




Perspectivas jurídicas sobre la inconstitucionalidad de la apelación del acuerdo ministerial MDT-2024-041 en Ecuador

Legal perspectives on the unconstitutionality of the appeal of ministerial agreement MDT-2024-041 in Ecuador

Perspectiva jurídica sobre a inconstitucionalidade do recurso de apelação previsto no acordo ministerial MDT-2024-041 no Equador

ARTÍCULO ORIGINAL

 **Marilin Isabel Veintimilla Chávez**
mveintimilla6267@utm.edu.ec

 **Raisa Marina Cedeño Loor**
raisa.cedeno@utm.edu.ec



Universidad Técnica de Manabí. Portoviejo, Ecuador

Escanea en tu dispositivo móvil
o revisa este artículo en:

<https://doi.org/10.33996/revistalex.v9i32.449>

Artículo recibido: 10 de septiembre 2025 / Arbitrado: 30 de octubre 2025 / Publicado: 7 de enero 2026

RESUMEN

El procedimiento de visto bueno laboral en Ecuador ha experimentado transformaciones significativas tras la promulgación del Acuerdo Ministerial MDT-2024-041 y su reforma, que introdujeron una instancia adicional de apelación administrativa dentro del mismo órgano administrativo, alterando la estructura tradicional que reservaba la revisión exclusivamente al ámbito judicial. El objetivo de este estudio es analizar perspectivas jurídicas sobre la inconstitucionalidad de la apelación del Acuerdo Ministerial MDT-2024-041 en Ecuador. Se recurrió a una metodología cualitativa y hermenéutica que articuló análisis normativo, doctrinal y entrevistas a nueve inspectores de trabajo, jueces laborales y el Director regional de Manabí. Los hallazgos revelan que la judicatura reconoce exclusivamente las resoluciones emitidas por los inspectores de trabajo como válidas, desestimando las dictadas por los directores regionales, evidenciando la falta de eficacia real de la nueva figura. Por lo que, se concluye que la apelación administrativa es incompatible con el marco constitucional ecuatoriano y requiere reforma urgente para restablecer la coherencia del sistema de protección laboral.

Palabras clave: Acuerdo Ministerial Mdt-2024-041; Derecho; Debido Proceso; Seguridad; Visto Bueno

ABSTRACT

The labor approval procedure in Ecuador has undergone significant transformations following the enactment of Ministerial Agreement MDT-2024-041 and its reform, which introduced an additional administrative appeal process within the same administrative body, altering the traditional structure that reserved review exclusively for the judicial sphere. The objective of this study is to analyze legal perspectives on the unconstitutionality of the appeal process under Ministerial Agreement MDT-2024-041 in Ecuador. A qualitative and hermeneutical methodology was used, combining normative and doctrinal analysis and interviews with nine labor inspectors, labor judges, and the Regional Director of Manabí. The findings reveal that the judiciary recognizes only resolutions issued by labor inspectors as valid, dismissing those issued by regional directors, demonstrating the lack of real effectiveness of the new procedure. Therefore, it is concluded that the administrative appeal process is incompatible with the Ecuadorian constitutional framework and requires urgent reform to restore the coherence of the labor protection system.

Key words: Ministerial Agreement Mdt-2024-041; Law; Due Process; Security; Approval

RESUMO

O procedimento de homologação trabalhista no Equador passou por transformações significativas após a promulgação do Acordo Ministerial MDT-2024-041 e sua reforma, que introduziu um processo adicional de recurso administrativo dentro do mesmo órgão administrativo, alterando a estrutura tradicional que reservava a revisão exclusivamente à esfera judicial. O objetivo deste estudo é analisar as perspectivas jurídicas sobre a inconstitucionalidade do processo de apelação previsto no Acordo Ministerial MDT-2024-041 no Equador. Utilizou-se uma metodologia qualitativa e hermenêutica, combinando análise normativa e doutrinária e entrevistas com nove auditores fiscais do trabalho, juízes trabalhistas e o Diretor Regional de Manabí. Os resultados revelam que o Judiciário reconhece como válidas apenas as resoluções emitidas por auditores fiscais do trabalho, desconsiderando aquelas emitidas por diretores regionais, demonstrando a real falta de eficácia do novo procedimento. Portanto, conclui-se que o processo de recurso administrativo é incompatível com o arcabouço constitucional equatoriano e requer reforma urgente para restaurar a coerência do sistema de proteção trabalhista.

Palavras-chave: Acordo Ministerial Mdt-2024-041; Lei; Devido Processo; Segurança; Aprovação

INTRODUCCIÓN

El derecho laboral se ha consolidado como un campo normativo esencial para garantizar condiciones dignas de trabajo, justicia social y protección de los derechos fundamentales de los trabajadores. En este sentido, diversos autores han destacado su evolución en respuesta a los procesos de globalización, flexibilización productiva y transformaciones socioeconómicas. Guzmán (2023) señala que el derecho laboral, más allá de su función reguladora, constituye un instrumento de equidad frente a las asimetrías del mercado de trabajo. En esta misma línea, Pangol (2021) analiza el rol de las Normas Internacionales del Trabajo (NIT) como referentes éticos y jurídicos que orientan la legislación nacional, especialmente en contextos donde se tensiona la relación entre eficiencia administrativa y garantías constitucionales. Asimismo, estudios comparativos como el de Rodríguez y Martínez (2022) evidencian cómo la aplicación directa de convenios internacionales por parte de jueces fortalece el bloque de constitucionalidad y amplía el alcance de la protección laboral en sistemas jurídicos latinoamericanos.

