



Universidad  
Nacional  
de Loja

## Universidad Nacional de Loja Facultad Jurídica Social y Administrativa

### Maestría en Derecho Laboral y Seguridad Social

**Necesidad de Reformar la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas respecto del dictamen del Ministerio de Finanzas para la celebración de contratos colectivos o actas transaccionales que ocasionan vulneración de derechos laborales.**

Trabajo de Titulación previo a la obtención del título de Magíster en Derecho Laboral y Seguridad Social.

#### **AUTOR:**

Darwin Geovanny Azanza González.

#### **DIRECTOR:**

Mgtr. Diego Fernando Pineda Arévalo.

**Loja - Ecuador**

**Año 2024**

## **Certificación**

Loja, 16 de enero de 2024

**Mg. Sc. Diego Fernando Pineda Arévalo.**

**DIRECTOR DE TRABAJO TITULACIÓN**

### **CERTIFICO:**

Que he revisado y orientado todo proceso de la elaboración del Trabajo de Titulación denominado: **“Necesidad de Reformar la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas respecto del dictamen del Ministerio de Finanzas para la celebración de contratos colectivos o actas transaccionales que ocasionan vulneración de derechos laborales.”** previo a la obtención del título de **Magíster en Derecho Laboral y Seguridad Social** de autoría del estudiante **Darwin Geovanny Azanza González**, con cédula de identidad Nro. **1103984637**, una vez que el trabajo cumple con todos los requisitos exigidos por la Universidad Nacional de Loja, para el efecto, autorizo la presentación del mismo para su respectiva sustentación y defensa.

Mg. Sc. Diego Fernando Pineda Arévalo.

**DIRECTOR DEL TRABAJO DE TITULACIÓN**

## **Autoría**

Yo, **Darwin Geovanny Azanza González**, declaro ser autor/a del presente Trabajo de Titulación y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos de posibles reclamos y acciones legales, por el contenido del mismo. Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja la publicación del Trabajo de Titulación en el Repositorio Digital Institucional – Biblioteca Virtual.

Firma:

Cédula de Identidad: **1103984637**

Fecha: **16 de enero de 2024**

Correo electrónico: **darwin.azanza@unl.edu.ec**

Teléfono o Celular: **0985557103**

**Carta de autorización por parte del autor para consulta, reproducción parcial o total y/o publicación electrónica del texto completo del Trabajo de Titulación**

Yo **Darwin Geovanny Azanza González** declaro ser autor del Trabajo de Titulación denominado: **“Necesidad de Reformar la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas respecto del dictamen del Ministerio de Finanzas para la celebración de contratos colectivos o actas transaccionales que ocasionan vulneración de derechos laborales.”** como requisito para la obtención del título de **Magíster en Derecho Laboral y Seguridad Social**; autorizo al sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que con fines académicos muestre la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio Institucional.

Los usuarios pueden consultar el contenido de este Trabajo en el Repositorio Institucional, en las redes de información del país y del exterior con las cuales tenga convenio la Universidad.

La Universidad Nacional de Loja, no se responsabiliza por el plagio o copia del Trabajo de Titulación que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja, a los 16 días del mes de enero del dos mil veinte y cuatro.

Firma:

Autor: **Darwin Geovanny Azanza González**

Cédula: **1103984637**

Dirección: **Loja**

Correo electrónico: **darwin.azanza@unl.edu.ec**

Teléfono: **072585510**

Celular: **0985557103**

DATOS COPLEMENTARIOS:

Director del trabajo de titulación: **Mg. Sc. Diego Fernando Pineda Arévalo.**

## **Dedicatoria**

El presente Trabajo lo dedico en primer lugar a Dios, por ser el motor principal de mi vida; a mis Padres Francisco Gonzalo y María Bersabet, por ser quienes con sus consejos me impulsan cada día, ser una persona de bien y me han apoyado para cumplir una meta más en mi vida profesional; a mi esposa Daniela, por ser mi compañera incondicional y apoyarme en este largo camino; a mis hijos Francisco Daniel, María Nicole, Geovanny Fabián y Paula Valentina, por ser mi motivación principal y parte fundamental de mi vida; a mis hermanas, cuñados y sobrinos, quienes me han apoyado en todo momento.

**Darwin Geovanny Azanza González**

## **Agradecimiento**

Doy un especial agradecimiento a tan prestigiosa Universidad Nacional de Loja, a todos los docentes y directivos del programa de postgrado de la Maestría en Derecho Laboral y Seguridad Social, quienes con su apoyo esencial y de manera desinteresada han incentivado en mí, la cultura y el saber, pilar fundamental de la sociedad, para aportar con un granito de arena a las futuras generaciones, acerca del estudio del derecho laboral colectivo.

**Darwin Geovanny Azanza González**

## Índice de contenidos

Portada.....	i
Certificación .....	ii
Autoría.....	iii
Carta de autorización.....	iv
Dedicatoria .....	v
Agradecimiento .....	vi
Índice de contenidos.....	vii
Índice de tablas.....	xi
Índice de figuras .....	xii
Índice de anexos .....	xiii
1. Título .....	1
2. Resumen .....	2
2.1. Abstract .....	3
3. Introducción .....	4
4. Marco Teórico .....	9
Antecedentes del contrato colectivo:.....	9
Aspectos conceptuales del contrato colectivo .....	10
Requisitos del contrato colectivo .....	14
Trámite del contrato colectivo.....	17
Duración del contrato colectivo .....	19
Causales de terminación de los contratos colectivos .....	21
Protección: derechos laborales .....	23
Actas transaccionales: Antecedentes.....	25

Aspectos conceptuales de las actas transaccionales .....	26
Requisitos de las actas transaccionales .....	28
Trámite de las actas transaccionales.....	29
Análisis de Principios Laborales .....	30
El principio de jerarquía normativa.....	31
El principio de progresividad .....	33
El principio de no regresividad .....	36
El principio de irrenunciabilidad.....	38
El principio de intangibilidad.....	38
El principio de no restricción .....	40
Dictamen del Ministerio de Finanzas en contratos colectivos y actas transaccionales..	41
Análisis del artículo 56 literal a) de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas .....	42
Normativa de contratación colectiva en la legislación ecuatoriana .....	47
Mandato Constituyente Nro. 2. ....	47
Mandato Constituyente Nro. 4. ....	48
Mandato Constituyente Nro. 8. ....	49
Decreto Ejecutivo 1701 .....	50
Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-0054 .....	52
Estudio de casos respecto del dictamen del Ministerio de Finanzas .....	54
Trámite de negociación obligatoria del décimo sexto contrato colectivo de trabajo presentado por los señores miembros del comité central único de obreros del gobierno provincial del oro en contra de su empleador .....	54

Trámite de negociación obligatoria del segundo contrato colectivo de trabajo presentado por el comité central de trabajadores del gobierno autónomo descentralizado municipal de Quilanga en contra de su empleador.....	57
5. Metodología .....	69
Área de estudio.....	69
Enfoque metodológico .....	70
Método Científico .....	70
Método Analítico.....	70
Método Exegético .....	71
Método Hermenéutico.....	71
Método Sintético .....	72
Técnicas e instrumentos de investigación .....	72
Técnicas de acopio teórico documental .....	72
Observación documental.....	72
Herramientas .....	72
Población.....	72
Estructura de la Encuesta .....	73
Recursos y materiales.....	74
6. Resultados. ....	75
7. Discusión.....	84
Objetivo 1 .....	84
Objetivo 2.....	85
Objetivo 3.....	87
Objetivo 4.....	91
8. Conclusiones .....	94

9.	Recomendaciones.....	97
10.	Bibliografía.....	98
11.	Anexos.....	104

## Índice de tablas

Tabla No. 1: Requisitos del contrato colectivo.....	15
Tabla No. 2: Causales de terminación de los contratos colectivos.....	21
Tabla No. 3: Principios del derecho laboral ecuatoriano.....	23
Tabla No. 4: Requisitos de la voluntad.....	25
Tabla No. 5: Requisitos de las actas transaccionales.....	28
Tabla No. 6: Requisitos para el dictamen del Ministerio de Finanzas.....	42
Tabla No. 7: Subsidios y beneficios en contratación colectiva de trabajo.....	53
Tabla No. 8: Estructura de la encuesta.....	73
Tabla No. 9: Pregunta No. 1.....	75
Tabla No. 10: Pregunta No. 2.....	76
Tabla No. 11: Pregunta No. 3.....	78
Tabla No. 12: Pregunta No. 4.....	79
Tabla No. 13: Pregunta No. 5.....	81
Tabla No. 14: Pregunta No. 6.....	82

## Índice de figuras

Gráfico No. 1: Duración del contrato colectivo.....	20
Gráfico No. 2: Pregunta No. 1.....	75
Gráfico No. 3: Pregunta No. 2.....	77
Gráfico No. 4: Pregunta No. 3.....	78
Gráfico No. 5: Pregunta No. 4.....	80
Gráfico No. 6: Pregunta No. 5.....	81
Gráfico No. 7: Pregunta No. 6.....	82

## Índice de anexos

Anexo 1 Oficio MEF-DNGADS-2022-0149-O del Ministerio de Economía y Finanzas.....	104
Anexo 2 Oficio MEF-DNGADS-2022-0152-O del Ministerio de Economía y Finanzas.....	106
Anexo 3 Estructura de la Encuesta.....	108
Anexo 4 Evidencia de aplicación de la encuesta.....	110
Anexo 5 Designación del director del trabajo de titulación.....	114
Anexo 6 Certificado del Resumen (Abstract) del trabajo de titulación.....	115

## **1. Título**

Necesidad de Reformar la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas respecto del dictamen del Ministerio de Finanzas para la celebración de contratos colectivos o actas transaccionales que ocasionan vulneración de derechos laborales.

## 2. Resumen

El presente trabajo de investigación tuvo como objetivo principal analizar la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas respecto al dictamen del Ministerio de Finanzas para la celebración de contratos colectivos o actas transaccionales que ocasionan vulneración de derechos laborales, provocando afectación a los principios laborales colectivos de progresividad, jerarquía normativa, irrenunciabilidad, intangibilidad laboral, no restricción. La investigación abordó de manera jurídica, dogmática, jurisprudencial, el contrato colectivo de trabajo, las actas transaccionales, sus principios rectores; y, su incidencia en las negociaciones. Sin embargo, el legislador a través de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, ha previsto el dictamen obligatorio del Ministerio de Economía y Finanzas sobre la disponibilidad de recursos económicos que signifiquen egresos en las instituciones del sector público, como un requisito previo a la suscripción de contratos colectivos y actas transaccionales de trabajo. A pesar del reconocimiento del derecho colectivo de trabajo, a nivel supranacional y constitucional, con el trabajo de investigación, se determinó a través de encuestas, jurisprudencia, doctrina y normativa comparada que en nuestro país se ha impuesto un límite a la negociación de contratos colectivos y actas transaccionales en el sector público, la norma en estudio, restringe el ejercicio pleno de derechos y principios laborales como un sistema de privilegio, que rigen la contratación colectiva. Donde se utilizaron los métodos científico, analítico, exegético, hermenéutico; y, sintético. Obteniendo como uno de los resultados más relevantes, que la norma en estudio restringe derechos laborales colectivos reconocidos a nivel nacional y supranacional, que se afectó el principio de jerarquía normativa, impidiendo la aplicación igualitaria de principios laborales en contratación colectiva, por la intervención de un tercero.

Palabras clave: principios, progresividad, irrenunciabilidad, intangibilidad, sistema de privilegio.

## **2.1. Abstract**

The main objective of this research was to analyze the Law for the Reform of Public Finances regarding the opinion of the Ministry of Finance for the celebration of collective contracts or settlement agreements that result in the violation of labor rights, causing an impact on collective labor principles such as progressiveness, normative hierarchy, non-waivability, labor inviolability, and non-restriction. The research approached, from a legal, doctrinal, and jurisprudential perspective, collective labor contracts, settlement agreements, and their guiding principles, as well as their impact on negotiations. However, through the Law for the Reform of Public Finances, the legislator has stipulated the mandatory opinion of the Ministry of Economy and Finance on the availability of economic resources that entail expenditures in public sector institutions as a prerequisite for the signing of collective labor contracts and settlement agreements. Despite the recognition of collective labor rights at the supranational and constitutional levels, the research, conducted through surveys, jurisprudence, doctrine, and comparative regulations, determined that in our country, a limit has been imposed on the negotiation of collective labor contracts and settlement agreements in the public sector. The examined norm restricts the full exercise of labor rights and principles as a privileged system governing collective bargaining. Scientific, analytical, exegetic, hermeneutic, and synthetic methods were employed, yielding one of the most relevant results: the analyzed norm restricts collective labor rights recognized at the national and supranational levels, affecting the principle of normative hierarchy and preventing the equal application of labor principles in collective bargaining due to the intervention of a third party.

Keywords: principles, progressiveness, non-waivability, labor inviolability, privileged system.

### **3. Introducción**

En nuestra legislación ecuatoriana, el legislador ha previsto la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas (1999), la misma que como requisito adicional previo, exige en su artículo 56 literal a) el dictamen obligatorio del Ministerio de Economía y Finanzas, sobre la disponibilidad de recursos para la celebración de contratos colectivos y actas transaccionales que signifiquen incrementos en las remuneraciones.

Por su parte la Constitución de la República del Ecuador en el artículo 11 numeral 4 insta que ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.

Al establecerse en el ordenamiento jurídico ecuatoriano que ninguna norma puede restringir el contenido de los derechos ni las garantías constitucionales, es imperativo mencionar que los artículos 425 y 426 de la Constitución de la República del Ecuador, establece a la Constitución como la primera norma de aplicación general o de jerarquía normativa.

Estas negociaciones han venido celebrándose durante varios años en el Ecuador, sin que las mismas hayan tenido injerencia de otra parte o se los haya declarados nulos; y, en la celebración de los mismos no ha intervenido un tercero, sin embargo, el legislador ha dispuesto a través de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas de año 1999, en el artículo 56 literal a), que previo a la aprobación del contrato colectivo debe existir el dictamen favorable del ministro de finanzas.

Esta norma, Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas respecto al dictamen del Ministerio de Economía y Finanzas carecería de eficacia jurídica, ya que no está en armonía con lo dispuesto en los artículos 425 y 426 de la Constitución de la República del Ecuador.

Establecida la problemática, se han sistematizado una interrogante general, conforme el siguiente detalle: ¿El dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas, como requisito adicional, para la suscripción de contratos colectivos y actas transaccionales en el sector público, ocasiona vulneración de principios y derechos laborales?

Como punto de partida, es oportuno indicar que la negociación colectiva se encuentra regulada en el Código del Trabajo, cuyo propósito en el ámbito público, es prohibir que esta negociación contenga beneficios desmedidos y exagerados que atenten contra el interés general,

dictaminando para este propósito por parte del Estado los mandatos constituyentes 2, 4, 8, el Decreto Ejecutivo 1701 y el acuerdo ministerial MDT-2015-0054.

A pesar de ello, la legislación ecuatoriana, ha previsto como requisito adicional en el sector público, dentro de la negociación colectiva, el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas, estudio escaso por parte de la academia, por lo que se ha tornado difícil el acceso a fuentes dogmáticas acerca de esta problemática.

Es así que, en el desarrollo del marco teórico de la investigación en la primera parte, se da a conocer la contratación colectiva y las actas transaccionales, sus antecedentes, aspectos conceptuales, requisitos y su respectivo trámite, para su mejor comprensión.

En la segunda parte de la investigación se desarrolla los principios laborales de jerarquía normativa, progresividad, no regresividad, irrenunciabilidad, intangibilidad y no restricción, con el aporte de normativa, doctrina y jurisprudencia, partiendo del enfoque constitucional ecuatoriano actual, que todos los principios y derechos son de igual jerarquía.

Acerca de la progresividad como principio y garantía constitucional en materia laboral, lo importante de este principio es que impide que este derecho disminuya o se anule de manera injustificada, por lo que su progreso está condicionado al desarrollo de normativa, jurisprudencia y políticas públicas.

Por su parte el principio de no regresividad toma como inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo, es decir consiste en la imposibilidad de reducir la protección laboral acordada con anterioridad.

Sobre la irrenunciabilidad, este principio impide que el trabajador renuncie a sus derechos, como protección reforzada anulando de pleno derecho toda estipulación contraria.

El principio de intangibilidad se refiere a la firmeza de la norma frente a otra posterior e impide la afectación de derechos y consiste en la necesidad de proteger las conquistas laborales.

Como último principio se analizó el de no restricción visto como una medida impuesta a los poderes públicos y al legislativo que implica que los derechos no pueden ser disminuidos injustificadamente.

Continuando con la investigación se desarrolló el estudio de artículo 56 literal a) de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, encontrando cinco instantes o momentos, partiendo con el primer momento que la ley se crea en base a los principios de intangibilidad, progresividad, irrenunciabilidad de los derechos laborales conforme la constitución ecuatoriana del año de 1998, continuando con el segundo momento el legislador hizo mención a los organismos de control como Contraloría General del Estado, Procuraduría General de Estado, Ministerio Público, Comisión de Control Cívico de la Corrupción, y las Superintendencias, instituciones que en su momento no tenían nada que ver con la contratación colectiva; un tercer momento en la norma se identificó que existe un dictamen obligatorio de disponibilidad de recursos para cubrir los incrementos en las remuneraciones y demás beneficios, en favor de los trabajadores, potestad que se le otorga al ministro de finanzas, sin considerar que la norma Código del Trabajo establece su revisión cada dos años o conforme se haya pactado dentro del contrato colectivo; un cuarto momento se identificó que son los representantes de las instituciones públicas quienes deben obtener el dictamen del ministro de finanzas, no los trabajadores; y, un quinto punto encontramos que no surte efecto legal; y, se tiene como inexistente el contrato colectivo o acta transaccional que se celebre sin el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas, normativa que desde todo punto de vista es restrictiva de derechos laborales colectivos.

Para reforzar la investigación se seleccionó casuística relacionada con la negociación colectiva, como el décimo sexto contrato colectivo de trabajo presentado por los señores miembros del comité central único de obreros del Gobierno Provincial de El Oro en contra de su empleador, trámite que inicia su presentación el mes de junio del año 2015, y culmina en el mes julio de 2022, negociación que ha durado siete años, lo que ha generado que el dictamen del Ministerio de Finanzas, como requisito posterior a la negociación del proyecto de contrato colectivo, crear expectativas en los trabajadores, inclusive generándose un pliego de peticiones por incumplimiento del décimo sexto contrato colectivo, que genera regresión, vulnerando los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad.

Otro caso seleccionado corresponde al segundo contrato colectivo de trabajo presentado por el comité central de trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quilanga en contra de su empleador, el mismo que inicia con su presentación ante el Ministerio del Trabajo en la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Loja, en el mes de agosto del

año 2017, y culmina en el mes de enero de 2023, negociación que ha durado 5 años, lo que ha generado el dictamen del Ministerio de Finanzas, no sea tomado en cuenta como requisito posterior a la negociación del proyecto de contrato colectivo, por el voto de mayoría, es decir que contrario al caso anterior, los trabajadores a través del fallo de mayoría que quedo en firme, si pudieron acceder a las prestaciones económicas planteadas, por lo que se debe reformar la norma que contiene el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas.

Continuando con la descripción del contenido se ha realizado el estudio de legislación comparada de varios países de Latinoamérica determinando que en las legislaciones laborales, de Colombia, Paraguay, y Costa Rica, no existe normativa respecto de dictámenes de otras instituciones de los Estados, otorgando inclusive la facultad de vigilancia y control a la autoridad del trabajo, para que observe los límites en las negociaciones de contratos colectivos que impliquen incrementos en las remuneraciones.

Se finaliza con la propuesta de reforma del artículo 56 literal a) de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, en base a los considerandos se propone su eliminación, ya que en nuestra legislación se otorga competencias la Ministerio del Trabajo como observar los techos y excesos en materia de contratación colectiva.

En lo relacionado a la parte metodológica, es de vital importancia ya que la correcta aplicación del método permite la recolección adecuada de datos que permitan dar firmeza la investigación propuesta.

En este escenario, para el desarrollo del presente estudio, se realizó encuestas dirigidas a los administradores de justicia de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja; y, de la Unidad Judicial Especializada Primera de Trabajo de Loja, quienes conocen de primera mano en materia laboral los derechos que amparan a los trabajadores y son quienes aplican los principios laborales en sus resoluciones dentro de los conflictos laborales.

En ese contexto el trabajo de investigación consistente en un aporte a la academia sobre la realidad laboral colectiva en el ámbito ecuatoriano, cuyo propósito es inculcar a los investigadores a nivel nacional e internacional, el desarrollo del pensamiento y en la medida de lo posible generar normativa, jurisprudencia, políticas públicas y dogmática, que orienten de manera plausible a los

actores jurídicos, políticos, estatales, ideológicos, sociológicos y culturales, la correcta e inmediata aplicación de los principios laborales, en favor de los trabajadores y del sindicalismo como garantía del trabajo colectivo en un estado constitucional de derechos.

#### **4. Marco Teórico**

##### **Antecedentes del contrato colectivo:**

El derecho de la negociación colectiva, en el continente americano tiene su origen en la Declaración de Filadelfia de 1944, que forma parte de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, (en adelante OIT), determinó que “(...) fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan (...) lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva (...)” (OIT, 1988, s/p.)

Esta declaración permite a todos los estados que formen parte de la OIT, reconocer, proteger y garantizar en sus legislaciones la contratación colectiva.

Entre una de las normas fundamentales de la OIT en materia de negociación colectiva, se destaca, el Convenio número 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva 1949; ratificado por el estado ecuatoriano, el mismo que en su artículo 4 obliga que:

Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo. (C098 - Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, s/p.)

Por su parte, la Constitución Política del Ecuador de 1945, con respecto a la institución jurídica del contrato colectivo, elevó a la categoría de rango constitucional, en virtud de que en el literal c) del artículo 148, disponía: "los contratos colectivos, están especialmente protegidos". (Constitución Política del Ecuador, 1945, pág. 36)

En este sentido, para garantizar los derechos laborales de los trabajadores, la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 326, ha consagrado 16 principios laborales, entre ellos consta el numeral 13 que contempla la garantía de: “(...) contratación colectiva entre personas trabajadoras y empleadoras, con las excepciones que establezca la ley”. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 113)

Para fortalecer el hilo conductor, se debe indicar que el Código del Trabajo reconoce en su artículo 220 la contratación colectiva.

Por tal razón una vez establecida la negociación colectiva en instrumentos internacionales y jerarquizada en la Constitución de la República del Ecuador a través de la historia partiendo de la vida: liberal, política y republicana en el régimen laboral ecuatoriano, se determina y garantiza la contratación colectiva tanto para el sector público como privado, a partir del artículo 221, del Código del Trabajo.

### **Aspectos conceptuales del contrato colectivo**

El Código Civil (2005), en su artículo 1454 (en adelante CC) delimita que el contrato es: "un acto por el cual una parte se obliga con otra a dar, hacer o no hacer una cosa". (Código Civil, 2005, pág. 205)

La definición civilista de contrato enseña que es un acto solemne que obliga a una parte a realizar lo determinado en el mismo, delimitado el contrato como un negocio jurídico por el cual una parte se obliga con otra en dar, hacer o no hacer efectivo su cumplimiento, es necesario referirse al contrato colectivo.

Según Guillermo Cabanellas (2006) indica que el contrato colectivo de trabajo es el suscrito, "con uno o más patronos, por una entidad laboral; esto es, por un sindicato o grupo obrero, para facilitar ocupación remunerada a los trabajadores afiliados o representados." (pág. 76).

El autor define al contrato como el suscrito entre uno o varios patronos y un sindicato o grupo obrero con la finalidad de facilitar el trabajo entre las partes.

