

Progressivity in the labor-administrative “Visto Bueno” procedure in Ecuador (2005–2024)

La progresividad en el procedimiento laboral-administrativo de Visto Bueno en Ecuador (2005-2024)

Autores:

Anilema-Simbaña, Brandon Alexis
UNIVERSIDAD BOLIVARIANA DEL ECUADOR
Maestrante en Derecho Procesal
Quito – Ecuador



brandon_an44@hotmail.com



<https://orcid.org/0009-0002-4269-5456>

Andrango-Carrera, Oscar Eduardo
UNIVERSIDAD BOLIVARIANA DEL ECUADOR
Maestrante en Derecho Procesal
Quito – Ecuador



alejandro_1993aw@hotmail.com



<https://orcid.org/0009-0005-0494-605X>

Alvarado-Ajila, Lissette Amelia
UNIVERSIDAD BOLIVARIANA DEL ECUADOR
Magister en Derechos Humanos y Justicia Constitucional
Docente Tutor del área de Derecho Procesal
Guayaquil – Ecuador



laalvaradoa@ube.edu.ec



<https://orcid.org/0009-0006-7050-1451>

Fechas de recepción: 10-MAR-2025 aceptación: 10-ABR-2025 publicación: 30-JUN-2025



<https://orcid.org/0000-0002-8695-5005>

<http://mqrinvestigar.com/>



Resumen

La progresividad es un principio jurídico fundamental que apunta al desarrollo de los derechos, no obstante, su aplicación en el ámbito del Derecho Procesal no ha sido centro de indagaciones. Frente a esta ausencia, el trabajo investigativo tuvo por objetivo analizar la progresividad en el procedimiento laboral-administrativo de visto bueno en el marco normativo del Ecuador desde el año 2005 al 2024. Para tal efecto, se utilizó: el enfoque cualitativo; la modalidad de investigación documental; y, los métodos exegetico e histórico. La técnica empleada fue la revisión bibliográfica y los instrumentos: tablas de recolección de datos con diagramas de flujo. En ese marco, se examinaron las regulaciones y características del procedimiento de visto bueno en los años 2005, 2015, 2017, 2021 y 2024. Consecuentemente, se evaluó el cumplimiento de la progresividad con cinco indicadores: tiempo; accesibilidad; tecnología; contenidos prestacionales y el fortalecimiento de mecanismos procedimentales. Los resultados muestran que el procedimiento de visto bueno del año 2015 y el establecido por el acuerdo No.MDT-2021-219 adquirieron un menguado progreso frente a sus antecesores. Por otra parte, el procedimiento de 2017 y 2024 obtienen una progresividad perfectible. Finalmente, el procedimiento de visto bueno del año 2021 regulado por el Acuerdo Ministerial No.MDT-2021-189, obtuvo la mejor estimación de progresividad, en otras palabras, este procedimiento presentó mayores avances e innovaciones normativas en el rango temporal estudiado.

Palabras clave: Progresividad; Visto Bueno; Trabajador; Empleador; Procedimiento laboral

Abstract

Progressivity is a fundamental legal principle aimed at the advancement of rights. However, its application within the domain of Procedural Law has not been a central subject of scholarly inquiry. In light of this gap, the objective of this research was to analyze progressivity in the labor-administrative *visto bueno* (Labor Termination Approval Procedure) within the normative framework of Ecuador from 2005 to 2024. To this end, the study employed a qualitative approach, documentary research methodology, and exegetical and historical methods. The principal technique used was bibliographic review, and the instruments included data collection tables supported by flowcharts. Within this context, the regulations and procedural characteristics of the *visto bueno* process were examined for the years 2005, 2015, 2017, 2021, and 2024. Consequently, the degree of compliance with the principle of progressivity was assessed using five indicators: duration, accessibility, technological integration, provision-related content, and strengthening of procedural mechanisms. The results show that the *visto bueno* procedures of 2015 and the one established by Ministerial Agreement No. MDT-2021-219 demonstrated diminished progress relative to their predecessors. Conversely, the procedures in effect in 2017 and 2024 reflected a level of progressivity that remains capable of improvement. Ultimately, the 2021 procedure, governed by Ministerial Agreement No. MDT-2021-189, received the highest assessment of progressivity. In other words, this procedure exhibited the most significant normative advancements and legal innovations within the timeframe analyzed.

Keywords: Progressivity; Visto Bueno; Worker; Employer; Labor Procedure

Introducción

La Corte Constitucional de Colombia en su sentencia T025/04, señala que “no es aceptable que, en el año 2002, por ejemplo, una entidad del Estado dé la misma respuesta que daba en 1992 cuando se le exigía el cumplimiento de un derecho de este tipo, que es su obligación hacer cumplir”. Este postulado surge en torno a un análisis realizado por la Corte colombiana donde se verifica que las autoridades estatales, con el pasar del tiempo no han efectuado cambios significativos que aseguren avances graduales para la protección de los derechos.

En ese marco, se alude expresamente a la noción de progresividad que en el ámbito social y jurídico “constituye esa promesa de bienestar, de mejora constante que viene de la mano de la idea de soberanía popular en cualquier configuración democrática.” (Vázquez, 2016, p. 157). La progresividad es un tema recurrente y sus referencias elementales se encuentran en legislaciones internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26).

Este principio en relación con los derechos, también se encuentra en el artículo 11.8 de la Constitución del Ecuador, en el que se expresa “El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.” (Asamblea Nacional del Ecuador, Art. 11.8, 2008). De lo manifestado, se debe entender que, para el progreso, es necesario el proceder estatal que debe adoptar medios: legislativos, financieros, administrativos, entre otros, para cumplir su cometido (Vásquez, 2018, p. 157-158).

En ese marco, para la plena efectividad de los derechos no basta con instaurar la progresividad en el ordenamiento jurídico y quede en somero papel. Es indispensable un marco de acción del Estado y entender que para lograr la progresividad se debe abordar distintos ejes; uno de ellos, de los más relevantes son los procesos, porque mediante estos se llevan al plano fáctico los derechos. Por ello, es indispensable constatar si los cambios normativos en torno a los procesos han cumplido esta característica de prosperidad. Sin embargo, la mayoría de los trabajos académicos que analizan procedimientos son realizados de forma meramente normativa; no se realiza un análisis exhaustivo considerando la aplicación del criterio de progresividad.

En ese contexto, el 26 de marzo de 2024, el Ministerio de Trabajo del Ecuador expidió un nuevo reglamento para el trámite administrativo de visto bueno. Estas regulaciones responden a la lógica de dinamismo y de cambio normativo. No obstante, surge el cuestionamiento si los cambios efectuados en las normativas que han regulado el procedimiento laboral de visto bueno en el Ecuador siguen una lógica de progresividad que



busca garantizar la plenitud de los derechos fundamentales o por el contrario, las variaciones efectuadas en la norma no cumplen con esta expectativa de mejoramiento gradual. En definitiva, este trabajo investigativo tuvo como objetivo analizar la progresividad en el procedimiento laboral-administrativo de Visto Bueno en el Ecuador, desde el año 2005 al 2024.

Material y métodos

La investigación se fundamenta en el paradigma interpretativo que “no concibe la medición de la realidad, sino su percepción e interpretación” (Santos, 2010, p. 6). En esa lógica, el enfoque de esta investigación es cualitativo, porque se centró en comprender fenómenos y para ello “utiliza métodos de recolección de datos no estandarizados ni predeterminados” (Hernández, Fernández & Baptista, 2014, p. 8-9).

El tipo de estudio utilizado es el descriptivo que “consiste en la caracterización de un hecho, fenómeno, individuo o grupo, con el fin de establecer su estructura o comportamiento (Arias, 2012, p. 23). Por ello, las variables categóricas utilizadas son: la progresividad y los procedimientos de visto bueno en el Ecuador. La modalidad de investigación fue la documental que consiste en “recuperación, análisis, crítica e interpretación de datos secundarios, es decir, los obtenidos y registrados por otros investigadores en fuentes documentales: impresas, audiovisuales o electrónicas” (Arias, 2012, p. 27). En suma, se debe destacar la utilización de métodos como: el exegético y el histórico.

