



**UNIVERSIDAD SAN GREGORIO DE PORTOVIEJO CARRERA
DE DERECHO**

Trabajo de investigación de Artículo Científico previo a la obtención del título de Abogado

Título:

Contratación Colectiva en el sector Público: ¿Derechos o Privilegios?

Autores:

Marín Puga Juan Manuel.

Santana Argandoña Sandro Samuel.

Tutor:

Dra. Ana Jessenia Arteaga Moreira, Mg. Sc.

Cantón Portoviejo – Provincia de Manabí - República del Ecuador

Octubre 2024 – Marzo 2025

Cesión de Derechos de Propiedad Intelectual

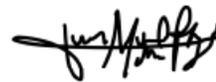
Nosotros **Juan Manuel Marín Puga** y **Sandro Samuel Santana Argandoña**, declaramos ser los autores del presente trabajo investigativo: **Contratación Colectiva en el sector Público: ¿Derechos o Privilegios?**, cuyo contenido es auténtico y original que no infringe derechos de propiedad intelectual de terceros. En ese sentido, asumimos la responsabilidad correspondiente ante cualquier falsedad, ocultamiento u omisión de la información obtenida en el proceso de investigación.

De manera expresa cedemos los derechos de autor y propiedad intelectual del artículo científico: **Contratación Colectiva en el sector Público: ¿Derechos o Privilegios?**, a la Universidad San Gregorio de Portoviejo, para que publique el texto impreso y electrónico por ser la institución de Educación Superior que nos acogió en todo el proceso de desarrollo del mismo.



Sandro Samuel Santana Argandoña

CC 1317549812



Juan Manuel Marín Puga

CC 1315422384

Contratación Colectiva en el sector Público: ¿Derechos o Privilegios?

Collective Bargaining in the Public Sector: Rights or Privileges?

Autores

Juan Manuel Marín Puga

<https://orcid.org/0009-0007-8712-1698>

Universidad San Gregorio de Portoviejo

Email: juanmarinp2002@gmail.com

Sandro Samuel Santana Argandoña

<https://orcid.org/0009-0000-9791-0390>

Universidad San Gregorio de Portoviejo

Email: samuex1000pre@gmail.com

Tutor

Dra. Ana Jessenia Arteaga Moreira Mg. Sc.

<https://orcid.org/0000-0002-9536-3036>

Docente de la carrera de Derecho de la Universidad San Gregorio de Portoviejo Email:

ajarteaga@sangregorio.edu.ec

Resumen

Este artículo examina la contratación colectiva en el sector público ecuatoriano, enfocándose en su impacto sobre la sostenibilidad fiscal del Estado. El objetivo principal es analizar los mecanismos legales y administrativos que permitan ajustar los beneficios contemplados en estos contratos sin vulnerar los derechos laborales. La investigación se desarrolla bajo un enfoque metodológico mixto, utilizando técnicas de revisión documental y gráfica, además del método de muestreo bola de nieve, lo que permitió recopilar información relevante de fuentes normativas, doctrinarias y estadísticas. Se identificaron cláusulas contractuales que otorgan beneficios excesivos, como remuneraciones superiores a las del presidente de la República, generando desequilibrios presupuestarios y afectando el principio del interés general. El estudio se fundamenta en el uso del Test de Proporcionalidad como herramienta jurídica para evaluar la razonabilidad de estos beneficios en relación con el contexto económico actual. Se concluye que, aunque los derechos laborales son fundamentales y deben protegerse, también es necesario replantear aquellos beneficios que resulten desproporcionados, a fin de garantizar una administración pública eficiente y un uso adecuado de los recursos estatales. El equilibrio entre los derechos individuales y el bienestar colectivo se presenta como un reto crucial para la política pública en Ecuador.

Palabras clave: Contratación colectiva, derechos laborales, negociación colectiva, sector público.

Abstract.

This article examines collective bargaining in Ecuador's public sector, focusing on its impact on the State's fiscal sustainability. The main objective is to analyze legal and administrative mechanisms that allow the adjustment of benefits included in these agreements without violating

labor rights. The research follows a mixed methodological approach, using documentary and graphic review techniques, along with the snowball sampling method, to gather relevant normative, doctrinal, and statistical data. Contractual clauses that grant excessive benefits—such as salaries higher than that of the President of the Republic—were identified, generating budgetary imbalances and undermining the principle of public interest. The study is grounded in the application of the Proportionality Test as a legal tool to evaluate the reasonableness of these benefits in the context of the current economic crisis. The findings suggest that while labor rights are fundamental and must be protected, it is also necessary to reform disproportionate benefits to ensure an efficient public administration and proper use of state resources. Striking a balance between individual rights and the collective welfare emerges as a crucial challenge for public policy in Ecuador.

Keywords: Collective bargaining, labour rights, collective bargaining, public sector.

Introducción

En el sector público ecuatoriano, los contratos colectivos han sido una herramienta para mejorar las condiciones laborales de los servidores públicos. Sin embargo, en el contexto económico actual del país, se han encendido las alarmas por los beneficios que, en muchos casos, parecen ir más allá de lo razonable. Entre estos se mencionan salarios que superan incluso al del presidente de la República, lo cual genera preocupaciones legítimas sobre el uso eficiente de los recursos estatales.

Este trabajo surge precisamente en medio de una crisis económica que ha puesto en evidencia la necesidad de revisar a fondo cómo se distribuyen los recursos públicos. Si bien es justo y necesario que los trabajadores tengan condiciones laborales dignas, también es cierto que el Estado enfrenta desafíos enormes para mantener la estabilidad fiscal y cumplir con sus deberes esenciales, como garantizar servicios básicos en salud, educación y seguridad. Como señalan Alvarado y Arévalo (2020), las crisis como la generada por la pandemia de COVID-19 han acentuado las vulnerabilidades fiscales, reforzando la urgencia de adoptar enfoques integrales que aseguren una mejor gobernabilidad.

