UNIVERSIDAD ESPÍRITU SANTO

ESCUELA DE POSTGRADO EN DERECHO

TÍTULO:

LIMITACIONES EN EL ORDENAMIENTO LABORAL ECUATORIANO SOBRE EL DERECHO DE LAS PERSONAS A IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DE VISTO BUENO

TRABAJO DE TITULACIÓN QUE SE PRESENTA COMO REQUISITO PREVIO A OPTAR EL GRADO DE MAGÍSTER EN DERECHO CON MENCION EN DERECHO DE EMPRESA

AUTORES:

AB. JUAN CARLOS DEL SALTO ALDAS

AB. KATTERIN KERLING PALACIOS GUZMAN

SAMBORONDÓN, 09 DE JULIO DE 2023

Título

Limitaciones en el ordenamiento laboral ecuatoriano sobre el derecho de las personas a impugnar las resoluciones administrativas de visto bueno

Resumen

El principio del doble conforme permite a las personas poder recurrir de toda resolución administrativa y/o judicial que le sea adversa, conforme se encuentra establecido en el Art. 76, numeral 7, literal m, de la Constitución de la República del Ecuador. Sin embargo, en materia laboral, resulta problemático que las resoluciones de visto bueno que emiten los inspectores de trabajo no puedan ser impugnadas; más todavía frente a lo que ordena el Art. 173 de la misma Constitución, y, el Código Orgánico Administrativo en el numeral 1 de su artículo 217. En tal virtud, la presente revisión tiene por objeto demostrar que el derecho a la defensa de las personas que se encuentra consagrado en el principio del doble conforme existe por sí mismo, a pesar de que el Estado no haya establecido un procedimiento para poder ejercerlo legítimamente. Si bien es cierto que los derechos fundamentales no son absolutos, y por lo tanto tienen límites los cuales provienen de la misma Constitución de la República del Ecuador, o de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a través del método inductivo y la técnica cualitativa de revisión documental, se evidenciará que no existe un límite interno o externo que impida ejercer el principio del doble conforme en legal y debida forma en el caso materia de la presente investigación; esto es, en materia laboral poder recurrir las resoluciones de visto bueno en vía administrativa.

Palabras clave: doble conforme, visto bueno, derecho a la defensa, debido proceso, seguridad jurídica.

Abstract

The principle of double compliance allows individuals to appeal any administrative and/or judicial resolution that is adverse to them, as established in Art. 76, numeral 7, literal m, of the Constitution of the Republic of Ecuador. However, in labor matters, it is problematic that the approval resolutions issued by the labor inspectors cannot be

challenged; even more so in view of the provisions of Art. 173 of the same Constitution, and the Organic Administrative Code in paragraph 1 of Article 217. Therefore, the purpose of this review is to demonstrate that the right to defense of individuals that is enshrined in the principle of double compliance exists by itself, even though the State has not established a procedure to exercise it legitimately. Although it is true that fundamental rights are not absolute, and therefore have limits which come from the Constitution of the Republic of Ecuador itself, or from the American Convention on Human Rights, through the inductive method and the qualitative technique of documentary review, it will be shown that there is no internal or external limit that prevents the exercise of the principle of double compliance in a legal and due manner in the case of the present investigation; that is, in labor matters, to appeal the resolutions of approval in administrative proceedings.

Keywords: double compliance, approval, right to defense, due process, legal certainty.

Introducción

El principio de doble conforme es un derecho consagrado en la Constitución de la República del Ecuador y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Su finalidad es el derecho que tienen las personas de recurrir las resoluciones judiciales o administrativas que le sean adversas.

El objetivo del presente artículo es evidenciar el vacío legal en materia laboral, que no permite a las personas ejercer su derecho constitucional a impugnar en vía administrativa las resoluciones del visto bueno. Se observará como en otras administraciones públicas si está normada la impugnación de los actos administrativos para que sean resueltos por el superior de la misma administración pública.

Es importante investigar el presente caso, porque actualmente se está violando la seguridad jurídica de las personas para ejercer plenamente su derecho a la defensa al no poder impugnar estos actos administrativos.

Lo que se conoce al respecto hasta ahora, es que las resoluciones de visto bueno sólo pueden ser impugnadas en la vía judicial, conforme así lo determina el párrafo segundo

del Art. 183 del Código del Trabajo, con lo cual no se permite agotar la vía administrativa y por ende no se puede cumplir con el principio de doble conforme.

Se busca demostrar la necesidad de creación de normas que permitan a las personas puedan ejercer plenamente su derecho constitucional de impugnar en vía administrativa la resolución del acto administrativo llamado visto bueno.