Para Monesterolo (2015), el contrato laboral colectivo, consiste en:

(...) el pacto o convenio celebrado entre uno o más empleadores o asociaciones de empleadores y una o más asociaciones de trabajadores legalmente constituida, para establecer las condiciones o bases conforme a las cuales han de celebrarse en lo sucesivo, entre el mismo empleador y los trabajadores representados por la asociación contratante, los contratos individuales; regulando las relaciones laborales tanto de trabajadores actuales como de los futuros que se incorporaren al lugar de trabajo, aunque no estuvieren afiliados a la asociación contratante. (pág. 77)

La autora va mucho más allá en las definiciones tradicionales y expresa que el contrato colectivo es el pacto entre empleadores y trabajadores o asociaciones que fijan las bases de los contratos individuales de las negociaciones futuras entre las partes y considera como parte de esta contratación a los trabajadores que se incorporen en el futuro sin afiliación, conforme lo determina el artículo 220 del Código del Trabajo vigente.

En ese sentido se define el contrato colectivo de trabajo, como el documento legal que contiene cláusulas de carácter económicas, sociales y de representación, celebrado por un grupo o varios grupos de trabajadores debidamente sindicalizados con uno o más patronos debidamente organizados, mediante el cual se fijan las bases de la nueva relación contractual, que modifica los contratos individuales del trabajo.

La Constitución de la República del Ecuador (2008) en su artículo 326 numeral 13 garantiza la contratación colectiva entre personas trabajadoras y empleadoras, aquella garantía que debe ser entendida como bilateral entre el patrono y el trabajador sin que intervenga un tercero.

En esta línea, Arévalo (2017) recoge el concepto de desarrollado por De la Cueva quien define el derecho colectivo como: “(...) los principios, normas e instituciones que reglamentan la formación y funciones de las asociaciones profesionales de trabajadores y patronos, sus relaciones, su posición frente al Estado y los conflictos colectivos de trabajo.” (pág. 373)

Por su parte el Código del Trabajo reconoce en su artículo 220 al contrato colectivo como:

(...) el convenio celebrado entre uno o más empleadores o asociaciones empleadoras y una o más asociaciones de trabajadores legalmente constituidos, con el objeto de establecer las condiciones o bases conforme a las cuales han de celebrarse en lo sucesivo, entre el mismo empleador y los trabajadores representados por la asociación contratante, los contratos individuales de trabajo determinados en el pacto. (Código de Trabajo, 2005, págs. 64-65)

La legislación laboral ecuatoriana define el contrato colectivo como el pacto acordado entre empleadores y trabajadores para fijar las cláusulas contractuales que modificarán los contratos individuales de trabajo, sobre los cuales se regirá la nueva relación contractual entre las partes.

Acerca de la importancia del contrato colectivo, Gutiérrez y Calvo (2018) señalan que:

La negociación colectiva es clave también por que el hecho de que una materia sea recogida en un convenio colectivo implica un compromiso bilateral contractual entre la parte empresarial y los representantes de los trabajadores y ello imprime un grado superior de vinculatoriedad frente a los compromisos comunes de responsabilidad social. (pág.144)

Por su parte Barajas (2015), expresa que el contrato colectivo de trabajo es el “(...) convenio formulado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos, con el objeto de establecer las condiciones en que debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos.” (pág. 98)

En esencia el contrato colectivo es una modalidad típica bilateral de contrato que sometida a la voluntad entre varios empleadores y asociaciones de trabajadores legalmente constituidas ya sea del sector público o privado, se fijan las nuevas condiciones futuras sobre las cuales se llevará a efecto la relación laboral con todos los trabajadores, que modifica las cláusulas individuales de trabajo, con el fin de mejorar la situación laboral, social y económica de los trabajadores sindicalizados, que deben cumplir con los requisitos y exigencias solicitadas en la normativa legal.

Sobre la voluntad de las partes Gutiérrez y Calvo (2018) afirman que: “El legislador no puede hacerlo con la libertad que disfruta la negociación colectiva.” (pág.158)

Dicho de otro modo, que el legislador no puede desconocer la libertad de negociación entre la parte empleadora y los trabajadores organizados, y menos imponer medidas restrictivas que afecten el desarrollo de la misma.

Para ir más allá Gutiérrez y Calvo (2018) sustentan que: “(...) este compromiso no se queda en ese nivel de voluntariedad, sino que adquiere una fuerza vinculante «autoimpuesta» y garantizada por el sistema jurídico en el que se integra”. (pág. 158)

La voluntad adquiere fuerza a través del compromiso entre las partes que plasmada en acuerdos se encuentra garantizada en la normativa laboral y protegida por el derecho constitucional.

Respecto del convenio colectivo como herramienta de los trabajadores Recalde (2018) asegura que: “Entendemos al convenio colectivo de trabajo como una herramienta que posee la parte más vulnerable de la relación laboral y que debe perseguir el objetivo de mejorar sus condiciones de trabajo y de vida.” (pág. 416)

Al hablar de los contratos colectivos como mecanismo eficiente para que los trabajadores obtengan mejores condiciones Borja R (2018), cita en la enciclopedia de la política en el artículo del *Contrato Colectivo de Trabajo*, lo indicado por el profesor chileno Francisco Walker Linares, quien exterioriza que los "contratos colectivos" contienen cláusulas que "los trabajadores o empleados de manera individual nunca lo hubieran obtenido, y ni siquiera se atrevan exigirlo". (Rodrigo Borja, 2018, párr. 7)

Por otro lado, Recalde (2017) considera que el contrato colectivo es, en cambio:

El resultado, el fruto de esa negociación, cuando las discusiones arriban a buen puerto. Muchas veces se confunden los institutos del título. Pero la negociación no siempre concluye en un acuerdo. Puede transitar por desacuerdos, estos desacuerdos pueden dar lugar a conflictos (huelgas y demás medidas legítimas de acción sindical) y, finalmente, esa disputa a través de medidas de fuerza puede, valga la redundancia, forzar un acuerdo. (p.p. 342, 343)

De este pensamiento surge la siguiente interrogante, ¿acaso el contrato colectivo en la legislación ecuatoriana producto de las negociaciones que culminan las partes y sin el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas es el resultado o el fruto?

El resultado de las negociaciones contractuales o cláusulas sometidas a discusión entre empleadores y trabajadores, observada por la autoridad del trabajo como: los techos establecidos, toda la normativa creada para este tipo de negocio jurídico estatal, sin que exista privilegios desmedidos, sin el dictamen del Ministerio de Finanzas, el producto consiste en privilegiar el principio de economía, sobre el resto de principios que amparan la fuerza laboral.

Los trabajadores agremiados, el único fin que persiguen es lograr un estilo o proyecto de vida mejor del que tenían, cuando la relación laboral era de manera individual, en este caso el límite que el legislador impuso en los contratos colectivos o actas transaccionales si no existen recursos económicos suficientes para la celebración de contratos colectivos que signifiquen egresos económicos, constituye una abstención de dictaminar.

El objeto de someter a negociación o revisión un contrato colectivo o acta transaccional, por parte de la clase sindical, se da porque el Código del Trabajo, obliga a revisarlo o renegociarlo convirtiéndose de tracto sucesivo.

El fruto de poder presentar un contrato o convenio colectivo, someterlo a discusión y aprobación de las partes empleadores y trabajadores que intervienen en la negociación, sin el dictamen del Ministerio de Finanzas, consiste en un retroceso para el sindicalismo, ya que las aspiraciones de los trabajadores de alcanzar un proyecto de vida mejor, o la aspiraciones de los dirigentes sindicales en representación de la actividad dirigencial, se ven coartadas por el solo hecho de manifestar que no hay recursos.

De ahí radica la importancia de las organizaciones laborales al constituirse de manera legal y colectiva, y someter a su voluntad junto con la de los empleadores, sin intervención de un tercero, se puede alcanzar las conquistas de orden laboral, social, sindical y económico, que beneficien al colectivo de trabajo y a la empresa, ya que de manera individual, no sería posible alcanzar estos beneficios.

### **Requisitos del contrato colectivo**

Al respecto el artículo 221 del Código del Trabajo, establece de manera general la directriz para la celebración de los contratos colectivos en el sector público y en el sector privado:

Es así que en el sector privado se debe suscribir con el comité de empresa, y en caso de no existir, con la asociación que tenga mayor número de trabajadores afiliados, siempre que se cuente con el cincuenta por ciento, más uno de los trabajadores de la empresa. (Código del Trabajo, 2005, pág. 65).

En el sector privado se establece dos posibilidades para la suscripción del contrato colectivo, la primera que se lo celebre a través del comité de empresa, que lo eligen los trabajadores del sindicato y la segunda con la asociación que tenga el mayor número de trabajadores afiliados.

Al contrario en el sector público comprendido por las instituciones del Estado, entidades y empresas del sector público o en las del sector privado con finalidad social o pública, se debe suscribir el contrato con el comité central único de trabajo, conformado por el cincuenta por ciento más uno de los trabajadores, con un número máximo de representantes de quince principales y quince alternos debidamente acreditados con la presentación del documento donde consten los nombre y apellidos, firmas, número de cédula de identidad y lugar de trabajo. (Código del Trabajo 2005, pág. 65).

Sobre la base legal antes mencionada, el Ministerio de Relaciones Laborales en su tiempo a través del Ministro del Trabajo Dr. José Francisco Vacas Dávila, mediante Acuerdo Ministerial 184 publicado en el Registro Oficial Suplemento 118 de 07 de noviembre de 2013, expidió el *Instructivo Presentación Suscripción Contratos Colectivos Trabajo*, que regula la negociación y suscripción de contratos colectivos de trabajo y actas transaccionales, tanto en el sector privado como en el sector público, el mismo en sus considerandos sexto y séptimo establece:

Que, los Convenios fundamentales números 87 y 98 de la OIT ratificados por el Gobierno del Ecuador, garantizan la libertad sindical y la negociación voluntaria de la contratación colectiva. Que, el numeral 13 del Art. 326 de la Constitución de la República del Ecuador, garantiza la contratación colectiva entre personas trabajadoras y empleadoras. (Instructivo Presentación Suscripción Contratos Colectivos Trabajo Nro. 184, 2013, pág.1)

En la legislación ecuatoriana los requisitos previos para la suscripción de contratos colectivos, actas transaccionales en el sector público, se encuentran delimitados a partir del artículo 12 del Acuerdo Ministerial Nro. 184, Instructivo Presentación Suscripción Contratos Colectivos Trabajo, conforme el siguiente detalle:

**Tabla 1**

*Requisitos del contrato colectivo*

<b>PRESENTACIÓN DEL CONTRATO COLECTIVO</b>				
1. Comunicación dirigida al Inspector Provincial del Trabajo	Instructivo	presentación	suscripción	contratos
	colectivos	trabajo	Nro. 184, 2013, pág. 3	
2. El Proyecto de Contrato Colectivo o su revisión en tres ejemplares	Instructivo	presentación	suscripción	contratos
	colectivos	trabajo	Nro. 184, 2013, p. 3	
3. Copia del Acta de la Asamblea General de trabajadores en la que se aprobó el Proyecto de Contrato Colectivo o su revisión, certificada por el secretario de Actas.	Instructivo	presentación	suscripción	contratos
	colectivos	trabajo	Nro. 184, 2013, pág. 3	
4. Nómina de la directiva del comité central único o copia simple del registro de la directiva del comité de empresa, según corresponda	Instructivo	presentación	suscripción	contratos
	colectivos	trabajo	184, 2013, pág. 3	

5. Copias simples de cédulas de identidad y Instructivo presentación suscripción contratos certificados de votación de los firmantes de la colectivos trabajo 184, 2013, pág. 3 solicitud

Fuente: Esta tabla muestra los requisitos para la presentación y trámite de contrato colectivo contemplados en Instructivo presentación suscripción contratos colectivos trabajo 184. Elaboración propia.

Respecto del primer requisito el cual consiste en el pedido que realizan las organizaciones laborales llámese comité de empresa o comité central único según el régimen privado o público, se debe hacer constar las generales de ley de sus miembros, el número de contrato colectivo que corresponde someter a negociación, indicando la fecha en que la Asamblea General de trabajadores aprobó el proyecto de contrato colectivo o su revisión y la dirección del empleador para notificaciones, no existe la necesidad de contar con un abogado por lo que su patrocinio es facultativo.

Este requisito es de vital importancia para las organizaciones laborales quienes pueden solicitar una revisión total, parcial o un nuevo contrato colectivo, se debe dar a conocer el número de contrato colectivo que se va a celebrar, toda vez, ya que una equivocación puede provocar que el mismo sea inejecutable.

Sobre el segundo requisito consiste en la redacción de las cláusulas que se someten a negociación entre las partes, y de manera general el artículo 237 del Código del Trabajo, establece 6 requisitos: Las horas de trabajo; El monto de las remuneraciones; La intensidad y calidad del trabajo; Los descansos y vacaciones; El subsidio familiar; y, Las demás condiciones que estipulen las partes, sin embargo estas deben observar lo establecido en los mandatos constituyentes 2.,4 y 8 lo dispuesto en el decreto ejecutivo 1701 y el acuerdo ministerial MDT-2015- 0054 expedido por el Ministerio del Trabajo. (Código del Trabajo, 2005, pág. 67)

La importancia que las partes estén en condiciones de negociar sin sobrepasar los límites establecidos en los mandatos y los acuerdos ministeriales, ya que su incumplimiento acarrearía responsabilidades frente a la Contraloría General del Estado, como órgano de control.

Acerca del tercer requisito la certificación constituye uno de los pasos más importantes para la clase organizada ya que en el acta de asamblea, consta la decisión fundamental de la mayoría de los trabajadores colegiados, en someter a negociación el contrato colectivo, que nace como un

proyecto producto de la expresión de la clase trabajadora, para su revisión y posterior aprobación por la autoridad laboral.

Sobre la importancia del cuarto requisito, tiene finalidad de verificar lo dispuesto en el artículo 221 del Código del Trabajo (2015) el porcentaje de trabajadores o la organización legal con la que se debe celebrar los contratos colectivos.

La directiva del comité, llámese de empresa en el sector privado, o central único en el sector público, constituye la expresión democrática, de elegir los representantes de los trabajadores, que de manera legal entran a negociar con la parte empleadora, el contrato colectivo o el conflicto de trabajo, para mejorar las condiciones laborales dentro la institución o empresa.

Una vez delimitados los requisitos para la presentación de los contratos colectivos por parte de las asociaciones de trabajadores debidamente constituidas en comité de empresa en el sector privado o comité central único en el sector público, se tiene que observar el trámite para este tipo de contratación, que permita concretar las cláusulas que lo contienen, sometiendo a negociación ya sea por mutuo acuerdo (Art. 8 y 15 Acuerdo Ministerial 184), de manera directa u obligatoria (Art. 19 Acuerdo Ministerial 184)

Es importante destacar que la presentación de los contratos colectivos prevista en el Código del Trabajo y en el Acuerdo Ministerial 184, prevé requisitos antes de iniciar las negociaciones y no se limita el acceso a las organizaciones laborales debidamente constituidas en comité central único o comité de empresa, para su presentación ante el Ministerio del Trabajo.

Con estos requisitos se muestra que la negociación empieza con la conformación del cuerpo colegiado quienes representan a la mayoría de los trabajadores sindicalizados, inclusive para iniciar el trámite ante la autoridad del trabajo, se debe haber sometido a conocimiento y aprobación de toda la asamblea el proyecto de contrato colectivo, lo que conlleva al cumplimiento de requisitos previos a la negociación colectiva propiamente dicha.

### **Trámite del contrato colectivo**

Para empezar, se debe tener presente que el inspector del trabajo, quien conoce del mismo tiene el término de cuarenta y ocho horas (Art. 223) para poder a notificar a la parte empleadora, disponiendo que luego del plazo de quince días empiecen las negociaciones entre las partes,

empleador o empleadores y trabajadores, de forma directa (Art. 224) o a través de la Dirección de mediación laboral, quien se encarga de notificar con el inicio de las negociaciones, que debe durar el plazo de quince días, salvo que las partes comuniquen que de mutuo acuerdo, decidieron ampliar el plazo. (Código de Trabajo, 2005, pág. 65)

En esta instancia de las negociaciones, puede suceder que las partes no acuerden sobre todos los puntos del contrato sometidos, o solo sobre alguno de ellos y se traba la negociación colectiva, activando el mecanismo de negociación obligatoria estipulado en el artículo 472 del Código del Trabajo (2005), donde las partes deben nombrar dentro del término de 48 horas los vocales principales y suplentes, si no lo hicieren, la autoridad laboral debe nombrar a quien los represente, conformándose el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, de cinco vocales, presidido por el Inspector del Trabajo o el Director Regional de Trabajo, dos vocales para representar al empleador con sus dos suplentes y dos vocales para representar a los trabajadores y sus dos suplentes debidamente posesionados. (Código de Trabajo, 2005, pág. 100)

Respecto de la conclusión de las negociaciones el Código del Trabajo (2005) instruye al empleador que cuenta con el término de 48 después de haber concluido las negociaciones para presentar los cuadros valorativos del contrato colectivo es decir los cuadros de impacto económico, junto con el documento final del contrato colectivo por triplicado a la Dirección Regional del Trabajo, si no lo hace o lo hace de manera incompleta o incorrecta el Director Regional debe imponer una multa de 20 salarios básicos unificados del trabajador en general vigentes al momento de la infracción conforme lo dispuesto en el artículo 7 del Mandato Constituyente Nro. 8 ya que es una infracción no contemplada en el Código de Trabajo y al ser especial se rige por el mandato constituyente. (Código de Trabajo, 2005, pág. 99)

Como requisito adicional se encuentra el dictamen posterior obligatorio del Ministerio de Finanzas, (Art. 56) que después del término de cuarenta y ocho horas, de haber recibido la documentación pertinente, el director regional del trabajo, debe remitir la documentación pertinente, para que se emita el dictamen correspondiente en el término de quince días. (Ley para la reforma de las finanzas públicas, 1999, pág. 20)

Es en este momento, después de un desgaste procesal administrativo donde las partes han recurrido a la autoridad del Trabajo, para tratar el contrato colectivo, su revisión o actas

transaccionales, después de todas las diligencias, los incidentes resueltos, el Ministerio de Finanzas, juega un papel determinante para dictaminar si existen los recursos o no; y, surta efecto la suscripción de los mismos.

Sobre este desgaste procesal Viera y Pachano (2022) coinciden que:

El principio de economía procesal y la eficacia probatoria en procesos civiles está encaminado a que un proceso judicial sea sencillo y pueda lograrse con el menor esfuerzo posible, para así, poder evitar un desgaste del aparato estatal. En la Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 169, se determina que las normas procesales consagran principios de simplificación uniformidad, eficacia inmediación, celeridad y consagran a la economía procesal como garantía del debido proceso. (pág.199)

Si el Ministerio de Finanzas dictamina de manera favorable se suscribe el contrato colectivo sometido a negociación; y, si no dictamina, todo el proceso de negociación se cae y no se puede suscribir el contrato colectivo.

La negativa por parte del Ministerio de Finanzas trae consigo las consecuencias de no poder mejorar las condiciones laborales y los beneficios económicos de los trabajadores constituyendo una grave vulneración de los derechos fundamentales de los trabajadores sindicalizados como el derecho de progresividad ya que el dictamen restringe el contenido de la norma constitucional que garantiza la contratación colectiva, que va en favor de los trabajadores, inclusive la economía procesal.

Con esta forma de presentación y el dictamen posterior al trámite principal por parte del Ministerio de Finanzas, no tendría sentido establecer un tiempo para la eficacia de los contratos colectivos, es así que se analiza su duración.

### **Duración del contrato colectivo**

Para empezar, el Código del Trabajo (2005) en su artículo 239 establece, que el contrato colectivo puede celebrarse:

### Figura No. 1:

#### *Duración del contrato colectivo*



**Nota:** La figura representa los tres tipos de contratos colectivos en la legislación ecuatoriana.

a. Por tiempo indefinido; es decir que no tiene límite de tiempo o no está condicionado a un tiempo determinado, y sus efectos duran todo el tiempo que el contrato colectivo se mantenga vigente o hasta que las partes consideren revisarlo de mutuo acuerdo.

b. Por tiempo fijo; y, o de periodo fijo, el contrato está sometido a un determinado periodo de tiempo o plazo establecido dentro del contrato colectivo y después de fenecido el mismo pierde su eficacia, sometiendo las partes a una nueva negociación o revisión.

c. Por el tiempo de duración de una empresa o de una obra determinada, es decir que los contratos están sometidos a la vida jurídica de una empresa y sus efectos permanecen intactos hasta la disolución de la misma o hasta que los trabajadores decidan darlo por terminado con su empleador. (pág. 68)

En este punto es importante recalcar que el Código del Trabajo (2005), en su artículo 248 de la revisión de los contratos colectivos establece que: “Todo contrato colectivo es revisable total o parcialmente al finalizar el plazo convenido y, en caso de no haberlo, cada dos años, a propuesta de cualquiera de las partes...” (Código del Trabajo, 2005, pág. 69)

Es decir que el contrato colectivo una vez suscrito tiene un tiempo determinado de vigencia como se puede apreciar en la norma citada, así mismo se puede revisarlo al finalizar el plazo acordado, el cual se establece dentro del contrato colectivo, conocido como tiempo de vigencia; y

cuando no se estipule la revisión en los contratos colectivos por regla general se debería efectuar cada dos años.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que todo contrato, está condicionado a las causales de terminación estipuladas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 6 del artículo 169 del referido cuerpo legal.

### **Causales de terminación de los contratos colectivos**

Como definición general es posible manifestar que las causales de terminación de los contratos colectivos, son reglas establecidas en la norma, que orientan a la parte empleadora, como a la organización de trabajadores debidamente constituida, la forma legal de finalizar el contrato colectivo de trabajo.

El Código del Trabajo (2005) en su artículo 250 determina que las causales de terminación de los contratos o pactos colectivos terminan por las causas fijadas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 6 del artículo 169.

#### **Tabla 2**

*Causales de terminación de los contratos colectivos.*

<b>TERMINACIÓN DE LOS CONTRATOS COLECTIVOS</b>
1. Por las causas legalmente previstas en el contrato;
2. Por acuerdo de las partes;
3. Por la conclusión de la obra, período de labor o servicios objeto del contrato;
4. Por muerte o incapacidad del empleador o extinción de la persona jurídica contratante, si no hubiere representante legal o sucesor que continúe la empresa o negocio;
6. Por caso fortuito o fuerza mayor que imposibiliten el trabajo, como incendio, terremoto, tempestad, explosión, plagas del campo, guerra y, en general, cualquier otro acontecimiento extraordinario que los contratantes no pudieron prever o que previsto, no lo pudieron evitar;

Nota: Esta tabla muestra las causales de terminación de los contratos colectivos, establecidas en el artículo 250 del Código del Trabajo. Elaboración propia.

Conforme la primera causal del artículo 169 del Código del Trabajo las partes pueden establecer de mutuo acuerdo otras causas de terminación de los contratos colectivos.

La segunda casual se refiere a la voluntad de las partes para dar por terminado el contrato colectivo, es decir que cualquiera de las partes, ya sea la parte trabajadora o la parte empleadora

pueden decidir dar por terminado el contrato, si existe aceptación expresa de la otra parte, el contrato termina.

Dentro de la tercera causal se observa tres causales adicionales: Por conclusión de la obra es decir que el empleador o empresa fue creada para ejecutar determinada obra, o los trabajadores fueron contratados hasta la conclusión de la obra y al finalizar la misma, termina el contrato entre las partes;

Por el periodo de labor, el contrato está sometido a la vigencia de un tiempo determinado y al cumplirse el plazo se da por concluido;

Por el servicio objeto del contrato, puede darse respecto de las empresas que prestan los servicios de guardianía, limpieza o alimentación, es decir que se contrate por servicios y estos finalizan una vez concluido el mismo.

La cuarta casual lleva implícita la terminación de la persona natural o extinción de la persona jurídica y tiene su razón de ser, si la empresa o la persona, ya no tiene sucesor para que continúe las relaciones laborales con los trabajadores.