Esta investigación se justifica por la necesidad urgente de alcanzar un equilibrio entre el respeto a los derechos laborales y la sostenibilidad fiscal del Estado ecuatoriano. Parte del siguiente problema jurídico: ¿Cómo el Estado puede ajustar los beneficios de los contratos colectivos del sector público para asegurar la sostenibilidad fiscal sin afectar los derechos laborales? Para responderlo, se identificarán los beneficios económicos que podrían afectar la estabilidad fiscal, se evaluará su impacto en el presupuesto estatal en el contexto de la crisis económica actual y, finalmente, se propondrán soluciones legales y administrativas que garanticen un uso racional de los recursos públicos sin menoscabar los derechos de los

trabajadores.

El objetivo no es eliminar derechos, sino buscar una salida equilibrada: que se respete la dignidad del trabajador sin que ello implique comprometer el funcionamiento del Estado o el bienestar de la mayoría. En tiempos de escasez, cada decisión sobre el gasto público debe ser tomada con responsabilidad y pensando en el interés general.

Metodología

Esta investigación adopta un enfoque mixto, lo que significa que combina datos cuantitativos y cualitativos dentro del mismo proceso investigativo. Según Sánchez y Olivety (2022), esta metodología permite integrar las fortalezas de ambos tipos de datos, ofreciendo una visión más amplia, profunda y contextualizada del fenómeno en estudio. No se trata solo de recoger datos de distintos tipos, sino de articularlos estratégicamente mediante diseños mixtos como el secuencial y el concurrente.

La elección de este enfoque responde a la necesidad de comprender tanto la dimensión objetiva del problema a través de estadísticas y patrones como sus aspectos subjetivos, como las percepciones, experiencias o discursos relacionados con los contratos colectivos en el sector público.

Desde el punto de vista jurídico, se emplearon tres métodos: el teórico, el exegético y el de análisis y síntesis. El método teórico jurídico permitió examinar doctrinalmente conceptos como el interés general, la proporcionalidad o la sostenibilidad fiscal. El exegético fue fundamental para interpretar de manera detallada las normas legales vigentes en torno a la contratación colectiva. A su vez, el método de análisis y síntesis permitió, por un lado, descomponer los distintos elementos normativos y doctrinales, y por otro, integrarlos en una visión más comprensiva del problema jurídico.

En cuanto a las técnicas aplicadas, se utilizaron la revisión documental y gráfica, las cuales permitieron examinar textos legales, estudios doctrinales, estadísticas oficiales y documentos administrativos. Además, se utilizó el método de muestreo bola de nieve, útil para construir una base de datos sólida al identificar fuentes clave que a su vez remiten a otras relevantes en la misma línea de investigación.

Fundamentos Teóricos

En el contexto del Estado ecuatoriano, según lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador (2008), se define claramente que el trabajo es considerado tanto un derecho como un deber de naturaleza social dentro de la legislación nacional. Este concepto resalta el trabajo como un medio esencial para el desarrollo integral de la persona y lo posiciona como uno de los pilares fundamentales de la economía.

Por lo cual, es importante resaltar el derecho a la negociación colectiva, ya que este mismo ha sido reconocido por algunos convenios internacionales de la OIT, tal como lo menciona Bohórquez & Arévalo (2022):

Para la OIT, la negociación colectiva es inherente al diálogo social, toda vez que es un proceso sustancial que implica negociaciones entre uno o más empleadores u organizaciones de empleadores y uno o más sindicatos, con objeto de celebrar un convenio colectivo que regule las condiciones de empleo y las relaciones entre las partes. Sin embargo, consideramos que, a pesar de lo expuesto, resulta necesario establecer las diferencias entre la negociación colectiva laboral que se realiza en el sector privado y la que se realiza en el sector público. (p. 407)

Como se ha podido evidenciar, el autor resalta lo importante que es diferenciar entre la negociación colectiva laboral privada y la negociación colectiva laboral pública, de igual

forma, Chávez y Flores (2022) diferencian uno del otro. Por un lado, en el sector público existen limitaciones presupuestarias que afectan la negociación de mejoras salariales, debido a la necesidad de garantizar el equilibrio presupuestario, en contraste con el sector privado la negociación colectiva suele tener mayor flexibilidad, permitiendo acuerdos más amplios en cuanto a remuneraciones y condiciones laborales, dado que no están sujetos a restricciones presupuestarias estatales.

Es decir, en el sector privado, no es relevante si se firman contratos con cifras exageradas porque afectan solo a los dueños del capital, ya que es dinero privado. En cambio, en el sector público sí importa, porque se administra el dinero de toda una nación, pues cualquier gasto excesivo impacta directamente en el presupuesto estatal, afectando servicios esenciales y el bienestar colectivo.

Por lo tanto, a lo largo de los años y tras la lucha que ha existido por los derechos laborales se llegaron a conseguir varios logros dentro de materia laboral sindical como lo ha sido la firma de los convenios N.º 87, 98 y 151 de la OIT establecen derechos fundamentales para los trabajadores del sector público en Ecuador, como la libertad sindical, la protección del derecho de sindicación y la negociación colectiva. Los instrumentos internacionales han ayudado al fortalecimiento de los sindicatos, permitiendo que los contratos colectivos sean formalizados como mecanismos válidos para regular las condiciones laborales.

Luyo (2019) señala que la negociación colectiva es el camino mediante el cual los trabajadores, organizados de manera conjunta, pueden llegar a acuerdos con su empleador para mejorar sus condiciones de trabajo. Esta herramienta resulta fundamental porque no solo permite a los empleados defender sus derechos, sino que también les ofrece una vía efectiva para consolidarlos y promover ambientes laborales más justos y equilibrados.

También, Palacios (2012) nos manifiesta lo siguiente:

El derecho colectivo de trabajo es un derecho que atañe a los grupos sociales. Está inspirado en la escuela sociológica que reconoce el derecho a la existencia de grupos sociales y es en consecuencia un haz de garantías en defensa de grupos obreros.