Para realizar nuestro trabajo de investigación, se utilizó los métodos inductivo, documental y analítico, con lo cual evidenciaremos el problema actual existente y propondremos la solución al mismo. En ese sentido, se utilizó la técnica cualitativa de revisión documental, aplicada principalmente sobre la Constitución de la República del Ecuador, el Código del Trabajo, el Código Orgánico Administrativo, entre otras normas nacionales e internacionales, así como sobre sentencias, tanto de la Corte Constitucional del Ecuador como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Marco conceptual

Uno de los principios del Derecho que nos da certeza legal de la correcta aplicación de la ley a un hecho jurídico es la seguridad jurídica (Campos,2018).

Comúnmente se conoce que la seguridad jurídica de un Estado consiste en asegurar el cumplimiento del derecho en todas las instituciones del Estado en sus relaciones con la sociedad (Villacrés y Pazmay, 2021).

El Estado no solo debe dar garantías de los derechos de las personas, sino que también debe darles la confianza necesaria de que sus derechos estarán protegidos. Elevando de esta manera la seguridad jurídica al universo del Derecho y no al universo del hecho (Manilli,2019).

Así mismo, tenemos el principio constitucional del debido proceso, que tiene como meta que todo el sistema procesal tenga armonía y equilibrio entre sí, de tal manera que aseguren y garanticen la justicia y el efectivo goce de los derechos de las personas (Rodríguez y Erazo,2021).

Entre las características del debido proceso se destacan dos, una proveniente de la normativa formal y otra de la axiológica. La primera es aquella que garantiza que toda actuación procesal cumpla con un procedimiento previo ordenado en la ley; mientras que la segunda garantiza que toda acción procesal o fallo judicial contenga los principios de justicia e igualdad (González,2022).

Entonces, el concepto de debido proceso va más allá de la mera formalidad de las garantías procesales, y busca garantizar no solo el cumplimiento de las normas procesales en sí mismas, sino también la consecución de una sentencia justa que sea razonable, proporcional y objetiva (González,2022).

De este modo, ya sea una decisión tomada por una autoridad administrativa o judicial, debe estar dentro de los límites formales de la ley con el fin de lograr una aplicación coherente y respetuosa de los derechos y garantías fundamentales, así como de los principios y valores en los que se basa el ordenamiento jurídico (González,2022).

Junto a lo anterior, cabe resaltar que el derecho a la defensa constituye una garantía del debido proceso, y un derecho en sí mismo, en el cual se alberga un conjunto de principios que pueden ser aplicados tanto en la vía administrativa como en la vía judicial, lo cual nos conduce a tener como resultado un Estado de justicia (Palma,2021).

Se establece que el derecho a la defensa o de contradicción tiene un criterio ético fundamental que debe guiar las distintas interacciones entre los integrantes de una comunidad determinada, por lo tanto, se requiere el respeto a la dignidad humana (Canales, Duartes y Cuarezma,2018).

El debido proceso administrativo es un conjunto de protecciones que busca asegurar que las decisiones tomadas sean justas y coherentes con las necesidades del público, sin dañar los intereses de las personas, proporcionando las garantías necesarias para proteger los derechos fundamentales durante el proceso, de modo que las decisiones finales sean verdaderamente justas y equitativas (Canales, Duartes y Cuarezma,2018).

A pesar de todo lo anterior, se encuentra que no está permitido impugnar en sede administrativa la resolución de Visto Bueno emitida por el Inspector del Trabajo, conforme lo dispone el Art. 183 del Código del Trabajo vigente, por lo que se debe recurrir por la vía judicial (Narvaez,2020).

El principio del doble conforme

La doctrina concuerda totalmente que la garantía del doble conforme procede cuando la persona que ha sido agraviada por una decisión solicite, dentro del mismo procedimiento, que el funcionario superior del que la emitió, la pueda reformar, modificar, ampliar o anular. Este derecho es conocido en la práctica como doble conforme o recurso de apelación (Villacreses, Marroquín y Bermeo,2019).

El principio de doble cumplimiento tiene como objetivo corregir los errores cuando se resuelve un asunto legal específico, señalando los errores de valoración de los hechos o de aplicación de las normas, cuya consecuencia es una resolución alejada de la realidad (Meléndez y Vásquez,2021).

La doble instancia o doble conforme se utiliza en varios ámbitos, procesos y procedimientos que forman parte de la ciencia jurídica. No se limita exclusivamente a una sola área en particular, sino que su aplicabilidad depende del contexto específico en el que se esté llevando a cabo la situación jurídica en cuestión (Meléndez y Vasquez,2021).