En el contexto jurídico ecuatoriano, el derecho laboral se fundamenta en una serie de principios constitucionales y normas de carácter protector que buscan equilibrar la relación entre empleadores y trabajadores, reconociendo la situación de desventaja estructural en la que se encuentran estos últimos. Entre los principios clave que orientan el campo laboral se distinguen la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos, el debido proceso, la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica, la supremacía de la realidad y el principio *in dubio pro operario*, todos consagrados en la Constitución de la República del Ecuador (2008). En conjunto, estos elementos confluyen para asegurar que los conflictos laborales se resuelvan bajo criterios de justicia, equidad y una protección reforzada para la parte trabajadora (Bejarano et al., 2023).

Sobre esta base normativa, el procedimiento de visto bueno constituye un mecanismo fundamental en el derecho laboral ecuatoriano para gestionar la terminación de las relaciones de trabajo bajo causales legalmente establecidas, conforme a lo dispuesto en los artículos 172 y 173 del Código de Trabajo (2005). Este instrumento administrativo permite tanto a empleadores como a trabajadores solicitar la conclusión del vínculo laboral cuando surgen circunstancias que justifican dicha terminación.

Históricamente, el procedimiento de visto bueno había mantenido una estructura administrativa clara, con competencia exclusiva del inspector de trabajo y revisión judicial posterior, garantizando la intervención de un juez imparcial en la resolución de conflictos laborales. El diseño tradicional del

procedimiento establecía una separación nítida entre las funciones administrativas y las judiciales, evitando que la administración ejerciera simultáneamente roles de juez y parte, lo cual fortalecía la confianza en la imparcialidad y en la eficacia del proceso (Rodríguez-Sarmiento et al., 2020). Este enfoque normativo, al asegurar que la decisión de fondo dependiera exclusivamente de la intervención judicial, enfoque que garantizaba imparcialidad, reforzaba la institucionalidad y priorizaba la protección de los derechos laborales, principios esenciales para la consolidación de la justicia social en el país.

No obstante, la expedición del Acuerdo Ministerial MDT-2024-041 y su reforma introdujeron modificaciones sustanciales al incorporar una instancia adicional de apelación administrativa, otorgando a los directores regionales de Trabajo la facultad de revisar las decisiones emitidas por los inspectores. Tal reasignación de competencias distorsiona el equilibrio de poderes consagrado en el Código de Trabajo y amenaza tanto la tutela judicial efectiva como la independencia de las decisiones que el sistema está llamado a garantizar. En consecuencia, la innovación normativa ha generado un intenso debate doctrinal y práctico en torno a su constitucionalidad y conveniencia, especialmente porque la duplicación de instancias administrativas dentro del mismo órgano plantea serias interrogantes sobre la imparcialidad institucional y el acceso efectivo a la justicia, principios consagrados en los artículos 75, 76 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador (2008).

A este panorama, se suma la problemática de la falta de plazos definidos en el procedimiento de visto bueno, lo cual genera situaciones precarias para los trabajadores, afectando su estabilidad laboral, la eficacia del proceso y la protección de sus derechos (Bajón y Tapia, 2024). La problemática se agrava cuando los trabajadores permanecen suspendidos durante la tramitación de la apelación administrativa, sin percibir remuneración ni poder reincorporarse a sus labores, lo que compromete su seguridad económica y la de sus familias. Capa et al. (2023) analizaron la vulneración de la relación laboral mediante la vía administrativa a través del visto bueno y advirtieron sobre los riesgos de dejar a los trabajadores en situaciones de incertidumbre prolongada, particularmente cuando las reformas normativas carecen de sustento constitucional sólido.

Desde una perspectiva garantista, el fundamento constitucional es inequívoco en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. El artículo 424 de la Constitución de la República del Ecuador establece con claridad que la Carta Magna ostenta la máxima jerarquía normativa y prevalece sobre cualquier disposición o acto proveniente de otras fuentes del poder público. Conforme a este principio, todas las autoridades y órganos estatales están obligados a ajustar sus decisiones a los parámetros constitucionales, ya que

toda norma o acto que los contraríe resultará carente de eficacia jurídica y no podrá producir efectos válidos en el sistema legal.

En este sentido, los artículos 75, 76 y 82 de la Constitución reafirman la obligación de garantizar en todo procedimiento, ya sea administrativo o jurisdiccional, el derecho a la tutela judicial efectiva, el debido proceso y la seguridad jurídica. Estas garantías funcionan como salvaguardas frente a eventuales abusos o desviaciones de poder, y constituyen condiciones indispensables para asegurar la protección real de los derechos fundamentales en cualquier actuación estatal (Cárdenas, 2020).

La presente investigación se enmarca en el análisis crítico de la constitucionalidad del Acuerdo MDT-2024-041 y su reforma, considerando las categorías jurídicas fundamentales que definen el título del estudio. En primer lugar, la apelación administrativa se entiende como un mecanismo de revisión de las decisiones emitidas por los inspectores de trabajo, atribuido a los directores regionales mediante el acuerdo ministerial, que permite a las partes inconformes solicitar la revisión de la resolución inicial dentro del mismo ámbito administrativo.

En segundo lugar, la inconstitucionalidad se define como la contradicción de una norma o acto con los principios, derechos y garantías establecidos en la Constitución, lo que determina su invalidez y falta de eficacia jurídica en el ordenamiento legal. En tercer lugar, el procedimiento de visto bueno se concibe como la herramienta administrativa prevista en el Código de Trabajo para autorizar la terminación de la relación laboral por causales establecidas en la ley, cuya tramitación inicial corresponde al inspector de trabajo y cuya impugnación tradicionalmente se canaliza ante la judicatura. En conjunto, estas tres categorías permiten delimitar el objeto jurídico del estudio y estructurar el análisis constitucional propuesto.