Constituye un correctivo de la situación de inferioridad del trabajador frente al empleador y persigue lograr el equilibrio colocándolos en igualdad para la concertación de las condiciones. Acepta la licitud del empleo de medios de acción directa. Procura la solución pacífica entre trabajadores y empleadores de los conflictos de intereses colectivos y, por lo tanto, la consecución de un estado de paz laboral. (pp. 10-11)

La negociación colectiva es un pilar fundamental en la defensa de los derechos laborales, ya que empodera a los trabajadores al permitirles negociar en bloque, lo que nivela el terreno frente al poder del empleador. Ahora bien, la eficacia de la negociación colectiva está ligada al nivel de organización y unidad entre los trabajadores. Si no existe una estructura sindical sólida o si el marco legal no brinda suficiente respaldo, este mecanismo puede debilitarse, dejando a los empleados sin la posibilidad real de mejorar sus condiciones laborales. Por ello, no basta con llegar a acuerdos; es indispensable que estos sean cumplidos y respetados por ambas partes.

En este sentido, el marco jurídico ecuatoriano reconoce y establece garantías en relación con el derecho al trabajo en todas sus manifestaciones, con el objetivo de asegurar una vida digna para los ciudadanos. De esta manera, se definen derechos y responsabilidades de acuerdo con lo dispuesto por la ley (Velaña, 2019). Por consiguiente, es muy claro que en la legislación ecuatoriana se garantiza a los trabajadores muchos beneficios los cuales la ley indica, esto tanto sea en el sector privado y de igual forma en el sector público.

En el Ecuador, la contratación colectiva ha sufrido cambios notables tras la promulgación

de la Constitución de 2008, particularmente en el sector público, donde se han evidenciado desequilibrios relacionados con beneficios desproporcionados. Antes de esta reforma constitucional, las negociaciones colectivas en el ámbito público gozaban de mayor libertad.

Los empleadores y representantes de los trabajadores podían pactar condiciones laborales que, en muchos casos, incluían beneficios amplios sin que existiera una normativa que estableciera límites claros. Como resultado, se generaron disparidades notables entre distintos grupos de empleados públicos, afectando la equidad en el propio sector.

Con la entrada en vigor de la nueva Constitución, el panorama cambió significativamente. Se aprobaron los Mandatos Constituyentes N.º 2, N.º 4 y N.º 8, así como su reglamento, con los que se impusieron restricciones más estrictas. Estas normas declararon nulas de pleno derecho las cláusulas que contravinieran las nuevas disposiciones prohibieron expresamente beneficios económicos excesivos y establecieron techos salariales, con el objetivo de evitar que funcionarios públicos perciban ingresos mayores que los del presidente de la República.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos regulatorios, en la práctica persisten cláusulas contractuales que otorgan ventajas excesivas. Se han identificado casos donde los contratos colectivos incluyen sueldos elevados, bonificaciones elevadas y beneficios que difícilmente se justifican bajo el principio de proporcionalidad. Esta situación no solo afecta la justicia interna entre trabajadores del sector público, sino que también representa una carga considerable para las finanzas del Estado.

Es de esta manera, que Mirta (2008) manifiesta que la función del Estado está directamente relacionada con el proyecto político y el modelo de desarrollo que se quiera implementar, lo que afecta inevitablemente al empleo público. Un claro ejemplo es la década de

los 90, cuando en el país se adoptaron políticas neoliberales bajo la premisa de que achicar el Estado es agrandar la Nación.

Esto condujo a la privatización y tercerización de muchas funciones estatales, provocando una creciente precarización del empleo público. En este periodo, muchas decisiones adoptadas desde el Estado han afectado seriamente la estabilidad laboral de quienes trabajan en el sector público. Se dejaron de abrir plazas permanentes, se impulsaron despidos y se fomentaron los retiros voluntarios. A muchas personas se les ofreció una jubilación anticipada, mientras que otras vieron cómo desaparecían carreras administrativas completas. Todo esto dio paso a formas de contratación más inestables, con trabajos temporales, subsidios y becas que no garantizan derechos a largo plazo.

Este tipo de políticas, inspiradas en una visión neoliberal del Estado, muestran cómo la intención de reducir su tamaño puede tener efectos muy duros para las y los trabajadores. Cuando se recurre a la privatización y a la tercerización, no solo se debilitan los derechos laborales, sino que también se pone en riesgo la capacidad del Estado para responder de manera adecuada a las necesidades de la sociedad. Por eso es urgente repensar estas medidas y buscar caminos que prioricen la estabilidad y dignidad en el empleo público.

Además, vale la pena detenerse en el derecho colectivo del trabajo, una rama que, desde sus orígenes, ha estado marcada por el conflicto entre quienes producen la riqueza y quienes la controlan. Este campo jurídico nació como respuesta a los abusos sufridos por los trabajadores durante la Revolución Industrial, un periodo que dejó en evidencia la necesidad de equilibrar la relación entre capital y trabajo.

Frente a esta situación, los obreros se vieron obligados a organizarse de manera colectiva, no solo para confrontar a los dueños de los medios de producción, sino también para

exigir al Estado la implementación de medidas legales que protegieran sus derechos sociales (Arévalo, 2017).

En concordancia de lo dicho anteriormente, el derecho colectivo del trabajo, con su origen en la lucha histórica entre capital y trabajo, tiene una relevancia sobre la contratación colectiva en el sector público ecuatoriano. Así como los trabajadores durante la revolución industrial organizaron para exigir protección y mejores condiciones, en el sector público actual, los empleados dependen de la negociación colectiva para equilibrar las relaciones de poder con el Estado empleador. Esto es crucial para asegurar que las condiciones laborales sean justas y que los derechos de los trabajadores sean respetados.