Aunque originalmente surgió en el ámbito del Derecho penal, el principio ha sido aplicado en otras áreas del Derecho, incluyendo el Derecho administrativo. La premisa fundamental del principio es que los jueces, al ser seres humanos, pueden equivocarse al administrar justicia. Por lo tanto, se debe tomar medidas para limitar su poder y establecer un mecanismo de corrección para rectificar cualquier decisión que contenga errores de hecho o de derecho, o que haya sido tomada en un proceso viciado (Longo,2020).

Este principio a menudo es confundido con la garantía de la doble instancia porque ambos se refieren al derecho de impugnar una resolución, pero en realidad son diferentes. El principio del doble conforme se refiere a la necesidad de tener dos fallos condenatorios firmes para que se haga efectiva la resolución. Mientras que el principio de doble instancia

se refiere a la posibilidad de recurrir cualquier sentencia judicial a través del recurso de apelación (Valdiviezo,2022).

Este principio del Derecho se conoce como un desarrollo del debido proceso y del derecho a la defensa. Así, por ejemplo, el derecho de impugnación está ordenado en el Art. 29 de la Constitución de Colombia, por el cual se comprende que en ese país se trata de un derecho de alto nivel, de características convencionales y constitucionales (Hernández,2020).

El derecho de recurrir también es una garantía establecida en el artículo 19 numeral 3 de la Constitución de la República de Chile, así lo ha manifestado el Tribunal Constitucional chileno, señalando que esta garantía se encuentra contenida dentro de otra garantía llamada racional y justo procedimiento (Flores y Aguirre,2022).

La impugnación es un derecho que no depende de la presencia real del error o la injusticia que el recurrente cree haber encontrado en la decisión impugnada. Esto implica que no es necesario que el recurrente tenga un derecho específico, sino que basta con que siga los procedimientos establecidos por la ley para ejercer el derecho de impugnación (Pilamunga 2022).

En este sentido se discrepa con Andrade (2019) quien considera que la doble instancia no es un derecho fundamental en los trámites administrativos, ya que su inexistencia no es vulneración al derecho de petición ni al debido proceso, o al derecho a la defensa de las personas, ya que al final existe la vía judicial para impugnar y presentar pruebas las personas que sientan lesionados sus derechos por un acto administrativo que aprecien es ilegal.

De igual manera, no estamos de acuerdo con Narváez (2020) cuando señala que la posibilidad de impugnar el visto bueno ante el Juez del Trabajo establecido en el Código del Trabajo, restringe y se opone a lo que se establece en la Constitución, donde se señala que todo acto emitido por la autoridad pública, incluyendo la resolución emitida por el Inspector del Trabajo en este caso, debe ser impugnado en la vía contencioso administrativa para garantizar el control de legalidad de los actos emitidos por las autoridades del Estado.

Añade Narváez (2020) que, al impugnar la resolución del Visto Bueno ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, se brinda la oportunidad para que los jueces realicen una revisión de la legalidad de la actuación administrativa, sino también del procedimiento utilizado por el funcionario público para llevar a cabo su tramitación. Esto asegura la seguridad jurídica, la certeza de la tutela jurídica y la obtención de un fallo que busque lograr la justicia adecuada.

Aunque nuestra Constitución protege el derecho a apelar una resolución a través de un recurso de impugnación, la ley que regula el procedimiento contencioso administrativo niega esta posibilidad, lo que resulta en una violación del derecho ya que la contradicción implica una vulneración al no respetar la supremacía de la Constitución (Valdiviezo, 2022).

Corte Constitucional del Ecuador

El principio del doble conforme es reconocido por la Corte Constitucional del Ecuador al establecer que extensa jurisprudencia y doctrina reconoce que las partes tienen el derecho de impugnar una resolución. Señalando que anteriormente existían los llamados juicios sumarísimos, donde no se permitía el doble conforme; en tal sentido, dicha norma fue derogada de las leyes ecuatorianas por violar el derecho constitucional de impugnación (Corte Constitucional caso No. 0187-09-EP, sentencia No. 058-10-SEP-CC,2010).

La corte manifiesta que el objetivo de la derogación referida, buscó que el Código del Trabajo estuviera en consonancia con los principios y derechos establecidos en la Constitución, incluyendo el legítimo derecho de impugnar las decisiones emitidas por los órganos administrativo o judicial, de manera que se garantice un proceso justo y un acceso real a la justicia (Corte Constitucional caso No. 0187-09-EP, sentencia No. 058-10-SEP-CC,2010).

El principio constitucional del debido proceso, establecido en el artículo 76 de la Constitución, garantiza las condiciones necesarias para asegurar una defensa adecuada de aquellos cuyos derechos u obligaciones están siendo evaluados judicialmente. Una de las condiciones procesales que conforman este derecho es la posibilidad de apelar las

sentencias o resoluciones en todos los procedimientos que afecten sus derechos (Corte Constitucional, sentencia No. 1268-20-EP/22, caso No. 1268-20-EP (2022).

