



Legalidad y seguridad jurídica: Vulneración en la Boleta Única de Notificación del Ministerio del Trabajo

Legality and legal security: Violation of the Single Notification Ballot of the Ministry of Labor

Legalidade e segurança jurídica: Violação do Boletim Único de Notificação do Ministério do Trabalho

ARTÍCULO ORIGINAL

Ruth Elizabeth Castillo Valdez
ruthcastillovaldez@gmail.com

Edward Fabricio Freire Gaibor
effreireg@ube.edu.ec



Universidad Bolivariana del Ecuador. Durán, Ecuador

Escanea en tu dispositivo móvil
o revisa este artículo en:

<https://doi.org/10.33996/revistalex.v9i28.306>

Artículo recibido: 11 de noviembre 2024 / Arbitrado: 18 de diciembre 2024 / Publicado: 1 de abril 2025

RESUMEN

Los principios de legalidad y seguridad jurídica emergen como pilares fundamentales en el sistema jurídico ecuatoriano, en especial en el debido proceso administrativo del ejercicio de la Boleta Única de Notificación. El objetivo de esta investigación es analizar si la carencia de una normativa clara para sustanciar el trámite de la Boleta Única de Notificación afecta la transparencia y equidad de los procedimientos administrativos laborales. Para esto, se recurrió a un enfoque de investigación mixto, combinando análisis cuantitativo y cualitativo, se realizó una investigación de tipo documental. Se escogió como instrumentos de recolección de datos: encuestas diseñadas con el esquema de escala ordinal cualitativa y entrevistas semiestructuradas. Como resultado, se encontraron ambigüedades procesales y vacíos legales que favorecen la arbitrariedad administrativa. La investigación concluye que es necesario establecer un marco regulador específico que garantice la transparencia y la previsibilidad en estos procedimientos para contribuir al fortalecimiento del estado de derecho.

Palabras clave: Boleta única de notificación; Debido proceso administrativo; Legalidad; Procedimientos administrativos laborales; Seguridad jurídica

ABSTRACT

The principles of legality and legal certainty emerge as fundamental pillars in the Ecuadorian legal system, especially in the due administrative process of the exercise of the Single Notification Ballot. The objective of this research is to analyze whether the lack of clear regulations to substantiate the Processing of the Single Notification Ballot affects the transparency and equity of administrative labor procedures. For this, a mixed research approach was used, combining quantitative and qualitative analysis, a documentary-type investigation was carried out. The data collection instruments were chosen: surveys designed with the qualitative ordinal scale scheme and semi-structured interviews. As a result, procedural ambiguities and legal loopholes were found that favor administrative arbitrariness. The research concludes that it is necessary to establish a specific regulatory framework that guarantees transparency and predictability in these procedures to contribute to strengthening the rule of law.

Key words: Single notification ticket; Administrative due process; Legality; Labor administrative procedures; Legal security

RESUMO

Os princípios da legalidade e da segurança jurídica surgem como pilares fundamentais no ordenamento jurídico equatoriano, especialmente no devido processo administrativo do exercício do Voto Único de Notificação. O objetivo desta pesquisa é analisar se existe falta de regulamentação clara para fundamentar o Processamento do Boletim Único de Notificação afeta a transparência e a equidade dos procedimentos administrativos trabalhistas. Para isso, utilizou-se uma abordagem de pesquisa mista, combinando análise quantitativa e qualitativa, foi realizada uma investigação do tipo documental. Os instrumentos de coleta de dados escolhidos foram: pesquisas elaboradas com esquema de escala qualitativa ordinal e entrevistas semiestructuradas. Como resultado, foram encontradas ambigüedades processuais e lacunas legais que favorecem a arbitrariedade administrativa. A pesquisa conclui que é necessário estabelecer um marco regulatório específico que garanta transparência e previsibilidade nestes procedimentos para contribuir para o fortalecimento do Estado de Direito.

