.
- i) El Ministerio de Trabajo podrá realizar un control aleatorio posterior de cumplimiento legal y aplicación del Reglamento Interno de trabajo, en las instituciones privadas y públicas.

Art. 20.- Multa por falta de registro del Reglamento Interno.- En caso de incumplimiento del registro y aprobación del Reglamento Interno de las instituciones privadas, el Ministerio del Trabajo notificará al empleador con una providencia preventiva de sanción para que en el término de cinco días contados desde su notificación ejerza el derecho a su defensa, vencido el cual, de no desvirtuar la infracción, se emitirá la Resolución sancionatoria estableciendo una multa equivalente a doscientos dólares de los Estados Unidos de América (USD 200,00), caso contrario se emitirá una Resolución de archivo.





La multa se impondrá por cada reglamento interno no registrado, sin que la suma de las mismas en cada proceso sancionatorio pueda superar los veinte salarios básicos unificados del trabajador privado en general (20 SBU).

El pago de la multa no exime al empleador de cumplir con el registro del Reglamento Interno, en un plazo máximo de quince días contados a partir de la notificación de la Resolución sancionatoria, siendo facultad del Ministerio del Trabajo sancionarlo en lo posterior, siguiendo el mismo proceso, hasta que cumpla con dicha obligación.

DISPOSICIONES GENERALES:

PRIMERA.- El Ministerio del Trabajo publicará los formatos estandarizados, guías, instructivos y/o manuales para el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, a través de la página web institucional o en la plataforma informática del Ministerio del Trabajo, mismos que serán de aplicación obligatoria para las empresas e instituciones públicas y privadas y las organizaciones de la economía popular y solidaria, conforme la normativa legal vigente en la materia.

SEGUNDA.- La plataforma informática institucional se habilitará en la página web del Ministerio del Trabajo y contendrá la información y los Sistemas: Sistema de Administración Integral de Trabajo y Empleo- SAITE; y, el Sistema Informático Integrado de Talento Humano- SIITH.

TERCERA.- El Ministerio del Trabajo, emitirá progresivamente los instructivos y/o manuales, que se requieran conforme al desarrollo de la plataforma informática habilitada en la página web del Ministerio del Trabajo, para establecer los procedimientos y plazos para el registro, aprobación, notificación y/o reporte de obligaciones laborales en materia de seguridad y salud en el trabajo, respecto de: a) Accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, incidentes; b) Mediciones; c) Identificación y evaluación de riesgos laborales; d) Planes de Seguridad, Higiene, Salud ocupacional, Emergencia, Contingencia, otros; e) Planos; f) Programas; g) Reglamento de Higiene y Seguridad; h) Responsables de seguridad e higiene; i) Organismos paritarios; j) Unidad de seguridad e higiene; k) Vigilancia de la salud; l) Servicio médico de empresa; m) Brigadas; n) Simulacros; o) Matriz de Recursos; p) Formación y capacitación del personal en prevención de riesgos laborales; q) Adecuación de los puestos para personas con discapacidad; r) Medidas de seguridad, higiene y prevención; s) Jornadas especiales; t) Otros que fueran definidos por la autoridad laboral en base a la normativa legal en la materia.

CUARTA.- El Ministerio de Trabajo deberá guardar la confidencialidad respecto de la información obtenida en el sistema informática, en apego a lo dispuesto a la normativa legal vigente, la cual en uso de las atribuciones contenidas en la Constitución de la República del Ecuador, Convenios y Tratados Internacionales y Leyes, podrá hacer uso de la información suministrada por las empresas e instituciones públicas y privadas y organizaciones de economía popular y solidaria, para fines estadísticos, acciones de control a través de las inspecciones integrales o especializadas, entre otras.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS:

PRIMERA.- Para acceder a la plataforma informática del Ministerio de Trabajo, los empleadores y las personas trabajadoras y ex trabajadoras, servidores y ex servidores públicos, deberán generar un usuario y clave secreta a través de la página web institucional del Ministerio del Trabajo, en un plazo máximo de 60 días.