En la sentencia No. 987-15-EP/20, caso No. 987-15-EP (2020), la Corte Constitucional ecuatoriana estableció que el procesado tiene el derecho de impugnar la sentencia condenatoria, lo cual consiste en el derecho al doble conforme. En la legislación nacional, este derecho se materializa mediante el artículo 76 numeral 7 literal m) de la carta magna, la cual reconoce el derecho de apelación.

De manera similar, la Corte ha afirmado que el derecho a apelar al igual que otros derechos constitucionales, no es absoluto y está sujeto a limitaciones tipificadas tanto en la carta magna como en la ley. En consecuencia, siempre y cuando se justifique la necesidad de proteger los derechos constitucionales y no se perjudique su núcleo fundamental, se puede establecer límites al ejercicio del derecho a impugnar (Corte Constitucional, sentencia No. 1268-20-EP/22, caso No. 1268-20-EP,2022).

No obstante, es importante destacar que el derecho al doble conforme, como manifestación del derecho de apelación, ha sido reconocido en la legislación vigente gracias al acatamiento de tratados internacionales que protegen los derechos humanos, así como a la jurisprudencia de este organismo. En este sentido, este mecanismo de impugnación solo puede ser utilizado por aquellos que han sido condenados por primera vez, a diferencia del derecho a la doble instancia, que puede ser ejercido por las partes involucradas en el proceso penal (Corte Constitucional, sentencia No. 1268-20-EP/22, caso No. 1268-20-EP,2022).

En el artículo 14, párrafo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), se establece de manera más específica que todo individuo condenado por un crimen tendrá el derecho a que la sentencia y la pena que se le haya determinado sean revisadas por un tribunal superior, según lo establecido por la ley (Corte Constitucional, Caso No. 1396-21-EP, sentencia No. 1396-21-EP/22,2022).

Si un acusado es sentenciado por primera vez en una segunda instancia, debe tener el derecho al doble conforme que implica dos elementos fundamentales. En primer lugar, se requiere la existencia de un tribunal diferente al que emitió la sentencia condenatoria y

que tenga la facultad para revisarla, este tribunal debe ser de mayor jerarquía orgánica. En segundo lugar, un recurso ordinario, independientemente de cómo se le denomine, que sea oportuno, efectivo y accesible para cualquier persona que haya sido declarada culpable en un caso penal (Corte constitucional caso No. 1396-21-EP, sentencia No. 1396-21-EP/22,2022).

Es importante considerar que las sanciones administrativas representan el poder punitivo del Estado al igual que las sanciones penales, y en ciertas situaciones, pueden tener una naturaleza similar a éstas (Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, Corte IDH,2001).En relación a esto, la Corte ha afirmado que el propósito del derecho al doble conforme es proporcionar al condenado en un proceso penal de una instancia capaz de corregir errores judiciales, considerando la gravedad particular de las sanciones penales. Sin embargo, este derecho se ve disminuido cuando, en el sistema procesal penal, después de la segunda instancia, no se permite ningún otro recurso excepto los recursos extraordinarios de casación y revisión (Corte constitucional, caso No. 1396-21-EP, sentencia No. 1396-21-EP/22,2022).

Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte ha reiterado jurisprudencialmente que el derecho de impugnar una resolución tiene como objetivo proteger el derecho de defensa, ya que permite la presentación de un recurso para evitar que quede en firme una decisión emanada de un procedimiento defectuoso y con errores, perjudicando injustamente los intereses del justiciable. La revisión completa de la resolución por parte del superior, como parte del principio de doble conformidad judicial, valida la decisión y otorga más credibilidad al proceso judicial del Estado, al mismo tiempo que garantiza una mayor tutela y seguridad de los derechos del procesado (CIDH Caso Barreto Leiva vs Venezuela,2009).

El Tribunal de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dentro del caso Mohammed vs Argentina (2012) ha afirmado que el derecho a apelar una resolución es una garantía fundamental que debe ser respetada dentro del debido proceso legal, con el objetivo de conceder que una sentencia desfavorable pueda ser conocida por un juez o tribunal superior. La doble conformidad judicial, que se logra mediante el acceso a un recurso que permita una revisión exhaustiva de la condena, fortalece el acto jurisdiccional del Estado y brinda mayor protección y seguridad a los derechos del acusado.