En definitiva, se recolectaron datos cualitativos de los procedimientos de visto bueno del Ecuador en los años 2005, 2015, 2017, 2021, 2024, para ello se utilizó la técnica de revisión bibliográfica; empleando como instrumentos: tablas de recolección de datos y diagramas de flujo. Finalmente, la información fue categorizada en una tabla de resultados generales bajo determinados parámetros de cumplimiento o incumplimiento del criterio de progresividad.

Resultados

Aproximación Conceptual a la Progresividad

La progresividad alude a ir hacia adelante, avanzar, mejorar o buscar un perfeccionamiento (Real Academia Española, 2024). Bajo esta perspectiva y en función de desarrollar los derechos hasta alcanzar una mejora, diversos instrumentos internacionales adoptaron el criterio de progresividad. Entre la normativa en mención se encuentran: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, ratificado por Ecuador en 1969; y, la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En el último instrumento, se destaca el articulado, que señala:

Artículo 26. Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados. (Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 26, 1978)

Como se detalla, en función del respeto y la procura de los instrumentos internacionales, la noción de progresividad ha sido implementada en las Constituciones de varios países, uno de ellos el Ecuador (artículo 11.8) en el que adquiere la categoría de principio que rige el ejercicio de los derechos. Empero a lo manifestado, este principio “es atípico en su consideración en las diferentes áreas del derecho, aun cuando el mismo encuentra estipulado dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano.” (González, 2024, p. 4721). El autor manifiesta esto en función de que considera la concepción y práctica de la progresividad, como ignorada e insuficiente.

Nikken (1967) explica que “La progresividad a lo que apunta es al desarrollo y vigorización de los recursos de que dispone la persona para hacer efectivo el respeto a ese deber jurídico a cargo de los Estados” (p. 311). Y en efecto, el desarrollo y materialización de este principio es un deber de los Estados en pro de “mejorar las condiciones de los derechos de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción” (González, 2024, p. 4724).

La Progresividad y la Prohibición de Regresión

La progresividad salvaguarda tres ejes elementales: el futuro, la mejora y la obligación de acción. No obstante, “el principio de progresividad suele ser siempre pensado de la mano de la prohibición de regresión” (Vásquez, 2018, p, 157). Este hecho no resulta discordante, puesto que la regresión generalmente implica retroceder de los logros alcanzados, por lo tanto, ir en contra del manifiesto de progreso.

Si bien la progresión y la prohibición de regresión poseen un nexo, son figuras que poseen un análisis divergente. En el sentido que, en la progresividad compete verificar “si se ha cumplido con esta característica por parte de las decisiones, políticas públicas, programas presupuestales, legislación y demás actividades que se encuentran a cargo del Estado.” (Vásquez, 2018, p, 157). Por otra parte, en la prohibición de regresión se debe analizar si existe una restricción de derechos en los documentos descritos.

Indicadores y el Análisis de Progresividad

Un indicador “es una herramienta cuantitativa o cualitativa que muestra indicios o señales de una situación, actividad o resultado” (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], 2013, p.12). En ese marco, analizar la progresividad supone un trabajo riguroso porque los indicadores varían en función de la materia y el objeto de estudio. Por ejemplo, para determinar el progreso de la educación en un país; se utilizan indicadores distintos a los empleados para el Producto Interno Bruto.

En el ámbito legal, no existen indicadores exactos o generales que posibiliten identificar el desarrollo de los derechos o procesos jurídicos. Aquello responde a la lógica de que el Derecho es una ciencia social y no una exacta. En este campo, los esquemas de indicación son usualmente conferidos en la figura de los “test” que son “la construcción de una serie de categorías que se integran por un objetivo específico, una construcción de varios criterios tipo *check list*” (Vásquez, 2028, p. 29). Los test ayudan a establecer criterios, preguntas o aspectos objetivos y razonables que se deben verificar. En este marco, la investigación de Vásquez (2018) es sumamente relevante, puesto que se plantea una propuesta de test de progresividad que tiene como fin verificar “si se ha cumplido con esta característica por parte de las decisiones, políticas públicas, programas presupuestales, legislación y demás actividades” (Vásquez, 2018, p.157). El estudio constituye un primer acercamiento en la determinación de algunos indicadores de progresividad.

Para este trabajo, se plantean indicadores que tienen como fin identificar la progresividad de los procesos de visto bueno. A tal efecto, se formula en base a la doctrina cinco criterios de progresividad, estos son: i) el tiempo; ii) la accesibilidad del procedimiento; iii) adaptación a contextos tecnológicos; iv) ampliación de contenidos prestacionales de derechos; y, v) fortalecimiento en los mecanismos procedimentales. En el Anexo 1 se operacionaliza la variable de progresividad con los indicadores manifestados.

El primer indicador, prevé una reducción del tiempo para la resolución del trámite de visto bueno, en virtud que esta acción denota una mejora en la eficacia, por tal, un ascenso sustancial en la progresión. El segundo indicador, atiende a la accesibilidad, por ello, identifica qué acciones se han realizado para mejorar la accesibilidad de las personas a este procedimiento. El tercer indicador refiere a la adaptación a contextos tecnológicos debido a que la contemporaneidad ha brindado un catálogo extenso de diversos medios que pueden ser utilizados en áreas públicas o privadas para mejorar el trabajo y rendimiento.

En cuanto a los contenidos prestacionales, el indicador busca responder qué recursos se han empleado por parte del Estado para la perfección del procedimiento de visto bueno, que busca proteger principalmente los derechos de estabilidad y debido proceso. Finalmente, el indicador “fortalecimiento de los mecanismos procedimentales” refiere a las herramientas

jurídicas utilizadas para reforzar, corregir y optimizar el procedimiento, respetando los derechos de las partes y garantizando transparencia.

El procedimiento de Visto Bueno, un acercamiento teórico

Al respecto del procedimiento de Visto Bueno, el jurista Juan Cabrera (2010) manifiesta que:

se trata de una solicitud que lo pueden plantear cualquiera de las partes que intervienen en la relación laboral, entiéndase empleador o trabajador, históricamente surge como una forma de detener tanto abuso que cometían los empleadores, cuando sin motivo alguno despedían al trabajador sin otro procedimiento que sea el de la imposición. (Cabrera, 2010, p.242)

En el mismo sentido, Bustamante (2010), explica que se trata de una resolución “mediante la cual expresa que son legales las causas alegadas unilateralmente por el empleador o trabajador, para dar por terminado legalmente el Contrato Individual de Trabajo, previo trámite de Ley” (Bustamante, 2010). Los criterios expuestos coinciden en que la génesis del procedimiento surge en torno a salvaguardar el derecho a la defensa y a la estabilidad. El trabajador al encontrarse en una posición de desventaja, puede ser objeto de la arbitrariedad del empleador, con este procedimiento se garantiza una forma legal y justificada para terminar las relaciones laborales tanto por parte del empleador como del trabajador. Es decir, el visto bueno es un procedimiento formal y legal para desvincular a un trabajador conforme a la normativa imperante y garantizando los derechos de las partes.

El procedimiento de Visto Bueno en el ordenamiento jurídico ecuatoriano desde 2005 a 2024

El primer Código de Trabajo del Ecuador entró en vigor en 1938. En su redacción formal ya se contemplaba un incipiente procedimiento laboral de visto bueno, este procedimiento, si bien ha tenido variaciones sigue perdurando en el ordenamiento jurídico ecuatoriano; y, se dispone como la única manera legal de dar por terminada una relación contractual individual de trabajo. En líneas subsecuentes, se describen los procedimientos de Visto Bueno establecidos de forma expresa en la normativa ecuatoriana; el lapso de tiempo considerado data desde la última codificación que se realizó al Código de Trabajo en el año 2005 hasta la actualidad 2024.