El usuario será el único responsable del buen o mal uso de su clave y los datos registrados en los Sistemas contenidos en la plataforma informática del Ministerio de Trabajo, mismos que podrán ser utilizados por este Ministerio en todos sus procesos, incluidas las notificaciones electrónicas.

SEGUNDA.- La plataforma informática del Ministerio de Trabajo, se encontrará disponible todos los días del año. Para efectos del registro de las actas de finiquito se considerará que corresponde a un mismo día el efectuado hasta las 23h 59m 59s (veintitrés horas, cincuenta y nueve minutos y cincuenta y nueve segundos), zona horaria GMT-05:00, correspondiente al territorio continental del Ecuador.

Si por causas de fuerza mayor o caso fortuito se produjere una caída del aplicativo informático o suspensión del servicio que impida o limite la accesibilidad a la página web institucional, el o los días en que se produjere no serán contabilizados para efectos de imposición de sanciones.

El Ministerio del Trabajo, efectuará el aviso correspondiente con el objeto de acreditar los hechos indicados.

TERCERA.- Las resoluciones de trabajadores sustitutos emitidas antes de la vigencia del presente Acuerdo mantendrán su vigencia por el tiempo que dure la relación laboral y mientras cumplan con los requisitos que establece la Ley Orgánica de Discapacidades.

En caso de efectuarse lo señalado en el inciso anterior, esto es, que las empresas o trabajadores que ya cuentan con certificación emitida por Ministerio del Trabajo, queda a voluntad de los mismos el certificarse como sustitutos para inclusión laboral bajo los criterios técnicos que para ello emita el Ministerio de Inclusión Económica y Social, conforme lo indica la Ley Orgánica de Discapacidades y su Reglamento.

La verificación, control y seguimiento del cumplimiento del porcentaje de inclusión laboral, seguirán formando parte de las inspecciones integrales a cargo de los inspectores de trabajo de las Direcciones Regionales a nivel nacional, en caso de incumplimiento se aplicarán las sanciones correspondientes conforme a la normativa legal vigente.

CUARTA. - Los empleadores que hasta la presente fecha tengan registrado y aprobado el reglamento de higiene y seguridad del trabajo a través del Sistema de Administración Integral de Trabajo y Empleo- SAITE y que se encuentren vigentes, deberán actualizar la información conforme al presente Acuerdo Ministerial y según el procedimiento detallado en la plataforma informática del Ministerio de Trabajo, hasta el 31 de diciembre de 2017, caso contrario, se establecerán las sanciones correspondientes.

QUINTA.- Los plazos establecidos en el artículo 1 y 2 del Acuerdo Ministerial Nro. 0113 de fecha 10 de julio de 2017, que expide: "Registro obligatorio e la información d contratos y actas de finiquito, conforme el Acuerdo Ministerial Nro. 098-2015 de la norma que crea el Sistema de Administración Integral d Trabajo y Empleo "SAITE", no se interrumpirán hasta su vencimiento, con el fin de que los empleadores puedan cumplir con el registro de datos de sus empleados en la plataforma informática del Ministerio de Trabajo.

DISPOSICIONES REFORMATARIAS:

PRIMERA. - Elimínese el artículo 6 del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-0099-2017, de





fecha 21 de junio 2017, publicado en el Registro Oficial Nro. 46 de 28 de julio del 2017.

SEGUNDA. - Agréguese al final del Artículo 15 del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-0099-2017, suscrito el 21 de junio 2017, publicado en el Registro Oficial Nro. 46 de 28 de julio del 2017, las siguientes letras:

“l. Aprobar reglamentos de higiene y seguridad, planos y programas en materia de seguridad, salud en el trabajo y gestión integral de riesgos de empresas e instituciones públicas y privadas; así como de organizaciones de economía popular y solidaria.

m. Aprobar reglamentos internos de trabajo de las instituciones públicas y privadas, que posean más de 10 trabajadores.”

DISPOSICIÓN DEROGATORIA:

PRIMERA.- Deróguese el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2015-0141, publicado en el Registro Oficial Nro. 540 del 10 de julio de 2015, por medio del cual se expide “*el Instructivo para el Registro de Reglamentos y Comités de Higiene y Seguridad en el Trabajo*”.