Respecto de las palabras “conforme a lo prescrito por la ley”, tipificada en el Art. 14 párrafo 5 del Pacto de San José, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dentro del Caso Leiva vs Venezuela dictó sentencia y señaló que dicha norma no deja a los estados parte el libre criterio de si permiten o no el derecho de apelar, ya que este derecho existe por sí mismo y está reconocido en el Pacto, aunque este no se encuentre reconocido en las leyes internas de un Estado. Recalca que la frase antes descrita, consiste en la redacción del procedimiento que se debe seguir para la apelación (CIDH Caso Barreto Leiva vs Venezuela,2009).

Dentro del mismo caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos expresa que, si el máximo tribunal de un Estado actúa como primera y única instancia, la carencia del derecho de revisión no queda resarcida por haber sido juzgado por dicho tribunal; por el contrario, tal procedimiento es contradictorio al pacto, excepto que el Estado Parte haya formulado una reserva que permita tal situación (CIDH Caso Barreto Leiva vs Venezuela,2009). En todas las áreas del Derecho, incluyendo lo administrativo y laboral, existen límites inquebrantables para la discrecionalidad de la administración, y uno de ellos es el respeto por los derechos humanos. Los actos de la administración deben ser regulados y que no se permita que la administración utilice el orden público como excusa para disminuir las garantías de los administrados de manera arbitraria. Por ejemplo, la administración no tiene el derecho de emitir actos administrativos sancionatorios sin asegurar que los afectados tengan el derecho a un debido proceso (Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, Corte IDH,2001).

Respecto al Art. 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte ha dejado sentado que, aunque dicha norma no prescribe directamente sobre las materias laboral, civil, fiscal y demás, dichas garantías mínimas se adoptarán a tales materias del Derecho. Por tanto, todo individuo tiene derecho al debido proceso que se aplica en materia penal, en cuanto sea aplicable a cada caso (Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, Corte IDH,2001).

Según el artículo 2 de la Convención Americana, los Estados tienen la responsabilidad de crear las normativas necesarias para garantizar que se respete los derechos establecidos en la Convención. Por lo tanto, es aún más importante que los Estados se abstengan de

aprobar leyes que limiten injustificadamente el ejercicio de estos derechos o los desconozcan, y que en caso de que existan leyes que tengan este efecto, las modifiquen o eliminen. Si no lo hacen, estarían infringiendo el artículo 2 de la Convención (Caso Hilarie, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago, Corte IDH,2002).

Una norma puede ser contradictoria con la Convención si esta no establece límites al poder discrecional concedido a la administración pública de inmiscuirse en el ejercicio de los derechos fundamentales (CIDH Caso El amparo vs Venezuela, 1997).

La Corte opina que una ley que incluya una prohibición de apelar los posibles efectos de su implementación o interpretación no puede ser considerada como una restricción legítima al derecho de los ciudadanos a un acceso verdadero y efectivo a la justicia en donde existe democracia. Según los artículos 8 y 25 de la Convención, en conjunto con los artículos 1.1 y 2, este derecho no puede ser arbitrariamente limitado, disminuido o eliminado (CIDH, Caso Trabajadores del congreso vs Perú, 2006).

En relación al artículo 7.1 de la Convención, esta Corte ha afirmado que este artículo establece de manera general el derecho a la libertad y seguridad, y los demás apartados del artículo 7 reconocen varias garantías que deben cumplirse al privar a una persona de su libertad. Esto explica por qué el impacto de la legislación interna en el derecho a la libertad es típicamente negativo, ya que permite privar o restringir la libertad. Por lo tanto, la libertad siempre se considera la regla y la limitación o restricción la excepción (CIDH, Caso González y otros vs México, 2009).

Los órganos del sistema judicial tienen la responsabilidad de garantizar la constitucionalidad y la convencionalidad. Esto implica que deben asegurarse de que las normas internas se ajusten a los estándares establecidos en la Convención Americana, dentro de los límites de sus competencias y las regulaciones procesales aplicables (CIDH, Caso Trabajadores del congreso vs Perú, 2006).

La autotutela del Estado y la mutabilidad del Derecho administrativo

La autotutela se refiere a la habilidad de la Administración para supervisar y regular sus propias acciones, permitiéndole revocar cualquier acto que viole la normativa sin requerir la intervención de un tercero (Cuenca, 2018).

El Derecho administrativo contemporáneo se distingue por su capacidad de mutar y adaptarse a las necesidades de las personas al que se dirige. Sin embargo, esto no implica un completo desconocimiento de los derechos de los individuos, sino que se busca garantizarlos a través de otras instituciones jurídicas (Cuenca, 2018).

La idea principal sobre la mutabilidad del Derecho administrativo, consiste en que las instituciones jurídicas que lo conforman pueden ser adaptadas y ajustadas a las necesidades actuales. Sin embargo, para lograr esto es necesario articular los principios y normas de manera adecuada para asegurar que la Administración proteja los derechos de los administrados (Cuenca, 2018).