Año 2005

En la Tabla 1 se resumen las causales del procedimiento laboral de Visto Bueno establecido en los artículos: 172, 173, 329, 506 del Código de Trabajo vigente para ese año. Este



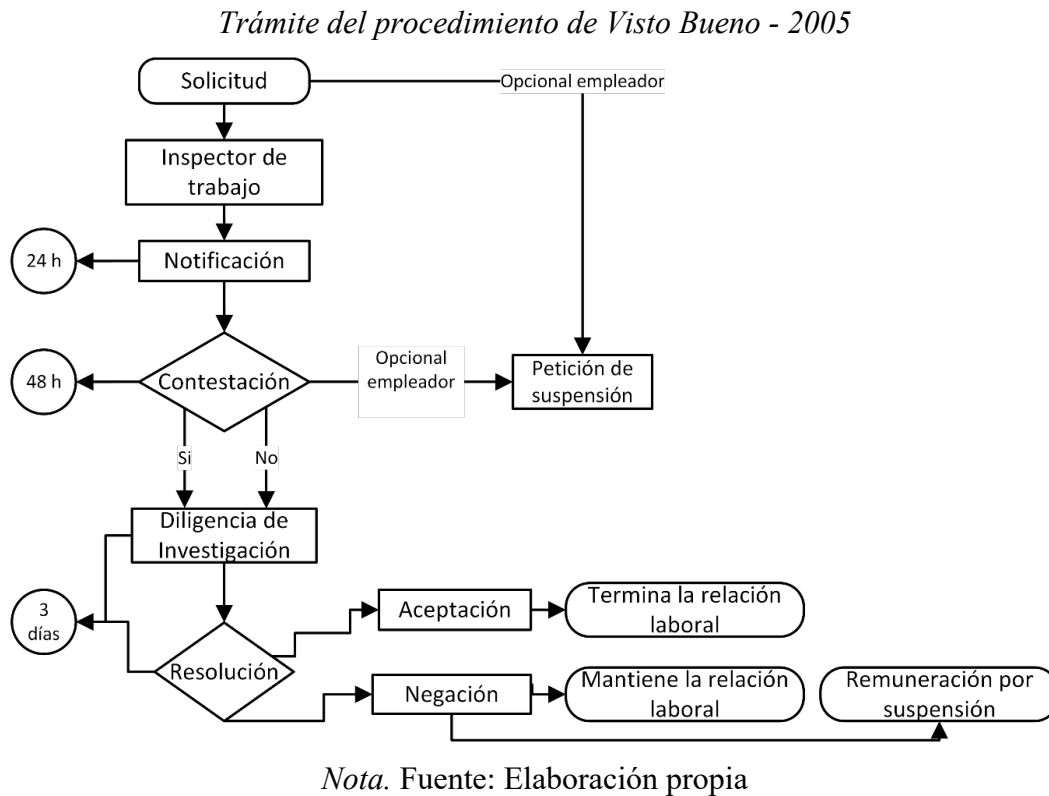
procedimiento sirve como el referente de comparación para los procedimientos de los años posteriores. Además, en el Gráfico 1 se ilustra el trámite del procedimiento que inicia con la solicitud del interesado (empleador o trabajador), siguiendo con la notificación, contestación, hasta concluir en una resolución. Uno de los puntos considerativos, es la posibilidad de suspender las relaciones por parte del empleador consignando el valor de una remuneración equivalente a un mes. En el caso de negarse el visto bueno interpuesto por el empleador, se le atribuirá esa cantidad al trabajador además de su reintegro a su puesto de trabajo (Art. 622 Código de Trabajo).

Tabla 1*Causales de Visto bueno (2005)*

Empleador	Trabajador
1. Faltas repetidas e injustificadas de puntualidad, asistencias o abandono. 2. Indisciplina o desobediencia graves a reglamentos. 3. Falta de probidad o conducta inmoral. 4. Injurias graves irrogadas a empleador y familiares. 5. Ineptitud manifiesta 6. Denuncia injustificada (Seguro Social) 7. No acatar medidas de seguridad, prevención o higiene. 8. No reinicio de actividades post huelga solidaria. 9. Transportistas: • laborar intoxicados o embriagados; • inasistencia sin previo aviso y sin causa justificada por más de 24 horas; • retraso injustificado más de 3 veces en el mes; • inobservancia a reglamentos.	1. Injurias graves inferidas por el empleador o familiares. 2. Disminución o falta de pago o de puntualidad en el abono. 3. Labor distinta de la convenida. salvo en los casos de urgencia previstos en el artículo 52

Nota. Fuente: Elaboración propia

Gráfico 1



Año 2015

En el Tercer Suplemento del Registro Oficial N. 483 del 2015, se expide la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar. En esta normativa se plantean varias modificaciones al Código de Trabajo. No obstante, aquello que repercute directamente en el procedimiento de visto bueno es la reforma de los artículos 173 y 310. El artículo 173 plantea las causas para que un trabajador pueda iniciar un procedimiento de Visto Bueno. La primera causal posibilita iniciar el procedimiento cuando existan “injurias graves inferidas por el empleador, sus familiares o representantes al trabajador, su cónyuge o conviviente en unión de hecho, ascendientes o descendientes” (Código del Trabajo, 2005, Art. 173.1). Con la reforma de 2015, se incluyó a continuación "En caso de que las injurias sean discriminatorias la indemnización será igual a la establecida en el segundo inciso del

artículo 195.3 de este Código” (Código del Trabajo, 2015, Art. 173.1). Es decir, que la primera causal de este artículo otorga al trabajador una indemnización adicional a la que le correspondería por despido intempestivo.

Respecto al artículo 310, su modificación es trascendental, puesto que añade dos causales para iniciar un procedimiento de visto bueno a favor del empleador. Cabe mencionar que las causales ya se encontraban en la redacción formal del articulado, sin embargo, no se contemplaba la obligatoriedad de un procedimiento de visto bueno para las mismas. En resumen, en el 2015 la tramitología del procedimiento de visto bueno tiene una pequeña variación en torno al 2005. Los cambios fundamentales se avizoran en las causales de inicio de Visto Bueno: tomando en consideración las novedades descritas se estructura la Tabla 2. Además, por no existir variaciones en el flujo procesal, se mantiene el trámite erigido en el Gráfico 1.

Tabla 2

Causales de Visto Bueno (2015)

Empleador	Trabajador
10. Revelación de secretos o divulgaciones que ocasionen perjuicios (Art.310).	1. Injurias graves inferidas por el empleador o familiares. (discriminatorias-indemnización) Art. 173.1.
11. Inducir a celebrar contratos mediante certificados falsos (Art.310).	

Nota. Fuente: Elaboración propia

Año 2017

En el marco de la expedición de la “Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público y al Código de Trabajo para prevenir el Acoso Laboral” que consta en Suplemento al Registro Oficial N°116, se configuran adiciones en las causales para el inicio del Visto Bueno. Las causales añadidas son relativas al acoso laboral que puede devenir del empleador o trabajador.

En los artículos 172 y 173, además de las nuevas causales, se instaure una nueva etapa que precautela la utilización obligatoria de medios alternativos de solución de conflictos antes de la etapa controversial. En esta nueva etapa de conciliación se brinda la posibilidad de participar a los representantes de los trabajadores y del empleador. Otro cambio atrayente en la normativa es la indemnización que otorga a la causal de acoso, puesto que se plantea una “indemnización equivalente al valor de un año de la remuneración que venía percibiendo”



(Art. 195.3 inc.2 del Código de Trabajo). En suma, atendiendo a la gravedad del caso se puede solicitar a la persona que cometió la conducta de acoso que pida disculpas públicas al afectado.

En la Tabla 3 se detallan las variaciones efectuadas respecto a las causales de Visto Bueno en el año 2017. Conjuntamente, en el Gráfico 2 se actualiza el diagrama procesal por el apareamiento de una nueva etapa que es la conciliación.