A partir de estas definiciones, las variables centrales se analizan bajo la óptica del debido proceso, entendido como el conjunto de garantías procesales que aseguran la defensa, la imparcialidad y la justicia en cualquier procedimiento; la seguridad jurídica, concebida como la certeza y previsibilidad del derecho que permite a los ciudadanos conocer de antemano las consecuencias jurídicas de sus actos; y la tutela judicial efectiva, definida como el derecho fundamental de acceder a órganos jurisdiccionales independientes e imparciales para la protección de derechos e intereses legítimos. Estos principios estructuran el Estado constitucional de derechos ecuatoriano y constituyen el marco normativo desde el cual se evalúa la reforma ministerial (Bejarano et al., 2023; López, 2022).

Sobre esta base conceptual, la hipótesis central que orienta este estudio sostiene que la apelación administrativa creada por el Acuerdo Ministerial MDT-2024-041 y su reforma es incompatible con las exigencias de constitucionalidad previstas en la Constitución y el Código de Trabajo, en tanto que vulnera los principios de debido proceso, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva al duplicar instancias administrativas sin garantía de imparcialidad y al prolongar innecesariamente los plazos procesales en detrimento de los derechos de los trabajadores. En respaldo de esta postura, la reflexión doctrinal, tanto a nivel nacional como en la comparación internacional, ha destacado con énfasis la importancia de delimitar de manera precisa los alcances de la función administrativa frente a la potestad jurisdiccional (Prieto, 2018). En este sentido, el presente estudio se propone contribuir a ese debate mediante evidencia empírica y análisis normativo riguroso.

Desde una perspectiva práctica y normativa, la justificación de este estudio radica en la necesidad urgente de preservar la coherencia del sistema de protección laboral ecuatoriano y garantizar que las reformas normativas se ajusten estrictamente al marco constitucional. La superposición de instancias administrativas no solo genera demoras procesales, sino que incrementa la indefensión material de los trabajadores y debilita la confianza ciudadana en la administración de justicia (Capa et al., 2023). En términos comparativos, los estudios en países como Colombia y Perú confirman que, si bien los procedimientos laborales contemplan etapas administrativas preliminares, la decisión definitiva corresponde invariablemente a los jueces, quienes garantizan la imparcialidad y la salvaguarda de los derechos fundamentales en los conflictos de trabajo (Prieto, 2018).

En contraste con estos modelos regionales, el caso ecuatoriano, al introducir una apelación administrativa como segunda instancia interna, se aparta de estos estándares y configura una excepción que contradice el diseño prevalente en la mayoría de los sistemas laborales latinoamericanos. En consecuencia, esta anomalía refuerza la urgencia de revisar críticamente el modelo ecuatoriano para preservar la independencia judicial como garantía básica del respeto de derechos fundamentales. Además, la admisión de la acción de inconstitucionalidad por parte de la máxima instancia constitucional evidencia la relevancia jurídica y social del problema planteado.

Para comprender el origen de esta tensión jurídica, los antecedentes normativos de esta problemática se remontan a la estructura tradicional del procedimiento de visto bueno, establecida originalmente en el Código de Trabajo desde su codificación en 2005, que asignaba al inspector de trabajo la competencia inicial para resolver los trámites de visto bueno, dejando claro que sus decisiones carecían de carácter definitivo y que cualquier impugnación debía sustanciarse

únicamente ante un juez laboral. Este diseño tenía como finalidad esencial asegurar que el control de legalidad y la protección de los derechos laborales no recayeran en instancias administrativas, sino en la jurisdicción, llamada a ofrecer mayores garantías y neutralidad en la resolución de los conflictos. Sin embargo, la reforma derivada del Acuerdo MDT-2024-041 y sus modificaciones alteró sustancialmente esta arquitectura al introducir una segunda instancia administrativa atribuida a los directores regionales de Trabajo y a la Subsecretaría, generando tensiones en el sistema al quebrantar la lógica histórica del procedimiento y afectar la seguridad jurídica que debe regir los trámites laborales (Martínez y Herrera, 2017).

En consecuencia, el objetivo de esta investigación es analizar las perspectivas jurídicas sobre la inconstitucionalidad de la apelación administrativa introducida por el Acuerdo Ministerial MDT-2024-041 en Ecuador, examinando las implicaciones constitucionales derivadas de su incorporación al procedimiento de visto bueno laboral. Desde un enfoque crítico, se evalúa su compatibilidad con los principios estructurales del Estado constitucional de derechos, tales como el debido proceso, la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica. Asimismo, se propone establecer criterios técnicos y jurídicos que orienten su reforma o derogación, con el propósito de proteger los derechos fundamentales de los trabajadores, preservar la independencia judicial y fortalecer la coherencia normativa del sistema laboral ecuatoriano.

MÉTODO

La investigación se sustentó en un enfoque cualitativo, hermenéutico y documental, el cual permitió explorar en profundidad la coherencia constitucional y legal del Acuerdo Ministerial MDT-2024-041 y de su reforma en el contexto del procedimiento de visto bueno. El diseño metodológico abarcó tres etapas complementarias que integraron análisis normativo, revisión doctrinal y trabajo de campo mediante entrevistas semiestructuradas.

En primer lugar, se realizó una revisión normativa y doctrinal exhaustiva, analizando detalladamente la Constitución de la República del Ecuador (2008), el Código de Trabajo (2005), el Acuerdo Ministerial MDT-2024-041 y su reforma, así como la jurisprudencia relevante en el ámbito constitucional y laboral. Esta fase incluyó el análisis de sentencias de la Corte Constitucional, particularmente la Sentencia No. 013-18-SIN-CC y la admisión de la acción de inconstitucionalidad No. 15-25-IN en 2025, documentos

que resultaron fundamentales para comprender la posición jurídica sobre la separación de funciones entre lo administrativo y lo jurisdiccional.