Sin embargo, estas negociaciones colectivas en los últimos años han venido siendo pilares de varias polémicas nacionales, donde muchas autoridades se han manifestado al respecto alegando que estos contratos tienen muchos privilegios los cuales perjudican a las arcas del estado debido a los grandes beneficios que estos contratos tienen. Sin embargo, la normativa vigente ampara este tipo de contratos y también ampara a los dirigentes sindicales quienes están a cargo de representar los derechos de los trabajadores.

Es así que ante la preocupación de varias autoridades de turno por los excesos que tienen estos contratos, estos de aquí no pueden hacer mucho debido a la irretroactividad de la ley y de igual forma estos beneficios son irrenunciables tal y como lo menciona Toyama (2001), donde hace mención al principio de irrenunciabilidad de derechos, se basa en la naturaleza protectora del Derecho Laboral, asumiendo como nulo cualquier acto del trabajador que implique la renuncia a un derecho reconocido por una norma imperativa.

A diferencia de lo que ocurre en el Derecho Civil, donde por lo general se reconoce la validez de los actos de disposición que hacen las personas sobre sus derechos, en el ámbito

laboral esa lógica no se aplica de forma tan amplia. Esto se debe a que la relación entre empleador y trabajador no parte de un plano de igualdad. Existe una desigualdad estructural que hace que el trabajador no esté en condiciones reales de negociar en igualdad de condiciones, ni mucho menos de disponer libremente de sus derechos.

Por eso, el Derecho del Trabajo ha desarrollado principios que buscan proteger al trabajador, y uno de los más importantes es justamente el de la irrenunciabilidad. Este principio asegura que los derechos laborales no puedan ser dejados de lado, ni siquiera dentro de acuerdos colectivos, porque están pensados para garantizar condiciones mínimas de dignidad y justicia en el trabajo.

Esto es especialmente relevante en el sector público, donde los trabajadores pueden enfrentarse a presiones institucionales que podrían comprometer sus derechos si no están adecuadamente protegidos. La aplicación de este principio en las negociaciones colectivas es vital para mantener un equilibrio justo y equitativo entre el Estado y sus empleados.

Por consiguiente, es importante mencionar que este tipo de organizaciones sindicales las cuales negocian estos contratos colectivos se han visto en vuelta en mala fama, tal como lo indica Huerta (2018), donde este manifiesta que la causa por la que han ganado esta mala reputación es por la repetida difusión en los medios de telecomunicación de prácticas corruptas cometidas por ciertos líderes sindicales ha generado una amplia condena y un rechazo significativo por parte de la sociedad hacia los sindicatos, erosionando la confianza pública en estas organizaciones.

En este sentido, dentro del contexto ecuatoriano ya hablando específicamente en el sector público. Existe ciertas irregularidades que el gobierno Nacional ha reportado, donde este manifiesta los exagerados beneficios que tienen ciertos grupos sindicales, exponiendo sueldos y

beneficios que ni el presidente de la república tiene. Es gracias a esto, que el gobierno ha tomado cartas en el asunto y ha pedido a los organismos competentes que analicen estos contratos y sean suspendidos (PRIMICIAS, 2024).

Por consiguiente, estas medidas que está tomando el gobierno nacional de revisar estos contratos colectivos es debido al gran gasto que estos implican para el estado, donde en un país como el Ecuador que está actualmente en una crisis económica crítica y donde el estado tiene muchas falencias dentro de sus deberes y obligaciones que debe de cumplir, como lo es la salud, la seguridad, la educación, etc. Nace la necesidad de parte del gobierno de verificar y examinar estos acuerdos colectivos.

Por ende, el objetivo que tiene el Gobierno Nacional es intentar interponer el interés general sobre el particular, es decir que se trata de quitarle o reducir estos privilegios que el gobierno considera exagerados a cierto grupo de personas y así el estado pueda ahorrarse los recursos que se gastan en estos contratos, recursos que se puede invertir en obra pública y así satisfacer las necesidades que tienen los ciudadanos ecuatorianos.

Es así, que el Ministerio de Trabajo hizo una solicitud a la Contraloría General del Estado para auditar contratos colectivos en empresas estratégicas como CNT, CNEL, CELEC y Petroecuador. El pronunciamiento de la ministra de Trabajo revela una fuerte preocupación del gobierno sobre cómo se están utilizando los recursos del Estado. Según denunció, hay funcionarios públicos que, amparados en contratos colectivos, llegan a recibir bonos de hasta 400 dólares solo por el concepto de guardería (Ecuavisa, 2024).

Frente a esta situación, el gobierno ha iniciado un proceso de revisión para detectar posibles irregularidades en la forma en que se han firmado estos acuerdos. La intención es poner límites a beneficios que, aunque están dentro de un marco legal, podrían estar desvirtuando el

sentido original de la contratación colectiva en el sector público. En respuesta, el Ministerio del Trabajo emitió un nuevo reglamento que busca establecer controles más estrictos, tanto en el ámbito público como privado, para evitar que estos convenios se conviertan en mecanismos de privilegio a costa del presupuesto nacional.

En este contexto, el debate también adquiere una dimensión ética y jurídica. Como señala Rodríguez (2023), el interés general debe entenderse como el bienestar de toda la sociedad, no de grupos específicos. Pensar en el bien común implica garantizar que los recursos públicos beneficien de forma equitativa a todos los ciudadanos, sin favorecer a unos pocos en perjuicio del resto. Por eso, es fundamental que las políticas laborales, especialmente en el sector público, se alineen con ese principio y no lo contradigan.

En este sentido, este interés general el cual se menciona anteriormente se ve perjudicado por los intereses particulares, los cuales causan que el bien común se quede estancado por satisfacer el interés de ciertas personas los cuales con recursos del estado que es el dinero de todos los ciudadanos de una nación satisfacen necesidades y obtienen beneficios que el estado no puede costear.