Análisis

En Ecuador, la resolución que expide el Inspector del Trabajo dentro del trámite administrativo de Visto Bueno no puede ser impugnada en la vía administrativa, sino solo en la vía judicial, conforme lo dispone el Art. 183 del Código del Trabajo.

Esta norma contraviene el principio del derecho del doble conforme establecido en el Art. 76, numeral 7, literal m en la Constitución del Ecuador, y el literal h) del Art. 8 del Pacto de San José de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, ya que no permite a las partes ejercer el derecho de impugnar dicho acto administrativo.

El derecho de impugnar los actos administrativos, en sede administrativa, está consagrado en el Art. 173 de nuestra carta magna; así como también está ordenado en el Art. 217 numeral 1 del Código Orgánico Administrativo. Todo acto administrativo tiene como límites los derechos de las personas. Estos derechos no pueden ser vulnerados por ninguna norma, autoridad o institución del Estado. Uno de los deberes del Estado es brindar seguridad jurídica a las personas a través del principio del debido proceso.

El principio del doble conforme establece que una vez interpuesta la impugnación el proceso debe ser conocido por un funcionario superior de la misma institución, y no por otro funcionario que labora en una institución diferente.

El principio del doble conforme nació en materia penal, y se aplica a varias ramas del Derecho, como la administrativa, en virtud de que las sanciones penales y las sanciones administrativas comparten algo en común, esto es el poder punitivo del Estado.

Aunque la impugnación de la resolución del Visto Bueno en la vía administrativa no esté tipificada en la ley, esto no significa que el derecho de recurrir no exista, ya que el mismo existe per se, y está estipulado tanto en los convenios internacionales como en la carta magna de nuestro país.

El Estado ecuatoriano no está facultado para decidir quién puede o no ejercer el derecho de impugnación, más bien el Estado está obligado a normar el procedimiento con el que se debe ejercer este derecho de las personas como parte del desarrollo o ejercicio del debido proceso.

El Ecuador como Estado parte de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, tiene la obligación de alinear su sistema legal al de esta última, de tal manera que no se vulnere los derechos de las personas.

La resolución administrativa de Visto Bueno se convierte en un acto administrativo, el mismo que causa cambios en la situación jurídica de las personas. Entonces, ¿cómo es posible que dicho acto administrativo no pueda ser impugnado en vía administrativa cuando existe suficiente normativa constitucional y legislación orgánica para el efecto?

No debe existir en la jurisdicción ecuatoriana actos administrativos que no puedan ser impugnados ante el superior de la Administración pública que lo dictó. La Administración pública debe velar que sus instituciones garanticen la seguridad jurídica, el debido proceso y el derecho a la defensa en todos los procesos administrativos y judiciales.

Todos los actos de la administración deben estar regulados. No puede crear normas que limiten o menoscaben los derechos de las personas de forma arbitraria; así como también debe eliminar las normas que vulneren tales derechos.

Discrepando con Andrade (2019), si bien es cierto que por mandato expreso por la Ley se permite impugnar la resolución de Visto Bueno ante el Juez del Trabajo, por la vía

judicial, no es menos cierto que hacerlo así, tácitamente, niega la posibilidad de hacer la impugnación de dicho acto jurídico en la vía administrativa. Lo cual evidentemente impide ejercer el legítimo derecho a la defensa de las personas contenido dentro de la garantía del debido proceso.

También se discrepa con Narváez (2020), ya que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es un órgano de la Función Judicial que no tiene jurisdicción para conocer de asuntos laborales. Por mandato expreso de la ley -Art.183 C.T.- esta facultad le corresponde al Juez del Trabajo.

Adicionalmente se debe tener en cuenta, que las sentencias dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no pueden ser apeladas. Solo se puede interponer recurso de casación conforme lo determinado en el Art. 266 del Código Orgánico General de Procesos. Lo cual también viola el principio del doble conforme, ya que el recurso de apelación y el de casación son diferentes jurídicamente.

En nuestro país existen administraciones públicas que sí permiten impugnar actos administrativos ante el superior de la misma autoridad que lo dictó, como ejemplo tenemos los actos administrativos expedidos por cualquier órgano de la Superintendencia de Bancos, pueden ser impugnados ante el Superintendente de Bancos, previa interposición del recurso de apelación, así lo establece el Art. 73 del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero.

De igual manera, encontramos que los actos administrativos expedidos por los órganos de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros pueden ser impugnados ante el Superintendente de Compañías, Valores y Seguros, conforme lo dispone el noveno artículo sin numeración, agregado a continuación del Art. 317 de la Ley de Compañías, cuyo epígrafe expresa: *Control previo de legalidad al documento constitutivo*.