Acerca de la causal sexta caso fortuito o fuerza mayor la Corte Nacional de Justicia, a través de su jurisprudencia resolución 832-2018, ha determinado los siguientes elementos para que se configure como tal:

(...) a. Que el hecho o suceso que se invoca como constitutivo del caso fortuito o fuerza mayor sea inimputable o provenga de una causa ajena a la voluntad de las partes, en el sentido que estas no hayan contribuido en su ocurrencia; b. Que el hecho o suceso sea imprevisible, es decir, que no se haya podido prever dentro de cálculos ordinarios o normales; c. Que el hecho o suceso sea irresistible, o sea, que no se haya podido evitar, ni aún en el evento de oponerle las defensas idóneas para lograr tal objetivo; y d. Que los daños ocurridos se deban causalmente a la ocurrencia del hecho o suceso.” (Corte Constitucional del Ecuador, 2023, párr. 37)

De esta forma el caso fortuito consiste en un evento natural que no estaba previsto y en materia laboral, afecta de manera directa a la parte empleadora, por lo que se hace imposible continuar con la relación laboral; y, por otro lado, fuerza mayor es un imprevisto causado por el hombre que no se puede evitar, por lo que se hace imposible continuar con la relación laboral.

## Protección: derechos laborales

En la legislación ecuatoriana se cuenta con la Constitución de la República del Ecuador (2008) la misma que en su artículo 326 funda 16 principios con los cuales se garantiza los derechos laborales de los trabajadores:

**Tabla 3**

*Principios del derecho laboral ecuatoriano*

<b>PRICIPIOS DEL DERECHO LABORAL</b>
1. Pleno empleo y eliminación de subempleo y desempleo
2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles
3. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones en materia laboral se aplicará en el sentido más favorable a la persona trabajadora. (indubio pro operario)
4. A trabajo de igual valor corresponde igual remuneración
5. A trabajar en un ambiente adecuado que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar
6. Toda persona rehabilitada después de accidente o enfermedad tiene derecho a ser reintegrado a su puesto de trabajo.
7. El derecho a la libertad de organización.
8. La creación de organizaciones de trabajadoras y empleadoras.
9. El sector laboral estará representado por una sola organización aboral en el sector público
10. Dialogo social para la solución de conflictos
11. La transacción es válida siempre que se celebre ante autoridad competente y no implique renuncia de derechos.
12. Conflictos colectivos de trabajo serán sometidos a los tribunales de conciliación y arbitraje
13. Garantiza la contratación colectiva entre personas trabajadoras y empleadoras con las excepciones de ley.
14. Se reconoce la huelga a los trabajadores y el paro a los empleadores.
15. Se prohíbe la paralización de todos los servicios públicos.
16. Todas las instituciones del sector público incluidas las de participación mayoritaria del estado estarán sujetas a las leyes de la administración pública y los que no se incluyen en esta categoría estarna amparados por el Código del Trabajo.

Fuente: Esta tabla muestra los principios que amparan el derecho laboral contemplado en el artículo 326 de la Constitución de la República del Ecuador 2008. Elaboración propia

La importancia de los derechos laborales a través de la constitución como norma de jerarquía superior, radica en la protección reforzada que el constituyente a previsto a través de principios de aplicación inmediata en favor de la clase trabajadora, y su desconocimiento o restricción a dispuesto que es nula de pleno derecho.

La norma constitucional ecuatoriana establece como garantía de los derechos laborales los principios de irrenunciabilidad de intangibilidad y establece que los principios o derechos constitucionales de manera general, conforme lo dispone su artículo 11 numeral 6: “Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 6)

Al establecer la constitución ecuatoriana del año 2008 que todos los principios son de igual jerarquía, a continuación, se desarrollara y su aplicación en los contratos colectivos depende de la voluntad de las partes.

### **La voluntad.**

Según el diccionario de la real academia española la voluntad consiste en: “Facultad de decidir y ordenar la propia conducta” (s/pág.)

El CC en su artículo 1 manifiesta que: “La ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite.” (Código Civil, 2005, pág. 1)

Por lo que la voluntad consiste en un acto propio del ser humano, surge de manera espontánea, se lo realiza de manera consiente, es la decisión propia del ser humano ante cualquier acto que lo requiera y constituye ley al momento que se obliga.

Por su parte Varsi y Rospigliosi (2023) al citar al Castañeda consideran que la declaración de voluntad: “(...) es la más clara y auténtica manifestación de libertad del hombre, para provocar determinadas consecuencias jurídicas” (pág. 2).

Morales (2023) respecto de la declaración de la voluntad expresa que: “(...) es una manifestación libre y expresa para desarrollar cualquier tipo de acto, obligando así al individuo a hacerse acreedor de los efectos jurídicos que dicho acto conlleva.” (pág. 76)

La voluntad al constituirse como la expresión libre de vicios, consentida, que recae sobre un objeto y conforme lo determina el CC (2005) en su artículo 1461 para que una persona se obligue a otra por un acto o contrato a través de la voluntad es necesario que cumpla con los siguientes requisitos:

**Tabla 4**

*Requisitos de la voluntad*

DECLARACIÓN DE VOLUNTAD	
Que sea legalmente capaz; consiste en poderse obligar por sí misma, y sin el ministerio o la autorización de otra.	Dementes, impúberes, los menores adultos, los que se hallan en interdicción de administrar sus bienes, personas jurídicas y la persona sorda que no pueda darse a entender de manera verbal, por escrito o por lengua de señas.
Que consienta en dicho acto o declaración, y su consentimiento no adolezca de vicio;	Error, fuerza y dolo
Que recaiga sobre un objeto lícito; y,	Cosas sean comerciables, y determinadas en cuanto a su género. La cantidad puede ser incierta con tal que el acto o contrato fije reglas o contenga datos que sirvan para determinarla.
Que tenga una causa lícita.	El motivo que induce al acto o contrato

Nota: Esta tabla muestra los requisitos para que surta efecto la voluntad, conforme el artículo 1461 del Código Civil. Elaboración propia.

**Actas transaccionales: Antecedentes**

El CC en su artículo 1583 numeral 4 contiene la transacción como un modo de extinguir las obligaciones, en todo o en parte; y, por su parte el artículo 2348 CC la define como un contrato en el que “las partes terminan extrajudicialmente un litigio pendiente, o precaven un litigio eventual”; en igual sentido, el inciso segundo de la misma norma insta que: “No es transacción el acto que sólo consiste en la renuncia de un derecho que no se disputa”. (Código Civil, 2005, pág.332)

Acerca de quién puede perfeccionar la transacción, el artículo 2349 del CC ordena que “No puede transigir sino la persona capaz de disponer de los objetos comprendidos en la transacción”. (Código Civil, 2005, pág.332)

Sobre este aspecto transaccional se vislumbra que consiste en la concertación de las partes legalmente capaces, sobre un objeto lícito, sin la intervención de un tercero, que da fin a un proceso administrativo o judicial.

La Procuraduría General del Estado mediante oficio Nro. 20719 de fecha 17 de octubre de 2022, hace referencia al oficio No. 17560 de 3 de febrero de 2022, y considera que:

(...) la transacción, al ser un contrato bilateral, conlleva, necesariamente, que exista una controversia o relación dudosa entre las partes y que respecto de las mismas se hagan ‘concesiones recíprocas’ debidamente identificadas. La transacción es judicial, cuando pone fin a un proceso judicial en curso, y extrajudicial, cuando tiene como finalidad solucionar una controversia y prevenir que derive en un conflicto judicial, es un modo de extinguir obligaciones y válidamente celebrada constituye un título de ejecución, que permite a su titular impulsar directamente su ejecución ante un juez, sin necesidad de un juicio previo y de sentencia” (Procuraduría General del Estado, 2022, pág.14)

Se concluye que la transacción es un acto o contrato entre dos partes que se inicia por un litigio con la finalidad de dar solución al impase, sin necesidad de intervención o respuesta de un tercero, la misma constituye título de ejecución que puede ser reclamada ante un Juez; y, para comprender su naturaleza a continuación se desarrolla su concepto, requisitos y trámite.

### **Aspectos conceptuales de las actas transaccionales**

Sobre este punto, Monesterolo (2015) instruye que las actas transaccionales:

Son los documentos que contienen los acuerdos, totales o parciales, a los que las partes arriban durante o al final de la sustanciación del conflicto, o incluso podrían dar fe de la imposibilidad del acuerdo para así dar paso a la continuación del trámite ante el tribunal de conciliación y arbitraje. (pág. 77)

Entendida el acta transaccional como el acuerdo voluntario total o parcial acerca del conflicto laboral, en el que intervienen las partes, empleadora y trabajadora, es necesario definir lo que es la transacción.

El CC en su artículo 2348 define la transacción como “(...) un contrato en que las partes terminan extrajudicialmente un litigio pendiente, o precaven un litigio eventual. No es transacción

el acto que sólo consiste en la renuncia de un derecho que no se disputa”. (Código Civil, 2005, pág. 322)

Como argumento que apoye lo indicado sobre importancia de la transacción Alvarado (2022) sostiene que:

Cuando los seres humanos son víctimas de la injusticia, se tiende a argumentar que, durante mucho tiempo, las personas están acostumbradas a negociar directamente, de forma natural, inmediata, es decir, confrontando directamente al adversario, con el objetivo de comprender el porqué de la demanda; y, entendiendo que quien hace la denuncia es el sentido de injusticia de la víctima, pero por estupidez e imposibilidad de resolver el conflicto, quienes sienten vulnerados sus derechos tienen frente a sí alternativas de solución al conflicto, algunas establecidas en la ley, algunas basadas en la costumbre (...). (pág.121)

Por su parte, el Código del Trabajo (2005) en su artículo 6 prescribe como una de las normas supletorias, el Código Orgánico General de Procesos, el mismo que en su artículo 363 numerales 6 y 7 establece que las actas transaccionales son títulos de ejecución (Código Orgánico General de Procesos, 2015, pág. 73)

Al respecto la Presidencia de la Corte Nacional de Justicia mediante oficio de absolución de consulta 0510-AJ-CNJ-2020 de fecha 30 de julio de 2020 define que:

Las actas transaccionales son acuerdos establecidos por las partes en un proceso judicial, que puede ser en audiencia preliminar o la primera fase de la audiencia única, procurando el juez alcanzar la conciliación de las partes, que de alcanzarse debe constar en acta, la misma que es aprobada por el juzgador. (Presidencia de la Corte Nacional de Justicia, 2020, pág.1)

En materia laboral el Ministerio del Trabajo mediante Acuerdo Ministerial Nro. 184 (2013) denominado *Instructivo para la presentación, negociación y suscripción de contratos colectivos de trabajo y actas transaccionales en el sector privado y en el sector público*, el mismo que en su artículo 21 indica el proceso de suscripción: “De haber acuerdo sobre los puntos materia del incumplimiento, de inmediato se suscribirá la correspondiente Acta Transaccional. De no existir acuerdos los trabajadores quedan en libertad de ejercer las acciones que la ley les confiere.” (Instructivo Presentación Suscripción Contratos Colectivos trabajo Nro. 184, 2013, pág. 4)

Directriz que consta dentro de los conflictos colectivos o pliegos de peticiones que presenten los trabajadores en vista del incumplimiento de todo el contrato colectivo o de alguna de las cláusulas contenidas en el mismo, por parte del empleador, petición que se presenta ante el inspector del trabajo y que de manera obligatoria debe conocer el Tribunal de Conciliación y Arbitraje. (Código de Trabajo, 2005, pág.99)

Definida la transacción como un acuerdo voluntario natural de las partes para la solución de conflictos y el acta transaccional como el documento que contiene el acuerdo voluntario es necesario referirse a los requisitos para su procedencia.

### **Requisitos de las actas transaccionales**

La norma rectora vigente en materia laboral en Ecuador, no contiene los requisitos para la suscripción de las actas transacciones pues constituyen un acuerdo de voluntad entre la parte empleadora y los trabajadores, que se plasma en un documento.

Una vez formada la voluntad de las partes si deciden suscribir el acta transaccional, en materia contratación colectiva, para la presentación de la misma, antes de que se suscite algún conflicto colectivo, debe cumplirse con los siguientes requisitos:

**Tabla 5**

*Requisitos de las actas transaccionales*

<b>ACTAS TRANSACCIONALES</b>
1. Comunicación dirigida al inspector del trabajo.
2. Acuerdo alcanzado, debidamente suscrito por las partes.
3. Copia de cédula de las partes y nombramiento en caso de representante de los trabajadores. (comité central único o comité de empresa)
4. Certificación presupuestaria. (parte empleadora)

Nota: Esta tabla muestra los requisitos para la suscripción de actas transaccionales en el sector público, previo a la suscripción. Elaboración propia.

## **Trámite de las actas transaccionales**

Las actas transaccionales al ser un acuerdo voluntario alcanzado entre la parte empleadora y los trabajadores debidamente organizados o sindicalizados, debe ser suscrito por quienes ejerzan la representación legal, no deben estar impedidos ya que puede acarrear nulidad y se debe celebrar ante la autoridad del trabajo; aquellas, deben contener los acuerdos alcanzados que no pueden reducir las condiciones laborales de los trabajadores, es decir se deben mejorar las condiciones laborales y las mismas pueden estar precedidas de informes jurídicos o de talento humano, sobre la pertinencia y alcance del mismo.

Sobre esto, el artículo 326 de la Constitución, considera como uno de los principios del derecho laboral, lo contenido en el numeral 11, mismo que establece “Será válida la transacción en materia laboral siempre que no implique renuncia de derechos y se celebre ante autoridad administrativa o juez competente.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 113).

Como ya se mencionó, las actas transaccionales son válidas cuando las condiciones laborales de los trabajadores mejoran su situación, es decir que no exista renuncia de derechos y debe celebrarse ante la autoridad competente.

Una vez suscrita el acta transaccional da fin al proceso de reclamación, sin embargo, para que la misma surta efectos jurídicos se requiere: a) Que exista un conflicto actual, eventual o futuro; b) Que no implique renuncia de derechos; c) Que la voluntad de las partes sea expresa y libre de vicios de consentimiento, y, d) Se celebre ante autoridad administrativa o juez competente, de ser el caso.

Prerrogativa que concuerda con lo dispuesto en el Código Orgánico General de Procesos en su artículo 235, define que: “La transacción válidamente celebrada termina el proceso y el juez autorizará la conclusión del proceso cuando le sea presentada por cualquiera de las partes.” (Código Orgánico General de Procesos, 2015, pág. 47)

El acta transaccional es un elemento que forma parte de la mediación, el cual contribuye con la administración de justicia, al ser un mecanismo autónomo, voluntario previene conflictos civiles, penales, laborales y administrativos, con la consecuencia inmediata de economía procesal y administrativa.

## **Análisis de Principios Laborales**

Según el diccionario de la Real Academia española un principio en derecho es: “Norma no legal supletoria de ella y constituida por doctrina o aforismos que gozan de general y constante aceptación de jurisconsultos y tribunales.” (Diccionario de la lengua española, 2022, s/p)

El principio es definido como una norma que no se encuentra en la Ley, que está formada por doctrina o sentencias que tienen una constante aceptación por parte de juristas y administradores de justicia cuya aplicación resulta importante en la práctica diaria del derecho.

Por su parte Muñoz (2022) al mencionar a Robert Alexy, nos dice que los principios: “Son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes... Son mandatos de optimización” (pág. 351)

Los principios son reglas u órdenes de aplicación sobre derechos, que generalmente ayudan a optimizar la justicia.

Como partida esta que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 1 establece que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos.

Acerca de este principio Diez (2019) considera que:

(...) es universal, y tiene una generalidad que puede denominarse “de segundo grado”, que impide su inmediata individualización y aplicación, lo cual debe hacerse a través de una norma, precepto general pero inmediatamente posible de individualizar y aplicar, a la cual se llega desde los principios a través de la inferencia o deducción, de manera similar al proceso que se da en cualquier ciencia, sacando conclusiones demostrativas a partir de dichos principios, o bien mediante un proceso de inducción, que consiste en sacar de la aplicación de los principios en casos particulares una conclusión general, que es la norma. (págs. 326- 327)

Los principios del derecho de trabajo son elementos que parten de la razón y la ética con la finalidad de afianzar los vacíos que existen en la norma, actuando como fuentes supletorias del derecho como son: los convenios y tratados internacionales, los convenios colectivos, la jurisprudencia y la doctrina; derechos que no pueden ser desconocidos por ninguna norma posterior.

Respecto al inicio de los principios del Derecho Laboral, Irureta (2020) citando a Véase Mercader considera que: “En efecto, a partir del carácter tuitivo del derecho del trabajo, comienzan a construirse criterios de interpretación o simples reglas legalmente establecidas, a las cuales la dogmática y la propia jurisprudencia comenzaron a denominar principios propios del orden laboral.” (pág.36)

Es así que la Constitución de la República del Ecuador (2008), en su artículo 424, establece su supremacía sobre cualquier otra norma o acto del poder público y dispone que carecen de eficacia jurídica si no guardan conformidad con la constitución.

De la misma forma establece que los principios o derechos constitucionales de manera general, conforme lo dispone su artículo 11 numeral 6: “Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 6)

El principio es un derecho que no consta en la ley, que nace de las fuentes que lo alimentan como los convenios y tratados internacionales, convenios colectivos, jurisprudencia y doctrina; cuya existencia depende del estudio y del conocimiento, constituye un reconocimiento ante el vacío de la norma y se considera a todos los principios de igual jerarquía, conforme se analizan en el desarrollo de la presente investigación.

### **El principio de jerarquía normativa**

La Constitución de la República del Ecuador (2008) es la ley superior, constituida como primera norma del ordenamiento jurídico, que delimita el sistema de fuentes formales del derecho, debido a que la misma prevalece sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico vigente.

La Corte Constitucional del Ecuador (2016) sobre la característica principal del principio de supremacía constitucional ha mencionado que:

“Este principio es característico de un Estado constitucional de derechos y justicia, en el cual todos los poderes y autoridades públicas deben someterse a la Constitución, ya que esta le otorga validez jurídica a las disposiciones normativas que el operador jurídico aplica y es la razón por la cual se legitima su actuación; es más, dentro de un Estado constitucional,

los derechos contenidos en la Constitución cumplen un doble papel, tanto como fundamento y límite de la actuación de los poderes públicos. (pág. 25)

El Ecuador al ser un estado constitucional de derechos y justicia constituye una característica principal aplicar la constitución como norma suprema por encima de las demás que componen el régimen y todas sus autoridades y ciudadanos están sometidas a su amparo, cumplimiento normativo y limitaciones.

Esta supremacía de la norma constitucional, se encuentra determinada en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), que dispone:

El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados. (Constitución de la República del Ecuador 2008, pág.141)

Según esta clasificación normativa, la constitución es primera en su aplicación, por encima de los tratados y convenios internacionales, inclusive la norma va más allá en el caso de conflicto entre normas, dispone a los administradores de justicia, servidores públicos y autoridades administrativas, su resolución mediante la aplicación de la norma superior.

Sobre este orden de jerarquía constitucional Acuña (2023) sostiene que:

El principio de jerarquía, por su parte, alude a la posición de superioridad de unas normas sobre otras que estén estructuradas en una misma escala vertical; esto es, pertenecientes a un mismo subsistema normativo. Para que entre en juego este principio son necesarias dos condiciones: (i) que las normas se refieran a un ámbito material coincidente y (ii) que se hallen situadas en una estructura escalonada, de forma tal que pueda establecerse primacía de unas sobre otras. Esta última característica se pone de manifiesto en la capacidad

derogatoria de las normas. Es decir, una norma es superior a otra si puede válidamente derogarla (innovación activa) y al mismo tiempo, no puede ser derogada por esta (resistencia a la innovación). (pág.378)

En ese orden normativo la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, se ha consolidado como norma superior del ordenamiento jurídico ecuatoriano, donde todos los derechos son exigibles, de atención oportuna, adecuada; y, conforme lo establece su artículo 11 numeral 6, sus principios son de igual jerarquía. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 5)

La Corte Constitucional de Colombia en sentencia C-037/00, ha desarrollado jurisprudencia respecto del principio de jerarquía normativa la sentencia C-131 de 1993 en los siguientes términos: “Ahora bien, la Constitución es la primera de las normas. Es por ello que cualquiera otra norma jurídica, así sea expedida por el operador jurídico más modesto de la República, debe sujetarse en primer lugar a la Constitución.” (Corte Constitucional de la República de Colombia, 2000, pág. 22)

Acerca de una de las consecuencias de este principio Jara (2023) considera que:

La infracción del principio de jerarquía implicará la sanción de nulidad de la norma infractora, sea mediante la declaración de inconstitucionalidad de una norma con rango de Ley (art. 39 LOTC), o de ilegalidad de una disposición reglamentaria por la autoridad administrativa o por la jurisdicción contencioso-administrativa. (pág. 4).

De esta forma el principio de jerarquía normativa o prevalencia de la norma en el estado ecuatoriano la Constitución de la República del Ecuador (2008), es la norma que prevalece sobre el ordenamiento jurídico, cuyo contenido permite su inmediata aplicación, y el contenido de las normas secundarias deben guardar conformidad con la misma.

### **El principio de progresividad**

Al respecto existen varios autores que lo definen, a este derecho progresivo como: “el principio de progresividad es un principio interpretativo que establece que los derechos no pueden disminuir, por lo cual, sólo poder aumentar, progresan gradualmente” (Mancilla Castro, 2015, pág. 83)

El principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales se encuentra contemplado en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo del 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

Respecto del principio de progresividad el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos instauró que:

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 "Pacto de San José de Costa Rica", 1984, págs. 10-11)

Por vía legislativa lo dispone la Convención Americana de Derechos Humanos que los estados deben adoptar medidas económicas tendientes a fortalecer los derechos que se derivan de orden económico y social.

En esa línea el artículo 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que:

(...) cada uno de los estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos. (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1969, pág. 2)

Conforme las citas de las normas internacionales que tienen que ver con la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales, los estados están en la obligación de garantizar la progresividad de los derechos, es decir que la no regresividad de los mismos está condicionada al cumplimiento de las normas internacionales siempre y cuando los estados que la conforman, así también lo hayan dispuesto en su normativa constitucional.

En base a la regulación dada por los instrumentos internacionales a los estados que la conforman, se considera que el principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales tiene dos dimensiones: una activa que garantiza la universalidad de los derechos tutelados; y, una pasiva o denominada no regresividad que consiste en la prohibición del retorno al estado anterior, es decir que deben mejorar las condiciones de los derechos de las personas.

En el caso ecuatoriano el legislador a través de Constitución de la República del Ecuador (2008) en su artículo 423 numeral 3 de la integración latinoamericana a dispuesto: “Fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales con énfasis en los derechos y regímenes laboral, migratorio, fronterizo, ambiental, social, educativo, cultural y de salud pública, de acuerdo con los principios de progresividad y de no regresividad.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág.140)

Esta garantía progresiva de los derechos laborales tiene un impacto a nivel de toda Latinoamérica permitiendo que los derechos de los trabajadores mejoren en aspectos económico y sociales, sin duda una tarea fundamental y obligación que tiene el estado ecuatoriano para lograr cumplir con este principio, eliminando barreras económicas, permitiendo la libre contratación entre los empleadores y trabajadores sobre todo del sector público, que luchan contra factores como el poder económico, político y dirigencial.

Respecto de esto, Poyanco (2017) se refiere al referido principio, como “(...) la obligación de los Estados de ir avanzando en la cobertura de los derechos sociales prestacionales, de manera siempre incremental y sin posibilidad de derogar los logros alcanzados.” (pág. 338)

En esa línea progresiva de derechos el Estado ecuatoriano a través de la Constitución Política de la República del Ecuador (2008) ha dispuesto en la norma artículo 11 numeral 8 que:

El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 8. 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.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág.6)

Por su parte la Corte Constitucional del Ecuador, como máximo órgano de interpretación y justicia constitucional, se pronuncia acerca del principio de progresividad en sentencia No. 008-13-SIN-CC, dictada dentro del caso No. 0029-11-IN:

Este principio constitucional conlleva la responsabilidad del Estado de velar por el respeto y la garantía de los derechos constitucionales, los cuales deben ser garantizados a favor de todas las personas. Así, según el principio de progresividad, los derechos constitucionales tienen tal importancia que una vez que han sido establecidos o consagrados en la Constitución o los Instrumentos Internacionales, no podrán ser disminuidos, desmejorados ni eliminados. De este modo, la progresividad de los derechos constituye un mandato para los poderes públicos, en virtud del cual, ninguna ley, política pública, ni la jurisprudencia, podrán menoscabar un derecho previamente reconocido, ni privar a las personas de condiciones de protección adquiridas o colocarlas en condiciones de marginalidad y/o vulnerabilidad. (Corte Constitucional del Ecuador, 2013, s/p.)