SEGUNDA.- Deróguese el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2015-0098, publicado en el Registro Oficial Suplemento Nro. 503, de 19 de mayo de 2015, que expide: “*La Norma que crea el Sistema de Administración Integral de Trabajo y Empleo “SAITE”*”.

TERCERA.- Deróguese el Acuerdo Ministerial Nro. 130, publicado en Registro Oficial Suplemento 523, de 16 de junio de 2015, que acuerda: “*Agregar la Disposición General en el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2015-0098.*”

CUARTA.- Deróguese el Acuerdo Ministerial Nro. 309, publicado en Registro Oficial 943 de 13 de febrero de 2017, que expide “*Reformar el Acuerdo Ministerial Nro. 098-2015 de fecha 19 de mayo de 2015, que contiene la norma que crea el Sistema de Administración Integral de Trabajo y Empleo “SAITE”*”.

DISPOSICIÓN FINAL:

El presente Acuerdo Ministerial entrará en vigencia a partir de la suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, a los 7 de junio del 2017.



Abg. Raúl Clemente Ledesma Huerta
MINISTRO DEL TRABAJO

ACCIÓN	NOMBRE	CARGO	FIRMA
Aprobado por:	Abg. Héctor Guanopatin	Viceministro de Trabajo y Empleo	
Aprobado por:	Abg. Nayid Lara	Subsecretario de Trabajo	
Aprobado por:	Mgs. Juan Carlos Andrade	Subsecretario de Políticas y Normas	
Aprobado por:	Abg. Sindel Vinuesa	Coordinadora General de Asesoría Jurídica	
Revisado por:	Mgs. Lars Moreno	Dirección de Seguridad, Salud en el trabajo y gestión integral de riesgos	
Revisado por:	Mgs. Lisette Giler	Directora de Políticas y Normas de Trabajo y Empleo	
Elaborado por:	Abg. Sandra Naranjo	Experta de la Dirección de Políticas y Normas de Trabajo y Empleo	

ANEXO 2
 PROCESO EN TRÁMITE

MINISTERIO DEL TRABAJO



Oficio Nro. MDT-DRTSPG-2018-15731-O

Guayaquil, 24 de septiembre de 2018

Asunto: ESCRITOS DE CONTESTACIÓN (Multas Unidad de Salarios).

Señora
 Esthela Narcisca de Jesus Tinoco Moreno
 En su Despacho

De mi consideración:

En atención a su documento No. 0039285GYE2018, mediante el cual pone en conocimiento de este despacho, lo siguiente: "(...) me solicita información acerca del cumplimiento de las declaraciones en línea sobre pagos de salarios, a esto respondo que por medio de las declaraciones DT541593 y DC516891 (...) he cumplido con estas obligaciones dentro del sistema SUT y salarios en línea (...)"

- **Normativa jurídica**

Constitución de la República

"Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución."

Código del Trabajo

Artículos 97, 111 y 113, determina la obligación de los empleadores de pagar a la persona trabajadora los valores correspondientes a la participación de utilidades y a la decimotercera y decimocuarta remuneraciones.

Acuerdo Ministerial MRL-2013-046 publicado en el Registro Oficial 913 del 15 de marzo de 2013, y Acuerdo Ministerial MRL-2014-081 publicado en el Registro Oficial (Segundo Suplemento) 250 del 21 de mayo de 2014.

Señalaba de manera detallada el procedimiento para el registro, declaración y legalización de decimotercera y decimocuarta remuneraciones, así como participación del 15% de utilidades, en el portal web de esta institución. Señalando así mismo, al igual que los artículos 111 y 113 del Código del Trabajo, hasta qué fechas debió realizarse el pago a los trabajadores a su cargo, y las fechas en que se debió registrar, declarar y legalizar las obligaciones en referencia.

- **Sistema de Salarios en línea**

Se refleja que usted cuenta con los siguientes registros:

DT541593
 DC516891

Estos registros señalan: "MULTA POR REGISTRO FUERA DEL CRONOGRAMA".