En el ámbito del Derecho municipal, los actos administrativos pueden ser impugnados en la vía administrativa ante la máxima autoridad municipal, conforme lo disponen 392 y 405 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

En el Derecho internacional, países como Colombia y Chile también consagran el principio del doble conforme en sus respectivas constituciones, lo cual refleja el compromiso que tienen los estados de garantizar a sus habitantes el derecho del debido proceso.

La supremacía jerárquica de las normas constitucionales justifica que las normas inferiores deban sujetarse a los preceptos de la Carta Magna, caso contrario carecerán de eficacia, conforme lo preceptúa el Art. 424 y el Art. 11, numeral 8, de la Constitución de la República del Ecuador –CRE-.

Las normas constitucionales irradian sobre todas las personas e instituciones. Es por ello que las actuaciones de los funcionarios públicos no pueden lesionar los derechos garantizados por la carta magna, bajo pretexto de ignorancia de normas o ausencia de la Ley, así lo establece el Art. 426 y el Art. 11 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador.

Con base en lo anterior, toda administración pública con potestad normativa debe desarrollar la misma sujetándola a lo que establece la Constitución y los Tratados Internacionales, con la finalidad de garantizar los derechos de las personas, y que estos no se vean atropellados por normas o actos administrativos, de acuerdo con el Art. 84 CRE.

Límites a los derechos fundamentales

La CIDH ha expresado su posición sobre la posibilidad de limitar válida y legítimamente los derechos, es decir que ninguno de los derechos fundamentales tiene el carácter de absoluto. Así tenemos como la libertad de culto se ve limitada por el orden público, el respeto a la moral y buenas costumbres. También la libertad de tránsito puede verse limitada por un estado de excepción.

En el plano internacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos limita el derecho normativo que tienen las administraciones públicas de los países miembros, respecto de los derechos fundamentales de las personas, de tal manera que éstas no puedan crear, modificar o extinguir normativa que vulneren o menoscaben el ejercicio de tales derechos.

La CIDH ha expresado su posición sobre los requisitos mínimos que exige a cada Estado para que esas limitaciones a los derechos sean válidas y legítimas Las limitaciones a los derechos fundamentales deben ser ordenadas por normativa lícita, motivadas por el beneficio colectivo, basándose en el interés público. Estas limitaciones deben ser justificadas, idóneas y proporcionales, de tal manera que puedan ser razonadas y razonables.

Por lo general, dichas limitaciones pueden surgir debido a la necesidad de salvaguardar otros derechos fundamentales, así como bienes y valores compartidos por la sociedad en general. Este no es el caso del principio del doble conforme, ya que no contraviene derechos fundamentales de otras personas, ni tampoco afecta bienes ni valores públicos por ser un ejercicio de puro derecho.

Sin embargo, el derecho del doble conforme también tiene límites, tales como los principios de legalidad, temporalidad y pertinencia para dar un ejemplo. Legalidad porque debe estar tipificado y regulado por la Ley. Temporalidad porque debe ser presentado en el momento procesal oportuno. Pertinencia porque debe ser presentado ante el mismo funcionario público que dictó el acto administrativo o fallo judicial.

Dentro de los límites internos y externos (Constitución y Convención Americana respectivamente) que regulan el principio del doble conforme, no existe justificación, idoneidad y proporcionalidad suficiente para haber establecido este límite legal al ejercicio libre del derecho al “doble conforme”.

Una administración pública que imponga o permita la aplicación de una limitación a un derecho fundamental que no cumpla con las condiciones mencionadas anteriormente, se aparta del marco legal, por tener una conducta ilegitima al desconocer el principio de servicio que debe tener el Estado hacia las personas.

Conclusiones

La limitación al principio del doble conforme que impide impugnar la resolución de Visto Bueno en la vía administrativa no es razonada ni razonable. Esta norma afecta los

atributos del derecho de recurrir en virtud de que le quita lo que le es intrínseco, privándolo del dominio a su propietario al no poder ejercerlo legítimamente.

No es razonable que una norma inferior -Art. 183 C.T.- esté por encima de la norma suprema -Art. 173 CRE.-. Tampoco es razonable que una norma fuese creada para violentar el debido proceso al restringir el derecho de defensa de una persona en el ámbito administrativo.

El Estado ecuatoriano, aplicando el principio de autotutela, debe crear normas adjetivas que, en armonía con las normas internacionales, constitucionales y legales, permitan ejercer el principio del doble conforme en el caso materia de la presente investigación.