Sobre la progresividad como derecho, el principio se encuentra protegido en la normativa supranacional, constitucional y ordinaria, impone a los estados la garantía de su desarrollo de manera gradual, no se puede perturbar su crecimiento inclusive por cualquier medida política, económica, legal o normativa.

### **El principio de no regresividad**

El principio de progresividad y no regresividad se encuentra reconocido en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), señala:

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. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág.6)

Esta disposición constitucional impide al sistema jurídico que se restrinjan, supriman o anulen derechos, ya que los mismos siempre deben estar encaminados al desarrollo progresivo y no regresivo, tachando de inconstitucional toda acción u omisión que produzca regresión injustificada de los derechos adquiridos con anterioridad.

Lo que concuerda con lo determinado por el Art. 423 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), se debe fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales con énfasis en los derechos y regímenes laboral, migratorio, fronterizo, ambiental, social,

educativo, cultural y de salud pública, de acuerdo con los principios de progresividad y de no regresividad, constituyéndose en un candado constitucional para proteger las normas jurídicas y evitar que se produzca la regresividad de los derechos.

Según Barbagelata (2008) respecto del principio de no regresividad determina:

Un complemento de principio de progresividad es la irreversibilidad, o sea, la imposibilidad de que se reduzca la protección ya acordada, lo cual está reconocido para todos los derechos humanos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (pág. 63)

Se entiende que este principio tiene el carácter de conservar el régimen más favorable a la clase trabajadora, que no permite suprimir lo ya acordado en la norma fundamental, es decir cualquier norma posterior no puede restringir el contenido progresivo de los derechos laborales, quedando prohibido el retroceso de los mismos.

Sobre esta prohibición Poyanco (2017) al citar a Gomes Canottilho sostiene que:

(...) la prohibición de retroceso consiste en que los derechos sociales y económicos, una vez alcanzados o conquistados, pasan a constituir, simultáneamente, una garantía institucional y un derecho subjetivo. Con independencia de los problemas “fácticos” - puesto que el autor reconoce que existen crisis, situaciones económicas difíciles, recesiones económicas, etc.- y la libertad de configuración del legislador en materia de leyes sociales, el parlamento deja de tener una competencia “libre y arbitraria” para disminuir los derechos adquiridos en materia de beneficios sociales. Esa prohibición justificará la sanción de inconstitucionalidad en relación con normas destructoras de la llamada “justicia social”. (pág. 338)

La base fundamental de este principio son las normas, jurisprudencia y las políticas públicas; impide que se restrinja el contenido de los derechos, lleva implícita la prohibición de retroceso, una vez alcanzado el derecho este principio no puede disminuir, inclusive cualquier norma no puede limitar el ejercicio del mismo, conservando el espíritu de protección, de manera especial los derechos adquiridos.

## **El principio de irrenunciabilidad**

El diccionario de la Real Academia Española define irrenunciable como: “A la que no se puede o no se debe renunciar.” (Diccionario de la lengua española, 2022, s/p)

Monesterolo (2015) al mencionar a Plá señala que la irrenunciabilidad es “la imposibilidad jurídica de privarse voluntariamente de una o más ventajas concedidas por el derecho laboral en beneficio propio”, mientras que la renuncia “equivale a un acto voluntario por el cual una persona se desprende y hace abandono de un derecho reconocido a su favor” (pág. 46)

En materia laboral, la regla es la irrenunciabilidad de los derechos, la Constitución de la República del Ecuador (2008) en su artículo 326 numeral 2 ha instaurado dos principios del derecho laboral como son la irrenunciabilidad y la intangibilidad, que anula de pleno derecho toda estipulación contraria a los principios enunciados.

El mismo principio es recogido en el artículo 4 Código del Trabajo (2005) y establece que los derechos del trabajador son irrenunciables y es nula toda estipulación en contrario.

La Corte Constitucional del Ecuador respecto de la irrenunciabilidad en materia laboral ha expresado que:

El principio de irrenunciabilidad de derechos denota un rasgo esencial e inequívoco de la protección del derecho laboral a los trabajadores que se configura, por un lado, a partir de la existencia de un acto de disposición del trabajador sobre los derechos laborales, y por otro lado, opera frente a todo derecho reconocido en una norma. (Sentencia No.13-17-CN/19, numeral 30)

Dicho de otro modo, la irrenunciabilidad, es el principio que ampara a todo trabajador, no le permite renunciar sus derechos, ya sean personales, reales o adquiridos mediante la costumbre, el convenio o la contratación colectiva, y debe ser aplicada en favor de los trabajadores, por las autoridades administrativas y judiciales, frente al reconocimiento de la ley.

## **El principio de intangibilidad**

El diccionario de la Real Academia Española define intangibilidad como: “Cualidad de intangible”, que corresponde a: “Que no debe o no puede tocarse.”, respecto del derecho de

intangibilidad consiste en: “Imposibilidad de modificación de las resoluciones judiciales una vez firmes” (Diccionario de la lengua española, 2022, s/p)

En materia laboral, la regla es la intangibilidad de los derechos, es así que la Constitución de la República del Ecuador (2008), en su artículo 326 numeral 2, lo ha instaurado como principio, mismo que anula de pleno derecho toda estipulación contraria al mismo. En esta línea, la Corte Constitucional del Ecuador, ha consagrado mediante sentencia, No.13-17-CN/19, en sus numerales 33 y 34, lo siguiente:

Respecto a la disposición constitucional que consagra el principio de intangibilidad de los derechos laborales, el cual implica límites adjetivos y sustantivos expresos, que buscan garantizar derechos fundamentales mediante zonas exentas a la intervención del legislador derivado. Una de las características esenciales de los derechos es que estos establecen límites a las decisiones de los poderes públicos y privados, esto es, prohíben al constituyente derivado restringir y regular los derechos de una manera arbitraria y desproporcionada. Así, para el caso en concreto, la consagración expresa del principio de intangibilidad de los derechos laborales implica una protección reforzada, además de constituirse en un límite al poder que obliga a decidir en cuanto a su garantía y protección, y a su vez orienta las actuaciones de los poderes públicos. También, hace que sea más difícil modificar, por cualquier Función del Estado, las conquistas históricas de los derechos de los trabajadores. (Corte Constitucional del Ecuador, 2019, pág.9)

Así mismo la Corte Constitucional del Ecuador dentro de la acción pública de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, en el caso Nro. 49-20-IN respecto de las conquistas laborales ha consagrado que:

La intangibilidad de los derechos laborales se entiende como la inmutabilidad de aquellas normas que consagran derechos sobre los que resulta jurídicamente imposible de afectar, desmejorar tanto sus condiciones como beneficios. En virtud de este principio, la función legislativa no puede mediante una nueva ley desmejorar los derechos laborales reconocidos, lo cual es aplicable también a reglamentos internos o al mismo contrato individual de trabajo, así lo reconoce García "el principio constitucional que garantiza la intangibilidad de los derechos laborales, nace en virtud de la necesidad de proteger las conquistas que los

trabajadores han logrado a través de los tiempos”. (Corte Constitucional del Ecuador, 2020, s/p.)

La intangibilidad no permite que los derechos de los trabajadores sean modificados, extinguidos o anulados por el legislador, menos a través de la promulgación de una nueva ley, por lo que su detrimento resulta inconstitucional.

### **El principio de no restricción**

Sobre las restricciones o limitaciones al ejercicio de los derechos, Tortorá (2010) citando a Miguel Ángel Fernández expresa que son:

(...) aquellas restricciones al ejercicio de un determinado derecho básico, de manera tal que toda pretensión de ejercicio del atributo respectivo que vulnere los límites impuestos por las mismas, es por esencia antijurídica y puede derivar para el titular infractor, en las responsabilidades que, para tal efecto, prevea el ordenamiento jurídico positivo. (pág. 169)

Si bien es cierto existen derechos fundamentales garantizados por el ordenamiento jurídico, también es necesario establecer límites para evitar abusos y proteger otros derechos igualmente fundamentales.

Desde esa perspectiva el art. 11 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) garantiza que: “(...) ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales (...)” (Constitución de la República del Ecuador 2008, pág.5). Este principio debe ser comprendido en su real dimensión, pues es frecuente que se le otorgue un sentido que no tiene.

Al respecto la Corte Constitucional del Ecuador ha decretado en la sentencia 003-14-SIN-CC, que el principio de no restricción de derechos implica que estos no pueden ser disminuidos injustificadamente por el legislador u otros poderes públicos, lo cual no se opone a la tarea encomendada al legislador, respecto a la configuración y regulación de derechos, que incluye el establecimiento de ciertos límites sustentados materialmente en principios constitucionales. (Corte Constitucional del Ecuador, 2014, s/p)

Bajo esta consideración, los derechos pueden ser desarrollados por la legislación secundaria; sin embargo, aquella regulación no puede disminuir sin justificación su contenido y

debe permitir una satisfacción integral de la constitución, la norma y de todos los derechos y principios reconocidos en ella, su contenido no puede ser vaciado o alterado de modo tal que sea irreconocible, pues aquello se torna en una restricción ilegítima a los derechos, lo que es inconstitucional.

### **Dictamen del Ministerio de Finanzas en contratos colectivos y actas transaccionales**

Según el diccionario de la Real Academia Española define al dictamen como: “Opinión y juicio que se forma o emite sobre algo.” (Diccionario de la lengua española, 2022, s/p).

El dictamen es una expresión o un criterio que se fundamenta sobre informes previos de alguna materia determinada, cuyo pronunciamiento es necesario para poder formar la voluntad de quien lo requiere y adquirir firmeza.

Para el autor español Artiles (2017) el dictamen es:

(...) una herramienta utilizada mundialmente, cuyo objetivo principal es el de obtener la opinión de un experto en materia fiscal, financiera y contable, con fe pública, que permita al usuario de este dictamen obtener un mayor grado de confianza en la información presentada. (pág. 6)

El dictamen del Ministerio de Finanzas tiene su origen en la publicación de la Ley Reformatoria para las Finanzas Públicas publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 181, 30 de abril 1999, está presente en el acuerdo ministerial 184 de la suscripción de contratos colectivos o actas transaccionales norma que, como requisito adicional posterior, implemento el dictamen o autorización directa del Ministerio de Finanzas.

Conforme el artículo 56 literal a de la Ley para la Reforma de la Finanzas Públicas define el dictamen como el pronunciamiento del Ministerio de Finanzas sobre la disponibilidad de recursos financieros suficientes para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales que signifiquen egresos, que se pacten en los contratos colectivos de trabajo y actas transaccionales. (Ley para la Reforma de la Finanzas Públicas, 1999, pág. 28)

Conforme la norma, la disponibilidad de recursos financieros suficientes hace referencia a la respuesta o capacidad económica de la institución donde se va a suscribir el contrato colectivo frente a egresos económicos o gastos que va a significar su suscripción, es decir otorga la facultad

al Ministerio de Finanzas para verificar la capacidad económica de las instituciones públicas, como una especie de auditor que interviene como un tercero interesado en las finanzas.

De esta forma el Ministerio de Finanzas al ser un tercero en la contratación colectiva a implementado u ordenado que la parte empleadora o empleador público en especial los gobiernos autónomos otorguen la información acerca de sus finanzas y el respectivo financiamiento de los gastos que impliquen incrementos salariales en los contratos colectivos de trabajo, y ha dispuesto la presentación de requisitos que a continuación se describen.

### **Requisitos para obtener el dictamen del Ministerio de Economía y Finanzas**

En el régimen ecuatoriano el Ministerio de Finanzas ha dispuesto que este trámite de dictamen está orientado a las Empresas Públicas y Gobiernos Autónomos descentralizados, quienes deben cumplir de manera obligatoria los siguientes requisitos:

#### **Tabla 6**

*Requisitos para el dictamen del Ministerio de Finanzas*

<b>REQUISITOS OBLIGATORIOS PARA EL DICTAMEN DE FINANZAS</b>
1.- Oficio de solicitud de dictamen.
2.- Pronunciamiento legal.
3.- Certificación presupuestaria.
4.- Autorización para suscribir el contrato o acta transaccional.
5.- Formulario 1: Fuentes de financiamiento del proyecto de contrato colectivo.
6.- Formulario 2: Costos del proyecto de contrato colectivo.
7.- Formulario 3: Comparativo entre remuneración unificada y propuesta.
8.- Formulario 4: Flujo presupuestario de ingresos y gastos.

Nota: Esta tabla muestra los requisitos exigidos por el Ministerio de Finanzas, que deben cumplir las instituciones públicas para la suscripción de contratos colectivos o actas transaccionales. Elaboración propia

### **Análisis del artículo 56 literal a) de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas**

Para efectos del asunto materia del análisis, se debe transcribir el primer inciso y el literal a) del artículo 56 de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas que establece:

Para la celebración de contratos colectivos o actas transaccionales, previstos en los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 35 de la Constitución Política de la República las autoridades

del trabajo, los directivos de las instituciones contratantes, los organismos de control y el Ministerio de Finanzas y Crédito Público cumplirán obligatoriamente las siguientes reglas: a) El Ministerio de Finanzas y Crédito Público, en un plazo no mayor de treinta (30) días, dictaminará obligatoriamente sobre la disponibilidad de recursos financieros suficientes para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales que signifiquen egresos, que se pacten en los contratos colectivos de trabajo y actas transaccionales. La institución del Estado deberá demostrar documentadamente el origen de los fondos con los cuales financiará los incrementos salariales a convenirse con la organización laboral. Se prohíbe que el financiamiento se haga con ingresos temporales. Se tendrá como inexistente y no surtirá ningún efecto legal el contrato colectivo de trabajo o el acta transaccional que se celebre sin el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas y Crédito Público. (Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, 1999, pág. 20)

Al respecto de esta Ley, la Corte Constitucional del Ecuador mediante sentencia Nro. 064-10-SEP-CC, de fecha 25 de noviembre de 2010, en el considerando décimo ha manifestado:

Que es indispensable que el Ecuador reoriente el manejo de sus finanzas públicas, de suerte que se pueda imponer una verdadera disciplina fiscal, caracterizada por una severa austeridad que guarde proporción con el nivel de ingresos”. Esta consideración evidencia el rasgo fundamental del denominado proceso de “reducción del tamaño del Estado”, que se desarrolló en esa época, que se caracterizó por la aplicación de las recetas económicas impuestas en la “larga noche neoliberal” que significó afectar derechos laborales y la calidad de vida de los trabajadores, en abierta transgresión de los preceptos constitucionales que garantizaban y garantizan en la actualidad la intangibilidad y la irrenunciabilidad de los derechos. (Corte Constitucional del Ecuador 2010, s/p.)

La austeridad, como parte integral de la disciplina fiscal, puede traducirse en medidas de reducción del gasto público, eliminación de subsidios innecesarios y optimización de recursos. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la aplicación de estas políticas fiscales, deben considerar el impacto en los sectores más vulnerables de la sociedad y evitar afectar derechos laborales y la calidad de vida de los trabajadores, por lo que es relevante analizar el contenido del artículo 56 literal a) de la Ley Reformatoria para las Finanzas Públicas.

En el citado artículo se ha logrado identificar cinco momentos, que son importantes analizar para establecer que la norma carece de sustento legal constitucional, de los cuales se refiere a continuación.

Un primer instante en la norma consta que el artículo 56 letra a) de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas tiene su origen en el artículo 35 de la Constitución de 1998, mediante el cual el legislador erró al hablar de incisos segundo, tercero y cuarto, cuando en realidad corresponden a los numerales 2, 3, 4, que ya establecían la garantía de los principios laborales por parte del estado, como la intangibilidad, la progresividad, la irrenunciabilidad de los derechos laborales, todo lo favorable para la clase trabajadora con la consigna de nulidad, de toda estipulación, que implique renuncia, disminución o alteración de derechos laborales, conforme lo siguiente:

Art. 35.- El trabajo es un derecho y un deber social. Gozará de la protección del Estado, el que asegurará al trabajador el respeto a su dignidad, una existencia decorosa y una remuneración justa que cubra sus necesidades y las de su familia. Se regirá por las siguientes normas fundamentales: (...) 2. El Estado propenderá a eliminar la desocupación y la subocupación. 3. El Estado garantizará la intangibilidad de los derechos reconocidos a los trabajadores, y adoptará las medidas para su ampliación y mejoramiento. 4. Los derechos del trabajador son irrenunciables. Será nula toda estipulación que implique su renuncia, disminución o alteración. Las acciones para reclamarlos prescribirán en el tiempo señalado por la ley, contado desde la terminación de la relación laboral. (Constitución Política de la República del Ecuador 1998, pág.12)

Un segundo instante se observa que el artículo 56 letra a) de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, hace referencia a los organismos de control, que a partir del título X de la Constitución de 1998, estaban conformados por: Contraloría General del Estado (Art. 211), Procuraduría General de Estado (Art. 214), Ministerio Público (Art. 217), Comisión de Control Cívico de la Corrupción (Art. 220), y las Superintendencias (Art. 222), instituciones que en su momento no tenían nada que ver con la contratación colectiva, ya que la norma establece que el contrato colectivo se celebra con el acuerdo de voluntades, entre la parte empleadora y los trabajadores debidamente organizados sin la intervención de otra parte.

Un tercer momento, consta que el artículo 56 literal a) de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, dispone que exista un dictamen obligatorio de disponibilidad de recursos para cubrir los incrementos en las remuneraciones y demás beneficios, en favor de los trabajadores, potestad pública que corresponde al ministro de finanzas. No obstante, esta reforma no beneficia en nada a los trabajadores, ya que en lugar de primar el derecho de progresividad, se ha convertido en una norma restrictiva de derechos laborales, hasta el punto de regresividad de los mismos, en lugar de disponer a las instituciones del sector público, que asignen un porcentaje del presupuesto a los contratos colectivos y actas transaccionales, se limita el derecho a la libre contratación colectiva con las instituciones públicas, barrera que considero debe ser reformada con el único fin de lograr armonía entre los trabajadores asociados y los empleadores.

Un cuarto momento analizado esta que en el artículo 56 litera a) de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, no son los trabajadores agremiados en una asociación de trabajadores, ni sus dirigentes quienes deben obtener el dictamen del ministro de finanzas, sino única y exclusivamente los representantes de las instituciones públicas, y como la norma del Código del Trabajo ordena que sólo los trabajadores pueden alegar la nulidad de los contratos, no cabe que otro lo haga.

Un quinto momento, se lo ubica en el artículo 56 litera a) de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, que no surte efecto legal y se tiene como inexistente el contrato colectivo o acta transaccional que se celebre sin el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas.

Lejos de mejorar la calidad de vida de los trabajadores agremiados el artículo 56 litera a) de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas limita el derecho a la libre contratación, como requisito el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas, cuando la Constitución de la República del Ecuador (2008), garantiza la libre contratación, imponiendo el legislador un sistema de sacrificio y privilegios creando desigualdad.

Sobre este sistema Martínez (2019) hace referencia la postura de Leandro Vergara quien no comparte la teoría de Alexy, y en ese sentido:

(...) desarrolla un método en que prueba que la ponderación es un sistema de privilegio y sacrificio, lo cual es inapropiado para América Latina y los países en desarrollo, donde la concentración de la riqueza está en pocas personas, y no puede seguir privilegiando a éstas

en desabrigo del resto del pueblo, que es el 99 por ciento de la población, generando violencia y resentimiento: al privilegiar un principio, otro queda sin amparar, lo cual genera desequilibrio, inequidad. (pág.12)

Con este método de ponderación de principios el autor establece que es inapropiado aplicar unos principios y dejar de aplicar otros, porque genera inestabilidad en la sociedad. Sin embargo, la Constitución de la República del Ecuador ha ponderado los principios de igual jerarquía.

Es así que la contratación colectiva reconocida en los tratados y convenios internacionales ratificados por el Ecuador, en la Constitución de la República del Ecuador (2008), en el Código del Trabajo (2005), con el desarrollo de principios a través de la Corte Constitucional del Ecuador, analizada y abordada por doctrinarios es preciso referirse a las fuentes del derecho.

Acerca de las fuentes del derecho Salgado (2018), transcribe la Sentencia C-194-93 de la Corte Constitucional de Colombia, en el sentido que:

Las fuentes del derecho se clasifican en fuentes materiales y fuentes formales. Las primeras hacen relación a los hechos y circunstancias que hacen producir el derecho, como el acaecer social, económico, político, esto es, la realidad misma. Las segundas hacen relación a los cauces por los cuales se expresa el derecho. Son fuentes formales la ley -material-, la jurisprudencia, la costumbre, la equidad, los principios generales del derecho y la doctrina. (pág.8).

Por su parte Monesterolo (2015) destaca la postura de Campos como se establecen los principios: “Las fuentes del Derecho generan sus principios, instituciones y reglas; en general, constituyen tales, los hechos y los actos jurídicos, es decir, aquellos de los que dimanen normas que otorgan facultades o imponen obligaciones a los miembros de una sociedad ... (pág. 65)

El legislador debe estar en sintonía constitucional y no obedecer a intereses particulares, que dotado de poder tiene la obligación de aplicar las fuentes del derecho denominadas, materiales reales, como: lo social, económico y político; y, formales como la ley, constitución, jurisprudencia, la doctrina, desarrollada por los administradores de justicia y analistas del derecho; la costumbre, como las reglas de aplicación general en determinados casos; y la equidad como principio de igualdad.

Sin duda el sistema económico capitalista mencionado por Asúnsolo (2017) concluye que: “Este proceso ha tenido como consecuencia el deterioro progresivo de la protección de los derechos humanos en muchos países, afectando básicamente los derechos sociales” (pág.33)

En ese sentido las políticas públicas y la norma creada por el legislador, obedece a ciertos intereses, en lo principal al factor económico, el mismo que es determinante a la hora de ponderar los derechos sociales, sacrificando los principios que los desarrollan.

### **Normativa de contratación colectiva en la legislación ecuatoriana**

Dentro del trámite puro de la contratación colectiva en el Ecuador se cuenta con mandatos constituyentes, decretos ejecutivos y acuerdos ministeriales que regulan la contratación y establecen los límites a la misma, es así que se dispone de los mandatos constituyente 2, 4 y 8; decreto ejecutivo 1701 limitaciones a la contratación colectiva en el sector público, acuerdo ministerial No. MDT-2015-0054, techos de negociación para la suscripción de contratos colectivos de trabajo, contratos individuales de trabajo y acta transaccionales para el año 2015, normativa que se desarrollará a continuación.

#### **Mandato Constituyente Nro. 2.**

Conocido como Decreto Legislativo 2, publicado en el registro oficial suplemento 261 de fecha 28 de enero de 2008, establece como remuneración mensual unificada máxima el valor equivalente a veinticinco salarios básicos unificados del trabajador privado. (Decreto Legislativo 2, 2008, pág. 1)

El ámbito de aplicación de este mandato comprende a todas las instituciones del sector público, incluidas las empresas públicas y privadas que cuenten con el 50% de aportes estatales. (Decreto Legislativo 2, 2008, p.p. 1, 2)

Se exceptúa de la aplicación de estos valores a los funcionarios del servicio exterior, de la fuerza pública o de otras instituciones del Estado, que se encuentran, de manera permanente, cumpliendo funciones diplomáticas, consulares o de agregaduría en el exterior, en representación del Ecuador. (Decreto Legislativo 2, 2008, pág. 2)

El presidente de la república y las máximas autoridades ejecutivas de los concejos municipales, concejos metropolitanos, consejos provinciales y consejos regionales, son las únicas

autoridades que pueden variar los montos hasta un máximo de quince remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general. (Decreto Legislativo 2, 2008, pág. 2)

Por su parte el mandato 2 en su artículo 8 establece el monto de las liquidaciones e indemnizaciones por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, con excepción del perteneciente a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, será de hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total. (Decreto Legislativo 2, 2008, pág. 4)

Esta normativa constitucional establece el monto de indemnizaciones laborales por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, con la potestad discrecional de la autoridades en reconocer hasta siete salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio, la autoridad puede cancelar desde un salario hasta siete salarios por año, no necesariamente siete salarios, con el tope de doscientos diez salarios básicos unificados del trabajador privado, normativa que garantiza el pago a los funcionarios que se encuentren dentro de la figuras jurídicas detalladas en la norma.