Palavras-chave: Ticket de notificação único; Devido processo administrativo; Legalidade; Procedimentos administrativos trabalhistas; Segurança jurídica

INTRODUCCIÓN

El sistema jurídico ecuatoriano se fundamenta en un conjunto de normas y principios destinados a fomentar un entorno socio-político que garantice la resiliencia del sistema de protección de derechos ante contingencias o dinámicas sociales cambiantes y el funcionamiento democrático del Estado de Derecho. En este contexto, el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica emergen como pilares fundamentales que rigen la actuación de las autoridades y la administración pública, asegurando que todas las actuaciones estatales se realicen en estricto cumplimiento del marco regulador vigente y en respeto a los derechos de los individuos.

Conforme a lo establecido, el Código Orgánico Administrativo, COA (Asamblea Nacional del Ecuador, 2023) en el artículo 14, el principio de legalidad se percibe una evolución hacia el principio de juridicidad, donde la motivación actúa como límite entre la discrecionalidad y la arbitrariedad. Si bien la ley permite, en ciertos casos, la discrecionalidad del funcionario público, esta debe ejercerse dentro de ciertos límites jurídicos y técnicos, tales como la razonabilidad, finalidad, buena fe e igualdad (Moreta, 2019).

El principio de seguridad jurídica y confianza legítima protege a los administrados frente a modificaciones intempestivas por parte de la Administración, el desconocimiento de los antecedentes, y busca proporcionar certeza y previsibilidad en las actuaciones justificaron la participación de las partes en una actividad o en la reivindicación de ciertas condiciones o reglas aplicables a su relación con las autoridades, podría generar una inconsistencia con sus propias actuaciones y cuestionar la presunción de buena fe. Es precisamente para prevenir esta situación que el principio de legalidad vincula los principios constitucionales de seguridad jurídica, garantizando la coherencia y transparencia en el actuar de las partes, ya que asegura que las normas no se cambien arbitrariamente, por ende, que su aplicación sea predecible y consistente. Esto incluye el respeto a la jerarquía normativa, donde cada norma debe estar subordinada a las de rango superior y debe ser aplicada en consonancia con el marco legal existente. La prolongación razonable de las normas jurídicas también contribuye a esta estabilidad, permitiendo que los ciudadanos y las instituciones puedan planificar y actuar con la certeza de que las reglas del juego no cambiarán de manera inesperada.

Entre los problemas recurrentes que afectan la seguridad jurídica se encuentra la emisión de reglamentos, protocolos internos o incluso “modos de proceder” ampliamente replicados por los

funcionarios públicos del ministerio en Ecuador. Contexto que propicia un entorno de incertidumbre en el que las normas pueden ser cambiadas o reinterpretadas sin un proceso legislativo adecuado, afectando de manera arbitraria los derechos y obligaciones de los individuos.

Para Ramírez Jurado (2022) el Debido Proceso, lejos de ser un concepto simple, posee una doble vertiente, procesal y sustancial. La dimensión procesal exige la existencia de órganos jurisdiccionales independientes y la incorporación en el ordenamiento jurídico de procedimientos claramente definidos que restrinjan la actuación arbitraria de los administradores de justicia. Este marco es esencial para asegurar la igualdad ante la ley y garantizar que las decisiones judiciales sean razonables, motivadas y basadas en normas preexistentes. La dimensión sustancial, por su parte, se enfoca en el respeto a los derechos a la defensa y a la igualdad ante la ley, los cuales son garantías constitucionales inherentes al Estado de derecho.

Por consiguiente, el artículo 33 del COA establece que las personas tienen derecho a un procedimiento administrativo ajustado a las previsiones del ordenamiento jurídico (Asamblea Nacional del Ecuador, 2023). Así, la ausencia de un marco normativo específico, como en el caso de la Boleta Única de Notificación del Ministerio de Trabajo, ejemplifica los riesgos de la discrecionalidad administrativa y la vulneración de la seguridad jurídica.

Previamente, en su trabajo titulado "Los Reclamos Administrativos Laborales y la Implementación de su Procedimiento en el Código de Trabajo", Toala Véliz (2020) aborda la problemática de los reclamos administrativos laborales en Ecuador, enfocándose en la ausencia de un procedimiento claro y definido en el Código de Trabajo. A pesar de los esfuerzos por mejorar la seguridad jurídica de los trabajadores mediante leyes y normas protectoras, los procedimientos administrativos laborales son ineficaces y carecen de claridad, lo que genera incertidumbre y vulnera los derechos de los trabajadores. No obstante, no se analiza el impacto de estas carencias en el empleador.