En segundo término, se realizó una revisión bibliográfica de literatura especializada, con énfasis en obras y artículos científicos relacionados con el derecho laboral, la jerarquía normativa y los procedimientos administrativos desarrollados en Ecuador. Se consultaron bases de datos académicas especializadas y revistas indexadas, priorizando publicaciones recientes (2020-2025) que abordaran temáticas de visto bueno, debido proceso, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva en el contexto ecuatoriano. Esta revisión permitió construir un marco teórico sólido y contrastar las posturas doctrinales sobre la problemática estudiada.

Posteriormente, en la tercera etapa se incorporó la aplicación de entrevistas semiestructuradas, diseñadas con el propósito de contrastar el marco normativo con las prácticas habituales en el ámbito laboral. La selección de participantes fue intencional y respondió a criterios de experiencia profesional y relevancia institucional. En total, se realizaron nueve entrevistas distribuidas de la siguiente manera: inspectores de trabajo de Manabí y El Puyo, todos con más de cinco años de experiencia en trámites de visto bueno; jueces laborales de Manabí y Santo Domingo, cuya perspectiva resulta fundamental para valorar la eficacia jurídica de las resoluciones apeladas; y el Director Regional de Manabí, actualmente responsable de las competencias asignadas por el acuerdo ministerial. El trabajo de campo se llevó a cabo entre abril y junio de 2025, combinando entrevistas presenciales y virtuales de aproximadamente 50 minutos cada una, en función de la disponibilidad de los entrevistados. Todas las sesiones fueron grabadas con consentimiento informado y transcritas de manera literal para garantizar la precisión del análisis.

Para el procesamiento de la información, las entrevistas se guiaron por preguntas clave que abordaron: los efectos prácticos de la apelación administrativa en comparación con la revisión judicial, la percepción de la validez de las resoluciones emitidas por los directores regionales frente a las decisiones de jueces, los plazos procesales antes y después de la reforma, y los desafíos que enfrentan los trabajadores durante el periodo de suspensión en el trámite administrativo. La información obtenida fue procesada a través de análisis temático, lo que permitió identificar patrones y tendencias recurrentes en las respuestas, así como contrastar las percepciones de los diferentes actores del sistema laboral. Finalmente, los hallazgos empíricos se integraron con el sustento doctrinal y normativo, configurando una visión crítica y matizada del objeto de estudio que permitió evaluar la constitucionalidad de la apelación administrativa desde múltiples perspectivas.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los resultados obtenidos de la investigación evidencian de manera consistente que la apelación administrativa introducida por el Acuerdo Ministerial MDT-2024-041 presenta serias deficiencias en su aplicación práctica y genera efectos contraproducentes en el procedimiento de visto bueno laboral.

Reconocimiento judicial de las resoluciones administrativas

El análisis de las entrevistas con jueces laborales de Manabí y Santo Domingo reveló un patrón unánime: la judicatura únicamente reconoce como válidas las resoluciones emitidas por los Inspectores de Trabajo, desestimando aquellas dictadas por los directores regionales. Los jueces entrevistados coincidieron en que, al momento de resolver impugnaciones judiciales, solo consideran las decisiones de primera instancia administrativa, es decir, las emanadas de los inspectores, dejando sin efecto procesal las resoluciones de apelación emitidas por los directores regionales.

Este hallazgo pone de relieve la falta de eficacia jurídica real de la nueva figura de apelación administrativa y evidencia que el sistema judicial no le confiere el valor vinculante que el acuerdo ministerial pretendió establecer. Uno de los jueces laborales de Manabí (entrevista, mayo de 2025) afirmó textualmente: “En nuestra revisión judicial, lo que importa es la resolución del inspector de trabajo. Las decisiones de los directores regionales no tienen peso vinculante para nosotros; revisamos el expediente original y la decisión inicial del inspector”. Otro juez laboral de Santo Domingo (entrevista, mayo de 2025) corroboró: “La apelación administrativa no cambia nuestra evaluación. Analizamos la resolución del inspector, no la del director regional. No reconocemos esa segunda instancia administrativa como determinante”.

Impacto en los plazos procesales

Por otra parte, los inspectores de trabajo entrevistados manifestaron que, antes de la entrada en vigor del Acuerdo MDT-2024-041, el trámite de visto bueno solía resolverse en un plazo aproximado de treinta días, conforme a lo previsto en el Código de Trabajo. Sin embargo, con la incorporación de la apelación administrativa, los plazos se han extendido considerablemente, sumándose varias semanas adicionales al proceso.

Los entrevistados reportaron que la tramitación de la apelación ante los directores regionales agrega entre tres y cinco semanas más al procedimiento original, generando una duplicación temporal que no aporta valor a la resolución del conflicto. Un inspector de trabajo de Manabí con siete años de experiencia (entrevista, abril de 2025) señaló: “Antes resolvíamos los casos en un mes aproximadamente. Ahora, con la apelación administrativa, el proceso puede extenderse a dos meses o más. Esto genera mucha frustración tanto en trabajadores como en empleadores”. Otro inspector de El Puyo (entrevista, abril de 2025) añadió: “La apelación administrativa ha duplicado los tiempos. Estamos hablando de un mes adicional, a veces más, solo para que el director regional revise algo que nosotros ya analizamos detalladamente”.

Situación de los trabajadores durante la apelación

De manera complementaria, un hallazgo crítico se relaciona con la situación de los trabajadores durante el periodo de tramitación de la apelación administrativa. Los inspectores y el Director Regional entrevistados confirmaron que los trabajadores permanecen suspendidos durante todo el proceso de apelación, sin derecho a percibir su remuneración ni a reincorporarse a sus labores. Esta suspensión prolongada genera incertidumbre económica y afecta directamente la estabilidad financiera de los trabajadores y sus familias. El director regional de Manabí (entrevista, junio de 2025) reconoció: “Es cierto que durante la apelación administrativa el trabajador queda suspendido. No puede volver a trabajar ni recibe su salario. Esto genera una situación difícil, pero es lo que establece el acuerdo ministerial”.