#### **Mandato Constituyente Nro. 4.**

Conocido como Decreto Legislativo 4 publicado en el registro oficial suplemento 273 de fecha 14 de febrero de 2008, establece las indemnizaciones por despido intempestivo acordadas en contratos colectivos, actas transaccionales, actas de finiquito el pago de indemnizaciones, bonificaciones o contribuciones por terminación de relaciones individuales de trabajo, bajo la figura de despido intempestivo, establece que no podrán ser superiores a trescientos (300) salarios básicos unificados del trabajador privado; y, ampara al personal que trabaja en las instituciones señaladas en el artículo 2 del Mandato No. 2, (Decreto Legislativo 4, 2008, pág. 1)

El decreto legislativo 4 establece un límite a las indemnizaciones por despido intempestivo o terminación de la relación laboral de manera unilateral por parte del empleador, la misma no puede sobrepasar de trescientos salarios básicos unificados del trabajador en general, e impone a las autoridades judiciales y administrativas como los tribunales de conciliación y arbitraje, la

prohibición de declarar como derecho adquirido este tipo de indemnización o sobrepasar el monto establecido, regulación que el legislador a previsto en función del interés superior de la economía del estado y de los ciudadanos que la conforman.

Sin duda la regulación del decreto legislativo 4, desde todo punto de vista es beneficioso para los trabajadores que cumplan con los requisitos establecidos en la norma, para acceder a este tipo de incentivo económico, cuya condición sine qua non constituye el despido de manera unilateral, producto que nace de la escasa protección hacia la parte más débil de la relación laboral, ya que el sistema no permite su reintegro al lugar de trabajo, que en otras legislaciones si permite de comprobarse la causal de despido injustificado.

### **Mandato Constituyente Nro. 8.**

Conocido como Decreto Legislativo 8 publicado en el Registro Oficial Suplemento 330 de fecha 06 de mayo de 2008, elimina y prohíbe la tercerización e intermediación laboral y cualquier forma de precarización de las relaciones de trabajo, se elimina el contrato por horas, se establece la jornada parcial permanente. (Decreto Legislativo 8, 2008, pág. 2)

Se establece la celebración de contratos de actividades complementarias como vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería y limpieza, que sean ajenas a las labores propias o habituales del proceso productivo de la usuaria. (Decreto Legislativo 8, 2008, pág. 2)

En el artículo 7 de la referida norma se establece la facultad de imponer sanciones para los directores regionales de trabajo desde 03 hasta 20 salarios básicos unificados del trabajador en general y para los jueces e inspectores de trabajo hasta 03 salarios básicos unificados del trabajador en general. (Decreto Legislativo 8, 2008, p.p. 2,3).

La parte principal de la disposición transitoria tercera de la norma establece que las cláusulas de los contratos colectivos que no se ajusten a los parámetros a los que se refiere y que contengan privilegios y beneficios desmedidos y exagerados que atentan contra el interés general, son nulas de pleno derecho. Los jueces, tribunales y las autoridades administrativas vigilarán el cumplimiento de esta disposición. (Decreto Legislativo 8, 2008, p. 4).

Sobre la base fundamental el decreto legislativo 8, prohíbe la intermediación laboral es decir contratación de terceros a través de otras empresas, la contratación laboral por horas o

cualquier forma de precarización laboral, la norma determina la obligación bilateral entre empleadores y trabajadores.

Esta norma progresiva de derechos laborales ampara de manera directa a los trabajadores que se encuentren sometidos a cualquier tipo de arbitrariedad, desventaja o desprotección laboral frente a su empleador, con la posibilidad de reclamar la vulneración de sus derechos vía administrativa ante el Ministerio del Trabajo, solicitando una inspección laboral para constatar su situación o cuando es sujeto de despido presentar un reclamo laboral para solicitar la comparecencia de la parte empleadora ante la autoridad del trabajo; y, como segunda opción tiene la vía judicial expedita, que en caso de considerarlo necesario puede demandar la vulneración de sus derechos ante la autoridad jurisdiccional competente.

Sin embargo, la norma permite sancionar al empleador, en caso de incurrir en incumplimientos laborales que no se hallen previstos en el Código del Trabajo en acuerdos ministeriales expedidos por el Ministerio del Trabajo u otra norma que se emita para el efecto.

### **Decreto Ejecutivo 1701**

Conocido como limitaciones a la contratación colectiva del sector público, fue publicado en el registro oficial 592 de fecha 18 de mayo de 2009, se refiere a la contratación colectiva de trabajo en todas las instituciones del sector público y entidades de derecho privado en las que, bajo cualquier denominación, naturaleza, o estructura jurídica, el Estado o sus instituciones tienen participación accionarial mayoritaria y/o aportes directos o indirectos mayoritarios de recursos públicos. (Decreto Ejecutivo 1701, 2009, p. 1).

Esta normativa ampara directamente a las obreras y obreros sujetos al Código del Trabajo, realiza una categorización de servidores públicos y de trabajadores como conserjes, auxiliares de enfermería, auxiliares de servicios, telefonistas, choferes, operadores de maquinaria y equipo pesado e industrial, ayudantes de las categorías indicadas en este numeral, guardias, personal de limpieza, mensajeros, técnicos en relación a las actividades descritas en este párrafo, recaudadores de recursos económicos del sistema de transporte y otros de similar naturaleza. (Decreto Ejecutivo 1701, 2009, p. 2).

El decreto de manera puntual prohíbe la transmisión de cargos a familiares solo permite acceder a un puesto de trabajo a través de concurso de méritos y oposición; prohíbe el pago de

horas suplementaria y extraordinarias no laboradas en especial por dirigentes sindicales; indemnización por cambio o sustitución de empleador; prohíbe las contribuciones patronales para jubilaciones complementarias; prohíbe el pago de vacaciones o reconocimiento al grupo familiar del trabajador; beneficios adicionales por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación, observando que no sobrepasen los límites de los mandatos 2 y 4. (Decreto Ejecutivo 1701, 2009, p.p. 4,5).

Así mismo establece prohibición de indemnizaciones por despido intempestivo que sobrepase los límites del mandato 4; entrega de productos o servicios propios de la empresa, pago de decimos superiores a los establecidos; días de vacaciones, feriados o descanso obligatorio no estipulados en la ley; permisos sindicales remunerados a excepción de los de representación; pagos por subsidios, compensaciones sociales, gratificaciones, bonificaciones, aniversarios institucionales; jornadas de trabajo inferiores a ocho horas diarias; recargo de jornadas de trabajo que superan lo establecido en la ley; entrega de joyas y obsequios por años de servicio, aniversarios sindicales y por días del trabajador; contribuciones patronales para la contratación de seguros privados de salud, entre otros. (Decreto Ejecutivo 1701, 2009, p. 5).

En el presente decreto obliga a las instituciones públicas a través de las unidades administrativas de talento humano, a solicitar al Ministerio del Trabajo en el caso de denominaciones de puestos no comprendidos dentro de las denominaciones de conserjes, auxiliares de servicios, choferes, guardias, personal de limpieza y mensajeros y sus actividades pertenezcan a los puestos en referencia, para que sean considerados dentro de la nueva resolución que emita la autoridad del trabajo. (Decreto Ejecutivo 1701, 2009, p. 6).

Por su parte la normativa en estudio deja a salvo los derechos adquiridos de los trabajadores con la condición de que se respete los límites establecidos en los mandatos 2, 4, 8 el reglamento de ampliación y el presente decreto, ajustando de manera automática los contratos colectivos vigentes a la presente normativa la misma que debe ser observada por las instituciones públicas. (Decreto Ejecutivo 1701, 2009, p. 6).

Así mismo dispone el Ministerio del Trabajo a través de las Direcciones Regionales de Trabajo del país observar y aplicar las regulaciones estipuladas en el presente decreto. (Decreto Ejecutivo 1701, 2009, p. 7).

Por otra parte, este decreto permite continuar con las cláusulas que no se contrapongan a las prohibiciones establecidas, dejado la facultad de cambiarlas o renegociarlas entre las partes. (Decreto Ejecutivo 1701, 2009, p. 7).

De manera general el decreto ejecutivo 1701, contiene prohibiciones puntuales que deben observar todos los sujetos inmersos al momento de someter a negociación un contrato colectivo de trabajo, ya que su inobservancia puede acarrear responsabilidades pecuniarias, civiles y penales a través de la Contraloría General del Estado, norma que considero es adecuada y pertinente para frenar y eliminar privilegios desmedidos que pretenda la clase trabajadora, ya sea por desconocimiento o mal asesoramiento.

#### **Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-0054**

Conocido como techos de negociación para la suscripción de contratos colectivos de trabajo, contratos individuales de trabajo y acta transaccionales para el año 2015, publicado en el suplemento del registro oficial No. 491, de fecha 30 de Abril de 2015, comprende la clasificación, denominación de los trabajadores y los techos de negociación para la suscripción de contratos colectivos de trabajo, contratos individuales de trabajo y actas transaccionales que comprende nueve niveles de puestos y remuneraciones. (Acuerdo Ministerial MDT-2015-0054, 2015, p.p. 2-18)

De igual manera conforme el Decreto Ejecutivo 1701, el presente acuerdo obliga a las instituciones del estado a remitir al Ministerio del Trabajo mediante informe técnico que incluyan las actividades que se desarrollan, y el porcentaje de tiempo estimado en la ejecución de las actividades, acerca de los puestos que no se hallen contemplados en las denominaciones del acuerdo 0054, para que se incluyan en la denominación y puedan acceder a los beneficios del presente acuerdo ya que, si no constan no pueden acceder a los beneficios. (Acuerdo Ministerial MDT-2015-0054, 2015, pág. 18)

Como salvedad el presente acuerdo mantiene las remuneraciones de los trabajadores que estén sobrepasando el límite o techo de las mismas, sin reducción de ninguna naturaleza.

Dentro de presente acuerdo se han establecido subsidios o beneficios económicos para los trabajadores, conforme el siguiente detalle:

**Tabla 7***Subsidios y beneficios en contratos colectivos de trabajo.*

<b>SUBSIDIOS</b>	<b>BENEFICIOS</b>	<b>NORMATIVA</b>
<b>Subsidio familiar</b>	1% del salario básico unificado del trabajador en general por cada hija o hijo hasta los dieciocho (18) años de edad, y a los discapacitados si límite de edad	Acuerdo Ministerial MDT-2015-0054, 2015, pág. 19.
<b>Subsidio por antigüedad</b>	0,25% de la remuneración mensual unificada multiplicado por el número de años laborados, desde la fecha de unificación de la remuneración, pagadero mensualmente a partir del primero de enero de 2015	Acuerdo Ministerial MDT-2015-0054, 2015, pág. 19.
<b>Subsidio de transporte</b>	Hasta cincuenta centavos de dólar (USD 0,50) por cada día laborado	Acuerdo Ministerial MDT-2015-0054, 2015, pág. 19.
<b>Servicio de alimentación</b>	Hasta cuatro dólares (USD 4,00) por persona y por día laborado; y, en los sitios que no se pueda proveer del servicio de alimentación, se deberá considerar un valor de hasta cuatro dólares (USD 4,00) por persona y por cada día laborado.	Acuerdo Ministerial MDT-2015-0054, 2015, pág. 19
<b>Muerte o incapacidad</b>	Seguro de muerte o incapacidad total y permanente, por un costo de hasta cuatro dólares (USD 4,00) mensuales	Acuerdo Ministerial MDT-2015-0054, 2015, p.p. 19, 20.
<b>Subsidio por vestido o ropa de trabajo</b>	Techo de negociación estará establecido en ciento sesenta y nueve dólares (USD 169,00) al año, por trabajador o trabajadora	Acuerdo Ministerial MDT-2015-0054, 2015, pág. 20

Fuente: Acuerdo Ministerial MDT-2015-0054, donde se establece que el monto máximo de estos subsidios; y, beneficios no puede sobrepasar de 354 dólares americanos. Elaboración propia.

El monto máximo de estos subsidios y beneficios no puede sobrepasar de 354 dólares americanos.

Por su parte el artículo 8 y 9 el acuerdo ministerial 0054 establece que para celebrar contratos colectivos y actas transaccionales se debe contar con la disponibilidad presupuestaria de cada institución, obtener informe y dictamen del Ministerio de Finanzas. (Acuerdo Ministerial MDT-2015-0054, 2015, pág. 21)

Para finalizar el Acuerdo Ministerial 0054 establece al Ministerio del Trabajo ante el incumplimiento de esta norma por parte de las instituciones del Estado, debe comunicar inmediatamente a la a la Contraloría General del Estado a efecto de que se determinen las responsabilidades y sanciones a que hubiere lugar. (Acuerdo Ministerial MDT-2015-0054, 2015, pág. 22)

En efecto toda la normativa que regula la suscripción de contratos colectivos y actas transaccionales obedece a un régimen de control por parte del Ministerio de Finanzas, Ministerio del Trabajo, y la Contraloría General del Estado, cuyo fin es precautelar que las partes al suscribir un contrato colectivo o un acta transaccional observen los límites establecidos en la norma y cumplan con el proceso para su suscripción.

### **Estudio de casos respecto del dictamen del Ministerio de Finanzas**

Vista la contratación colectiva bajo el dictamen del Ministerio de Finanzas para que prospere su continuidad, se han seleccionado dos casos de negociación obligatoria:

El primero corresponde al décimo sexto contrato colectivo de trabajo entre el comité central único de obreros y el Gobierno Provincial de El Oro, que reviste de importancia debido que fue sometido a la justicia constitucional mediante acción extraordinaria de protección.

El segundo corresponde al contrato colectivo de trabajo presentado por el comité central de trabajadores y el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quilanga, es trascendente en virtud de la certificación de Ministerio de Finanzas no se pronuncia por la falta de recursos para los incrementos salariales.

### **Trámite de negociación obligatoria del décimo sexto contrato colectivo de trabajo presentado por los señores miembros del comité central único de obreros del gobierno provincial del oro en contra de su empleador**

El proceso inicia con fecha 23 de junio de 2015 ante el Inspector Provincial de Trabajo de El Oro, con la presentación del proyecto de décimo sexto contrato colectivo de trabajo, por los miembros del Comité Central Único de Trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro.

El trámite luego de no haber consenso con la parte empleadora, pasó a negociación obligatoria, ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, con el contenido íntegro del proyecto, de conformidad con el Art. 225 y siguientes del Código Laboral, en concordancia con el Art. 19 del Acuerdo Ministerial Nro. 0184 del Instructivo para la presentación, negociación y suscripción de contratos colectivos de trabajo y actas transaccionales en el sector privado y en el sector público.

En el transcurso de las negociaciones se incorpora al expediente la Sentencia 790-17-EP/21 de 22 septiembre de 2021, emitida por la Corte Constitucional del Ecuador dentro de la acción

Extraordinaria de Protección Nro. 0790-17-EP, la misma que fue presentada por el Prefecto y Procurador Síndico del Gobierno Provincial de El Oro, en contra del fallo emitido por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de fecha 17 de febrero del 2021, dentro del trámite de negociación obligatoria del décimo sexto contrato colectivo de Trabajo presentado por los señores miembros del Comité Central Único de Obreros del Gobierno Provincial del Oro

Así mismo se incorporó al expediente el Oficio Nro. MEF-DNGADS-2022-0149-O, de fecha 22 de junio de 2022, suscrito por la Econ. Daniela Macarena Moreno Placencia, en calidad de directora nacional de Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ministerio de Economía y Finanzas, el mismo que en su parte pertinente establece:

En virtud de los antecedentes legales expuestos, y conforme la revisión a la información remitida a través del oficio No. MDT-DRTSPL-2022-2327-O, me permito informar a usted que de acuerdo a los anexos remitidos en el oficio de la referencia, en el Memorando No. 2022-051-UP-SEF-GADPEO de fecha 18 de abril de 2022, suscrito por el Jefe de Presupuesto y Director Financiero del GAD Provincial de El Oro se emite la certificación de disponibilidad presupuestaria la que indica textualmente lo siguiente: “De acuerdo al distributivo del Presupuesto del Ejercicio Fiscal del 2022, no existe la disponibilidad presupuestaria para la firma del proyecto del Décimo Sexto Contrato Colectivo. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022, pág. 1)

Dictando el fallo de mayoría el Tribunal de Conciliación y Arbitraje con fecha 25 de julio de 2022 a las 11h00 conforme lo siguiente:

(...) el Presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje: ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA Resuelve por mayoría: PRIMERO. - Negar la Aprobación de Suscripción del Proyecto de Décimo Sexto Contrato Colectivo de Trabajo entre el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro y el Comité Central Único de Trabajadores del GAD. SEGUNDO.- Reiterar lo resuelto por la Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia Nro. 790-17-EP/21, que, de haber recibido los trabajadores beneficios económicos en razón del “Proyecto de Décimo Sexto Contrato Colectivo de Trabajo”, el GAD de El Oro no podrá exigir su devolución, por lo que respetará cualquier situación jurídica consolidada de los trabajadores. TERCERO. - Se dejan a salvo los derechos a las partes. (...) (Tribunal de Conciliación y Arbitraje, fallo de mayoría, 2015, págs. 889 - 890)

El décimo sexto contrato colectivo de trabajo tuvo un tinte judicial ya que la Corte Constitucional del Ecuador a través de la sentencia Nro. 790-17-EP/21 de fecha 22 septiembre de 2021, por falta de motivación del primer Tribunal de Conciliación y Arbitraje, el mismo que decidió fallar el 17 de febrero del 2021 en favor de los trabajadores del Gobierno Provincial de el Oro, sin el dictamen del Ministerio de Finanzas, retrotrajo el expediente hasta antes del referido fallo, por falta de motivación.

La Corte Constitucional del Ecuador (2021), resolvió que se conforme un nuevo tribunal y resuelva en derecho, observando que se cumpla con la obtención del dictamen del Ministerio de Economía y Fianzas, con esta orden en la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Loja se conformó el nuevo Tribunal de Conciliación y Arbitraje y una vez remitidos los cuadros de impacto económicos del Gobierno Provincial de El Oro, sin el mayor análisis de manera simple el Ministerio de Finanzas en base a la certificación emitida por el Jefe de Presupuesto y Director Financiero del GAD Provincial de El Oro que no existe disponibilidad presupuestaria, no se pronuncia ni emite un dictamen favorable que permita la legalidad del trámite planteado.

Por lo que se observa en el presente caso que después del desgaste administrativo y procesal que han realizado las partes, desde el mes de junio del año 2015 fecha de presentación del proyecto de contrato colectivo, hasta julio de 2022 fecha en la que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje emite el respectivo fallo por orden de la Corte Constitucional del Ecuador, han transcurrido siete años, lo que ha generado que el dictamen del Ministerio de Finanzas, como requisito posterior a la negociación del proyecto de contrato colectivo, genere expectativas en los trabajadores inclusive sustanciándose un pliego de peticiones por incumplimiento del décimo quinto y décimo sexto contrato colectivo, que genera regresión, vulnerando los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad.

Si bien la Corte Constitucional deja a salvo hechos consolidados en favor de los trabajadores, como los beneficios económicos a los que hayan accedido antes de la sentencia, en razón del Décimo Sexto Contrato Colectivo de Trabajo, como derechos adquiridos, la abstención por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, en dictaminar sobre los recursos suficientes, no permite la suscripción de contratos colectivos o actas transaccionales, perjudicando a la clase sindical ya que todas las cláusulas inclusive las sociales y de representación sometidas a negociación quedan sin vigencia.

## **Trámite de negociación obligatoria del segundo contrato colectivo de trabajo presentado por el comité central de trabajadores del gobierno autónomo descentralizado municipal de Quilanga en contra de su empleador**

Con fecha viernes 18 de agosto del año 2017, conforme consta de fojas 65 a la 67, ante la Inspectoría Provincial del Trabajo de Loja, se presentó la revisión del Segundo Contrato Colectivo de Trabajo.

Habiendo las partes contendientes, designado legalmente a los señores vocales principales y suplentes, mediante providencia de fecha 22 de enero de 2019, a las 15h00, se convoca a reunión a los señores vocales principales y suplentes designados por las partes, a fin de avocar conocimiento el presente trámite, diligencia que se lleva a cabo el día 28 de enero del 2019, constante a fojas 522 del expediente constan las bases de conciliación sentadas por unanimidad por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

Mediante providencia de fecha 02 de diciembre de 2019 el señor presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje constante a fojas 631 solicita al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quilanga los documentos habilitantes para solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas el dictamen favorable.

Mediante documento Nro. MDT-DRTSPL-2021-1635-EXTERNO, de fecha 01 de abril de 2021 el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quilanga presenta la documentación solicitada para la obtención del dictamen.

Mediante Memorando Nro. MDT-DRTSPL-2022-1600-M, de fecha 03 de junio del 2022, se remite al Ministerio de Economía y Finanzas la documentación habilitante, esto es: Cuadros valorativos en físico y digital, Proyecto de Contrato Colectivo, Criterio jurídico del MDT, Certificación presupuestaria, Certificación del Concejo Municipal.

Constante a fojas 741 del expediente el director nacional de Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ministerio de Economía y Finanzas Econ. Daniela Macarena Moreno Placencia mediante Oficio Nro. MEF-DNGADS-2022-0152-O, de fecha 23 de junio del 2022, manifiesta lo siguiente:

Se ha procedido a realizar el análisis correspondiente de la información financiera del GAD del cantón de Quilanga plasmada en los Formularios de Incidencia Económica adjuntos al presente, en los mismos se ha determinado que existe un déficit presupuestario con proyección de aumento para los años siguientes, la información se encuentra contrarrestada con los datos que mantiene el Ministerio de Economía y Finanzas. Por lo expuesto, el GAD no cuenta con los recursos económicos para incremento de salarios para la partida presupuestaria No. 7.1.01.06 Salarios Unificados, misma que mantiene el presupuesto de años anteriores con la cual se viene cancelando el salario de los trabajadores. En este sentido, y conforme lo dispuesto en el artículo 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el Ministerio de Economía y Finanzas no puede pronunciarse ni emitir un Dictamen Favorable que permita la legalidad del trámite planteado considerando lo señalado en el oficio No. 024 –DGAD-Q que forma parte de los insumos a considerar en el análisis, respecto a que el GAD señala que no cuentan con la disponibilidad presupuestaria para el proyecto de Contrato Colectivo en referencia. (...). (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022, págs. 1- 2)

Es así que el 12 de enero de 2023 el Tribunal de Conciliación y Arbitraje por voto de mayoría dentro del Trámite de Negociación Obligatoria del Segundo Contrato Colectivo de Trabajo presentado por el Comité Central de Trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quilanga en contra de su empleador resolvió:

(...) el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LAS LEYES DE LA REPUBLICA, resuelve por mayoría, PRIMERO. - Aprobar el texto íntegro del Segundo Contrato Colectivo de trabajo, presentado por el Comité Central Único de los Trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Quilanga, en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Quilanga. (...) (Tribunal de Conciliación y Arbitraje, voto de mayoría, 2023, pág. 956)

El segundo contrato colectivo de trabajo del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Quilanga tuvo el voto de mayoría por parte del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, quien acepto en todas sus partes el contenido del proyecto de contrato colectivo; después del desgaste administrativo y procesal que han realizado las partes, desde su presentación en el mes de agosto

del año 2017, hasta su culminación en el mes enero de 2023, han transcurrido 5 años, lo que ha generado el dictamen del Ministerio de Finanzas, no sea tomado en cuenta por parte del Tribunal como requisito posterior a la negociación del proyecto de contrato colectivo, es decir que contrario al caso anterior, los trabajadores a través de este fallo que quedo en firme, si pueden acceder a las prestaciones económicas y sociales sometidas a contratación, por lo que se debe reformar la norma que contiene el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas.