La denominación "Boleta Única de Notificación" surgió en la práctica del Ministerio del Trabajo. Hace referencia a un tipo de procedimiento administrativo generado en el Sistema Nacional de Control de Inspectores (SINACOI) como una de las opciones habilitadas para los inspectores del trabajo al momento de gestionar una denuncia laboral y del que no existe registro o información disponible.

Actualmente el trámite de “Boleta Única de Notificación” apenas es mencionado en el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2023-112 que reforma el estatuto orgánico del Ministerio del Trabajo y en el art. 11 del acuerdo ministerial No. MDT-2022-235.

De este modo se verifica la ausencia de un régimen jurídico específico para este trámite, lo cual plantea serias interrogantes sobre la legitimidad y validez de las notificaciones realizadas mediante este medio, así como sobre el alcance de las decisiones adoptadas en base a dichas notificaciones, especialmente cuando este trámite administrativo puede dar lugar a un procedimiento sancionador.

En tal sentido, la ausencia de un marco normativo específico para la Boleta Única afecta, por una parte, a los trabajadores; y, por otra, a los empleadores que, al no contar con procedimientos previsibles, se enfrentan a la posibilidad de sanciones arbitrarias que limita su capacidad de cumplir adecuadamente con sus obligaciones laborales.

La primera notificación en el procedimiento administrativo es el símil a lo que en materia procesal judicial conocemos como “citación”. El acto solemne de la notificación es equiparable a la citación, tal como lo define Moreta (2019). No obstante, esta no es una simple formalidad, sino una diligencia esencial en el procedimiento que garantiza el derecho a la defensa del interesado. Por tanto, la ausencia de notificación es motivo de nulidad del procedimiento (Moreta, 2019).

La Corte Constitucional del Ecuador ha enfatizado en varias sentencias, incluyendo la Sentencia No. 740-12-EP/20, la importancia de las garantías procesales propias e impropias en el debido proceso. En dicha sentencia, se determinó que la inobservancia de procedimientos establecidos y la vulneración de derechos procesales fundamentales constituyen motivos suficientes para declarar la nulidad de un proceso.

Por lo cual, a través de esta investigación se analiza si la carencia de una normativa clara para sustanciar el trámite de la Boleta Única de Notificación afecta la transparencia y equidad de los procedimientos administrativos laborales, así como, si compromete el debido proceso y los derechos fundamentales de los ciudadanos involucrados. Para ello, el estudio se centrará en examinar el conjunto de disposiciones legales relacionadas con este procedimiento administrativo laboral, identificar lagunas jurídicas en la aplicación de la Boleta Única de Notificación, para evaluar y comprender los efectos prácticos de la falta de regulación sobre los derechos de los trabajadores y empleadores.

MÉTODO

La investigación adoptó un enfoque mixto que combinó elementos cualitativos y cuantitativos. Este enfoque permitió abordar de manera integral los aspectos teóricos y empíricos, a través de un diseño analítico-deductivo.

El estudio se centró en el análisis del debido proceso de la Boleta Única de Notificación en los procedimientos administrativos laborales, que compromete los derechos fundamentales de los ciudadanos involucrados, para ello se realizó una investigación de tipo documental, que analizaron casos relevantes, textos legales y doctrinarios. Se escogió como instrumentos de recolección de datos: encuestas diseñadas con el esquema de escala ordinal cualitativa que grada las respuestas en 5 niveles adaptadas al objetivo de la pregunta, y se realizaron entrevistas semiestructuradas con abogados de práctica laboral administrativa, funcionarios del Ministerio de Trabajo y otros actores relevantes en el ámbito de los procedimientos administrativos laborales. Estas entrevistas permitieron explorar las opiniones, percepciones y experiencias de los participantes en relación con el trámite de la Boleta Única. La selección de los documentos se basó en su relevancia para el tema central de la investigación.