Un inspector de trabajo de Manabí (entrevista, abril de 2025) manifestó su preocupación: “Los trabajadores nos preguntan constantemente cuándo van a recibir su salario o cuándo pueden regresar a trabajar. Durante la apelación administrativa, no hay respuesta clara. Quedan en un limbo jurídico y económico”. Un juez laboral de Santo Domingo (entrevista, mayo de 2025) enfatizó: “Esta situación incrementa la sensación de indefensión en los trabajadores. Quedan en un limbo jurídico y económico mientras se resuelve un recurso que, en la práctica, carece de efectos vinculantes ante la judicatura”.

Análisis normativo y jurisprudencial

Desde el plano normativo, el análisis evidenció que el Código de Trabajo, en sus artículos 172 a 188, establece claramente que la competencia inicial para resolver los trámites de visto bueno corresponde al inspector de trabajo, y que cualquier impugnación debe sustanciarse únicamente ante un juez laboral. El Acuerdo MDT-2024-041, especialmente en sus artículos 3 y 14, introduce una segunda instancia administrativa que no tiene sustento en el Código de Trabajo ni en la Constitución, generando una contradicción jerárquica normativa. Los inspectores entrevistados confirmaron esta contradicción. Uno de ellos (entrevista, abril de 2025) afirmó: “El Código de Trabajo no prevé esta apelación administrativa. Nosotros siempre entendimos que nuestra resolución podía ser impugnada ante un juez, no ante un director regional. El acuerdo ministerial creó algo que no estaba en la ley”.

En cuanto a la jurisprudencia constitucional, se identificó que la Corte Constitucional admitió en 2025 la acción de inconstitucionalidad No. 15-25-IN contra el Acuerdo MDT-2024-041 y sus reformas. Esta admisión resulta relevante porque confirma que existen fundamentos suficientes para considerar que el acuerdo ministerial contradice principios constitucionales. Además, en la Sentencia No. 013-18-SIN-CC, la Corte había establecido previamente que la administración pública no puede arrogarse competencias propias de la función judicial ni sustraer a los ciudadanos del control judicial sobre la legalidad de los actos administrativos. Un juez laboral de Manabí (entrevista, mayo de 2025) comentó al respecto: “La Corte Constitucional ha sido clara: la administración no puede asumir competencias jurisdiccionales. La admisión de la acción de inconstitucionalidad contra el Acuerdo MDT-2024-041 confirma que hay fundamentos serios para cuestionar esta apelación administrativa”.

Percepción de imparcialidad

Asimismo, los entrevistados expresaron preocupación respecto a la imparcialidad del proceso cuando la misma estructura administrativa actúa como primera instancia y como instancia revisora. El Director Regional de Manabí (entrevista, junio de 2025) reconoció: “Entiendo las preocupaciones sobre la imparcialidad. Somos parte de la misma estructura del Ministerio de Trabajo. La concentración de competencias dentro del mismo órgano administrativo puede generar percepciones de falta de independencia. La intención del acuerdo ministerial fue agilizar el proceso y ofrecer una alternativa

antes de llegar a la vía judicial, pero reconozco que hay cuestionamientos legítimos sobre la separación funcional”.

Un inspector de trabajo de El Puyo (entrevista, abril de 2025) manifestó: “Es difícil garantizar imparcialidad cuando el que revisa pertenece a la misma estructura que emitió la decisión inicial. Los trabajadores y empleadores lo perciben así. Prefieren ir directamente a un juez, que es independiente”. Los jueces entrevistados fueron más contundentes. Un juez laboral de Santo Domingo (entrevista, mayo de 2025) afirmó: “La imparcialidad se logra con independencia. Cuando la misma administración revisa sus propias decisiones, no hay verdadera separación. Por eso nosotros solo consideramos válidas las resoluciones de los inspectores, no las de los directores regionales”.

Efectividad de la apelación administrativa

En consecuencia, los resultados demuestran que la apelación administrativa carece de efectividad práctica. Los jueces entrevistados fueron unánimes al afirmar que no consideran las resoluciones de los directores regionales como determinantes en su análisis judicial, sino que evalúan directamente las resoluciones emitidas por los inspectores de trabajo. Un juez laboral de Manabí (entrevista, mayo de 2025) explicó: “Cuando nos llega una impugnación judicial, revisamos el expediente completo, pero lo que cuenta es la resolución del inspector de trabajo. La decisión del director regional no tiene peso en nuestro análisis. Es como si no existiera”.

Este hallazgo sugiere que la apelación administrativa no cumple con su supuesto objetivo de ofrecer una revisión efectiva dentro del ámbito administrativo, sino que se constituye en una instancia adicional que solo prolonga el proceso sin generar garantías adicionales de justicia o imparcialidad. Un inspector de trabajo de Manabí (entrevista, abril de 2025) comentó: “Los trabajadores y empleadores preguntan: ¿para qué sirve la apelación administrativa si al final el juez no la toma en cuenta? Es una pregunta válida. Estamos agregando tiempo y trámites sin valor real”.