Así mismo la Presidencia del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, con fecha 12 de enero de 2023, salvó el voto en los siguientes términos:

(...) ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, Resuelve: PRIMERO.- Negar la Suscripción del Segundo Contrato Colectivo de Trabajo entre el Comité Central de Trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quilanga y su empleador, por la falta de dictamen favorable por parte del ente rector. (...) (Presidencia del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, voto salvado, 2023, pág. 952)

El voto salvado por parte de la Presidencia del Tribunal se da por falta de dictamen del Ministerio de Finanzas, autoridad laboral que se pronunció y tomo como referente la certificación emitida por directora Financiera del GAD Municipal de Quilanga, que no cuenta con los recursos económicos para incremento de salarios, un pronunciamiento que, contemplado en la norma no permite la negociación colectiva y con un dictamen desfavorable, no permite la legalidad del trámite planteado.

### **Legislación comparada**

Comprende la consulta e investigación de fuentes de derecho de otras legislaciones para confrontarla con la legislación que necesite al autor como en el presente caso de ha procedido a la consulta de las legislaciones laborales de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica y Paraguay, conforme se detalla a continuación:

#### **Legislación de Argentina**

La Constitución Argentina (1994) en su artículo 14bis en el párrafo segundo en su parte pertinente acerca de la contratación colectiva ha determinado que:

Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo (Constitución Argentina, 1994, págs. 4 - 5)

La ley 23551 de la tutela de la libertad sindical en su artículo 9 respecto de financiamiento del contrato colectivo indica: “Las asociaciones sindicales no podrán recibir ayuda económica de empleadores, ni de organismos políticos nacionales o extranjeros. Esta prohibición no alcanza a los aportes que los empleadores efectúen en virtud de normas legales o convencionales.” (Ley 23551, 1988, pág. 2)

La legislación argentina laboral no permite aportar a las asociaciones sindicales salvo lo dispuesto en la normativa especial legal y acordada o concertada, permitiendo los aportes de los empleadores en los contratos colectivos.

### **Legislación de Bolivia**

La Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia (2009) en la sección III del derecho al trabajo y al empleo, artículo 49 numeral II norma el contrato colectivo de la siguiente manera:

II. La ley regulará las relaciones laborales relativas a contratos y convenios colectivos; salarios mínimos generales, sectoriales e incrementos salariales; reincorporación; descansos remunerados y feriados; cómputo de antigüedad, jornada laboral, horas extra, recargo nocturno, dominicales; aguinaldos, bonos, primas u otros sistemas de participación en las utilidades de la empresa; indemnizaciones y desahucios; maternidad laboral; capacitación y formación profesional, y otros derechos sociales. (Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009, pág. 13).

La ley General del Trabajo de Bolivia (1944) en su capítulo II a partir del artículo 23 desarrolla de manera general la contratación colectiva y en su artículo 27 establece: “El patrono que emplee trabajadores afiliados a asociaciones de trabajadores estará obligado a celebrar con ellos contratos colectivos de trabajo cuando lo soliciten.” (Ley General del Trabajo, 1944, s/p.)

Por su parte el Reglamentario de la Ley General del Trabajo en su artículo 19 establece: “Sólo los sindicatos, federaciones o confederaciones de sindicatos de trabajadores, con personería jurídica reconocida por el Supremo Gobierno y organizados de acuerdo a la Ley General del

Trabajo y al presente Reglamento, podrán suscribir válidamente contratos colectivos.” (Reglamentario de la Ley General del Trabajo, 1944, s/p.)

La legislación laboral boliviana, es clara en determinar que los sindicatos deben estar reconocidos ante el gobierno, pueden obtener contratos como agremiados con los empleadores, y esto pueden suscribir los respectivos contratos colectivos que contengan cláusulas, inclusive en incrementos de remuneraciones.

### **Legislación de Chile**

En la Constitución de Chile (2021), en el capítulo III de los derechos y deberes constitucionales, en su artículo 19 numeral 19 se garantiza:

El derecho de sindicarse en los casos y forma que señale la ley. La afiliación sindical será siempre voluntaria. Las organizaciones sindicales gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de registrar sus estatutos y actas constitutivas en la forma y condiciones que determine la ley. La ley contemplará los mecanismos que aseguren la autonomía de estas organizaciones. Las organizaciones sindicales no podrán intervenir en actividades político partidista. (Constitución de Chile, 2021, pág. 15)

Por su parte en el Código del Trabajo de la República de Chile (2019) conceptualiza en el artículo 6, al contrato colectivo como:

(...) Es colectivo el celebrado por uno o más empleadores con una o más organizaciones sindicales o con trabajadores que se unan para negociar colectivamente, o con unos y otros, con el objeto de establecer condiciones comunes de trabajo y de remuneraciones por un tiempo determinado. (pág.17)

Sin embargo, la legislación chilena en materia laboral conforme lo dispuesto en el artículo 1 del Código del Trabajo de la República de Chile (2019), esta norma no se aplica a los funcionarios de la administración del Estado.

Esta relación bilateral entre sindicatos y empleadores públicos si se permite en el Estado ecuatoriano, ya que la norma Código del Trabajo ampara a todos los trabajadores que ejecutan una obra a través de la fuerza una actividad manual en el sector público y en el sector privado.

## **Legislación de Colombia**

En la Constitución de Colombia (2015) en el capítulo 2, de los derechos sociales, económicos y culturales, específicamente en el artículo 55 expresa: “Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley. Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo.” (Constitución de la República de Colombia 2015, pág. 14)

Acerca del contrato colectivo el artículo 467 del Código Sustantivo de Trabajo (2011) de Colombia lo define como:

Convención colectiva de trabajo es la que se celebra entre uno o varios {empleadores} o asociaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, por la otra, para fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia. (Código Sustantivo de Trabajo de Colombia, 2011, pág. 106)

Para su celebración por su parte el artículo 469 del Código Sustantivo de Trabajo de Colombia (2011) establece los requisitos en los siguientes términos:

La convención colectiva debe celebrarse por escrito y se extenderá en tantos ejemplares cuantas sean las partes y uno más, que se depositará necesariamente en el Departamento Nacional de Trabajo, a más tardar dentro de los quince (15) días siguientes al de su firma. Sin el cumplimiento de todos estos requisitos la convención no produce ningún efecto. (Código Sustantivo de Trabajo de Colombia, 2011, pág. 106)

En otras palabras, que la legislación laboral colombiana exige los ejemplares de la convención colectiva y el depósito del mismo en el Departamento Nacional de Trabajo en el plazo de quince días después de la suscripción sin ninguna otra solemnidad.

Lo contrario sucede en Ecuador, que una vez agotado el trámite administrativo, como la presentación de proyecto, la conformación del tribunal, la negociación de las cláusulas, ya sean de orden social, económico o laboral, entre los trabajadores sindicalizados y sus empleadores, la norma dispone que se obtenga el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas, previo la suscripción.

## **Legislación de Costa Rica**

En la Constitución de Costa Rica (2020), en el título V de los derechos y garantías sociales, artículo 62 garantiza la contratación colectiva de la siguiente manera: “Tendrán fuerza de ley las convenciones colectivas de trabajo que, con arreglo a la ley, se concierten entre patronos o sindicatos de patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados.” (Constitución de Costa Rica, 2020, pág. 13)

El Código de Trabajo de Costa Rica (1943), en su artículo 50 estipula que:

El contrato colectivo se celebrará siempre por escrito, en tres ejemplares: uno para cada parte y otro que el patrono hará llegar a la Inspección General de Trabajo, directamente o por medio de la autoridad de trabajo o política respectiva, dentro de los cinco días posteriores a su celebración, modificación o novación. Si el patrono no cumpliera con dicha obligación, se presumirá la existencia del contrato colectivo de trabajo, en los términos del artículo 18, párrafo segundo, y sus estipulaciones podrán probarse de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 25 para el contrato verbal. (Código de Trabajo de Costa Rica, 1943, pág.13)

La legislación laboral de Costa Rica reconoce la contratación colectiva en el sector público y privado, esta se puede dar de manera directa entre el patrono y los trabajadores o a través de la autoridad del trabajo y como sanción al empleador existe la presunción legal establecida en el artículo 18 de la norma *ibidem*, que se configura si no se hace llegar el ejemplar del contrato celebrado entre las partes a la autoridad del trabajo.

Por su parte el artículo 617 del Código de Trabajo de Costa Rica (1943) de la solución de conflictos colectivos de carácter económico y social en su parte pertinente autoriza: “La Inspección general del Trabajo velará porque estos acuerdos no contraríen las disposiciones legales que protejan a los trabajadores y porque rigurosamente cumplidos por las partes.” (Código de Trabajo de Costa Rica, 1943, pág. 239)

En ese contexto la legislación laboral de Costa Rica regula que la Inspección General del Trabajo es la única autoridad encargada verificar las estipulaciones económicas que no rebasen el umbral de la normativa legal, relativa para el efecto. Contrario a lo que sucede en nuestro ordenamiento ecuatoriano, que es el Ministerio de Finanzas quien regula de manera general la

contratación colectiva a través del dictamen, sin respetar la autonomía de las instituciones que someten a negociación los convenios colectivos de trabajo.

### **Legislación de Paraguay**

En la Constitución de Paraguay (2011), en el capítulo VIII del trabajo, sección I, de los derechos laborales, en su artículo 97 de los convenios colectivos establece: “Los sindicatos tienen el derecho a promover acciones colectivas y a concertar convenios sobre las condiciones de trabajo. El Estado favorecerá las soluciones conciliatorias de los conflictos de trabajo y la concertación social. El arbitraje será optativo.” (Constitución de Paraguay 2011, pág.17)

La Ley Nro. 213 que establece el Código de Trabajo de Paraguay (1993) el mismo que en su artículo 326, acerca del contrato colectivo manifiesta:

Contrato colectivo es todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores, por una parte, y por la otra, una o varias organizaciones representativas de trabajadores o, en ausencia de tales organizaciones, representantes de los trabajadores interesados, debidamente elegidos y autorizados por estos últimos, con el objeto de establecer condiciones de trabajo.” (Ley Nro. 213, Código de Trabajo de Paraguay, 1993, pág. 56)

Por su parte el artículo 329 La Ley Nro. 213 que establece el Código de Trabajo de Paraguay (1993) respecto de las cláusulas que se pueden negociar se identifica:

Las cláusulas de los contratos colectivos de trabajo son comunes o normativas, y compromisorias. Son cláusulas comunes o normativas las que se refieran al monto de los salarios conforme a la antigüedad, categoría, naturaleza del trabajo, eficacia y duración, los descansos legales eventualmente mejorados, especialmente vacaciones, medidas de higiene, seguridad, comodidad, utilización de equipos de protección, y las cláusulas que fuesen necesarias para la finalidad del contrato, estipuladas por las partes. Son cláusulas compromisorias las que regulan las demás relaciones entre los celebrantes y los modos pacíficos de solución de los conflictos colectivos por medio de la mediación y el arbitraje voluntario, con los procedimientos adecuados que también serán previstos...” (Ley Nro. 213, Código de Trabajo de Paraguay, 1993, pág. 56)

Conforme se aprecia en la legislación laboral de Paraguay el contrato colectivo ampara a los trabajadores del sector privado y público sin restricciones en cuanto a las cláusulas de los salarios.

Conforme la legislación comparada analizada, se establece en sus legislaciones laborales, de Colombia, Paraguay, y Costa Rica, no existe normativa respecto de dictámenes de otras instituciones de los estados, otorgando inclusive la facultad de vigilancia y control a la autoridad del trabajo, para que observe los límites en las negociaciones de contratos colectivos que implique incrementos en las remuneraciones.

En la legislación laboral ecuatoriana, existen los mandatos constituyentes 2, 4 y 8, el acuerdo ministerial 054, y el decreto ejecutivo 1701, los cuales establecen los límites o techos de negociación en material laboral colectiva, correspondiente a las indemnizaciones e incrementos en las remuneraciones, que deben observar las autoridades laborales a nivel nacional, facultad que no es absoluta debido al dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas.

**Desarrollo de la propuesta de reforma al artículo 56 literal a) de la Ley reformativa  
para las finanzas públicas**

**CONSIDERANDO:**

Que es necesario actualizar las normas que rigen la relación jurídica en contratación colectiva y financiera, de suerte que las mismas guarden armonía con la Constitución, los tratados y convenios internacionales para que sean de aplicación general, impedimento la restricción en la norma, garantizando la progresividad de los derechos laborales;

Que el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador, como orden jerárquico y aplicación de las normas establece como orden la Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

Que el artículo 326 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, considera que los derechos laborales son irrenunciables e intangibles y que será nula toda estipulación en contrario.

Que el artículo 326 numeral 13 de la Constitución de la República del Ecuador, garantizará la contratación colectiva entre personas trabajadoras y empleadoras, con las excepciones que establezca la ley.

Que el artículo 11 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador garantiza que, ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.

Que el artículo 11 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, garantiza que, todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

Que el artículo 11 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador, garantiza que, 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.

Que el artículo 4 del Código del Trabajo respecto de la irrenunciabilidad de derechos, dispone que los derechos del trabajador son irrenunciables. Será nula toda estipulación en contrario.

Que el artículo 220 del Código del Trabajo define al contrato o pacto colectivo es el convenio celebrado entre uno o más empleadores o asociaciones empleadoras y una o más asociaciones de trabajadores legalmente constituidas, con el objeto de establecer las condiciones o bases conforme a las cuales han de celebrarse en lo sucesivo, entre el mismo empleador y los trabajadores representados por la asociación contratante, los contratos individuales de trabajo determinados en el pacto. El contrato colectivo ampara a todos los trabajadores de una entidad o empresa sin ningún tipo de discriminación sean o no sindicalizados.

Que, los Convenios fundamentales números 87 y 98 de la OIT ratificados por el Gobierno del Ecuador, garantizan la libertad sindical y la negociación voluntaria de la contratación colectiva.

Que el artículo 1 del Código del Trabajo acerca del ámbito y aplicación, considera que las normas relativas al trabajo contenidas en leyes especiales o en convenios internacionales ratificados por el Ecuador, serán aplicadas en los casos específicos a las que ellas se refieren.

Que el artículo 221 del Código del Trabajo acerca de la celebración del contrato colectivo en el sector público ordena que las instituciones del Estado, entidades y empresas del sector público o en las del sector privado con finalidad social o pública, el contrato colectivo se suscribirá con un comité central único conformado por más del cincuenta por ciento de dichos trabajadores.

Que el artículo 239 del Código del Trabajo establece, que el contrato colectivo puede celebrarse: por tiempo indefinido; por tiempo fijo; y, por el tiempo de duración de una empresa o de una obra determinada.

Que es necesario garantizar la celebración de los contratos colectivos en el sector público, eliminando barreras normativas y económicas, que cumplan con la finalidad social y sindical.

Que es necesario reformar el artículo 56 literal a) de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas:

En el ejercicio de sus funciones y atribuciones expide el siguiente:

**PROYECTO DE REFORMA AL ARTÍCULO 56 LITERAL a) DE LA LEY REFORMATIVA PARA LAS FINANZAS PÚBLICAS, ARTICULO ACTUAL:**

Artículo 56. a) Para la celebración de contratos colectivos o actas transaccionales, previstos en los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 35 de la Constitución Política de la República las autoridades del trabajo, los directivos de las instituciones contratantes, los organismos de control y el Ministerio de Finanzas y Crédito Público cumplirán obligatoriamente las siguientes reglas: a) El Ministerio de Finanzas y Crédito Público, en un plazo no mayor de treinta (30) días, dictaminará obligatoriamente sobre la disponibilidad de recursos financieros suficientes para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales que signifiquen egresos, que se pacten en los contratos colectivos de trabajo y actas transaccionales. La institución del

Estado deberá demostrar documentadamente el origen de los fondos con los cuales financiará los incrementos salariales a convenirse con la organización laboral. Se prohíbe que el financiamiento se haga con ingresos temporales. Se tendrá como inexistente y no surtirá ningún efecto legal el contrato colectivo de trabajo o el acta transaccional que se celebre sin el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas y Crédito Público. (Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, 1999, pág. 20).

Refórmese por lo siguiente:

Eliminar el literal a) del artículo 56 de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas.

Dado y firmado en el Distrito Metropolitano de Quito a los 15 días del mes de noviembre del 2023. Presidente – Secretario.

## 5. Metodología

### Área de estudio

El presente trabajo se llevó a efecto en la ciudad de Loja, del cantón y provincia de Loja, que cuenta con 5877 abogados inscritos en toda la provincia de Loja, según el Sistema Informático Foro de Abogados (Consejo de la Judicatura, 2023).

De la población general de abogados en la ciudad de Loja, quienes administran justicia conforme datos de la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura, cuenta con 81 jueces especialistas en diferentes materias, distribuidos de la siguiente manera: 7 jueces de sala especializada de lo civil, mercantil, laboral, familia, niñez, adolescencia y adolescentes infractores de la corte provincial de justicia de Loja; 6 jueces de la sala penal, penal militar, penal policial y tránsito de la corte provincial de justicia de Loja; 11 jueces de la unidad judicial de familia, mujer, niñez y adolescencia con sede en el cantón Loja, provincia de Loja; 10 jueces de la unidad judicial penal con sede en el cantón Loja, provincia de Loja; 10 jueces de la unidad judicial civil con sede en el cantón Loja, provincia de Loja; 2 jueces de la unidad judicial de trabajo con sede en el cantón Loja de la provincia de Loja; 4 jueces de la unidad judicial contra la violencia a la mujer o miembros del núcleo familiar de Loja; 6 jueces del tribunal de lo contencioso administrativo y tributario con sede en el cantón Loja de la provincia de Loja; 7 jueces del tribunal de garantías penales con sede en el cantón Loja de la provincia de Loja; y, las unidades judiciales multicompetentes de los cantones: 1 juez de Puyango, 1 juez de Célica, 2 jueces de lo penal de Catamayo, 3 jueces de lo civil Catamayo, 1 juez de Calvas, 2 jueces de Macara, 1 juez de Espíndola, 1 juez de Gonzanama, 1 juez de Chaguarpamba, 2 jueces de Saraguro, 1 juez de Paltas, 1 juez de Zapotillo, 1 juez de Pindal, (Consejo de la Judicatura, 2023, pág. 20).

De esta población de jueces de la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura de Loja, se ha hecho la selección de los profesionales que conocen y aplican derecho laboral y por su naturaleza se seleccionó a un Juez de la Unidad Judicial Especializada de Trabajo de Loja, seis jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja, y dos ex jueces de la misma sala, como expertos en materia Laboral.

## **Enfoque metodológico**

Conforme lo dicho por García (2015), considera que método es: "...el plan que se lleva a cabo para llegar a una conclusión o finalidad." (p. 450)

En el presente trabajo de investigación se basó en un estudio mixto: cuantitativo mediante la revisión de literatura y la construcción del marco teórico; y, cualitativo mediante la recolección de datos para extraer datos e interpretar los resultados.

Se aplicó los métodos los métodos: científico, analítico, exegético, hermenéutico, sintético, mediante la recopilación, análisis, contrastación de doctrina, jurisprudencia, y normativa comparada, para alcanzar la necesidad de reformar la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas respecto del dictamen del Ministerio de Finanzas para la celebración de contratos colectivos o actas transaccionales.

### **Método Científico**

Es un conjunto de procedimientos por los cuales se plantean los problemas científicos y se ponen a prueba las hipótesis y los instrumentos de trabajo investigativo (Tamayo, 2012). Son las etapas que se recorre para obtener conocimiento valido ante la comunidad científica. Pará lo cual, se utilizan técnicas confiables para obtener resultados fiables a lo largo de la investigación.

Este método se lo utilizó para formular encuestas a los jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja, ex jueces de la misma sala y un Juez de la Unidad Judicial Especializada de Trabajo de Loja, acerca de la problemática planteada: Necesidad de reformar la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas respecto del dictamen del Ministerio de Finanzas para la celebración de contratos colectivos o actas transaccionales, conforme se desarrollará en los resultados.

### **Método Analítico**

Entendiendo el análisis como un procedimiento para llegar a la comprensión mediante la descomposición de un fenómeno en sus elementos constitutivos. (Lopera, 2010). Aquí se analizan las partes de un todo, por lo que, es un procedo lógico que posibilita descomponer un todo en sus partes, elementos, cualidades, para estudiar al fenómeno o problema de forma detallada y establecer nuevas teorías.

Este método se lo aplico en estudio de dos casos como: el trámite de negociación obligatoria del décimo sexto contrato colectivo de trabajo presentado por los señores miembros del comité central único de obreros del gobierno provincial de El Oro; y, el trámite de negociación obligatoria del segundo contrato colectivo de trabajo presentado por el comité central de trabajadores del gobierno autónomo descentralizado municipal de Quilanga; conforme se lo detalla en el punto estudio de casos del marco teórico.

### **Método Exegético**

Es un método de interpretación que se utiliza en el estudio de los textos legales y que se centra en la forma en la que fue redactada la ley o regulación por parte del legislador. (Flores, 2021). Es el método que obliga a una interpretación gramatical o literal de las disposiciones fiscales, de conformidad con lo que el párrafo, la oración o frase que se aplica.

Con este método se realizó un estudio minucioso de las disposiciones legales en relación al tema de investigación, como: Código del Trabajo (2005), Constitución de la República del Ecuador (2008), Código Civil (2005), Jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador y de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador, aspectos y posturas doctrinales respecto de los principios laborales: jerarquía normativa, progresividad, no regresividad, intangibilidad, irrenunciabilidad, y no restricción, desarrollados en el punto análisis de principios del marco teórico.

### **Método Hermenéutico**

Es la teoría científica del arte de interpretar textos, y en derecho, sin ser el único objeto sujeto de interpretación, especialmente se hace referencia a la interpretación de la norma jurídica en cuanto a su manifestación textual. (Hernández 2019) Es una forma de análisis que tiende a la interpretación, aplicada principalmente al estudio de textos, en nuestro caso, el método permitirá la interpretación de textos doctrinarios y jurídicos que permiten entender el significado de las mismas. Por lo tanto, el fin es encontrar la esencia de la doctrina y ley a través de la interpretación.

Con este método se realizó el estudio de los artículos pertinentes del contrato colectivo y actas transaccionales, como su conceptualización, trámite, negociación, requisitos, duración previstas en el Código del Trabajo (2005); los principios constitucionales del derecho laboral establecidos en la Constitución de la República del Ecuador (2008), la Jurisprudencia de la Corte

Constitucional del Ecuador y de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador; los requisitos de los contratos colectivos y actas transaccionales previstos en el Acuerdo Ministerial MDT-2013-184.

### **Método Sintético**

Se trata de un procedimiento analítico racional que apunta a reconstruir un evento de manera resumida, utilizando para ello los elementos más representativos del suceso. En palabras más sencillas, consiste en resumir un fenómeno o cosa que ya conocemos. (Métodos, 2017).

Con este método se realizó el estudio del artículo 56 literal a de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas desarrollado en el punto 4.4.1 del marco teórico donde se identificó cinco presupuestos en la norma legal invocada con sus aciertos y sus debilidades

### **Técnicas e instrumentos de investigación**

Los resultados obtenidos a través de la aplicación de los diferentes métodos, procedimientos y técnicas, se utilizó para la ilustración de tablas, gráficos y de forma pormenorizada a través del análisis de los criterios y datos concretos, que sirvieron para la construcción del marco teórico.