Tabla 3

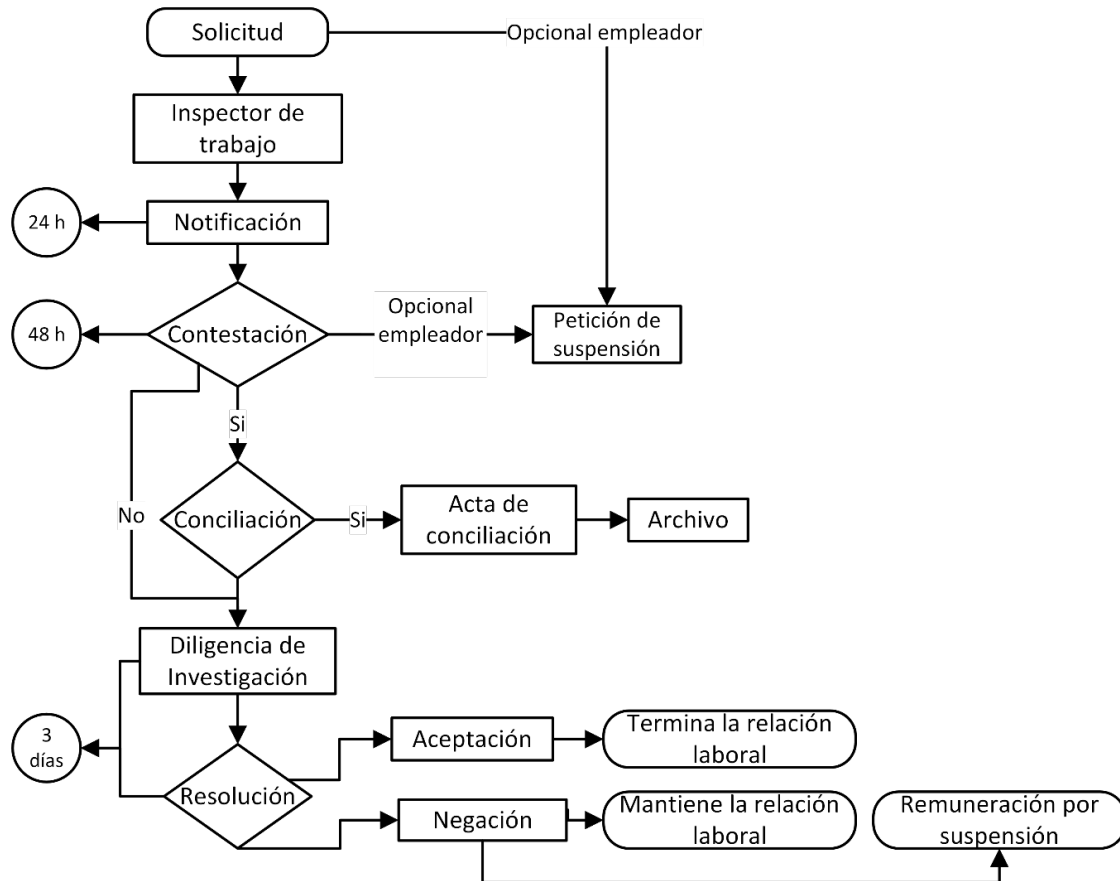
Causales de Visto Bueno (2017)

Empleador	Trabajador
<i>12. Por cometimiento de acoso laboral, hacia el empleador/a o hacia una subordinada/o en la empresa.</i>	<i>4. En casos de sufrir de acoso laboral, cometido o permitido por acción u omisión por el empleador o empleadora o sus representantes legales.</i>

Nota. Fuente: Elaboración propia

Gráfico 2

Trámite del procedimiento de Visto Bueno – 2017



Nota. Fuente: Elaboración propia

Año 2021

Por primera vez, se expide un Acuerdo Ministerial (No.MDT-2021-189) que tiene por objeto regular el procedimiento de Visto Bueno interpuesto ante el Ministerio de Trabajo. Si bien el acuerdo representaba un cambio normativo trascendental, fue sustituido a los tres meses por el Acuerdo No. MDT-2021-219.

Acuerdo No.MDT-2021-189

Este acuerdo se estructura en 16 artículos y dos capítulos. El primer capítulo es denominado “Generalidades” y el segundo “Procedimiento”.

Generalidades

Se norma por primera vez lo relativo a: i) objeto, ii) ámbito, iii) partes procesales, iv) comparecencia, v) competencia, y vi) excusa o recusación. En cuanto a la comparecencia se posibilita acreditar la representación mediante un mandatario con una carta de autorización o una procuración judicial ante notario. En la competencia se otorga al inspector de trabajo

de la circunscripción territorial donde se celebró el contrato o el lugar de prestación del servicio. En cuanto a la excusa y recusación se plantean de manera primigenia en este procedimiento amparados en el COGEP, el pedido de estas figuras se realiza ante el director regional del Trabajo en el término 24 horas, teniendo como término máximo para resolverlo en 48 horas; en caso de aceptar la excusa o recusación se designa un nuevo inspector en 24 horas

Procedimiento

En el artículo 8 y 9 se establecen los requisitos del petitorio de visto bueno y los documentos que obligatoriamente deben acompañarse. En estos se destaca la posibilidad de proponer distintos tipos de prueba: documental, testimonial, pericial, inspecciones, y otras similares. Además, en la misma redacción se hace alusión a la viabilidad de utilizar firmas, direcciones y casilleros electrónicos. Por otra parte, el artículo 10 posibilita la acumulación de solicitudes de visto bueno entre el mismo empleador y trabajador cuando exista más de una en la misma jurisdicción. Estas regulaciones son relevantes porque otorgan mayor formalidad y equiparación a la redacción del COGEP.

Lo relativo a la notificación se encuentra en el artículo 11, sobre este acto se dispone que se realice en el lugar de trabajo o el domicilio del accionado. A la vez, que puede materializarse de forma física, electrónica o en un medio de comunicación. El siguiente articulado (art.12) refiere a la contestación, la cual debe cumplir con los mismos requisitos del petitorio de visto bueno. En el caso de no presentarse la contestación se declara rebeldía y continua el proceso. En cuanto a la conciliación, se establece su realización una vez recibida la contestación. Para lo cual, el inspector de trabajo debe guiar las actuaciones en pro de buscar un acuerdo; este acto también puede ser derivado a un centro de mediación; y, una vez se suscribe un acta transaccional, se archiva el proceso. No obstante, se analiza que esta disposición ministerial no va acorde totalmente a lo establecido en el Código de Trabajo que plantea que la conciliación debe realizarse de manera previa al pedido de visto bueno cuando ha sido propuesto por el empleador (Código del Trabajo, 2021, art. 172).

Otro aspecto destacado es el cambio de denominación a la “diligencia de investigación” por “audiencia investigativa”. Se dispone que esta debe ser realizada por otro inspector de trabajo diferente al que sustanció la conciliación. Aquí el tiempo de ejecución para la designación del inspector es de 24 horas y no se establece un tiempo máximo para llevar a cabo la audiencia, solo se describe que deberá ser notificada con 48 horas de anticipación. Por tal, se observa que la burocracia aumenta el tiempo de tramitación del procedimiento. Además, se exige que el defensor o procurador que asista a la audiencia debe tener facultad expresa para transigir; esto se entiende porque la audiencia cobra mayor rigidez técnica y plantea fases de: validez procesal; exposición de fundamentos; práctica de pruebas; contradicción; y, alegaciones finales.