Cumplimiento de principios constitucionales

Finalmente, el análisis de la compatibilidad del Acuerdo MDT-2024-041 con los principios constitucionales consagrados en los artículos 75, 76 y 82 de la Constitución -tutela judicial efectiva, debido proceso y seguridad jurídica- reveló inconsistencias significativas. En particular, la

introducción de una doble instancia administrativa sin garantías de independencia y sin efectos vinculantes ante la judicatura contradice el principio de tutela judicial efectiva, el cual exige acceso directo y expedito a la justicia. Un juez laboral de Santo Domingo (entrevista, mayo de 2025) señaló: “La tutela judicial efectiva significa que los ciudadanos deben poder acceder rápidamente a un juez independiente. La apelación administrativa retrasa ese acceso sin ofrecer garantías adicionales. Eso vulnera el principio constitucional”.

Asimismo, la prolongación de los plazos y la incertidumbre generada afectan directamente la seguridad jurídica y el debido proceso, al dejar a los trabajadores en una situación de indefensión prolongada sin garantías suficientes de protección. Un inspector de trabajo de El Puyo (entrevista, abril de 2025) manifestó: “La seguridad jurídica requiere que las partes sepan qué esperar del proceso. Con la apelación administrativa, hay más incertidumbre, más demoras, y al final el resultado práctico es el mismo que si no existiera esa instancia”.

En síntesis, los resultados evidencian que la apelación administrativa creada por el Acuerdo MDT-2024-041 no logra los objetivos de agilidad y efectividad que justificaron su creación. Por el contrario, genera mayores demoras, incrementa la indefensión de los trabajadores y carece de reconocimiento efectivo por parte de la judicatura, lo que pone en cuestión tanto su validez constitucional como su utilidad práctica dentro del sistema laboral ecuatoriano.

Discusión

Los hallazgos de esta investigación confirman que la apelación administrativa introducida por el Acuerdo Ministerial MDT-2024-041 presenta serias incompatibilidades con el marco constitucional ecuatoriano. Esta conclusión coincide con los planteamientos de Rodríguez-Sarmiento et al. (2020), quienes analizaron el procedimiento administrativo de visto bueno desde un enfoque constitucional centrado en la seguridad jurídica y el debido proceso. Dichos autores sostienen que cualquier modificación al procedimiento de visto bueno debe respetar estrictamente los límites constitucionales y no puede atribuir a la administración competencias propias de la función judicial. Los resultados del presente estudio ratifican esta postura, evidenciando que la duplicación de instancias administrativas no solo contradice el diseño normativo del Código de Trabajo, sino que también vulnera los principios de tutela judicial efectiva y debido proceso consagrados en la Constitución.

En relación con el reconocimiento judicial, la falta de legitimidad de las resoluciones emitidas por los directores regionales, identificada en los resultados, encuentra respaldo en la doctrina constitucional ecuatoriana. Guzmán Chávez (2019) advirtió que la duplicación de instancias administrativas, en detrimento del control judicial, representa una amenaza directa para el principio de legalidad y el bloque de constitucionalidad. De manera similar, Riofrío (2013) sostuvo que la administración no puede arrogarse competencias reservadas de forma exclusiva al poder judicial, ya que ello desnaturaliza la separación de funciones y debilita la confianza ciudadana en la administración de justicia. Los hallazgos del presente estudio corroboran estas advertencias doctrinales, al demostrar que, en la práctica, los jueces laborales desestiman las decisiones de los directores regionales, lo que evidencia que el sistema judicial no reconoce legitimidad a esta nueva instancia administrativa.

Desde una perspectiva comparada, los resultados obtenidos contrastan con los modelos prevalentes en América Latina. Estudios realizados en Colombia y Perú confirman que, si bien los procedimientos laborales contemplan etapas administrativas preliminares, la decisión definitiva corresponde invariablemente a los jueces, quienes garantizan la imparcialidad y la salvaguarda de los derechos fundamentales en los conflictos de trabajo (Prieto, 2018). En contraste, el caso ecuatoriano, al introducir una apelación administrativa como segunda instancia interna, se aparta de estos estándares regionales y configura una excepción que contradice el diseño prevalente en la mayoría de los sistemas laborales latinoamericanos. Esta anomalía refuerza la urgencia de revisar críticamente el modelo ecuatoriano para preservar la independencia judicial como garantía básica del respeto de derechos fundamentales.

Otro aspecto crítico identificado en los resultados es la prolongación de los plazos procesales, lo cual coincide con los hallazgos de Bajón y Tapia (2024), quienes analizaron la aplicación del visto bueno como instrumento de finalización de las relaciones laborales y concluyeron que la falta de claridad en los plazos genera situaciones precarias para los trabajadores. Los resultados del presente estudio no solo confirman esta problemática, sino que demuestran que la apelación administrativa agrava significativamente la situación al añadir entre tres y cinco semanas adicionales al procedimiento. Esta dilación temporal tiene consecuencias directas en la estabilidad económica de los trabajadores, quienes permanecen suspendidos sin remuneración, lo que contraviene el principio de protección reforzada al trabajador que caracteriza al derecho laboral ecuatoriano.

En esta misma línea, la situación de indefensión económica de los trabajadores durante la apelación administrativa representa una vulneración del principio *in dubio pro operario*, reconocido constitucionalmente en Ecuador. Capa et al. (2023) analizaron la vulneración de la relación laboral

mediante la vía administrativa a través del visto bueno y advirtieron sobre los riesgos de dejar a los trabajadores en situaciones de incertidumbre prolongada. Los hallazgos del presente estudio confirman estas preocupaciones, evidenciando que la apelación administrativa no solo prolonga la incertidumbre, sino que lo hace sin ofrecer garantías adicionales de justicia o imparcialidad, ya que las resoluciones de los directores regionales carecen de eficacia ante la judicatura.