En este punto se consideró el total de servidores públicos del Ministerio del Trabajo, jueces a nivel nacional y docentes investigadores de derecho, abogados especializados en derecho laboral de alta experiencia, hecho lo cual se establecieron criterios de inclusión que circunscribieran dicho universo a aquellos servidores públicos del Ministerio del Trabajo de Guayaquil que fueran profesionales de tercer nivel graduados de Derecho y que cumplieran funciones como Inspectores de trabajo y/o en el área Jurídica del Ministerio del Trabajo Guayaquil; Jueces en funciones de la unidad judicial de Trabajo de Guayaquil; y, docentes-investigadores en derecho laboral en Guayaquil. Se escogió el método de muestreo no aleatorio por cuota para determinar la representación proporcional de cada subgrupo en la muestra estratificada, con base en la distribución porcentual de cada grupo dentro de la población total.

Se optó por un diseño metodológico no experimental de tipo transversal justificado por la naturaleza descriptiva y exploratoria de la investigación. El alcance de esta investigación es exploratoria y descriptiva en su introducción, correlacional en la discusión que expone y explicativa hacia el final del trabajo investigativo.

Sin embargo, la investigación enfrentó limitaciones sustanciales debido al escaso desarrollo doctrinal previo sobre este tema específico, falta de sentencias relevantes que analicen casos similares. Debido a esta falta de antecedentes, se espera que este trabajo de investigación contribuya de manera significativa al análisis y perfeccionamiento de este campo, proporcionando una base para futuras investigaciones y discusiones académicas.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Alcance de los principios de Legalidad y Seguridad Jurídica en el procedimiento administrativo

La legitimidad de las leyes y su respeto están fundamentados en la voluntad colectiva de quienes integran la sociedad. Corresponde a los ciudadanos establecer las condiciones de su realidad, así como la participación democrática en la creación y aplicación de las leyes (Villacres-López y Pazmay-Pazmay, 2021).

Moreta (2019) recoge el criterio de Galván, Gallardo y Avedillo (2016) cuando señala que el principio de juridicidad, conocido como de legalidad objetiva, se refiere de manera contundente a la aplicación razonada y jerárquica de los grandes principios jurídicos como la justicia y la equidad.

La Constitución de la República, en el artículo 76 establece que todo proceso donde se determinen derechos y obligaciones -de cualquier índole- debe asegurar el derecho al debido proceso. Este artículo especifica que solo se puede juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con «observancia del trámite propio de cada procedimiento». Esta disposición no solo reafirma el principio de legalidad, sino que igualmente vincula este principio con el derecho a la seguridad jurídica. El artículo 82 de la misma norma garantiza que el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes.

Villacres-López et al. (2021) menciona que Fabián Corral (2014) desarrolla el concepto de seguridad jurídica como un valor social y un elemento característico de la cultura jurídica. Según Corral, la seguridad jurídica va más allá de ser un mero principio técnico; implica un derecho humano fundamental,

inalienable y de alto nivel, a disponer de un sistema normativo, una conducta judicial y una práctica administrativa y del poder que sean estables.

Mención al debido proceso administrativo y su observancia en los procedimientos administrativos laborales

El Debido Proceso ha sido tradicionalmente concebido como un derecho exclusivo de los seres humanos, la evolución actual de la actividad económica y social ha extendido el reconocimiento de este derecho a las personas jurídicas. Con el tiempo, las figuras jurídicas ficticias, mejor organizadas, han adquirido un rol relevante en la actividad económica del estado. Esta extensión del Debido Proceso a las personas jurídicas es vista como una consecuencia lógica e indispensable para el logro de los fines empresariales, asegurando que las empresas puedan operar en un marco de justicia y equidad (Ramírez Jurado, 2022).

El principio de legalidad, establecido en el artículo 76, ordinal 3 de la Constitución de 2008, dispone que sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento (Asamblea Constituyente, 2008). El Debido Proceso, como derecho, implica que la función jurisdiccional sea ejercida exclusivamente por el Estado, pero que existan órganos independientes que garanticen que las decisiones respeten las leyes y procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico.