De igual forma, es relevante mencionar al autor Albán (2016), donde establece que la administración pública del Estado, al estar encargada de velar por el interés general, tiene la facultad y la responsabilidad de regular y tomar decisiones que beneficien al conjunto de la sociedad. Ahora bien, aunque el Estado tiene la facultad de regular, esta no es absoluta. Debe ejercerse con cuidado, dentro de ciertos límites que aseguren el respeto a los derechos fundamentales.

Cada vez que la administración pública impone una norma o una restricción, está obligada a buscar un equilibrio entre el interés colectivo y los derechos individuales. No se trata

solo de cumplir con un fin, sino de hacerlo de forma razonable y proporcional, justificando cada medida que afecte a las personas.

Este principio cobra especial importancia cuando se habla de contratos colectivos en el sector público. Si bien el Estado tiene el deber de proteger el interés general, también debe tener presente que los derechos laborales no pueden ser desconocidos ni vulnerados. La clave está en encontrar un punto medio: evitar beneficios exagerados que comprometan las finanzas públicas o limiten la gestión institucional, sin desconocer el valor del trabajo y la necesidad de condiciones laborales justas.

En este sentido, la proporcionalidad se convierte en una herramienta fundamental. Permite evaluar si las cláusulas de estos contratos responden verdaderamente a una necesidad legítima, o si más bien generan privilegios que terminan afectando la eficiencia del aparato estatal. Cuando los beneficios pactados se alejan de lo razonable, no solo se rompe el equilibrio que debe existir en la administración pública, sino que también se pone en riesgo el propio interés general que se dice proteger.

Es así, que Rey (2008) plantea una interrogante interesante donde se hace alusión sobre cuándo puede el concepto de interés general limita a los derechos fundamentales. El concepto de interés general se ha venido presentando como una herramienta importante y poderosa que da la potestad de poder justificar la limitación de derechos fundamentales como lo son los derechos laborales.

Sin embargo, su aplicación está profundamente vinculada a la cuestión de quién tiene la autoridad para imponer tales limitaciones. De acuerdo con la doctrina, solo una ley aprobada por un órgano legislativo, es decir, una ley en sentido formal tiene la capacidad legítima de limitar derechos fundamentales. Este principio, conocido como reserva legal, busca evitar decisiones

arbitrarias y proteger los derechos individuales mediante reglas claras y democráticamente aprobadas.

Cuando se analiza esta idea en el marco de los contratos colectivos en el sector público, el debate adquiere una dimensión especial. Algunas cláusulas dentro de estos acuerdos otorgan beneficios tan amplios o blindajes tan fuertes que terminan funcionando como verdaderos privilegios, difíciles de sostener en un contexto nacional marcado por el desempleo y la crisis económica. En estos casos, aplicar el Test de Proporcionalidad podría ser una herramienta útil para analizar si esas condiciones realmente se justifican desde el punto de vista del interés general.

El verdadero reto está en lograr un balance justo. No se puede permitir que, bajo el argumento del interés general, se restrinjan derechos fundamentales sin seguir el debido proceso legal. Pero tampoco es sostenible mantener beneficios excesivos que sobrecargan al Estado y profundizan las desigualdades. Es aquí donde el principio de proporcionalidad cobra todo su sentido: cualquier limitación debe ser razonable, necesaria y enfocada en lograr un bien colectivo real.

Esto resulta especialmente relevante cuando se trata de contratos colectivos en el sector público. Si bien es importante proteger los derechos laborales, también lo es garantizar que esos acuerdos no se conviertan en mecanismos que, lejos de fortalecer la justicia social, generen desequilibrios que afectan a la mayoría. Al final del día, el interés general debe estar al centro de toda política pública, incluso cuando se trate de regular beneficios laborales.

Por consiguiente, Gonzales de Lena (1985) señala que debe haber un ente rector el cual se haga cargo de estos conflictos, donde este juega un papel clave en la resolución de conflictos laborales al determinar si una cuestión debe ser tratada como un conflicto colectivo o individual.

En los conflictos colectivos, particularmente cuando están involucrados los sindicatos y el empleador, lo que está en juego no son situaciones aisladas, sino temas que afectan al conjunto de los trabajadores.

Por ejemplo, es común que los sindicatos intervengan para garantizar que los acuerdos generales firmados se apliquen de forma justa y uniforme dentro de una empresa. Es en este tipo de conflictos donde se pone en evidencia la importancia de defender los derechos colectivos, especialmente cuando se percibe que los compromisos asumidos no se están cumpliendo.

Ahora bien, cuando se trata de problemas individuales como diferencias salariales específicas o reclamos personales estos deben resolverse por vías distintas, fuera del ámbito de la negociación colectiva. Esta distinción evidencia lo complejo que puede llegar a ser el mundo laboral: sindicatos y empleadores tienen que lidiar con demandas tanto colectivas como individuales, buscando siempre un equilibrio que permita la convivencia armónica dentro del entorno de trabajo.

En este sentido, Casar (1983) señala que, si bien la negociación colectiva es uno de los pilares fundamentales para ordenar las relaciones laborales, no es el único camino posible. Existen otras herramientas igual de importantes, como la legislación laboral vigente, los reglamentos internos de cada institución e incluso las decisiones judiciales, que también intervienen activamente en la regulación del trabajo.

Desde esta mirada, no es raro que surjan conflictos colectivos cuando los acuerdos alcanzados a través de la negociación no logran cubrir las expectativas de los trabajadores, o cuando entran en tensión con otras normas del sistema jurídico laboral. Así, es esencial que tanto los sindicatos como los empleadores comprendan y manejen los diferentes métodos de regulación para evitar conflictos y asegurar un entorno laboral equilibrado y justo.