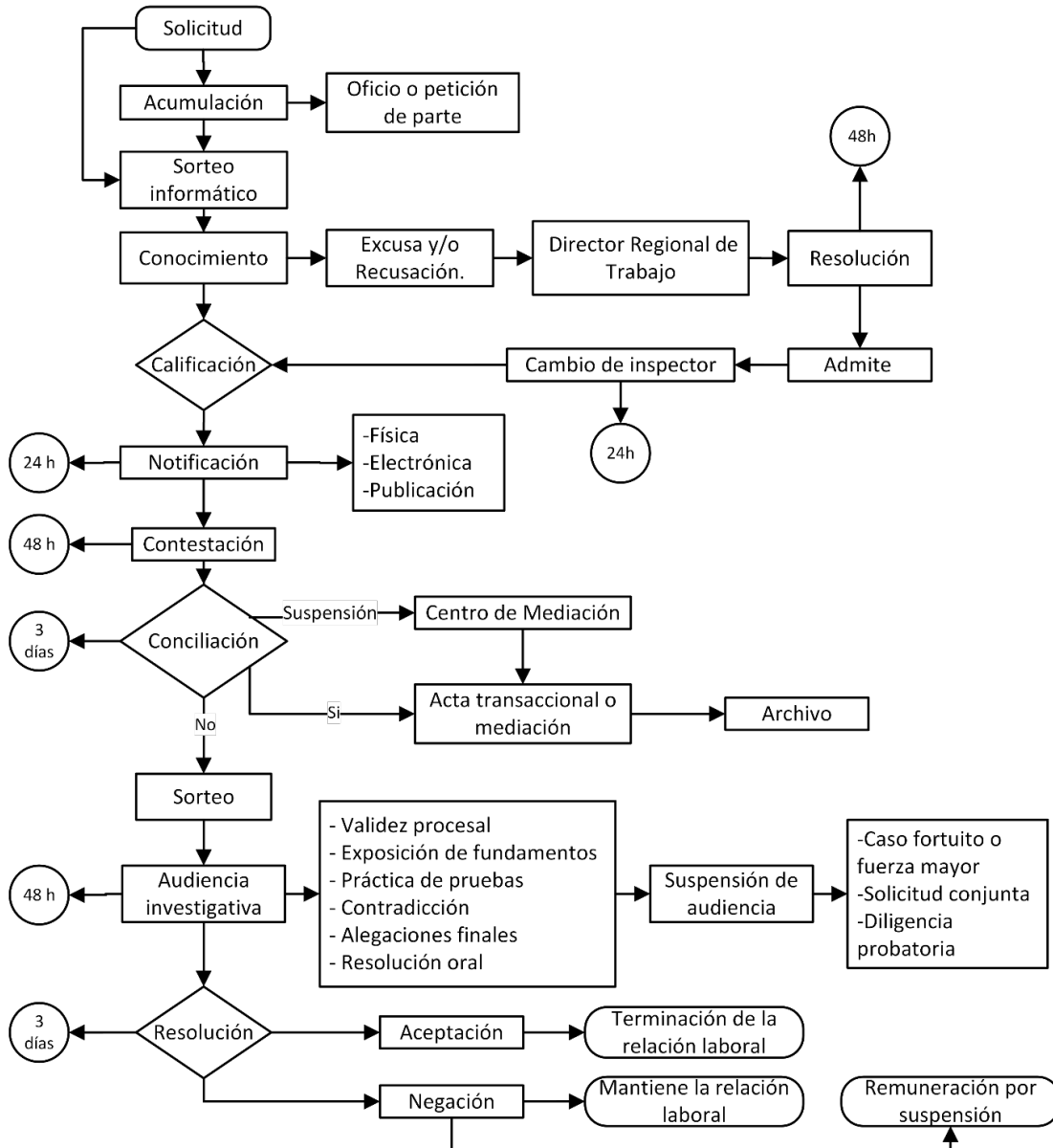
En el marco de lo antecedido, se erige la opción de suspender la audiencia de investigación cuando exista caso fortuito o fuerza mayor (3 días); por solicitud de las partes; y, en el caso que se requiera realizar una diligencia probatoria. Finalmente, al concluir con la audiencia el inspector de trabajo debe emitir su resolución de forma oral y notificarla por escrito con su respectiva motivación en los tres días siguientes.

El Gráfico 3 es subsecuente a la descripción realizada en los párrafos de esta sección referente al Acuerdo No.MDT-2021-189, se esquematiza considerando las innovaciones respecto al procedimiento anterior del año 2017.

Gráfico 3

Trámite del procedimiento de Visto del Acuerdo Ministerial (No.MDT-2021-189)





Nota. Fuente: Elaboración propia

Acuerdo No. MDT-2021-219

La redacción normativa de este instrumento con su antecesor implica una reducción de 16 a 11 artículos. En tal menester, se elimina la institución de la “excusa y/o recusación”; y, para la comparecencia ya no basta una autorización simple a un mandatario, sino debe acreditarse

mediante un poder notarial, además que se debe contar con la representación de un abogado. Respecto a la competencia esta se amplía, puesto que la solicitud puede ser conocida por el inspector de lugar donde se ejecuta el contrato o del domicilio de la parte accionada.

En la misma línea, respecto al anuncio de pruebas existe una diferenciación porque en este acuerdo no consta la posibilidad de solicitar diligencias probatorias como inspecciones, informes de peritos, etc. La redacción solo brinda indicaciones en torno a la prueba testimonial. Otras variaciones son: i) la eliminación de justificar la competencia territorial; ii) un apartado referente a la calificación de la solicitud de visto bueno y su aclaración o completación en el término de tres días bajo advertencia de archivo; iii) la notificación realizada de forma única y en el lugar que se encuentre el accionado.

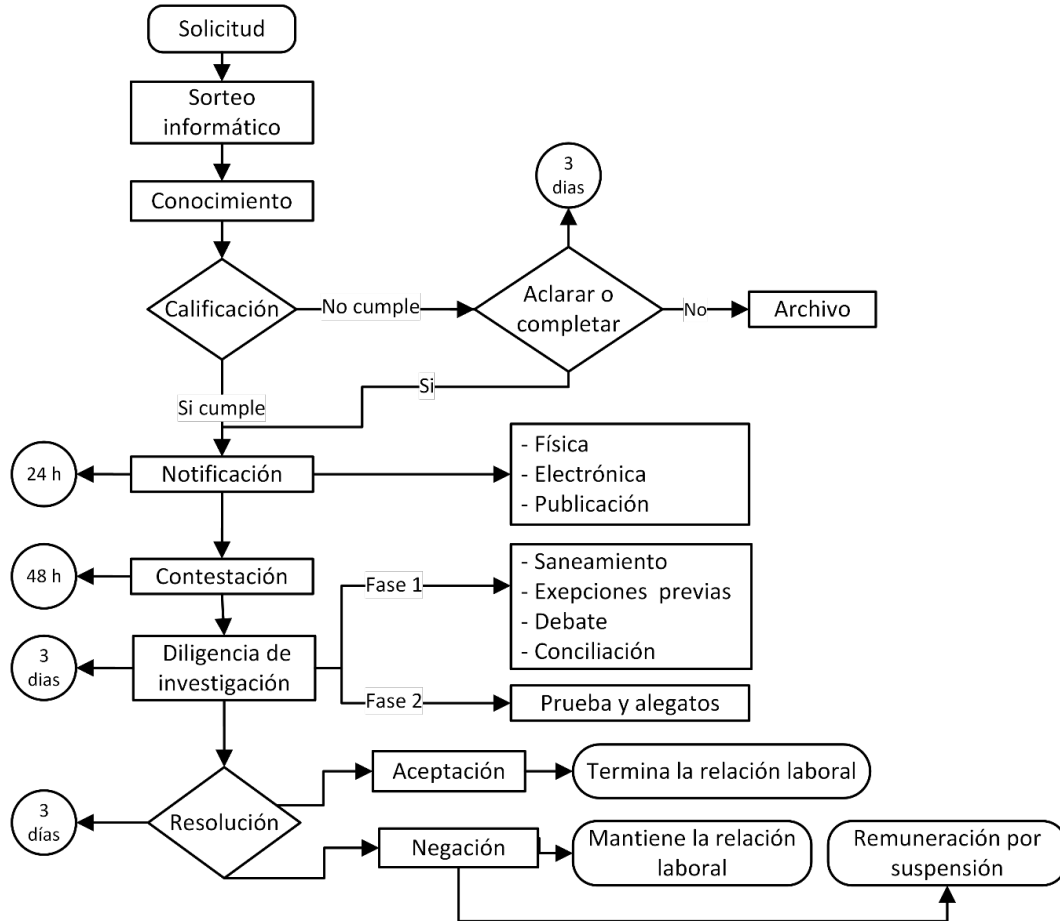
Un cambio distinguible y que implica un retroceso es en cuanto a la conciliación. En este acuerdo es considerada como una parte de la fase de saneamiento. No obstante, esta institución se encontraba plenamente regulada y tenía un artículo propio porque era una etapa previa a la audiencia. En el mismo sentido, la denominación “audiencia investigativa” cambia a “diligencia de investigación”. La misma se lleva a cabo en dos fases; la primera: excepciones previas, fijación de los puntos del debate y conciliación; la segunda de pruebas y alegatos. En el mismo artículo 11, se esclarece que el inspector de trabajo no tiene facultad de oficiar a entidades para que remitan pruebas, a diferencia del anterior Acuerdo Ministerial; en el cual, las partes podían solicitar al inspector de trabajo algunas diligencias probatorias. Además, se prevé que únicamente se suspenderá la audiencia de forma excepcional cuando el inspector considere la práctica de una prueba que considere necesaria.

Concluyendo este apartado, el inspector de trabajo al finalizar la diligencia de investigación ya no debe dar su resolución de forma oral, sino que resolverá en el término de tres días como hace mención el Código de Trabajo en su artículo 621. Además, en la disposición general tercera se indica que el procedimiento podrá sustanciarse de forma total o parcial por medios telemáticos una vez que se implemente la plataforma informática. En el Gráfico 4, se establecen todos los cambios descritos en el procedimiento de visto bueno.