Boleta Única de Notificación. Inexistencia de límites procesales en la emisión de la boleta

Los acuerdos ministeriales revisados y el MDT-2022-236, revelan que la Boleta Única es uno más de los procedimientos previstos en el Ministerio del Trabajo. Lo cual deja abierta la interrogante sobre qué es la Boleta Única según el Ministerio del Trabajo, bajo qué condiciones se emite, qué ámbito de aplicación contempla, qué procedimiento sigue, qué sanciones tiene y qué marco jurídico le resulta aplicable.

Ante la carencia conceptual y legal oficial del trámite “Boleta Única de Notificación”, más allá de su ligera mención de existencia en los acuerdos ministeriales previamente mencionados, cabe señalar que la práctica laboral muestra que esta puede entenderse como el procedimiento administrativo donde

el Ministerio del Trabajo sustancia el conocimiento del presunto agravio laboral presentado por el trabajador o ex trabajador; y, a través del cual, acude al ente rector con el objetivo de que por su intervención se llame a comparecer a la parte empleadora o ex empleadora, para que responda y/o justifique los cargos interpuestos en su contra.

El procedimiento generalmente utilizado consiste en que el trabajador o ex trabajador, se acerque a las dependencias del Ministerio del Trabajo con un documento reducido a escrito, debidamente firmado por él, donde detalle las circunstancias vulneradoras de sus derechos laborales. El funcionario del Ministerio ingresa al sistema SINACOI y genera un documento denominado “Boleta Única de Notificación”, acta que viene identificada con un número de trámite y dotada de una redacción estándar aplicable a todo tipo de denuncia, en tanto es una especie de formato emitido por el sistema, en cuyo cuerpo se le solicita diversos documentos que acrediten el cabal cumplimiento de pago de obligaciones laborales del último trimestre del denunciante.

Inicialmente las Boletas Únicas se emitían a lo largo del territorio nacional pero actualmente, se ha restringido su uso a cantones con menor número de habitantes. Así mismo, existen dependencias donde el “protocolo” señala que la citación se realizará con acompañamiento de la Policía Nacional.

Implicaciones jurídicas y prácticas de la falta de un procedimiento claro y definido

La notificación es un acto procesal cuyo propósito es informar al interesado sobre el contenido del acto administrativo. A través de esta, el acto administrativo adquiere validez, ya que solo puede producir efectos después de que se ha llevado a cabo esta notificación. De ello resulta que el acto de notificar no es una actuación sin importancia dentro del procedimiento administrativo sancionador y, por lo tanto, que sea el propio trabajador interesado quien lleve a cabo la notificación, una acción capaz de producir efectos legales significativos y de la cual no se registra ninguna constancia de veracidad o formalidad procesal.

El artículo 164 del COA establece que la primera notificación de las acciones de las administraciones públicas se efectuará de manera personal, o a través de boletas, o a través de canales de comunicación. Esto refleja el orden de prelación en los métodos de notificación.

De esta manera, la apertura de un procedimiento administrativo con el incumplimiento de normas expresas, como es la correcta notificación, no solo es ilegal, sino que viola las garantías impropias, afectando la legitimidad y la eficacia de las decisiones administrativas.

Por su relevancia para la investigación se escogieron dos casos de estudio en relación con la transgresión tanto del principio de legalidad como de la seguridad jurídica:

Boleta Única de Notificación No. 672347 de la Inspectoría del Trabajo de Chimborazo

En el caso de fecha 29 de septiembre de 2023, la ex trabajadora presentó una denuncia ante el Ministerio del Trabajo, señalando despido intempestivo y adeudos por décimo tercero y vacaciones del último periodo. Dentro del formulario, en la sección "Información del Patrono", indicó que su empleador era una empresa y anotó los nombres de la persona natural que actuaba como representante legal.

Se emitió la Boleta de Notificación No. 672347 con estos datos y el inspector le entregó dicho documento a la ex trabajadora. La ex trabajadora contactó a la Policía Nacional para la entrega de la boleta. El agente policial se acercó a la sucursal de la empresa, donde la persona presente manifestó desconocer el asunto alegando que todos los trámites se realizan en la matriz en Guayaquil. El policía se retiró y elaboró un parte que fue ingresado al expediente por ventanilla.