MINISTERIO DEL TRABAJO

EL
GOBIERNO
DE TODOS

Oficio Nro. MDT-DRTSPG-2018-15731-O

Guayaquil, 24 de septiembre de 2018

• **Conclusión**

De la normativa jurídica expuesta, así como del Sistema de Salarios en línea, se refleja que usted tiene multas por registro fuera del cronograma, y por lo tanto incumple con el Acuerdo Ministerial MRL-2013-046 publicado en el Registro Oficial 913 del 15 de marzo de 2013, y el Acuerdo Ministerial MRL-2014-081 publicado en el Registro Oficial, Segundo Suplemento, 250 del 21 de mayo de 2014.

Es de precisar que la multa que se desprende del sistema no es en virtud de la falta de pago de sus obligaciones patronales a sus trabajadores, sino en razón de que el registro en el sistema de salarios en línea, ha sido realizado fuera del cronograma, tal como se refleja del portal informático.

Ya que no se ha podido justificar lo solicitado mediante providencia de fecha 29 de mayo de 2018, notificada el 8 de julio de 2018, deberá acudir al Departamento Financiero, y solicitar que se generen las sanciones que respecten de cada formulario ingresado fuera del cronograma.

Cuenta para el efecto con el término de diez días contemplado en el artículo 140 del Código Orgánico Administrativo.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Mgs. Xavier Abdón Sandoval Baquerizo

DIRECTOR REGIONAL DE TRABAJO Y SERVICIO PÚBLICO DE GUAYAQUIL

Referencias:

- MDT-DRTSPG-2018-82460-EXTERNO

Anexos:

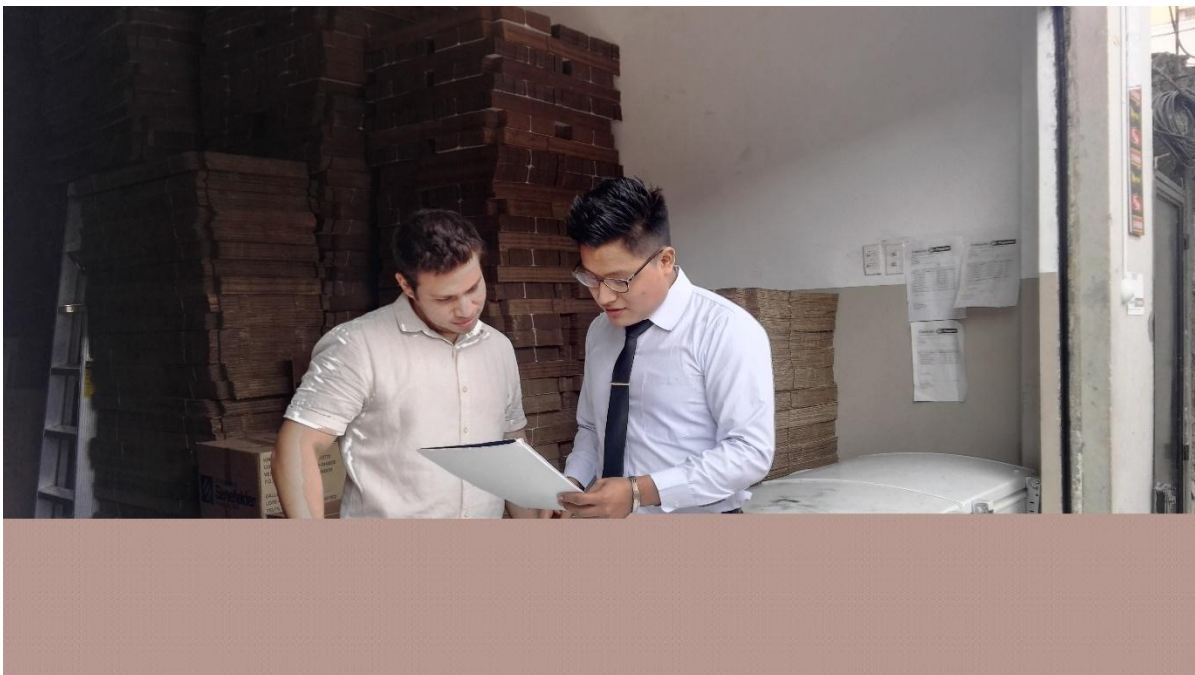
- 0039285gye2018.pdf

- 0907327407001_-_salarios.pdf

jw/av



ANEXOS 3
EMPRESA DE CARTONES Y PAPELES



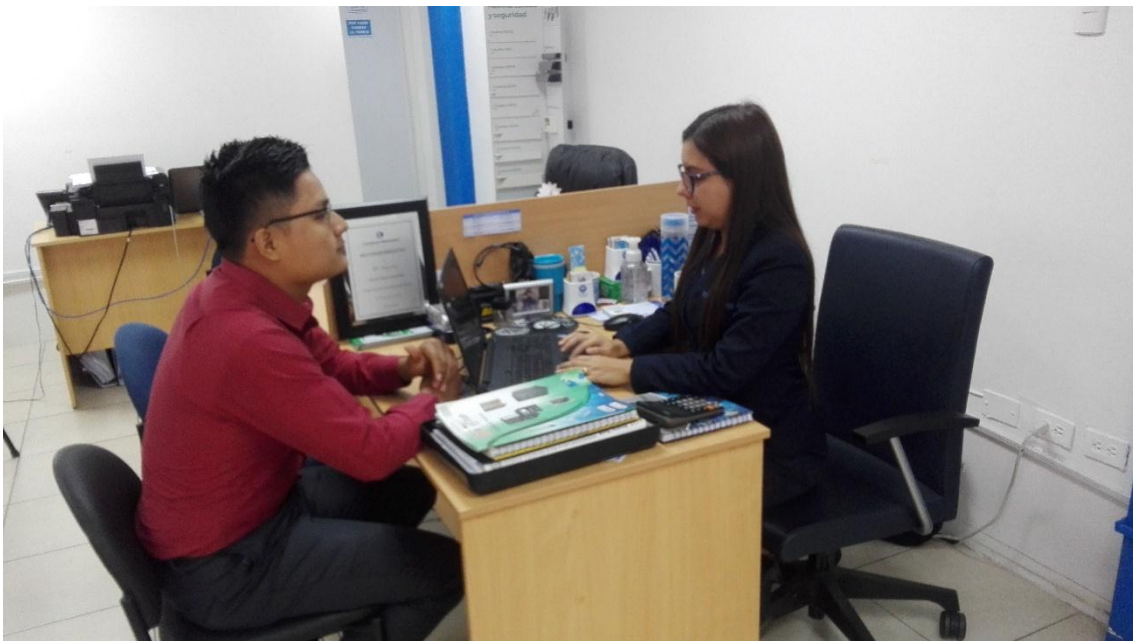
ANEXO 4
EMPRESA “PESO SALUDABLE”
PRODUCTOS NATURALES