Por otro lado, Mercader (2004) manifiesta lo siguiente:

La estructura de la negociación colectiva, entendida ésta como el cuadro en el que la negociación colectiva se desarrolla, constituye la red de órganos y procedimientos de negociación que se extiende dentro del sistema de relaciones laborales de un país, aplicándose tal expresión, en particular, a las divisiones y subdivisiones horizontales y verticales que deslindan, a veces con superposiciones parciales, los sectores y unidades dentro de los cuales se celebran las negociaciones, a esas unidades y a sus relaciones recíprocas, así como a las reglas que determinan la distribución de competencias entre los diversos niveles. (p. 115)

Por ende, esta red de órganos y procedimientos no solo define quiénes participan en las negociaciones, sino también cómo se reparten las competencias y responsabilidades de cada nivel de proceso. La estructura suele ser compleja, con diferentes niveles y a veces hasta con funciones que se cruzan entre sí, lo que responde a la variedad de realidades que existen entre sectores, instituciones y grupos de trabajo.

En este contexto, es crucial que la estructura sea clara y funcional, solo así se podrá garantizar que las negociaciones colectivas se desarrollen de una manera justa. Una estructura bien definida puede prevenir conflictos y fomentar un entorno laboral más armonioso, mientras que una mal diseñada puede generar confusión, desigualdad y tensiones entre empleadores y trabajadores.

Por otra parte, también es importante resaltar como dentro del Derecho se ha estudiado estas negociaciones colectivas. Autores como Cerdas (2018) hacen referencia a que se ha investigado cómo los sindicatos han desempeñado un papel crucial en regímenes autoritarios para establecer las bases necesarias para el avance de la democracia. Además, otros estudios han

sugerido que la presencia de instituciones democráticas en el entorno laboral podría ayudar a los trabajadores a desarrollar habilidades que les permitan participar activamente en el sistema político.

Por otro lado, es fundamental mencionar los factores que causan influencia en la dinámica de las relaciones laborales y esto según Grisolia (2024) establece que las relaciones laborales en los diferentes países están moldeadas por una variedad de factores con orígenes diversos. Entre estos se encuentran la situación social, las políticas laborales, la legislación sustantiva, las normas procesales y los métodos de resolución de conflictos, así como el papel del factor humano.

Por otro lado, volviendo al tema central de esta investigación es relevante mencionar como el desempleo en el Ecuador es cada día más crítico donde datos del INEC (2023) del primer trimestre del año 2023 establece que la tasa de desempleo tuvo un incremento del 3,8%, la tasa de empleo adecuado se ubicó en 34,9% y la tasa del subempleo en 20,0%.

La creciente crisis de desempleo en Ecuador, evidenciada por los datos del INEC, refleja un problema estructural en el mercado laboral que debe ser abordado con urgencia. En este contexto, los contratos colectivos en el sector público adquieren una relevancia particular. Si bien estos contratos buscan garantizar derechos y beneficios a los trabajadores, también es necesario considerar su impacto en la economía y en la creación de empleo.

En un contexto donde el desempleo y el subempleo siguen creciendo, los contratos colectivos que otorgan beneficios excesivos pueden empeorar aún más la situación económica del Estado. Esta realidad limita su capacidad para invertir en políticas públicas orientadas a la generación de empleo o a la mejora de oportunidades laborales. El resultado es un mercado de trabajo desequilibrado, donde el sector público se convierte en un espacio privilegiado para unos pocos.

Frente a esto, preocupa especialmente la inclusión de cláusulas que no solo blindan a ciertos trabajadores, sino que también les garantizan remuneraciones y beneficios desproporcionados. Esta situación entra en conflicto directo con el principio de proporcionalidad, que exige que toda medida o beneficio guarde una relación equilibrada con los objetivos que se pretende alcanzar.

Además, cuando los contratos colectivos incluyen cláusulas rígidas y generosas, se produce un entorno laboral poco dinámico. La falta de rotación de personal y de incentivos para mejorar el rendimiento termina afectando la innovación y la eficiencia de la gestión pública. Esto reduce la capacidad del Estado para adaptarse a los desafíos actuales como la transformación digital o la modernización tecnológica y frena la posibilidad de generar nuevas fuentes de empleo, precisamente cuando el país más lo necesita.

Por lo tanto, es fundamental aplicar el principio de proporcionalidad en la revisión de estos contratos colectivos. Garantizar que las remuneraciones y beneficios sean justos y proporcionados a las responsabilidades y el contexto económico es esencial para equilibrar la protección de los derechos laborales con la necesidad de un sector público eficiente y dinámico, capaz de contribuir de manera efectiva al desarrollo económico y social del país.

Por consiguiente, Covarrubias (2017) alega sobre el Test de Proporcionalidad (TP) donde este manifiesta que esta es una herramienta esencial para resolver los conflictos entre los derechos fundamentales del trabajador y los del empleador. Este test se basa en tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, los cuales son aplicados de manera escalonada para evaluar si una medida restrictiva es justificada.

Desde una perspectiva práctica, el Test de Proporcionalidad (TP) permite evaluar si una medida que restringe un derecho fundamental como puede ser una decisión del empleador es

realmente adecuada para alcanzar el fin propuesto. También exige verificar si existen opciones menos restrictivas que logren el mismo objetivo, y si el beneficio que se obtiene compensa el impacto negativo que esa medida tiene sobre el derecho afectado.

Este enfoque cobra especial relevancia al examinar los contratos colectivos, ya que muchas veces estos acuerdos incluyen cláusulas que, si bien buscan proteger los intereses de los trabajadores, pueden generar desequilibrios si no se aplican con cuidado. Por ejemplo, disposiciones que otorgan beneficios muy altos o que garantizan una estabilidad laboral absoluta pueden terminar desmotivando la renovación de personal y reduciendo la capacidad de adaptación del sector público frente a los cambios económicos o tecnológicos. Esto, a su vez, puede contribuir al estancamiento del empleo y agudizar problemas como el desempleo estructural o la pérdida de competitividad.

En este contexto, el Test de Proporcionalidad se convierte en una herramienta valiosa para analizar si las cláusulas incluidas en los contratos colectivos están debidamente equilibradas y si realmente contribuyen a un entorno laboral justo, sostenible y funcional tanto para los trabajadores como para el Estado empleador. Aplicar este test ayuda a garantizar que los derechos de ambas partes sean respetados sin comprometer el desarrollo económico y la estabilidad del mercado laboral.