Posteriormente, el Inspector emitió providencia indicando la no comparecencia de la parte denunciada, "pese a estar notificada conforme al parte policial". El Inspector consideró que la parte denunciada había sido notificada por medio de la parte denunciante "conforme lo dispone el Código Orgánico Administrativo en su artículo 171", que contempla la notificación por "gestión directa o delegada".

La parte denunciada posteriormente compareció, y tras realizar todas las alegaciones pertinentes en derecho para ejercer su defensa, el procedimiento de denuncia se detuvo sin que el Inspector emitiera una Resolución final.

Boleta Única de Notificación No. 502484 de la Inspectoría del Trabajo de Loja

Este caso derivó en una acción de protección presentada por el empleador que permite revisar los argumentos de defensa del Ministerio del Trabajo ante las irregularidades del caso.

Ante esto el demandante interpuso recurso de Apelación que se resolvió del siguiente modo: La Corte también reconoció que la parte empleadora no había sido escuchada adecuadamente sobre los hechos que dieron lugar a la sanción. Se resolvió aceptar la apelación presentada por el accionante, revocar la sentencia inicial, y declarar que la resolución de sanción violó el derecho al debido proceso y la seguridad jurídica de la Fundación. Como medida de reparación, se dejó sin efecto la resolución Nro. MDT-DRTSP7-2018-0624-R4-DC y todas las acciones derivadas de dicha resolución.

Desafíos y necesidades de regulación de la Boleta Única de Notificación

La Boleta, tal como se ha analizado a lo largo de este artículo, presenta varios desafíos jurídicos y procedimentales que requieren atención urgente para salvaguardar los derechos de los administrados y asegurar la validez de las acciones de la administración. La carencia de criterios de aplicabilidad para su emisión y sustanciación, crean un vacío legal que permite a los funcionarios actuar con discrecionalidad. La práctica ha demostrado que los procedimientos asociados con la emisión de la Boleta Única de Notificación son inconsistentes y revelan una marcada tendencia a utilizarla como un instrumento Ad Hoc para imponer multas pecuniarias sin ordenamiento legal sólido, con un enfoque punitivo más que de búsqueda de justicia y resolución equitativa de los conflictos laborales.

Es imprescindible que el Ministerio del Trabajo desarrolle y promulgue un Acuerdo Ministerial específico que regule de manera detallada el uso y aplicación de la Boleta Única de Notificación, tal como lo ha hecho con las inspecciones laborales en el Acuerdo Ministerial No. MDT-2023-140. Este marco debe incluir definiciones claras, procedimientos específicos y criterios de procedibilidad para su emisión y sustanciación en observancia de los principios del debido proceso, incluyendo el derecho a la defensa, legalidad, seguridad jurídica e imparcialidad.

La regulación debe promover la transparencia en las actuaciones administrativas, esto incluye la publicación de procedimientos y criterios utilizados por los funcionarios del Ministerio de Trabajo. Otro aspecto relevante radica en la necesidad que los funcionarios reciban una formación y capacitación adecuadas. Esto garantizará que actúen con conocimiento de causa y en estricto cumplimiento de la ley.

Análisis e interpretación de resultados

Los casos sujetos a estudio revelaron una vulneración del principio de legalidad y seguridad jurídica. En el primer caso corresponde resaltar que la ex trabajadora no era la persona idónea para realizar la notificación, esta responsabilidad recae en las autoridades competentes del Ministerio del Trabajo, quienes a su vez deben velar por la aplicación de la ley de conformidad con los artículos de la notificación para personas naturales o jurídicas. La incorrecta aplicación del artículo 171 del COA, que contempla la notificación por gestión directa o delegada, es inapropiada en este contexto

En la especie, al permitirse que la notificación sea realizada por la trabajadora y al considerar válido el parte policial en lugar de una notificación formal y adecuada, se incurrió en un error grave que afectaba la legitimidad del proceso; más, cuando al ser confrontado por la parte denunciada, el Inspector decide detener el procedimiento sin emitir una resolución final. Circunstancia que inclusive privó a la trabajadora denunciante de una respuesta expresa a su denuncia, lo cual es una violación directa al derecho de tutela judicial efectiva y al principio de celeridad y eficacia en los procedimientos administrativos.