Gráfico 4

Trámite del procedimiento de Visto, Acuerdo Ministerial (MDT-2021-219)





Nota. Fuente: Elaboración propia

Año 2024

Se expide el Acuerdo No. MDT-2024-041, este instrumento se estructura en cuatro capítulos: Generalidades, procedimiento, apelación y prescripción. En el primero, se vislumbran cambios en la competencia del Director Regional del Trabajo que deberá solventar la apelación a la resolución de visto bueno emitida por el inspector de trabajo y conocer los casos de visto bueno de los trabajadores que prestan servicio al Cuerpo de Bomberos del Ecuador. Por otra parte, la Subsecretaría del Trabajo conocerá la apelación de los casos de visto bueno resueltos por los directores regionales. En el segundo capítulo, la redacción en su mayoría salvaguarda lo descrito en el acuerdo antecesor. No obstante, se suprime la posibilidad de notificar mediante correo electrónico y se añaden dos posibilidades de aclaración para notificar en persona al accionado; en caso de agotar los intentos de notificación y no solicitar su realización por la prensa el proceso se archivará. En este capítulo, ya no se incorpora de forma escrita lo relativo a la declaración de imposibilidad de determinar la individualidad y domicilio del accionado. Empero, para estos casos se prevé la supletoriedad del COGEP. Otra peculiaridad de este instrumento se encuentra en la diligencia

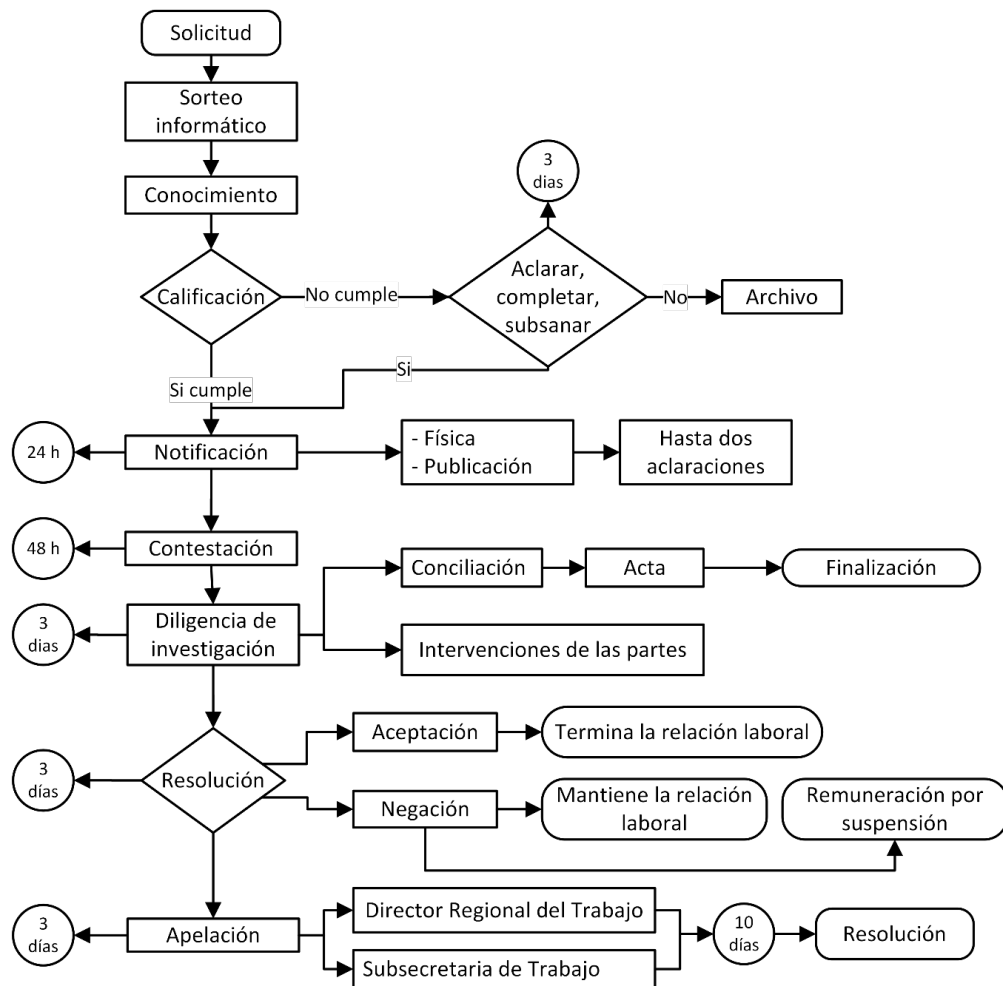
de investigación, puesto que en la redacción ya no se distingue la serie de pasos que se preveían para efectuar la diligencia.

El tercer capítulo se denomina “De la Apelación” y se erige como una novedad, puesto que otorga el derecho a recurrir o apelar de la resolución de visto bueno en el término de tres días a partir de la notificación. Conviene destacar, que se establece el término de diez días para resolver el recurso por parte del Director regional del Trabajo o la Subsecretaría de Trabajo como ha sido señalado en el primer párrafo de este apartado.

Este mismo año, en el Registro Oficial Suplemento 559 de 16 de Mayo del 2024 se publica la “Ley Orgánica Reformativa para Erradicar la Violencia y Acoso en todas las Modalidades de Trabajo”, por tal virtud, los artículos 172.8 y 173.4 sustituyen la frase “de Acoso Laboral” por “Violencia y Acoso laboral”. Este acto en esencia busca amparar a las personas que han sufrido agresiones tanto empleadores como trabajadores.

Gráfico 5

Trámite del procedimiento de Visto, Acuerdo Ministerial (MDT-2024-041)



Nota. Fuente: Elaboración propia



Discusión

La progresividad en el procedimiento laboral-administrativo de Visto Bueno en Ecuador desde el año 2005 al 2024

A continuación, se analizan las variables categóricas: i) progresividad y ii) procedimientos administrativos de visto bueno. Para tal efecto, en las tablas propuestas se brinda la numeración de 1 cuando en el procedimiento de visto bueno cumple con el indicador examinado; en el caso de no cumplirlo, se otorga una valoración de 0. Cabe destacar que el primer parámetro comparativo utilizado en el estudio es el procedimiento de 2005.

Indicador I: Tiempo

En los procesos de 2005 y 2015 se mantiene la misma gestión de tiempo, es decir no existe una optimización, por lo tanto, se otorga la valoración de 0. En el 2017, se establece la conciliación, si bien se refuerza el mecanismo procedimental, no se mejora en la eficacia en cuanto al tiempo, por tal, se le proporciona una valoración de 0.

En el acuerdo ministerial MDT-2021-189, emitido en el año 2021, existen cambios normativos trascendentales y beneficiosos, puesto que se implementan nuevas figuras procesales; sin embargo, esto repercute en el tiempo del trámite, que aumenta significativamente; por ello, se le atribuye la valoración de 0. En el mismo año, se emitió el acuerdo ministerial No. MDT-2021-219, en este acuerdo se simplifican varios actos procesales con relación al acuerdo anterior, logrando optimización; por ello, se le atribuye una valoración de 1. Para concluir, en el año 2024, existe una ampliación temporal significativa por el hecho que se instaura una nueva instancia de apelación que debe ser resuelta por el Director Regional del Trabajo, este acto aumenta trece días a la duración del procedimiento, en tal virtud, no se cumple con el indicador.

Tabla 4

Procedimiento	Tiempo				
	2015	2017	MDT-2021-189	MDT-2021-219	2024
Cualidad	0	0	0	1	0

Nota. Fuente: Elaboración propia

Indicador II: Accesibilidad



En el 2015 no existen variaciones normativas consecuentes a mejorar la accesibilidad al procedimiento de visto bueno. En el 2017 se incorporan dos causales relativas al acoso laboral, es decir, se faculta el acceso al trámite de visto bueno a empleadores y trabajadores que sufran acoso laboral, en tal virtud, se cumple el indicador. El acuerdo No.MDT-2021-189 establece disposiciones en pro de establecer facilidades de acceso al procedimiento, entre estas: la viabilidad de nombrar a un mandatario con una autorización simple; la notificación por dirección electrónica; la solicitud de diligencias probatorias; y, la resolución del inspector del trabajo de forma oral. Estas posibilidades consienten un mejor tramitología, a pesar de aumentar la gestión de tiempo; por estas fundamentaciones, se otorga la valoración de 1.