Adicionalmente, la admisión de la acción de inconstitucionalidad No. 15-25-IN por parte de la Corte Constitucional en 2025 constituye un respaldo jurídico significativo a la hipótesis planteada en esta investigación. Esta decisión se alinea con la jurisprudencia previa establecida en la Sentencia No. 013-18-SIN-CC, donde la Corte sostuvo que la administración no puede asumir competencias jurisdiccionales sin vulnerar el esquema de protección previsto en la Constitución. La admisión de la acción confirma que existen fundamentos constitucionales suficientes para cuestionar la validez del Acuerdo MDT-2024-041, lo que fortalece la tesis de que la apelación administrativa contraviene la supremacía constitucional y debe ser objeto de reforma o derogación.

Desde una perspectiva teórica, los resultados pueden interpretarse a la luz de la teoría de la separación de poderes y el principio de checks and balances (controles y equilibrios) que fundamenta el Estado constitucional de derechos. La concentración de competencias resolutorias y revisoras en el mismo órgano administrativo contradice este principio fundamental, al eliminar la necesaria independencia entre quien decide en primera instancia y quien revisa esa decisión. Esta concentración de funciones no solo compromete la imparcialidad, sino que erosiona las bases del control de legalidad que debe caracterizar a todo procedimiento administrativo. En este sentido, la apelación administrativa creada por el Acuerdo MDT-2024-041 representa un retroceso en la consolidación del Estado de Derecho en materia laboral.

No obstante, es importante reconocer las limitaciones del presente estudio. En primer lugar, la muestra de entrevistados, aunque intencionalmente seleccionada por su relevancia y experiencia, se concentró en las regiones de Manabí, El Puyo y Santo Domingo, lo que podría no reflejar la totalidad de experiencias a nivel nacional. Futuras investigaciones deberían ampliar el ámbito geográfico de indagación para contrastar si los patrones identificados se replican en otras regiones del país. En segundo lugar, el estudio se centró en el análisis cualitativo de percepciones y análisis normativo, pero no incluyó una medición cuantitativa del impacto de la apelación administrativa en el número de casos, los tiempos procesales exactos o los costos económicos para los trabajadores. Estudios futuros

podrían incorporar metodologías mixtas que integren datos cuantitativos para medir con mayor precisión la magnitud del impacto.

Por otra parte, el estudio no abordó en profundidad las posibles alternativas de reforma que podrían implementarse para corregir las deficiencias identificadas. Si bien se sugiere la derogación parcial o total de las disposiciones que introducen la apelación administrativa, sería útil desarrollar investigaciones que propongan modelos específicos de reforma, analizando experiencias comparadas exitosas y evaluando su viabilidad de implementación en el contexto ecuatoriano. Asimismo, futuras investigaciones podrían explorar los efectos de la apelación administrativa desde la perspectiva de los empleadores, quienes también son parte del procedimiento de visto bueno y cuyas percepciones no fueron el foco central del presente estudio.

Finalmente, las implicaciones prácticas de esta investigación son significativas para el diseño de políticas públicas en materia laboral. Los hallazgos sugieren la necesidad de que el Ministerio de Trabajo revise y reforme el Acuerdo MDT-2024-041, eliminando la apelación administrativa o, al menos, rediseñándola de manera que no vulnere los principios constitucionales ni prolongue innecesariamente los plazos procesales. Además, se requiere el establecimiento de mecanismos de protección económica para los trabajadores durante el periodo de suspensión, a fin de evitar que queden en situación de indefensión mientras se resuelve el procedimiento. La consolidación del Estado de Derecho en el ámbito laboral exige coherencia normativa, respeto estricto a la jerarquía constitucional y garantía efectiva de los derechos fundamentales de los trabajadores.

CONCLUSIONES

Los hallazgos de este estudio ponen de manifiesto que la apelación administrativa introducida por el Acuerdo Ministerial MDT-2024-041 y su reforma resulta incompatible con la Constitución de la República del Ecuador y con el marco legislativo laboral vigente. Al instaurar una doble instancia administrativa, se desvirtúa el diseño normativo previsto en el Código de Trabajo, que reserva la revisión definitiva de los procedimientos laborales al ámbito judicial, configurando una transgresión a principios fundamentales como el debido proceso, la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva.

En términos prácticos, la evidencia empírica recogida demuestra que, en la práctica, los jueces solo otorgan validez a las resoluciones emitidas por los Inspectores de Trabajo, mientras que las

dictadas por los directores regionales carecen de eficacia procesal. Esta falta de reconocimiento judicial revela que la apelación administrativa no cumple con su supuesto objetivo de ofrecer una revisión efectiva, sino que constituye una instancia adicional que prolonga innecesariamente el trámite. Como consecuencia, los trabajadores permanecen suspendidos sin recibir remuneración durante periodos considerablemente extendidos, lo que repercute directamente en su protección social y en la estabilidad económica de sus familias.

Desde el plano normativo y jurisprudencial, confirma que el Acuerdo MDT-2024-041 confiere facultades de carácter jurisdiccional a órganos administrativos, en abierta contradicción con el mandato constitucional y legal que reserva tales competencias a jueces independientes. Esta concentración de funciones resolutorias y revisoras en la misma estructura administrativa no solo compromete la imparcialidad y el equilibrio del sistema, sino que genera riesgos para la solidez institucional y la previsibilidad del orden jurídico. La admisión de la acción de inconstitucionalidad No. 15-25-IN por parte de la Corte Constitucional en 2025 ratifica que el Acuerdo MDT-2024-041 y su reforma vulneran la supremacía constitucional y deben ser objeto de una revisión exhaustiva.

Además, la vigencia de la apelación administrativa abre la puerta a la reproducción de instancias administrativas paralelas en otros campos del derecho público, lo que pone en riesgo la separación de funciones y debilita la seguridad jurídica. Un escenario de esta naturaleza supone una amenaza relevante para el acceso a la justicia y para la salvaguarda de los derechos laborales, considerados pilares fundamentales de la estabilidad socioeconómica del país. En consecuencia, se vuelve necesario profundizar en el examen del impacto de la doble instancia administrativa y de su relación con la tutela judicial efectiva.