### **Técnicas de acopio teórico documental**

Las técnicas de acopio documental se utilizaron para la recolección de datos: bibliográficos, obras bibliográficas, obras científicas, que sirvieron para el desarrollo del marco teórico.

### **Observación documental**

Esta técnica permitió el estudio de casos de contratos colectivos del Gobierno Provincial de El Oro y del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quilanga, los dictámenes del Ministerio de Finanzas dentro de estos contratos colectivos de trabajo.

### **Herramientas**

Para el desarrollo de la presente investigación se utilizó un computador, para la recopilación de la información y el desarrollo del trabajo de investigación, el uso de plataformas web como google académico para la consulta de doctrina, lexis, para la consulta de normativa comparada, fiel web, para la consulta de jurisprudencia.

### **Población**

Se aplicó ocho encuestas a un Juez de la Unidad Judicial de Trabajo de Loja, cinco Jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja, y dos ex Jueces de la Sala

Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja, ya que son expertos en materia Laboral, quienes opinaron acerca del problema de estudio cuyos datos son recopilados en el punto 6 de los resultados y se estructuró la encuesta de la siguiente manera:

### **Estructura de la Encuesta**

**Tabla 8**

*Estructura de encuesta*

<b>ESTRUCTURA</b>	<b>CONTENIDO</b>	<b>EXPLICACIÓN</b>
<b>Presentación</b>	En la primera parte de la encuesta consta el título el objetivo principal, la definición y la duración del contrato colectivo y el contexto de la norma de investigación artículo 56 literal de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas.	El inicio de la encuesta da un preámbulo al lector y encuestado para facilitar su comprensión acerca del tema de investigación.
<b>Preguntas</b>	1. ¿Considera usted que Ley para la reforma de las finanzas públicas, respecto de la disponibilidad de fondos para cubrir los incrementos salariales, en contratos colectivos o actas transaccionales, es restrictiva de derechos y contraria a la Constitución, considerando que, desde la presentación de los contratos colectivos hasta la suscripción, después de un desgaste procesal administrativo, se exija como obligación el dictamen del Ministerio de Finanzas?	La pregunta 1 está formulada con la finalidad de recabar información acerca de la vulneración y restricción de derechos laborales.
	2. ¿Considera usted que el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas, como requisito adicional para la suscripción de contratos colectivos o actas transaccionales, contenido en el artículo 56 literal a) de la Ley para la reforma de las finanzas públicas, vulnera el principio de jerarquía normativa?	La pregunta 2 está formulada con la finalidad de recabar información acerca de la vulneración de principios laborales como el de jerarquía normativa, contemplado en el artículo 424 de la Constitución Ecuatoriana como norma suprema.
	3. ¿Considera usted que los derechos laborales y conquistas alcanzadas en contratos colectivos por los trabajadores, se verían afectados si el Ministerio de Finanzas no dictamina de manera favorable, considerando que los contratos tienen tiempo de vigencia para su revisión y nueva suscripción?	La pregunta 3 está formulada con la finalidad de recabar información acerca de la vulneración de conquistas laborales y restricción de derechos.

	4. ¿Considera usted que el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas como requisito previo a la suscripción de contratos colectivos o actas transaccionales, es una norma regresiva e impide la negociación colectiva?	La pregunta 4 está formulada con la finalidad de recabar información acerca de la vulneración de principios laborales como el de no regresividad.
	5. ¿Considera usted que el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas vulnera los principios laborales de progresividad, irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos laborales colectivos?	La pregunta 5 está formulada con la finalidad de recabar información acerca de la vulneración de principios laborales como progresividad, irrenunciabilidad e intangibilidad.
	6. ¿Considera usted pertinente reformar o eliminar el artículo 56 literal a de la Ley para la reforma de las finanzas públicas?	La pregunta 6 está formulada con la finalidad de realizar un proyecto de reforma al artículo 56 literal a) de la Ley para la reforma de las finanzas públicas, que pueda ser observado por las autoridades legislativas en algún momento y pueda ser cristalizado, en beneficio de la parte débil de la relación laboral.
<b>Cuerpo de la encuesta</b>	La encuesta consta de 6 preguntas, con la opción de contestar si o no, y se solicita al encuestado que, al elegir cualquiera de las opciones argumente su respuesta.	En la encuesta concedió dos opciones para contestar, limitando la respuesta de forma afirmativa y negativa.

**Fuente:** Esta tabla muestra la estructura de la encuesta utilizada para la obtención y recolección de información respecto del dictamen de finanzas en los contratos colectivos. Elaboración propia.

### Recursos y materiales

Se utilizó como materiales e insumos libros, diccionarios jurídicos, manuales, leyes, sentencias, acuerdos y resoluciones.

## 6. Resultados.

De la aplicación de encuestas dirigidas a dos ex jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja, cinco jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja; y, un juez de la Unidad Judicial Especializada Primera de Trabajo de Loja, se han obtenido los siguientes resultados:

### Pregunta No. 1:

¿Considera usted que Ley para la reforma de las finanzas públicas, respecto de la disponibilidad de fondos para cubrir los incrementos salariales, en contratos colectivos o actas transaccionales, es restrictiva de derechos y contraria a la Constitución, considerando que, desde la presentación de los contratos colectivos hasta la suscripción, después de un desgaste procesal administrativo, se exija como obligación el dictamen del Ministerio de Finanzas?

**Tabla No. 9:**

*Pregunta No. 1*

Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
Si	6	75%
No	2	25%
Total	8	100%

**Nota:** Esta tabla muestra los resultados obtenidos en frecuencia y porcentaje de los encuestados en la pregunta 1.

**Figura No. 2:**

*Pregunta No. 1*



**Nota:** La figura representa los resultados obtenidos en la pregunta número 1 en porcentajes.

### **Resultados de las encuestas:**

De las 8 personas a las que se encuestó, 6 que corresponden al 75%, manifestaron que la Ley para la reforma de las finanzas públicas, respecto de la disponibilidad de fondos para cubrir los incrementos salariales, en contratos colectivos o actas transaccionales, es restrictiva de derechos y contraria a la Constitución; a diferencia que 2 personas encuestadas que corresponde al 25% manifestaron que la Ley para la reforma de las finanzas públicas, respecto de la disponibilidad de fondos para cubrir los incrementos salariales, en contratos colectivos o actas transaccionales, no es restrictiva de derechos y no es contraria a la Constitución

### **Análisis de las encuestas:**

En esta pregunta un gran número de personas que son seis encuestados que equivale a al setenta y cinco por ciento aseguran que la Ley para la reforma de las finanzas públicas, respecto de la disponibilidad de fondos para cubrir los incrementos salariales, en contratos colectivos o actas transaccionales, es restrictiva de derechos y contraria a la Constitución, ya que la entidad pública debería certificar si existen fondos y no el Ministerio de Finanzas, que es contraria a la autonomía de la parte empleadora, a la libertad sindical, que es limitante de las aspiraciones de la clase trabajadora, que la OIT garantiza el derecho a la celebración del contrato colectivo.

En un menor porcentaje que son dos encuestados que equivalente al veinte y cinco por ciento, consideran que la Ley para la reforma de las finanzas públicas, no es restrictiva de derechos y contraria a la Constitución, porque se debe contar con un dictamen que indique que efectivamente existe disponibilidad financiera y estar presupuestados con anterioridad.

### **Pregunta No. 2:**

¿Considera usted que el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas, como requisito adicional para la suscripción de contratos colectivos o actas transaccionales, contenido en el artículo 56 literal a) de la Ley para la reforma de las finanzas públicas, vulnera el principio de jerarquía normativa?

**Tabla No. 10:**

*Pregunta No. 2*

<b>Alternativa</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Si	6	75%

No	2	25%
Total	8	100%

**Nota:** Esta tabla muestra los resultados obtenidos en frecuencia y porcentaje de los encuestados en la pregunta 2.

**Figura No. 3:**

*Pregunta No. 2*



**Nota:** La figura representa los resultados obtenidos en la pregunta número 2 en porcentajes

**Resultados de las encuestas:**

De las 8 personas a las que se encuestó, 6 que corresponden al 75%, manifestaron que el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas, como requisito adicional para la suscripción de contratos colectivos o actas transaccionales, contenido en el artículo 56 literal a) de la Ley para la reforma de las finanzas públicas, vulnera el principio de jerarquía normativa, a diferencia que 2 personas encuestadas que corresponde al 25% manifestaron que el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas, como requisito adicional para la suscripción de contratos colectivos o actas transaccionales, contenido en el artículo 56 literal a) de la Ley para la reforma de las finanzas públicas, vulnera el principio de jerarquía normativa.

**Análisis de las encuestas:**

En esta pregunta un gran número de personas que son seis encuestados que equivale al setenta y cinco por ciento aseguran que el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas si vulnera el principio de jerarquía normativa, ya que el Ministerio de Trabajo, tiene la misma jerarquía que el Ministerio de Economía y Finanzas, que no es posible que una ley desconozca derechos consagrados en la constitución para proteger a la parte empleadora como poder de capital, que el mismo Código del Trabajo establece en forma imperativa la obligación de celebrar contratos colectivos y no puede estar supeditada a un informe del Ministerio de Finanzas.

En un menor porcentaje que son dos encuestado que equivale al veinte y cinco por ciento, aseguran que el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas no vulnera el principio de jerarquía normativa, ya que la norma es adecuada como requerimiento para la suscripción de los contratos colectivos y lo que se debería hacer es disponer partidas especiales para atender estos incrementos.

**Pregunta No. 3:**

¿Considera usted que los derechos laborales y conquistas alcanzadas en contratos colectivos por los trabajadores, se verían afectados si el Ministerio de Finanzas no dictamina de manera favorable, considerando que los contratos tienen tiempo de vigencia para su revisión y nueva suscripción?

**Tabla No. 11:**

*Pregunta No. 3*

Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
Si	7	87%
No	1	13%
Total	8	100%

**Nota:** Esta tabla muestra los resultados obtenidos en frecuencia y porcentaje de los encuestados en la pregunta 3.

**Figura No. 4:**

*Pregunta No. 3*



**Nota:** La figura representa los resultados obtenidos en la pregunta número 3 en porcentajes

**Resultados de las encuestas:**

De las 8 personas a las que se encuestó, 7 que corresponden al 87%, manifestaron que los derechos laborales y conquistas alcanzadas en contratos colectivos por los trabajadores, si se verían afectados si el Ministerio de Finanzas no dictamina de manera favorable, considerando que los

contratos tienen tiempo de vigencia para su revisión y nueva suscripción, a diferencia que 1 persona encuestada que equivalente al 25% manifestó que los derechos laborales y conquistas alcanzadas en contratos colectivos por los trabajadores, no se verían afectados si el Ministerio de Finanzas no dictamina de manera favorable.

**Análisis de las encuestas:**

En esta pregunta un gran número de personas que son siete encuestados que equivale al ochenta y siete por ciento, aseguran que los derechos laborales y conquistas alcanzadas en contratos colectivos por los trabajadores, si son afectado, por cuanto toda demora genera afectación, que antes de llegar al Ministerio de Finanzas ya se cuenta con la negociación o aprobación de todos los puntos del contrato, que el Ministerio de Finanzas es parte del gobierno de turno, que por lo general son anti obreros y obedecen a recetas del fondo monetario internacional, que el dictamen es un requisitos previsto en la ley, que no guarda armonía con la constitución de la república, existe afectación por el trámite burocrático y por argumentación equivocada de que no existen recursos económicos suficientes .

En un menor porcentaje uno de los encuestados que equivale al trece por ciento, asegura que no se verían afectados los derechos laborales y conquistas alcanzadas por cuanto el informe de disponibilidad de recursos, según la norma señala que previa la suscripción de esos contratos debe existir un informe; y, si no lo hay la contratación sería nula.

**Pregunta No. 4:**

¿Considera usted que el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas como requisito previo a la suscripción de contratos colectivos o actas transaccionales, es una norma regresiva e impide la negociación colectiva?

**Tabla No. 12:**

*Pregunta No. 4*

Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
Si	5	62%
No	3	38%
Total	8	100%

**Nota:** Esta tabla muestra los resultados obtenidos en frecuencia y porcentaje de los encuestados en la pregunta 4.

**Figura No. 5:**

*Pregunta No. 4*



**Nota:** La figura representa los resultados obtenidos en la pregunta número 4 en porcentajes

**Resultados de las encuestas:**

De las 8 personas a las que se encuestó, 5 que corresponden al 62%, manifestaron que el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas como requisito previo a la suscripción de contratos colectivos o actas transaccionales, es una norma regresiva e impide la negociación colectiva; a diferencia que 3 personas encuestadas que equivalente al 38% manifestó que el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas como requisito previo a la suscripción de contratos colectivos o actas transaccionales, no consiste en una norma regresiva.

**Análisis de las encuestas:**

En esta pregunta un gran número de personas que son cinco encuestados que equivale al sesenta y dos por ciento, aseguran que el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas si es una norma regresiva, contraria a los convenios y tratados internacionales; y, la libertad sindical.

En un menor porcentaje tres de los encuestados que equivale al treinta y ocho por ciento, consideran que el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas no es una norma regresiva, es importante que exista certificación presupuestaria, pero si en cuanto a la economía, al tiempo por lo que se debería crear una partida y que el informe del Ministerio de Finanzas sea favorable.

**Pregunta No. 5:**

¿Considera usted que el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas vulnera los principios laborales de progresividad, irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos laborales colectivos?

**Tabla No. 13:**

*Pregunta No. 5*

Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
Si	5	62%
No	3	38%
Total	8	100%

**Nota:** Esta tabla muestra los resultados obtenidos en frecuencia y porcentaje de los encuestados en la pregunta 5.

**Figura No. 6:**

*Pregunta No. 5*



**Nota:** La figura representa los resultados obtenidos en la pregunta número 5 en porcentajes.

#### **Resultados de las encuestas:**

De las 8 personas a las que se encuestó, 5 que corresponden al 62%, manifestaron que el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas vulnera los principios laborales de progresividad, irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos laborales colectivos; a diferencia que 3 personas encuestadas que equivalente al 38% manifestaron que el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas no vulnera los principios laborales colectivos.

#### **Análisis de las encuestas:**

En esta pregunta un gran número de personas que son cinco encuestados que equivale al sesenta y dos por ciento, aseguran que, si se vulnera los principios laborales de progresividad, irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos laborales colectivos, ya que ninguna norma puede restringir los derechos de los trabajadores.

En un menor porcentaje tres de los encuestados que equivale al treinta y ocho por ciento, consideran que no se vulnera los principios laborales de progresividad, irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos laborales colectivos, por cuanto es un requisito para garantizar que

existan los recursos respectivos, y para alcanzar esos derechos, primero deben adquirírselos cumpliendo la norma jurídica en atención al principio de seguridad jurídica.

**Pregunta No. 6:**

¿Considera usted pertinente reformar o eliminar el artículo 56 literal a de la Ley para la reforma de las finanzas públicas?

**Tabla No. 14:**

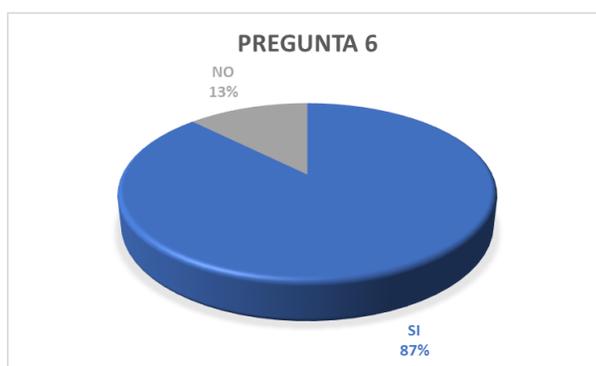
*Pregunta No. 6*

Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
Si	7	87%
No	1	13%
Total	8	100%

**Nota:** Esta tabla muestra los resultados obtenidos en frecuencia y porcentaje de los encuestados en la pregunta 6.

**Figura No. 7:**

*Pregunta No. 6*



**Nota:** La figura representa los resultados obtenidos en la pregunta número 6 en porcentajes.

**Resultados de las encuestas:**

De las 8 personas a las que se encuestó, 7 que corresponden al 87%, manifestaron que reformar o eliminar el artículo 56 literal a de la Ley para la reforma de las finanzas públicas; a diferencia que 1 persona encuestadas que equivalente al 13% manifestaron que reformar o eliminar el artículo 56 literal a de la Ley para la reforma de las finanzas públicas.

**Análisis de las encuestas:**

En esta pregunta un gran número de personas que son siete encuestados que equivale al ochenta y siete por ciento, aseguran que se debería reformar el artículo 56 literal a de la Ley para

la reforma de las finanzas públicas, para que cumpla con la exigencia de derechos en el menor tiempo posible, que toda norma contraria a la constitución, a los principios de progresividad y de los convenios internacionales, carece de eficacia jurídica, debe ser expulsada del ordenamiento jurídico ecuatoriano, que es un imperativo, moral, jurídico y humano derogar la norma indicada si se quiere ser coherente con los principios de no regresividad, irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales, que debería establecerse que el informe sea favorable.

En un menor porcentaje tres de los encuestados que equivale al trece por ciento, consideran que no se debería reformar el artículo 56 literal a de la Ley para la reforma de las finanzas públicas, porque es correcta la existencia de certificación de recursos financieros.

## 7. Discusión

En la presente investigación se ha propuesto un objetivo general y tres objetivos específicos los mismos que en base a la doctrina, jurisprudencia, análisis de casos, normativa y legislación comparada se ha obtenido los resultados conforme se desarrollaran a continuación:

### **Objetivo 1**

Respecto del objetivo general “Analizar la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas respecto al dictamen del Ministerio de Finanzas para la celebración de contratos colectivos o actas transaccionales que ocasionan vulneración de derechos laborales.”, se ha cumplido de manera satisfactoria puesto que en el desarrollo del marco teórico se ha realizado el análisis del artículo 56 literal a) de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, acerca del dictamen favorable obligatorio, previo a la suscripción de los contratos colectivos, que nace como una política pública económica, impuesta por los actores de turno (1999), que consistió en un sistema de sacrificio para la clase sindical que ocasiona vulneración de principios y derechos laborales, tal y como lo han manifestado los jueces encuestados en el desarrollo de los resultados punto 6, pregunta número 5, donde cinco jueces encuestados que equivale al sesenta y dos por ciento, aseguran que, si se vulnera los principios laborales de progresividad, irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos laborales colectivos, ya que ninguna norma puede restringir los derechos de los trabajadores.

La Corte Constitucional del Ecuador por su parte dentro de la sentencia Nro. 064-10-SEP-CC, de fecha 25 de noviembre de 2010, al referirse al considerando que dio origen a la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, que es indispensable que el Ecuador reoriente el manejo de sus finanzas públicas, de suerte que se pueda imponer una verdadera disciplina fiscal, caracterizada por una severa austeridad que guarde proporción con el nivel de ingresos”, ha manifestado que esta consideración evidencia el rasgo fundamental del denominado proceso de “reducción del tamaño del Estado”, que se desarrolló en esa época, que se caracterizó por la aplicación de las recetas económicas impuestas en la “larga noche neoliberal” que significó afectar derechos laborales y la calidad de vida de los trabajadores, en abierta transgresión de los preceptos constitucionales que garantizaban y garantizan en la actualidad la intangibilidad y la irrenunciabilidad de los derechos.

Es evidente que el dictamen del Ministerio de Economía y Fianzas contenido en la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas responde a una restricción de carácter legal que impide la

contratación colectiva, causando regresión de derechos laborales, permitiendo la renuncia y que sean tangibles los derechos colectivos, lo que ocasiona que no guarden armonía con la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, que se caracteriza por ser la norma suprema garantista de derechos y principios, ya que el derecho al trabajo conforme el artículo 326 numeral 2 dispone que los derechos laborales son irrenunciables e intangibles y constituye nula toda estipulación en contrario.

En ese sentido el artículo 56 literal a) de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, va en contra de los principios garantizados en la actual Constitución de la República del Ecuador, por lo que su aplicación ocasiona vulneración de derechos laborales.

## **Objetivo 2**

El primer objetivo específico propuesto: “Determinar si el dictamen del ministerio de finanzas vulnera la suscripción de contratos colectivos o actas transaccionales de los trabajadores que laboran en el sector público”, conforme el estudio de casos realizado, como el décimo sexto contrato colectivo de trabajo del Gobierno Provincial de El Oro, y el segundo contrato colectivo de trabajo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quilanga, el dictamen del Ministerio de Economía y Finanzas, es un requisito que se exige posterior a la presentación del trámite ante el Ministerio del Trabajo, donde se ha logrado determinar que la negociación ha durado varios años y los mimos tienen como antecedente la suscripción de un contrato anterior por lo que se denomina de tracto sucesivo y en base a la vigencia, plazo de vencimiento o revisión del mismo corresponde presentarlo nuevamente para su respectiva negociación; por lo que el dictamen del ministerio de finanzas, si vulnera la suscripción de contratos colectivos o actas transaccionales en el sector público, ya que todos los beneficios que se pactaron en contratos colectivos anteriores, quedan sin efecto en virtud de una certificación sin recursos emitida por las instituciones públicas, que el Ministerio de Finanzas toma como real esta información, sin hacer el más mínimo análisis o estudio de los recursos, acerca de su pertinencia o procedencia, causando el efecto de abstención de dictaminar de manera favorable.

Para reforzar aún más este primer objetivo específico se ha logrado determinar en la aplicación de las encuesta en la pregunta 4 que consta dentro del punto 6 de los resultados, cinco encuestados que equivale al sesenta y dos por ciento, aseguran que el dictamen obligatorio del

Ministerio de Finanzas si es una norma regresiva, contraria a los convenios y tratados internacionales; y, la libertad sindical

Se vulnera inclusive a la organización sindical, ya que en los contratos colectivos que quedaron sin efecto, contienen beneficios de orden social, como permisos sindicales para la representación de la organización ante organismos nacionales e internacionales, que no los pueden utilizar.

Vista la contratación colectiva bajo el dictamen del Ministerio de Finanzas para que prospere su continuidad, se seleccionaron dos casos de negociación obligatoria desarrollados en el marco teórico.

El primer caso corresponde al décimo sexto contrato colectivo de trabajo entre el comité central único de obreros y el Gobierno Provincial de El Oro, que reviste de importancia debido que fue sometido a la justicia constitucional mediante acción extraordinaria de protección, el mismo que inició el 23 de junio de 2015, la Corte Constitucional del Ecuador el 22 septiembre de 2021 conforme la acción extraordinaria de protección Nro. 0790-17-EP, propuesta por el Gobierno Provincial de El Oro, deja sin efecto fallo emitido por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de fecha 17 de febrero del 2021, dentro del trámite de negociación obligatoria del décimo sexto contrato colectivo.

Luego el Ministerio de Economía y Fianzas mediante Oficio Nro. MEF-DNGADS-2022-0149-O, de fecha 22 de junio de 2022, en base la certificación emitida por el departamento financiero decide no dictaminar de manera favorable y como consecuencia de ello, el nuevo tribunal de conciliación y arbitraje, mediante fallo de mayoría de fecha 25 de julio de 2022 a las 11:00, decidió negar la aprobación y suscripción del proyecto de décimo sexto contrato colectivo de trabajo entre el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro.

Es decir se comprobó que después del desgaste procesal administrativo, conforme coinciden Viera y Pachano (2022) que: El principio de economía procesal y la eficacia probatoria en procesos civiles está encaminado a que un proceso judicial sea sencillo y pueda lograrse con el menor esfuerzo posible, para así, poder evitar un desgaste del aparato estatal, es decir que el contrato colectivo inicia con la petición en el Ministerio del Trabajo, en el mes de junio del año 2015, hasta julio de 2022, han transcurrido más de siete años, lo que ha generado que el dictamen del Ministerio de Finanzas, como requisito posterior a la negociación del proyecto de contrato

colectivo, o previo a la suscripción del mismo, genera expectativas en los trabajadores, inclusive se presentó un pliego de peticiones por incumplimiento del décimo sexto contrato colectivo, que genera regresión de derechos, vulnerando los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad.