ANEXO 5
EMPRESA “ECUATALLERES AUTOMOTRIZ”
REPARACION DE CHASIS



ANEXO 6
EMPRESA “ZC MAYORISTAS”
VENTA DE APARATOS TECNOLOGICOS



ANEXO 7
EMPRESA “PRIMAX”
GASOLINERA



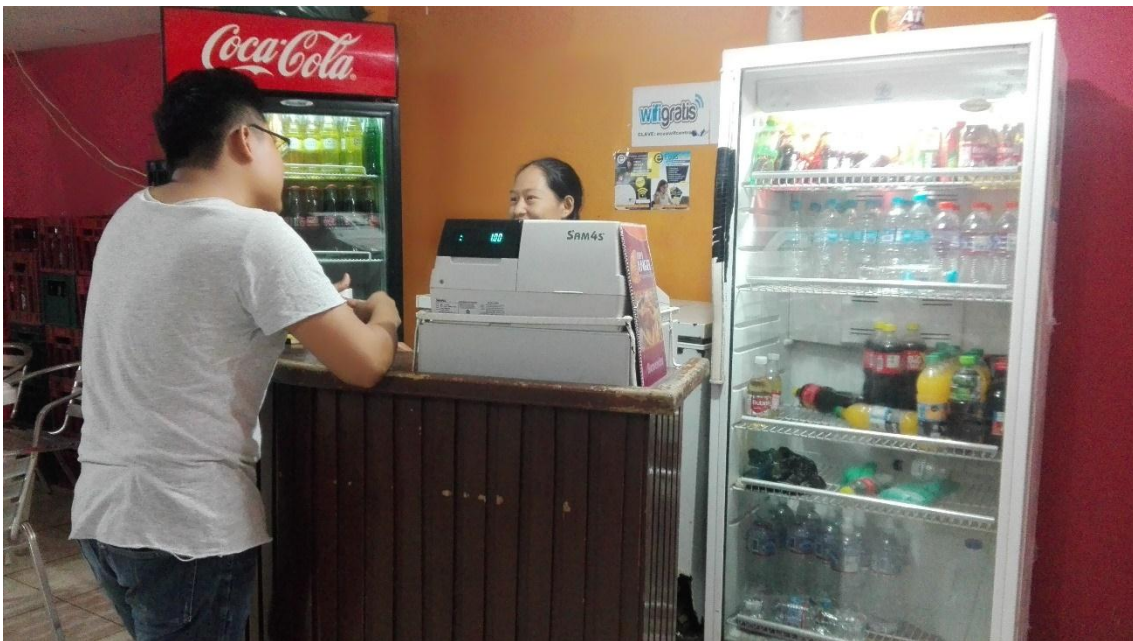
ANEXO 8
EMPRESA “COMPUYA”
VENTA DE COMPUTADORAS



ANEXO 9
EMPRESA “ECUAWIF”
PROVEEDOR DE INTERNET



ANEXO 10
RESTAURANTE “DON ANGEL”



ANEXO 11

EMPRESA "KNOWCELL"

TECNOLOGIA DESARROLLO DE APLICACIONES

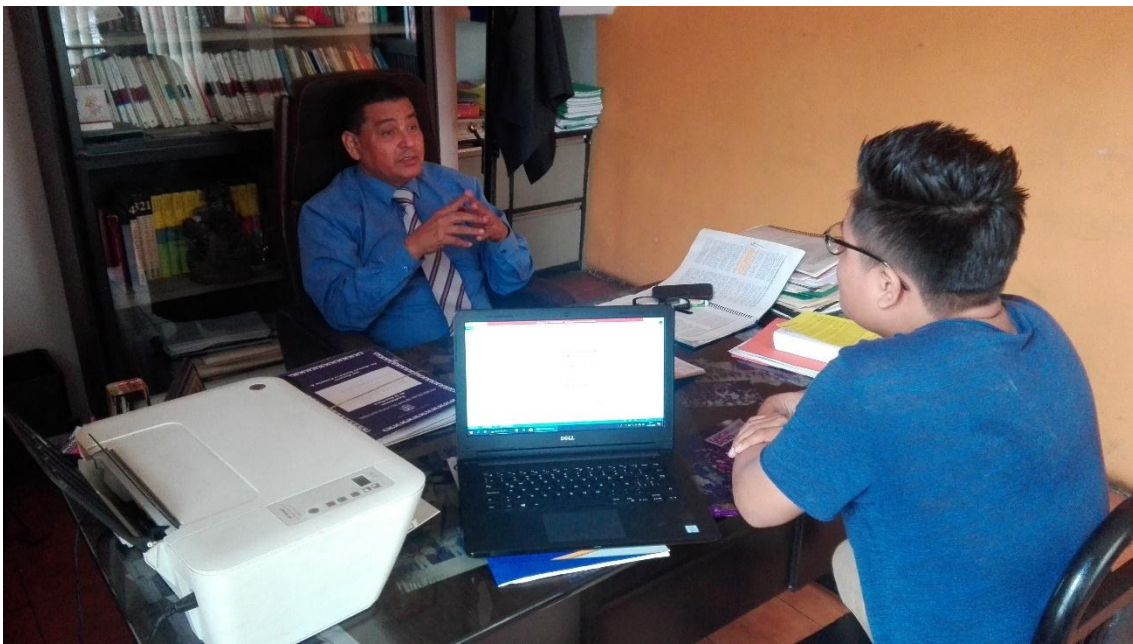


ANEXO 12
CENTRO COMERCIAL “ISRAEL”



ANEXO 13
ENTREVISTA A ABOGADOS







ANEXO 14
ENCUESTA A ABOGADOS