En el segundo caso, se evidencia que el Ministerio del Trabajo sostiene estar facultado para notificar a cualquier persona dentro del centro de trabajo, pese a incurrir en un grave desentendimiento de la norma procesal, la situación se agravó cuando se procedió a la imposición de una multa sin haberse tenido en cuenta la comparecencia del empleador denunciado.

En cuanto a los resultados obtenidos de las encuestas aplicadas a las unidades de investigación entre profesionales con suficiente experiencia y funcionarios del Ministerio del Trabajo, coinciden que el trámite de Boleta desentona con el sustento normativo dispuesto en el COA, carece de claridad y precisión procesal; mostrándose en la Tabla 1.

Tabla 1. Resultado del procesamiento de las encuestas.

Aspectos	Resultados				
	Alta	Media	Baja	Muy baja	Disparidad
Claridad en la descripción de los pasos durante la emisión y sustanciación		x	x		
Previsibilidad del procedimiento respecto del agravo denunciado			x	x	
Porcentaje de normas específicas emitidas para las Boletas		x		x	

Aspectos	Resultados				
	Alta	Media	Baja	Muy baja	Disparidad
Frecuencia de quejas o denuncias administrativas relacionadas con la Boleta	x	x			
Frecuencia de vulneración de derechos en el trámite de Boleta		x			
Estructura y contenido de la Boleta respecto del agravo denunciado		x			
Frecuencia de actualización de la normativa específica					x
Capacitaciones a los funcionarios del Ministerio del Trabajo					x

Discusión

Las percepciones sobre las relaciones laborales han cambiado drásticamente en las últimas décadas. La relativa facilidad de acceso a información instruida en derecho promovida en redes sociales ha reducido la brecha de desconocimiento entre los trabajadores, aunque persisten desafíos. Si hoy en día el porcentaje de la población trabajadora que desconoce para quién trabaja, supera al que se encuentra debidamente informado, esto debería ser señal de alarma para los actores y activistas relevantes de la sociedad, principalmente desde el rol que desempeña el Ministerio del Trabajo. Resalta la urgencia de fomentar la educación y capacitación constante de la clase trabajadora que permita obtener, no solo mano de obra mejor calificada, sino más consciente de sus derechos, deberes y del modo en que debe ejercitarlos.

La complejidad creciente de las relaciones laborales demanda marcos legales igualmente complejos y detallados. El propio Ministerio del Trabajo ha evidenciado esta necesidad a través de la evolución normativa verificada en los últimos dos años.

La falta de un marco legal claro y específico para la Boleta Única y la discrecionalidad en su aplicación representan serias amenazas para la legalidad y la seguridad jurídica. La evolución de la normativa laboral debe ir acompañada de una correcta implementación y aplicación de las disposiciones legales, garantizando que los procedimientos administrativos sean justos, transparentes y efectivos, protegiendo adecuadamente los derechos de todos los actores involucrados en el ámbito laboral.

Dado lo expuesto, una solución viable que supliría esta laguna legislativa es la promulgación de un acuerdo ministerial que regule los procedimientos administrativos sancionadores que se originen por denuncia laboral que no aborde los contenidos en el Acuerdo Ministerial MDT-2020-244. Propuesta

percibida por las unidades de investigación consultadas, como una opción efectiva a la problemática planteada.

El Ministerio del Trabajo carece de un marco jurídico previo, claro y público que regule los procedimientos aplicados contra empleadores que han violentado derechos laborales de sus trabajadores. Los trámites de Boleta Única de Notificación, son puestos en marcha, mayoritariamente ocasionan una revisión exhaustiva de documentos justificativos de cumplimiento de obligaciones patronales, carecen de norma que delimite tanto el procedimiento como aplicabilidad de los instrumentos conforme el origen de su emisión.

El sector empleador urge de certeza legal en sus relaciones contractuales patronales y el sector trabajador merece respuestas ágiles que den solución a sus conflictos laborales, puesto que, ninguna multa ni imposición gravosa al empleador le beneficia directamente, al contrario, podría ser una causal de disuasión que afecta la toma de decisiones.