Por consiguiente, Armenta (2019) manifiesta lo siguiente sobre el principio de proporcionalidad:

La proporcionalidad consiste en una técnica de interpretación que busca proteger, garantizar y desarrollar al interior de las organizaciones estatales los derechos humanos dentro de los modelos constitucionales, bajo el entendido de que en tales modelos no existe un listado descendente y jerárquico de los derechos, sino que los mismos se

presentan como un catálogo enunciativo u horizontal que permite que los derechos positivizados constitucionalmente sean aplicados sistemáticamente en un plano de igualdad, bajo la idea de que la positivización no implica negación¹⁰, y todos interpretados desde la mirada de lo razonable. (p. 8)

El principio de proporcionalidad constituye una herramienta fundamental para garantizar que los derechos humanos sean respetados y aplicados de forma justa dentro del marco constitucional. En lugar de establecer jerarquías entre los derechos, esta técnica promueve una visión horizontal, en la que todos los derechos tienen igual valor y deben ser considerados con el mismo nivel de importancia.

Gracias a este enfoque, se evita que la protección de un derecho implique, por sí sola, la negación o restricción de otro. La proporcionalidad busca, en esencia, encontrar un equilibrio razonable entre derechos que pueden entrar en conflicto, de modo que cada uno se respete dentro de los límites que impone el contexto concreto en el que se aplica.

Análisis de resultados y discusión

Del análisis realizado a la normativa, la doctrina y la información recogida en medios oficiales y fuentes académicas, se desprende que la contratación colectiva en el sector público ecuatoriano ha transitado de un enfoque garantista hacia uno que, en la práctica, ha facilitado la inclusión de beneficios económicos que exceden los límites del principio de proporcionalidad y comprometen la sostenibilidad fiscal.

Aunque los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 8, promulgados tras la Constitución de 2008, establecieron restricciones claras, todavía se observan cláusulas contractuales que otorgan privilegios como bonos elevados, pagos para guarderías privadas o sueldos superiores al del presidente de la República. Estos beneficios no solo generan desigualdad, sino que también

representan una carga difícil de sostener para las finanzas públicas.

La investigación identifica dos causas principales que explican la persistencia de estas condiciones: por un lado, la protección legal del principio de irrenunciabilidad de derechos laborales; y por otro, la rigidez de los convenios colectivos, los cuales no pueden ser modificados de manera unilateral por el Estado. Aunque la normativa vigente tiene una orientación garantista, no ha sido suficiente para frenar la proliferación de beneficios desproporcionados, muchas veces impulsados por intereses particulares más que por el bienestar general.

En este contexto, el Test de Proporcionalidad se presenta como una herramienta jurídica clave. Este instrumento permite evaluar si las cláusulas contractuales realmente cumplen con un fin legítimo, si son necesarias y si su aplicación es razonable y equilibrada. A partir de este análisis, es posible sostener legalmente que algunas disposiciones deberían ser revisadas o reformuladas para evitar que vulneren el interés general o comprometan principios como la equidad y la justicia distributiva.

Asimismo, se advierte un conflicto subyacente entre el interés general y ciertos derechos individuales adquiridos. Mientras los sindicatos defienden los beneficios alcanzados a lo largo de años de lucha laboral, el Estado se ve obligado a racionalizar el gasto público en un escenario de crisis económica y desempleo creciente. Esta tensión pone sobre la mesa la urgencia de reformar el marco legal, para que el Estado cuente con mecanismos que le permitan renegociar los convenios colectivos de manera equilibrada: sin desconocer derechos fundamentales, pero priorizando la sostenibilidad fiscal y el bienestar colectivo.

Conclusiones

Si bien la contratación colectiva en el sector público constituye una expresión legítima

del derecho laboral, en el caso ecuatoriano ha dado lugar a distorsiones que comprometen la sostenibilidad fiscal del Estado. Esto se debe, principalmente, a la inclusión de beneficios desproporcionados que no se alinean con el principio del interés general.

Pese a las reformas introducidas con la Constitución de 2008, todavía existen cláusulas contractuales que conceden privilegios excesivos a determinados grupos de trabajadores públicos. Muchas de estas disposiciones han quedado protegidas bajo principios como el de irrenunciabilidad de derechos.

El análisis jurídico y doctrinal realizado en este estudio muestra que el Test de Proporcionalidad puede ser una herramienta efectiva para identificar y reformular aquellas cláusulas que, aunque tengan respaldo legal, perjudican la economía estatal. Este enfoque permite encontrar un equilibrio entre la protección de los derechos laborales y las necesidades colectivas del país.

En este sentido, resulta fundamental que el Estado ecuatoriano refuerce su capacidad para auditar, revisar y renegociar los contratos colectivos, siempre en función del interés general. Esto requerirá reformas normativas que posibiliten una evaluación más justa de los beneficios concedidos, sin vulnerar derechos fundamentales, pero garantizando una administración responsable y eficiente de los recursos públicos.

En definitiva, este estudio concluye que alcanzar un balance entre derechos y responsabilidades en el sector público no solo es deseable, sino imprescindible para asegurar la estabilidad democrática, económica y social del país. Un sistema de contratación colectiva que sea justo, proporcional y transparente contribuirá a construir un Estado más eficiente y comprometido con las verdaderas necesidades de toda la ciudadanía.