El acuerdo ministerial No. MDT-2021-219, complejiza el acceso al procedimiento; puesto que, solo permite nombrar un mandatario con documento notarial, ya no basta una autorización simple; en suma, se debe asistir obligatoriamente con un abogado. Aquello puede ser un obstáculo por la situación económica de las partes, además, en el acuerdo no consta la posibilidad de solicitar diligencias probatorias al inspector de trabajo. Por lo expuesto, se otorga a este procedimiento una valoración de 0.

Concluyendo este apartado, el acuerdo No.MDT-2024-041 suprime la posibilidad de notificar por correo electrónico. No obstante, se erige una nueva instancia que es la apelación, en otras palabras, se otorga a las partes la facultad de acceder a un nuevo recurso para recurrir la resolución de visto bueno del inspector de trabajo. Además, se aumenta el acceso para que inicien el procedimiento las personas que han sufrido violencia laboral, en torno a la relevancia de estar apreciaciones se otorga la valoración de 1.

Tabla 5

Accesibilidad

Procedimiento	2015	2017	MDT-2021-189	MDT-2021-219	2024
Cualidad	0	1	1	0	1

Nota. Fuente: Elaboración propia

Indicador III: Adaptación tecnológica

En la normativa de 2015 y 2017, no existe mención alguna a la utilización de recursos tecnológicos, sistemas informáticos o plataformas en línea que puedan facilitar el acceso al procedimiento de Visto Bueno, por consiguiente, se concede una valoración de incumplimiento. El Acuerdo No.MDT-2021-189 implementa una mejora tecnológica en razón que la disposición general séptima manifiesta que se puede sustanciar de forma

telemática los trámites de Visto Bueno; en suma, la disposición transitoria primera dispone el desarrollo de sistemas informáticos, expedientes telemáticos y la realización de sorteos automáticos de Inspectores de Trabajo. Además, el contenido general del instrumento prevé y faculta el uso de firmas, direcciones y casilleros electrónicos, en consecuencia, a todo lo descrito, se atribuye una valoración de 1.

En el acuerdo No. MDT-2021-219, mantiene las mismas herramientas tecnológicas descritas en el acuerdo anterior, por tal motivo se le asigna una valoración de 0. En el acuerdo No.MDT-2024-041, del 2024, se mantiene el sorteo informático, sin embargo, se ve un retroceso en cuanto a la notificación, debido a que se suprime la posibilidad de notificar mediante correo electrónico; en tal razón, se le concede una valoración de 0.

Tabla 6

Adaptación tecnológica

Procedimiento	2015	2017	MDT- 2021-189	MDT- 2021-219	2024
Cualidad	0	0	1	0	0

Nota. Fuente: Elaboración propia

Indicador IV: Contenidos prestacionales

En el año 2015, el Estado implementa una reforma en la que se compensa al trabajador en el caso que sea discriminado (Código del Trabajo, Art. 173.1). Además, se anexan nuevas causales de visto bueno, ampliando las posibilidades del empleador para proponer este procedimiento. De igual manera, en el 2017, afloran nuevas causales; en otras palabras, el campo de acción del visto bueno se extiende para el acoso laboral. En suma, se establece la utilización de la conciliación. Para cumplir con estas acciones, el Estado implementa más recursos en cuanto a capacitación y personal técnico especializado que llegue a materializar estos cambios. Por ello, se otorga la valoración de 1 para los procedimientos de estos años.

En el acuerdo MDT-2021-189, se incluye: la excusa y recusación; la posibilidad de solicitar al inspector de trabajo algunos tipos de prueba; el cambio de inspector de trabajo para realizar la audiencia de investigación; y, una diligencia exclusiva de conciliación. Es manifiesto que aumenta el contenido prestacional al procedimiento por parte del Estado. Por otra parte, el acuerdo MDT-2021-219, plantea un retroceso en cuanto a prestaciones, se limita la capacidad del inspector de trabajo para oficiar pruebas, la conciliación ya no tiene una diligencia propia, entre otras. En ese sentido, al primer acuerdo cumple con el indicador y el segundo no lo realiza. Finalmente, en el 2024 se aumenta una nueva instancia; se incluyen a los trabajadores



del Cuerpo de Bomberos; además, se abarca en una causal de visto bueno a las personas que han sufrido agresiones. Por estas consideraciones se le otorga la valorización de 1.

Tabla 7

Contenidos prestacionales

Procedimiento	2015	2017	MDT- 2021-189	MDT- 2021-219	2024
Cualidad	1	1	1	0	1

Nota. Fuente: Elaboración propia

Indicador V: Fortalecimiento de mecanismos procedimentales

Al año 2015 y 2017, no existieron cambios en el flujo procesal respecto a mecanismos procedimentales, por ello, se otorga una valoración de 0. En el 2021 bajo el acuerdo MDT-2021-189, se incorporan figuras como: la acumulación; la excusa y recusación; tipos de notificación; audiencia investigativa, etc. En tal virtud, se cumple con el indicador analizado.

Por otra parte, en el acuerdo MDT-2021-2019, se elimina la acumulación, la de excusa y recusación, entre otros. En otras palabras, no existió un avance en torno a esta caracterización. Para culminar, en el año 2024, se establece la “instancia de apelación” a la resolución de visto bueno emitida por el inspector de trabajo; en ese sentido, existe un fortalecimiento indiscutible a nivel procedimental porque se posibilita corregir errores y garantizar el derecho a recurrir de las decisiones.

Tabla 8

Fortalecimiento de mecanismos procedimentales

Procedimiento	2015	2017	MDT- 2021-189	MDT- 2021-219	2024
Cualidad	0	0	1	0	1

Nota. Fuente: Elaboración propia

Resultados generales e interpretación

En la Tabla 9 se establecen los procedimientos de visto bueno y se resumen las valoraciones de cumplimiento o incumplimiento en los cinco indicadores de progresividad: tiempo, accesibilidad, tecnología, contenidos prestacionales y fortalecimiento de mecanismo



procedimentales. De tal manera, se vislumbra que el procedimiento de visto bueno del año 2021 regulado por el Acuerdo No.MDT-2021-189 es el que posee una mejor valorización de progresividad; seguido por el procedimiento del año 2024 y el de 2017. Por otra parte, los procedimientos de 2015 y 2021 (Acuerdo No.MDT-2021-189), poseen una valoración baja, sugiriendo que su progreso fue exiguo. Finalmente, en el Gráfico 6 se estructura una línea de tiempo con la valoración total de progresividad de cada uno de los procedimientos de visto bueno analizados.