Referencias bibliográficas

Andrade J., (2019). La doble instancia administrativa y el derecho constitucional al trabajo. p.11. https://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/9935

Campos M., (2018). Más normas, menos seguridad: el problema de la seguridad jurídica en todo proceso de reforma. p.118. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6480483

Canales L., Duartes E. y Cuarezma S., (2018). El debido proceso como un derecho humano, p. 26, 27. https://www.inej.net/publicaciones/el-debido-proceso.pdf

Cuenca S. (2018). El recurso extraordinario de revisión frente a actos administrativos que generan derechos subjetivos a favor de los administrados. p. 73, 79, 93.

Flores J. y Aguirrezabal M., (2022). Impugnación de los actos administrativos y el contencioso-administrativo de reclamación. Revista de Derecho Administrativo Económico, Nº 35, p.215.

Gonzalez X., (2022). Test de razonabilidad y proporcionalidad: debido proceso desde la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Estado Plurinacional de Bolivia Tribuna Jurídica Revista Científica, Vol. 3 Nro. 3, enero 2022, p. 128, 129.

Hernández L., (2020). Doble instancia y doble conforme. Antecedentes y estado actual en el derecho procesal penal colombiano y países latinoamericanos. p.13 https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/17039

Longo D. (2020). La inconstitucionalidad de la falta de doble conforme en los procesos contenciosos administrativos. p. 5. https://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/9395/1/128407.pdf

Manilli P., (2019). La seguridad jurídica en el derecho constitucional comparado. p. 286. file:///C:/Users/jcdel/Downloads/Dialnet-SeguridadJuridicaEnElDerechoConstitucionalComparad-7417180%20(1).pdf.

Meléndez, V., Vásquez D. (2021). La vulneración al principio del doble conforme en las contravenciones de tránsito que no impliquen a la privación de la libertad. Pol. Con. (Edición núm. 54) Vol. 6, No 1 Enero 2021, p.946, 957.

Narváez L., (2020). Análisis de la naturaleza jurídica y el tratamiento del visto bueno en la fase de impugnación; en divergencia con el acto administrativo. p.42, 61, 92. https://dspace.utpl.edu.ec/handle/20.500.11962/26858

Palma, J. (2021). Derecho a la defensa en el procedimiento administrativo. Revista Científica, Cultura, Comunicación y Desarrollo, 6 (1), p.121.

Pilamunga J., (2022). El recurso de apelación en las medidas cautelares y el derecho al doble conforme p. 14. https://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/14720/1/UA-DER-PDI-040-2022.pdf

Rodríguez I., y Erazo J. (2020). Procedimiento administrativo de visto bueno: Enfoque Constitucional a la seguridad jurídica y al debido proceso. Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas. Año V. Vol. V. N°1. Edición Especial, p.215.

Valdivieso Riofrío, M. A. (2022). Violación al principio del doble conforme en el proceso contencioso administrativo y creación de organismo estatal resolutorio para el recurso de apelación (Bachelor's thesis, Guayaquil: ULVR, 2022.), pag. 5, 38.

Villacrés J. y Pazmay S., (2021). Derecho constitucional a la seguridad jurídica de los ciudadanos en el Ecuador Pol. Con. (Edición núm. 58) Vol. 6, No 5, Mayo 2021, pag. 1229.

Villacreses G., Marroquín M., y Bermeo G., (2019). Inconstitucionalidad de la inapelabilidad de los laudos en Ecuador. USFQ LAW REVIEW Volumen VI, p.263.

Corte Constitucional

Corte Constitucional, caso No. 0187-09-EP, sentencia No. 058-10-SEP-CC, (2010). p.22, 23.

Corte Constitucional, sentencia No. 1268-20-EP/22, caso No. 1268-20-EP (2022). p.8.

Corte Constitucional, sentencia No. 987-15-EP/20, caso No. 987-15-EP (2020). p.13.

Corte Constitucional, Caso No. 1396-21-EP, sentencia No. 1396-21-EP/22, (2022). p.4,5.

Corte Interamericana De Derechos Humanos

CIDH Caso Barreto Leiva vs Venezuela (2009), p. 18, 19.

CIDH Caso Mohammed vs Argentina (2012), p. 31.

CIDH Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, (2001). p. 87, 92

CIDH Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, (2001) p. 40

CIDH Caso Hilarie, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago (2002). p. 46

CIDH Caso El amparo vs Venezuela, 1997. p. 21

CIDH, Caso Trabajadores del congreso vs Perú, 2006. p. 42, 47.

CIDH, Caso González y otros vs México, 2009. p.67.

Normativa nacional

Código Orgánico Administrativo.

Código Orgánico General de Procesos.

Código Orgánico Monetario y Financiero.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Código del Trabajo.

Constitución de la República del Ecuador.

Ley de Compañías.

Normativa internacional

Constitución de la República de Colombia.

Constitución de la República de Chile.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.