Referencias

- Albán, S. K. (2016). El principio de intangibilidad en los contratos colectivos de los trabajadores del sector público en el Ecuador. *Escuela de Jurisprudencia*, 5.
<https://repositorio.puce.edu.ec/items/80a161dc-2c68-4b4a-8b41-9d658d87bf93>
- Alvarado, L. M., & Arévalo, J. I. (2020). Posibles medidas políticas económicas en el contexto actual y post Covid-19: Caso Ecuador. *Sur Academia*, 59–73.
<https://revistas.unl.edu.ec/index.php/suracademia/article/view/727>
- Arévalo, J. (2017). El Derecho Colectivo de Trabajo. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6203513>
- Armenta, A. Á. (2019). El test de proporcionalidad: su uso y aplicación en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. *Verba Iuris*, (8).
<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/verbaiuris/article/view/4663>
- Arteaga, A., Santana, S., & Santos, M. (2024). La estabilidad laboral reforzada en la legislación ecuatoriana. *Repositorio Institucional de la Universidad San Gregorio de Portoviejo*.
<http://repositorio.sangregorio.edu.ec/handle/123456789/3645>
- Bohórquez, A. F. V. (2022). Javier Arévalo Vela. El derecho colectivo del trabajo y sus fuentes. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 14(18), 405–410.
<https://revistas.pj.gob.pe/revista/index.php/ropj/article/view/474/898>
- Casar, M. A. (1983). La fijación de las condiciones de trabajo y el contrato colectivo en México: ¿un proceso de negociación? *Estudios Sociológicos*, 1(4), 293–315.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6163875>
- Cerdas-Sandí, D. (2018). Derechos laborales colectivos y democracia. Una discusión a partir del concepto voz horizontal de Guillermo O'Donnell. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas*

de Puebla, 12(1), 209–230. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7113523>

Chávez Velarde, F. L., & Flores Tupacyupanqui, H. J. (2022). Vacíos y deficiencias de Ley 31188 que introduce la Negociación Colectiva en el Sector Público.

https://alicia.concytec.gob.pe/vufind/Record/UCVV_f0c2ebda8e4a215827e56ae23bac71bc/Details

Constituyente, A. N. (2008). Constitución de la República del Ecuador.

<https://www.lexis.com.ec/biblioteca/constitucion-republica-ecuador>

Covarrubias, C. I. (2017). La problemática aplicación del test de proporcionalidad en la tutela laboral de derechos fundamentales. *Revista Chilena de Derecho*, 44(3), 677–701.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6307766>

Cuesta, Á. H. (2023). Balance de la reforma de la negociación colectiva. *LABOS: Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, 4(1), 171–188.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8876960>

Ecuavisa. (2024, julio 1). La ministra del Trabajo pide que Contraloría examine los contratos colectivos en CNT, Celec, CNEL y Petroecuador.

<https://www.ecuavisa.com/noticias/politica/contratos-colectivos-ministerio-trabajo-YJ7579450>

Fernández, C. B. (2020). La negociación colectiva ante los riesgos laborales en la nueva era digital. *Lan Harremanak*, (43), 56–78.

https://ojs.ehu.eus/index.php/Lan_Harremanak/article/view/22053

Flores, Y. C. (2021). Técnicas de investigación. *Revista Académica Institucional*, 3(1), 1–8.

<https://rai.usam.ac.cr/index.php/raiusam/article/view/40>

Gonzales de Lena, F. (1985). Resoluciones administrativas. Ministerio del Trabajo. *Revista de*

Política Social, (38), 151–156.

<https://www.academia.edu/download/84750396/38.pdf#page=125>

Grisolia, J. (2024). Hacia dónde vamos: los desafíos del Derecho Laboral en tiempos de cambios.

Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, 12(1),

684–706. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9416352>

Huerta, M. (2018). Contrato colectivo de trabajo y su impacto en los trabajadores. NTHE, 2(1),

47–61. https://nthe.mx/NTHE_v2/pdfArticulos/PDF_Articulo20200226185637.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas y Censo. (2023). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y

Subempleo - ENEMDU. [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/enemdu-historico-empleo-](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/enemdu-historico-empleo-2023/)

[2023/](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/enemdu-historico-empleo-2023/)

Kresal, B. (2021). Collective redress and workers' rights in Slovenia. European Labour Law

Journal, 12(4), 475–491. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2031952521105661> 8

Luyo, R. M. (2019). La carrera administrativa: su necesaria observancia para la regulación de la negociación colectiva en materia remunerativa de los servidores públicos en el Perú. Derecho

& Sociedad, (52), 171–182.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/21799>

Mercader, J. R. (2004). La estructura de la negociación colectiva. Temas Laborales, (79), 113–

134. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1060623>

Mirta, B. (2008). Negociación colectiva en el sector público. La Plata.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=732606>

Palacios, V. M. (2015). La oralidad en los procesos colectivos de trabajo. Universidad Regional,

10–11. <https://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/2387>

PRIMICIAS. (2024, julio 1). Ministra de Trabajo solicita nulidad de contratos colectivos de

CNT, CNEL, Celec y Petroecuador. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/ministra-trabajo-contratos-colectivos-empresas-publicas/>

Rey, A. (2008). El interés general: argumento para limitar derechos individuales. *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, (6), 177–187.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2972083>

Rodríguez-Arana, M. J. (2023). Interés general y Derecho Administrativo. *Revista de Derecho Administrativo*, (20), 20–36. <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/37964>

Sánchez, M. Z., & Olivety, M. (2022). Diseño de metodologías mixtas: una revisión de las estrategias para combinar. *Revista Electrónica Humanas Enfermería en Red*, 3(1), 10–13.

<https://publicaciones.unpa.edu.ar/index.php/boletindeenfermeria/article/view/904>

Sumba, B. Y., Saltos, R. G., Rodríguez, S. C., & Tumbaco, S. Z. (2020). El desempleo en el Ecuador: causas y consecuencias. *Polo del Conocimiento*, 5(3), 774–797.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7659441>

Toyama, J. (2001). El principio de irrenunciabilidad de derechos laborales: normativa, jurisprudencia y realidad. *IUS ET VERITAS*, (23), 164–179.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6083183>

Velaña-Bayas, B. (2019). La afectación del derecho al trabajo de los servidores públicos ocasionados por los ocasionales en el Ecuador. *Boletín de Coyuntura*, (4), 20–23.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8488913>