Tabla 9

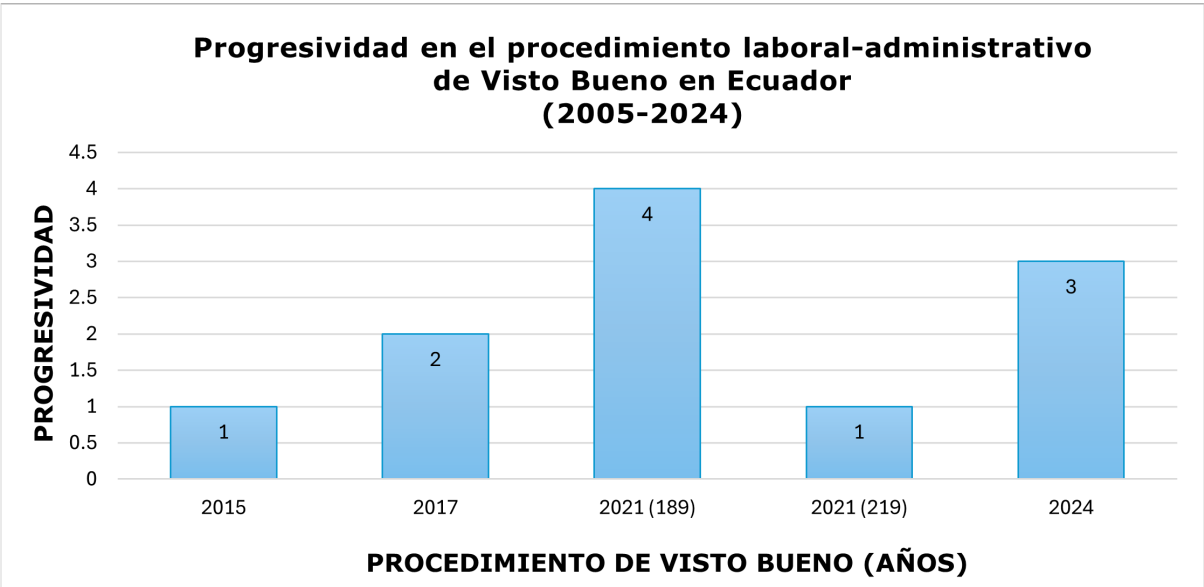
Resultados generales

Procedimiento	Indicadores					Total
	Indicador I	Indicador II	Indicador III	Indicador IV	Indicador V	
2015	0	0	0	1	0	1
2017	0	1	0	1	0	2
2021 (189)	0	1	1	1	1	4
2021 (219)	1	0	0	0	0	1
2024	0	1	0	1	1	3

Nota. Fuente: Elaboración propia

Gráfico 6

Resultados generales



Nota. Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

La progresividad se esboza como un principio que apunta al desarrollo continuo y perfeccionamiento de los derechos. Sus referencias elementales se encuentran en la legislación internacional como: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En el Ecuador se encuentra en el artículo 11.8 de su Constitución. Si bien, la progresividad es implementada de forma textual en las legislaciones, su práctica suele ser ignorada e insuficiente.

La institución del visto bueno en el ordenamiento jurídico ecuatoriano desde el año 2005 al 2024, contempla cinco regulaciones efectuadas en los años 2015, 2017, 2021 y 2024. Los cambios normativos de 2015 y 2017 añaden causales para el inicio del procedimiento e instauran la utilización de la conciliación. En el año 2021 se presenta el acuerdo ministerial (No.MDT-2021-189) que esboza un cambio trascendental en el procedimiento, puesto que añade figuras como: la acumulación, la excusa y recusación, tipos de notificación, entre otros. Empero, a los tres meses esta regulación fue sustituida por el Acuerdo No. MDT-2021-219 que suprimió varias figuras procesales y restringió aspectos de accesibilidad en el procedimiento. El año 2024 se dicta la última regulación vigente para esta institución, en la normativa se contempla una innovación importante que refiere a la posibilidad de apelar la resolución de visto bueno ante el Director Regional del Trabajo o la Subsecretaría de Trabajo.

En la revisión y análisis de la variable de progresividad en los procedimientos laborales de visto bueno, se precisan indicadores que evidencien: el tiempo; la accesibilidad; tecnología; contenidos prestacionales y el fortalecimiento de mecanismos procedimentales. Estos permiten verificar si se cumple o no con la aspiración de progreso y mejora.

Sobre la base del análisis de la progresividad en el procedimiento laboral-administrativo de visto bueno en el Ecuador desde el año 2005 al 2024, se vislumbra que el procedimiento imperante en 2015 adquirió un menguado progreso frente a su antecesor de 2005; de igual manera, el procedimiento que deviene del acuerdo No.MDT-2021-219 cumple solo un indicador, por tal, la mejora es reducida en comparación al procedimiento precedente. Por otra parte, el procedimiento de 2017 obtiene 2 puntos de progresividad y el procedimiento de 2024 posee 3 puntos, esto advierte que existieron cambios relevantes en distintos ejes procedimentales y se sigue una lógica de progresividad perfectible. Finalmente, el procedimiento de visto bueno del año 2021 posee la mejor estimación de progresividad con

4 puntos de cinco posibles; es decir, este procedimiento fue el que presentó mayores avances e innovaciones normativas en el rango de tiempo estudiado.

Referencias bibliográficas

- Arias, F. (2012). El Proyecto de Investigación Introducción a la Metodología Científica. Editorial Episteme. <https://abacoenred.com/wp-content/uploads/2019/02/El-proyecto-de-investigaci%C3%B3n-F.G.-Arias-2012-pdf-1.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador [Actualizada, 2024]. https://app.lexis.com.ec/sistema/visualizador-norma/PUBLICO-CONSTITUCION_DE_LA_REPUBLICA_DEL_ECUADOR
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2005). Codificación del Código de Trabajo. Suplemento al Registro Oficial N°167.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Codificación del Código de Trabajo [Actualizado, 2024]. https://app.lexis.com.ec/sistema/visualizador-norma/LABORAL-CODIGO_DEL_TRABAJO
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2015). Ley Orgánica para la Justicia Laboral y reconocimiento del trabajo en el hogar. Tercer Suplemento del Registro Oficial N°483.
- Bustamante, C. (2012). Manual de Derecho Laboral. Quito: Jurídica del Ecuador.
- Cabrera, J. (1973). "Terminación del contrato de trabajo". Teoría y Práctica Laboral. (I. Tatiana, Ed.) Guayaquil.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2013). Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México. CONEVAL, 2013. https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONSTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf
- Corte Constitucional de Colombia. (Sentencia T-025/04). Desplazamiento forzado. 22 de enero de 2024. <https://www.mininterior.gov.co/direccion-de-asuntos-indigenas-rom-y-minorias/sentencia-t-025-de-2004-siic/>
- González, G. (2024). El principio de progresividad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, 8(3), 4721-4737. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v8i3.11682
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. del P. (2014). Metodología de la investigación (6a ed.). McGraw-Hill.



https://www.paginaspersonales.unam.mx/app/webroot/files/981/Investigacion_sampieri_6a_ED.pdf

Ministerio de Trabajo del Ecuador. (2021). Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2021-219.
<https://pudeleco.com/clegal/laboral/2021/t21-219.pdf>

Ministerio de Trabajo del Ecuador. (2021). Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2021-189.
https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/mdt189fw.pdf

Ministerio de Trabajo del Ecuador. (2024). Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2024 -041.
<https://asobanca.org.ec/wp-content/uploads/2024/03/ACUERDO-MINISTERIAL-NO.-041-signed-2.pdf>

Nikken, P. (1967). La protección Internacional de los Derechos Humanos –su desarrollo progresivo–. Madrid: Civitas, p. 311.

Real Academia Española "Diccionario de la Real Academia Española ". (2014). Vigésima Tercera Edición.

Rodríguez-Sarmiento, I. T., Erazo-Álvarez, J. C., Borja-Pozo, C. A., & Narváez-Zurita, (2020). Procedimiento administrativo de visto bueno: Enfoque Constitucional a la seguridad jurídica y al debido proceso. *Iustitia Socialis*, 5(1), 208-229.

Santos Rivera, Y. (2010). ¿Cómo se pueden aplicar los distintos paradigmas de la investigación científica a La Cultura Física y El Deporte? *PODIUM - Revista De Ciencia Y Tecnología En La Cultura Física*, 5(1), 1–10.
<https://podium.upr.edu.cu/index.php/podium/article/view/201>

Vázquez, D. (2018). Test de razonabilidad y derechos humanos : instrucciones para armar. Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4254/15.pdf>

Conflicto de intereses:

Los autores declaran que no existe conflicto de interés posible.

Financiamiento:

No existió asistencia financiera de partes externas al presente artículo.

Agradecimiento:

A Mónica y Alejandra.

Nota:

El artículo no es producto de una publicación anterior.



Anexos

Anexo 1: Operacionalización de la variable “Progresividad”

Operacionalización de la variable: Progresividad

Variable	Indicador	Ítem
Progresividad	• Tiempo	¿Cómo es la gestión de tiempo en la realización del procedimiento?
	• Accesibilidad	¿Qué acciones se han realizado para mejorar la accesibilidad al procedimiento?
	• Adaptación tecnológica.	¿Qué mecanismos tecnológicos se han establecido en el procedimiento?
	• Contenidos prestacionales de derechos	¿Qué contenidos prestacionales el Estado aporta en el procedimiento de visto bueno?
	• Mecanismos procedimentales	¿Cómo se han fortalecido los mecanismos procedimentales?

Nota. Fuente: Elaboración propia