Sobre la base de los hallazgos, se recomienda la derogación, de manera parcial o total, de las disposiciones que introducen la apelación administrativa dentro del procedimiento de visto bueno. De forma complementaria, se sugiere reforzar el rol de la instancia judicial como garante de imparcialidad, establecer e implementar mecanismos de protección económica para los trabajadores durante el periodo de suspensión, y fomentar estudios empíricos que analicen los efectos de la doble instancia con el propósito de orientar eventuales reformas normativas.

Futuras líneas de investigación deberían ampliar el análisis mediante comparaciones internacionales con sistemas jurídicos próximos, con el fin de identificar prácticas y modelos idóneos para la reforma del procedimiento de visto bueno en Ecuador. Asimismo, resulta conveniente desarrollar

investigaciones que recurran a metodologías mixtas, integrando aproximaciones cualitativas y cuantitativas, orientadas a medir la magnitud de las demoras procesales, los costos económicos para los trabajadores y la percepción de inseguridad jurídica entre los actores afectados.

En conclusión, la apelación administrativa prevista en el Acuerdo MDT-2024-041 debe considerarse incompatible con la Constitución y contraria al sistema de garantías laborales. Su permanencia no solo prolonga situaciones de indefensión para los trabajadores, sino que además compromete la coherencia, la solidez y la legitimidad del orden jurídico ecuatoriano. La restauración de la imparcialidad, la independencia judicial y la protección efectiva de los derechos laborales exige una reforma urgente que rescate la esencia garantista que debe distinguir al sistema de justicia laboral en el Ecuador.

CONFLICTO DE INTERESES. Los autores declaran que no existe conflicto de intereses para la publicación del presente artículo científico.

REFERENCIAS

- Bajón, A. y Tapia, M. (2024). Aplicación del visto bueno como instrumento de finalización de las relaciones laborales. *Revista Lex*, 7(26), 2477-9695. <https://revistalex.org/index.php/revistalex/article/view/314>
- Bejarano, J., Páliz, S., Rodríguez, W. y Cáceres, N. (2023). Visto Bueno en el Ecuador: ¿acto administrativo o proceso cuasi Jurisdiccional? Desafíos al Principio de Unidad Jurisdiccional. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 7(4), 7236-7254. <https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/7473>
- Capa, D., Mejía, J. y Peña, G. (2023). Vulneración de la Relación Laboral Mediante la vía Administrativa a través del Visto Bueno. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 7(4), 6578-6597. <https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/7428>
- Cárdenas, M. (2020). La tutela judicial efectiva en el derecho laboral ecuatoriano. *Revista Ecuatoriana de Derecho Constitucional*, 12(2), 45–68. <https://www.revistalex.org/index.php/revistalex>
- Código de Trabajo. (2005). Registro Oficial Suplemento 167, 16 de diciembre de 2005. <https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/11/Código-de-Tabajo-PDF.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
- Corte Constitucional de Colombia. (2021). Sentencia T-123/21. Bogotá, Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/T-123-21.htm>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2018). Sentencia No. 013-18-SIN-CC. Quito, Ecuador. <https://www.corteconstitucional.gob.ec>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2025). Acción de inconstitucionalidad No. 15-25-IN. Quito, Ecuador. <https://www.corteconstitucional.gob.ec>
- Guzmán Chávez, P. (2019). Derecho laboral ecuatoriano: principios y desafíos contemporáneos. Editorial Jurídica Nacional. <https://www.editorialjuridica.com>
- Guzmán, R. (2023). Derecho laboral: perspectivas y aportes de autores clave para entender su evolución. *Laboral en Palabras*. <https://laboralenpalabras.pro/que-es-el-derecho-laboral-segun-los-autores/>

- López, J. (2022). El debido proceso en los procedimientos administrativos laborales. *Revista Iberoamericana de Derecho del Trabajo*, 15(1), 101–120. <https://doi.org/10.5294/dika.2022.15.1.5>
- Martínez, A. y Herrera, D. (2017). Seguridad jurídica y estabilidad en las relaciones laborales. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 8(3), 55–74. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas>
- Ministerio de Trabajo. (2024). Acuerdo Ministerial MDT-2024-041. <https://asobanca.org.ec/wp-content/uploads/2024/03/ACUERDOMINISTERIAL-NO.-041-signed-2.pdf>
- Ministerio de Trabajo. (2025). Acuerdo Ministerial MDT-2025-043. <https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2025/05/Acuerdo-MinisterialNro.-MDT-2025-043-signed-1.pdf>
- Pangol, A. (2021). Rol de las normas internacionales del trabajo en el derecho laboral de un mundo globalizado. *Revista Universidad y Sociedad*, 13(1). Recuperado de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202021000100276
- Prieto, R. (2018). *Constitucionalismo laboral en América Latina*. Editorial Jurídica Colombiana. <https://www.editorialjuridicacolombiana.com>
- Riofrío, C. (2013). *Administración pública y función jurisdiccional: límites constitucionales*. Ediciones Legales. <https://www.edicioneslegales.com.ec>
- Rodríguez, J., y Martínez, L. (2022). El derecho laboral en Colombia y aplicación de la normativa internacional. *Dialnet*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9666794.pdf>
- Rodríguez-Sarmiento, I., Erazo-Álvarez, J., Borja-Pozo, C. y Narváez-Zurita, C. (2020). Procedimiento administrativo de visto bueno: Enfoque constitucional a la seguridad jurídica y al debido proceso. *IUSTITIA SOCIALIS*, 5(1), 208-230. <https://doi.org/10.35381/racji.v5i1.609>