CONCLUSIONES

El principio de legalidad se percibe como una evolución hacia el principio de juridicidad, donde la motivación actúa como límite entre la discrecionalidad y la arbitrariedad. La estabilidad normativa es esencial para la seguridad jurídica y con ello la evolución actual de la actividad económica y social ha llevado al reconocimiento del Debido proceso a personas naturales y también jurídicas.

El estudio realizado demuestra que existe una violación del principio de legalidad y de seguridad jurídica en el trámite de Boleta por insuficiencia de norma previa, pública y clara, lo cual tributa a la percepción de poca previsibilidad del desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, respecto al agravio laboral denunciado.

Finalmente, se realizó una propuesta de elaboración de un Acuerdo Ministerial emitido por el Ministerio del Trabajo, como organismo competente de vigilancia del cumplimiento de las obligaciones patronales, que conceda sustento normativo aplicable a la Boleta Única de Notificaciones como procedimiento administrativo sancionador, de modo tal que se respeten los principios de legalidad y de seguridad jurídica.

CONFLICTO DE INTERESES. La autora declara que no existe conflicto de intereses para la publicación del presente artículo científico.

REFERENCIAS

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2021). Constitución de la República del Ecuador, CRE. 449. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial, celebrada el 25 de 01 de 2021.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2023). Código Orgánico Administrativo, COA. 31. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial, celebrada el 14 de 03 de 2023.
- Castro Estrada, Á. (2008). Impulso al fortalecimiento de la legalidad administrativa en el sector laboral. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, (7), 59-76. <https://www.redalyc.org/pdf/4296/429640262003.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC. (2024). Boletín técnico N° 01-2024-REEM. Registro Estadístico de Empresas 2023. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Economicas/Registro_Empresas_Establecimientos/2023/Semestre_I/Boletin_REEM_2023.pdf
- Ministerio del Trabajo. (2022). Acuerdo Ministerial. (MDT-2022-241). Quito, Pichincha, Ecuador.
- Ministerio del Trabajo. (2022). Acuerdo Ministerial. (No. MDT-2022-235). Quito, Pichincha, Ecuador.
- Monar Viña, E. (2016). La denuncia por agravio laboral en instancia. Guayaquil, Guayas, Ecuador: Universidad Católica Santiago de Guayaquil. <http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/5839/1/T-UCSG-POS-MDP-60.pdf>
- Moreta, A. (2019). Procedimiento administrativo y sancionador en el COA. Quito. doi:978-9942-36-009-0: 12-03-2019
- Ramírez Jurado, C. (2022). El derecho al debido proceso y la tutela judicial efectiva de las personas jurídicas en el derecho constitucional ecuatoriano. *Revista Dilemas Contemporáneos, Educación, Política y Valores*. <https://dilemascontemporaneoseduccionpoliticayvalores.com/index.php/dilemas/article/view/3310>
- Toala Véliz, K. X. (2020). Los reclamos administrativos laborales y la implementación de su procedimiento en el código de trabajo. Ambato, Tungurahua, Ecuador: Universidad regional autónoma de los Andes. <https://n9.cl/ippf>.
- Toral Cisneros, M. (2023). La citación: Problemas que se presentan desde una óptica práctica. Cuenca, Azuay, Ecuador: Universidad del Azuay. <https://dspace.uazuay.edu.ec/bitstream/datos/13220/1/18746.pdf>
- Villacres López, J., y Pazmay, S. (2021). Derecho constitucional a la seguridad jurídica de los ciudadanos en el Ecuador. *Polo del Conocimiento*, 1222-1233. file:///C:/Users/HP/Downloads/Dialnet-DerechoConstitucionalALaSeguridadJuridicaDeLosCiud-8016948.pdf

ACERCA DE LOS AUTORES

Ruth Elizabeth Castillo Valdez. Abogada, Universidad de Guayaquil. Máster en Derecho del Trabajo y la Seguridad Social por la UNIR. Máster en Derecho Procesal por la UBE, Ecuador.

Edward Fabricio Freire Gaibor. Abogado de los Juzgados y Tribunales, Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil, Ecuador. Magister en Derecho con mención en Derecho Procesal, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Ecuador. Ejercicio de la profesión entre el sector público y privado, y experiencia docente en pregrado y postgrado de la Universidad Bolivariana del Ecuador.