El segundo caso corresponde al contrato colectivo de trabajo presentado por el comité central de trabajadores y el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quilanga, el mismo inicia el 18 de agosto del año 2017, mediante Oficio Nro. MEF-DNGADS-2022-0152-O, de fecha 23 de junio del 2022, el Ministerio de Económica y Fianzas en base la certificación emitida por el departamento financiero decide no dictaminar de manera favorable y como consecuencia de ello, el tribunal de conciliación y arbitraje, mediante fallo de mayoría de fecha 12 de enero de 2023, decide aprobar el contrato colectivo de trabajo.

En este caso queda comprobado que también hay un desgaste procesal administrativo ya que la negociación colectiva inició el mes de agosto del año 2017, culminando en enero de 2023, y han transcurrido 5 años, y se ha generado que en esta caso en particular que el dictamen del Ministerio de Finanzas, no sea tomado en cuenta como requisito posterior a la negociación del proyecto de contrato colectivo, por el voto de mayoría, es decir que contrario al caso anterior, los trabajadores a través del fallo de mayoría que quedo en firme, si pueden acceder a las prestaciones económicas planteadas, por lo que se debe reformar la norma que contiene el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas, ya que no existe igualdad en su aplicación o interpretación.

### **Objetivo 3**

Como segundo objetivo específico propuesto: “Analizar los principios de progresividad, jerarquía normativa, irrenunciabilidad e intangibilidad laboral, respecto de la incorporación del dictamen del Ministerio de Finanzas en la suscripción de contratos colectivos y actas transaccionales.”, se ha cumplido debido al desarrollo de los principios de progresividad, no regresividad, jerarquía normativa, irrenunciabilidad, e intangibilidad laboral, dentro del marco teórico, puntualizado que la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 11 numeral 6 establece que todos derechos y principios son irrenunciables, de igual jerarquía.

El artículo 56 literal a), de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, que contiene el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas como requisito previo a la celebración de contratos colectivos o actas transaccionales, es una norma que se enfrenta a la Constitución del Ecuador, debido a que la norma constitucional entabla que todos los principios son de igual jerarquía, de

igual aplicación, tienen la misma relevancia, por lo tanto su cumplimiento puede ser exigido sin restricción alguna.

Los resultados obtenidos indican que el sistema impuesto por el legislador privilegió el principio de economía del estado, a través del artículo 56 literal a), de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas y en la actualidad la constitución ecuatoriana en contratación colectiva, dispone que todos los principios son de igual jerarquía, que están al mismo nivel, deben cumplirse y hacerse efectivos en la misma medida, sin que exista privilegios a la hora de aplicar unos y por este motivo otros queden relegados o inobservados.

Sobre este desplazamiento, causado por el legislador como el método de sacrificio, impuesto por el sistema económico capitalista, existe el concepto dogmático desarrollado en este punto por Martínez (2019) quien hace referencia la postura de Leandro Vergara quien no comparte la teoría de Alexy, en lo general coincide en que existe desequilibrio al aplicar un principio y dejar de aplicar otro, que existen fuentes formales y materiales del derecho para su correcta aplicación; y, que el sistema económico capitalista ocasiona afectación de derechos sociales.

En esa misma línea la segunda pregunta permiten señalar que la mayoría de la población encuestada, en un 75%, equivalente a seis personas, tres jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dos ex jueces de la misma sala; y, un juez de la Unidad Judicial Especializada Primera de Trabajo de Loja, consideran que el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas vulnera el principio de jerarquía normativa, que el Ministerio de Trabajo, tiene la misma jerarquía que el Ministerio de Economía y Finanzas, que es inamisible, que una ley desconozca derechos consagrados en la constitución para proteger al poder de capital, que el mismo Código del Trabajo establece en forma imperativa la obligación de celebrar contratos colectivos, y que esta celebración no puede estar supeditada a un informe del Ministerio de Finanzas.

Los principios del Derecho Laboral, Irureta (2020) citando a Véase Mercader considera que: “En efecto, a partir del carácter tuitivo del derecho del trabajo, comienzan a construirse criterios de interpretación o simples reglas legalmente establecidas, a las cuales la dogmática y la propia jurisprudencia comenzaron a denominar principios propios del orden laboral.”

Así mismo en la quinta pregunta, cinco de los encuestados en un 62%, correspondiente a dos jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia

y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dos ex jueces de la misma sala; y, un juez de la Unidad Judicial Especializada Primera de Trabajo de Loja, consideran que se vulnera los principios laborales de progresividad, irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos laborales colectivos, ya que ninguna norma puede restringir los derechos de los trabajadores.

Así tenemos como punto de partida el principio de progresividad, reconocido como un derecho internacional en la Convención Americana de Derechos Humanos (Art. 26), en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 2.1), como un derecho nacional contemplado en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador manda que el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas.

El principio de progresividad al estar reconocido en la normativa supranacional, constitucional y ordinaria, impone a los estados la garantía de su desarrollo de manera gradual, no se puede perturbar su crecimiento inclusive por cualquier medida política, económica, legal o normativa, es así que el contenido del derecho de contratación colectiva debe desarrollarse de manera progresiva, es decir que no se disminuya a través de la imposición de normas que restrinjan su contenido, como el dictamen del Ministerio de Finanzas que fue planteado en el año de 1999 y con la actual constitución del año 2008 ya perdería vigencia.

Sobre este peligro de retroceso, se ha desarrollado el principio de no regresividad el mismo que se encuentra cristalizado en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador, como inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

Con esta norma constitucional se restringe cualquier medida, política, económica, legal o normativa, que disminuya el ejercicio de los derechos, como el de suscribir los contratos colectivos condicionados a una norma restrictiva de carácter económica como el dictamen del Ministerio de Finanzas en la suscripción de contratos colectivos y actas transaccionales, que se impone sobre los derechos sociales, es así que la negociación colectiva en la actualidad con la medida del dictamen, obliga a los trabajadores sindicalizados a renunciar de manera expresa a los beneficios del contrato colectivo.

Respecto de la renuncia el artículo 326 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que los derechos de los trabajadores son irrenunciables, es así que la norma constitucional no permite que la clase trabajadora renuncie a sus derechos, quedando anulada toda estipulación contraria, per-se el dictamen del Ministerio de Finanzas como requisito posterior a la negociación y previo a la suscripción, supone una renuncia de derechos, ya que al no ser favorable, los todos los beneficios del contrato colectivo, ya sea por su tiempo de duración o periodo de revisión, quedan sin efecto, infringiendo el derecho de contratación colectiva.

De esta forma la irrenunciabilidad conforme ha desarrollado la Corte Constitucional a través de la sentencia No.13-17-CN/19, numeral 30, que dicho de otro modo, es el principio que ampara a todo trabajador, no le permite renunciar sus derechos, ya sean personales, reales o adquiridos mediante la costumbre.

Sobre la misma base jurisprudencial la Corte Constitucional del Ecuador mediante sentencia, No.13-17-CN/19, respecto del principio de intangibilidad en sus numerales 33 y 34, ha desarrollado lo siguiente: Respecto a la disposición constitucional que consagra el principio de intangibilidad de los derechos laborales, el cual implica límites adjetivos y sustantivos expresos, que buscan garantizar derechos fundamentales mediante zonas exentas a la intervención del legislador derivado.

Sobre la intangibilidad el artículo 326 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que los derechos de los trabajadores son intangibles, es así que la norma constitucional no permite que los derechos de la clase trabajadora se modifiquen, creando una surte de derechos adquiridos propiamente dichos, no admite que las normas restrinjan este derecho, garantizando las conquistas laborales.

Lo contrario sucede cuando la norma anterior (Ley para la reforma de las finanzas públicas, 1999) restrictiva de derechos, no está acorde a la constitución del Ecuador (2008) que, si desarrolla los principios de igual jerarquía y garantiza la contratación colectiva, quedaría derogada de manera tacita.

Acerca de esta restricción de derechos el artículo 11 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) garantiza que ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido

de los derechos ni de las garantías constitucionales, el poder público o legislativo queda vedado a disminuir los derechos de manera arbitraria e injustificada.

Concordante con el desarrollo de resultados previstos en número 6, se comprueba que dentro de la primera pregunta la mayoría de la población encuestada, en un 75%, correspondiente a seis personas, tres jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dos ex jueces de la misma sala; y, un juez de la Unidad Judicial Especializada Primera de Trabajo de Loja, consideran que la Ley para la reforma de las finanzas públicas es restrictiva de derechos y contraria a la Constitución, ya que la entidad pública debería certificar si existen fondos y no el Ministerio de Finanzas, que es contraria a la autonomía de la parte empleadora, a la libertad sindical, que es limitante de las aspiraciones de la clase trabajadora, que la OIT garantiza el derecho a la celebración del contrato colectivo.

#### **Objetivo 4**

El tercer objetivo específico: “Proponer un proyecto de reforma al artículo 56 literal a), de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, para garantizar libertad de negociación sindical.” se ha concretado de manera satisfactoria, debido al desarrollo del numeral 6 de los resultados obtenidos de la sexta pregunta permiten señalar que siete de los encuestados, en un 87%, correspondiente los a cuatro jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dos ex jueces de la misma sala; y, un juez de la Unidad Judicial Especializada Primera de Trabajo de Loja, consideran que se debería reformar el artículo 56 literal a) de la Ley para la reforma de las finanzas públicas, para que cumpla con la exigencia de derechos en el menor tiempo posible, que toda norma contraria a la constitución, a los principios de progresividad y de los convenios internacionales, carece de eficacia jurídica, debe ser expulsada del ordenamiento jurídico ecuatoriano, que es un imperativo, moral, jurídico y humano derogar la norma indicada si se quiere ser coherente con los principios de no regresividad, irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales, que debería establecerse que el informe sea favorable.

Así mismo dentro del desarrollo del marco teórico se ha estudiado la legislación comparada y una vez analizada, se establece en sus legislaciones laborales, de Colombia, Paraguay, y Costa

Rica, no existe normativa respecto de dictámenes de otras instituciones de estos estados, otorgando inclusive la facultad de vigilancia y control a la autoridad del trabajo, para que observe los límites en las negociaciones de contratos colectivos que implique incrementos en las remuneraciones.

Es así que en la legislación laboral ecuatoriana se tiene en vigencia los mandatos constituyentes 2, 4 y 8, el acuerdo ministerial 054; y, el decreto ejecutivo 1701, los cuales establecen los límites o techos de negociación colectiva laboral, que corresponde a indemnizaciones e incrementos en las remuneraciones, para su correcta aplicación deben ser tomadas en cuenta por el Ministerio del Trabajo, como órgano de control y de autorización laboral; facultad que no es absoluta.

Para reforzar esta propuesta de reforma los resultados obtenidos de la cuarta pregunta permiten señalar que, cinco encuestados, en un 62%, correspondiente a dos jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dos ex jueces de la misma sala; y, un juez de la Unidad Judicial Especializada Primera de Trabajo de Loja, consideran que el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas si es una norma regresiva, contraria a los convenios y tratados internacionales; y, la libertad sindical.

Producto del reconocimiento de la contratación colectiva a nivel supranacional como la Convención Americana de Derechos Humanos (Art. 26), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 2.1), el convenio número 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva de 1949; ratificado por el estado ecuatoriano, el mismo que propone a los estados parte, el uso de procedimientos de negociación voluntaria.

Si observamos el artículo 426 de la Constitución de la República del Ecuador, decreta que los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación.

El régimen laboral en Ecuador, goza de garantías constitucionales y legales, por lo que la contratación colectiva constituye un derecho social que disfruta de la misma importancia, que los derechos protegidos en un estado constitucional de derechos, por lo que, se ha concretado la necesidad de reformar el artículo 56 literal a), de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, respecto del dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas, ya que la norma en cuestión es

restrictiva de derechos, no permite que los derechos colectivos de los trabajadores progresen, los mismos se vuelven tangibles; y, permite la renuncia de derechos.

En la presente investigación se ha tornado difícil encontrar dogmática para el desarrollo del marco teórico, debido a que la academia no ha desarrollado de manera plausible estos temas, como la contratación colectiva, el dictamen de finanzas y su impacto en el sector público, por lo que considero importante aportar con un grano de arena a los futuros investigadores, sobre el desarrollo de la presente problemática. Por ejemplo, se sugiere investigar a nivel provincial la suscripción de contratos colectivos y evaluar cómo estos inciden en el cumplimiento de las obligaciones económicas contraídas por los empleadores a nivel nacional.

## 8. Conclusiones

Que la Constitución de la República del Ecuador al garantizar la contratación colectiva, decretar los derechos y principios de igual jerarquía, el artículo 56 literal a) de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas contiene disposiciones que no se ajustan con la norma constitucional.

El contrato colectivo es una institución jurídica laboral, de gran importancia ya que está sometida a la voluntad de las partes, esto es trabajadores sindicalizados y empleadores, cuya garantía ampara al sector público y privado, que por mandato constitucional ninguna norma puede restringir su contenido, por lo que la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, restringe su celebración.

El artículo 56 literal a) de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, es una norma anterior a la Constitución de la República del Ecuador, que no guarda armonía con los principios y derechos laborales colectivos vigentes, por lo que transgrede el principio de jerarquía normativa.

El artículo 56 literal a), de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, que contiene el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas para la suscripción de contratos colectivos y actas transaccionales, al ser un requisito posterior a la negociación colectiva, una vez finalizado el trámite para su aprobación, vulnera derechos laborales, de progresividad, ya que no permite que los derechos laborales colectivos mejoren; existe regresividad, ya que no tiene sentido que existan los sindicatos si no existe contrato colectivo; acerca de la irrenunciabilidad, intangibilidad existen derechos adquiridos, como la representación que realizan los dirigentes de los sindicatos, que sin la aprobación del Ministerio de Finanzas, pierden la oportunidad de seguir con la lucha sindical; y, respecto del principio de jerarquía normativa la norma mencionada no guarda conformidad con la constitución.

El dictamen obligatorio del Ministerio de Economía y Finanzas para la suscripción de contratos colectivos y actas transaccionales, al ser un requisito posterior a la negociación colectiva, ocasiona vulneración de derechos laborales, ya que después de la misma, existe un desgaste procesal administrativo como la negociación de cláusulas, la conformación de los tribunales, que crean expectativas en los trabajadores.

Los tratados y convenios internacionales ratificados por el estado ecuatoriano como el número 98 garantizan la contratación colectiva, y guardan armonía con la Constitución de la República del Ecuador, por lo que, su aplicación debe ser inmediata en garantía de los derechos laborales.

Se ha destacado en la investigación que el principio de jerarquía normativa, permite a los funcionarios la aplicación directa de la constitución como norma suprema, sin restricción alguna en garantía de la contratación colectiva, cuando exista vulneración de derechos laborales.

Conforme mandato constitucional, todos los derechos y principios que amparan el derecho laboral colectivo en el Ecuador, como la irrenunciabilidad, progresividad, no regresividad, intangibilidad, y no restricción, son de igual jerarquía, por lo que son plenamente justiciables para demandar su reconocimiento.

El contrato colectivo al ser ley para las partes, y por así disponerlo el Código Civil y garantizarlo el Código del Trabajo, es revisable cada dos años, o conforme lo hubieren estipulado las partes en la respectiva negociación, por lo que su continuidad es de tracto sucesivo, permite cada cierto tiempo su revisión mejorando las condiciones laborales de los trabajadores sindicalizados o no.

La creación de normas, jurisprudencia y políticas públicas, en materia laboral permiten que el desarrollo progresivo de los derechos y una vez que han sido instituidos en la norma como el Código del Trabajo, la Constitución o Instrumentos Internacionales, no pueden disminuir, desmejorar, ni eliminar los derechos; si bien la norma artículo 56 literal a) de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas fue dictaminada en el año de 1999 la misma debe guardar conformidad con la constitución ecuatoriana del 2008 y de esta manera lograr la progresividad de derechos, ya que en la actualidad se ha convertido en una norma que estanca derechos y vulnera principios laborales.

El Convenio Internacional 098 de la Organización Internacional del Trabajo, garantiza la contratación colectiva, en los estados que la conforman y guarda armonía con la Constitución de la República del Ecuador, por lo que, su aplicación debe ser inmediata en garantía de los derechos laborales.

El Ecuador al suscribir el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales; puede estar inmerso en una posible responsabilidad internacional, ya que una de las obligaciones dada a los estados parte que la conforman, es la toma de medidas económicas y técnicas, inclusive medidas legislativas, para alcanzar la progresividad y efectividad plena de los derechos reconocidos.

Acerca del principio de no restricción es de vital importancia en materia de contratación colectiva, ya que impide al poder público, político y legislativo, disminuir sin justificación alguna los derechos alcanzados por los trabajadores, por lo que el artículo 56 literal a) de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, restringe el derecho de negociación colectiva en el Ecuador, constituyendo en una decisión antijurídica.

## **9. Recomendaciones**

En base a lo expuesto, se sugiere los siguientes caminos para aportar a la solución del problema identificado

Al poder ejecutivo que aplique a todos los principios constitucionales la misma jerarquía y reformen el artículo 56 literal a), de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, para que sea la institución empleadora la que emita la disponibilidad previa de recursos, para iniciar la celebración de contratos colectivos y actas transaccionales en el sector público.

Exhortar al poder ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas la creación de una partida especial, para cumplir con la garantía supranacional, constitucional y laboral, de celebrar de contratos colectivos o actas transaccionales en beneficio de los trabajadores sindicalizados.

Al estado ecuatoriano que asuma el rol garantista de derechos impuesto por la constitución, a través de la creación de políticas públicas como la económica, se garantice la contratación colectiva en el sector público.

Que el Ministerio del Trabajo sea el ente estatal encargado de velar por el desarrollo progresivo de los derechos colectivos de los trabajadores, observando los acuerdos ministeriales creados para el efecto.

Proponer una acción de inconstitucionalidad en la Corte Constitucional del Ecuador el artículo 56 literal a), de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, ya que la referida ley es de carácter restrictiva, se opone a los derechos y principios garantizados en la constitución, permitiendo la reforma o derogatoria de esta normativa, garantizando la plena vigencia de los derechos colectivos de los trabajadores, cristalizando la contratación colectiva, como un factor social determinante para las aspiraciones de este sector vulnerable del país.

## 10. Bibliografía

Acuerdo Ministerial 184, Registro Oficial Suplemento 118 de 07 de noviembre de 2013, Instructivo presentación, suscripción, contratos colectivos trabajo, Art. 21.

Acuerdo Ministerial MDT-2015-0054 *Techos de negociación para la suscripción de contratos colectivos de trabajo, contratos individuales de trabajo y acta transaccionales para el año 2015*, Suplemento del Registro Oficial No. 491, 30 de abril 2015.

Acuña, B. M. (2023). Descentralización y ordenamiento jurídico en el Ecuador. Del diseño teórico a la realidad práctica. *Revista de Derecho Político*, (116), 361-384.

Aida García, "Temas de Derecho Constitucional", Derecho Ecuador.com. Recuperado de: <https://n9.cl/jjsgxo>

Arévalo Vela, Javier. El derecho colectivo de trabajo. LEX - REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS, [S.l.], v. 15, n. 20, p. 371, dic. 2017. ISSN 2313-1861. Recuperado de: <http://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/view/1449>

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago "Derecho del Trabajo" Edition, illustrated. (1995)

Barbagelata, H.-H. (2008). La Renovación del Nuevo Derecho. *Derecho & Sociedad*, (30), 59-68. Recuperado a partir de: <https://n9.cl/5bcx8>

Borja C (2021), cita al Dr. Francisco Walker Linares, en su obra "Nociones Elementales de Derecho del Trabajo", (2021), Recuperado de: <https://n9.cl/ivn21>

Carlos R. Asúnsolo Morales, (2017). Los derechos humanos como límites al poder económico en el contexto de globalización. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 327-347. <http://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r37891.pdf>

Código Civil 2005, Registro Oficial Suplemento 46 de 24 de junio de 2005, modificado: 12 de abril de 2017.

Código de Trabajo de Costa Rica, 1943 <https://n9.cl/qrdg1>

Código del Trabajo, Registro Oficial Suplemento, de 16 de diciembre de 2005.

Código del Trabajo de la República de Chile, 2019, <http://www.bcn.cl/leyes/pdf/actualizado/207436.pdf>

Código Sustantivo de Trabajo de Colombia 2011, <https://n9.cl/jpwd9>

Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, C098, 1949.  
<https://n9.cl/kjzkg>

Constitución de la República del Ecuador 2008, Registro Oficial No. 449, de 20 de octubre de 2008, Art. 11, 66, 326.

Constitución Política del Ecuador 1945, Registro Oficial No. 228, de 6 de marzo de 1945, normativa histórica, Art. 148.

Constitución Política de la República del Ecuador 1998, Suplemento del Registro Oficial 181, 30-IV-99, Arts. 35.

Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-037/00, 26 de enero de 2000, <https://n9.cl/x7wfx>, pág. 22

Corte Constitucional del Ecuador acción pública de inconstitucionalidad en contra de la ley orgánica de apoyo humanitario Nro. 49-20-IN

Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No.13-17-CN/19, de fecha 04 de septiembre de 2019, numeral 30, pág. 8.

Corte Constitucional del Ecuador mediante sentencia Nro. 064-10-SEP-CC, de fecha 25 de noviembre de 2010.

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 003-14-SIN-CC, casos 0014-13-IN y Acumulados, magistrada ponente María del Carmen Maldonado Sánchez, Suplemento del Registro Oficial Nro. 346, 2 de noviembre de 2014.

Corte Constitucional del Ecuador. Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Laboral. Resolución 832-2018. (par. 37) <https://n9.cl/86hft>

Corte Constitucional del Ecuador. Desarrollo jurisprudencial de la primera Corte Constitucional (periodo 2012 -2015).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Artavia Murillo y otros (Fertilización in vitro) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 28 noviembre de 2012 Serie C No. 257, párr. 273.

Corte Nacional de Justicia – Oficio 0510-AJ-CNJ-2020, de 30 de junio de 2020, recuperado de: <https://n9.cl/5jv5s>

Corte Constitucional del Ecuador en sentencia No. 008-13-SIN-CC, dictada dentro del caso No. 0029-11-IN.

Decreto Ejecutivo 1701 *Limitaciones a la contratación colectiva del sector público*, Registro Oficial 592 de 18 mayo 2009.

Declaración Universal de los Derechos Humanos Art. 1. <https://n9.cl/imy5>

Fernández, D. G. (2015). *La metodología de la investigación jurídica en el siglo XXI*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Flores, A. C. (06 de enero de 2021). Método Exegético. <https://n9.cl/0hwy6>

Guerrero Salgado, E. (2018). Epistemología constitucional en Ecuador: Fuentes formales del Derecho en la Corte Constitucional de Ecuador a 10 años de la Constitución de Montecristi. In VI Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales 7 al 9 de noviembre de 2018 Cuenca, Ecuador. Universidad de Cuenca. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.

Guillermo Cabanellas Diccionario jurídico elemental, recuperado de: <https://n9.cl/7iuh8>

Hernández Manríquez, J. (2019). *Nociones de hermenéutica e interpretación jurídica en el contexto mexicano*. Ciudad de México, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Jara, M. M. *La materialidad de los derechos fundamentales como un desafío de la separación de poderes y una exigencia del estado de derecho*

Ley General del Trabajo de Bolivia, recuperado de: <https://n9.cl/x6ckf>

Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas 1999, Registro Oficial Suplemento 181 de 30 de abril de 1999, Art. 56.

Ley, R. 23551. Decreto, 467, 88. <https://n9.cl/r6xcp>

Ley Nro. 213 que establece el Código de Trabajo de Paraguay 29 de octubre de 1993. <https://n9.cl/12dw5f>

Lóyzaga de la Cueva, O. F. (2012). Acerca del contrato colectivo.

Mancilla Castro, R. G. (20 de marzo de 2015). Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional Nro.33. *El principio de progresividad en el ordenamiento constitucional mexicano*. México: B. J. UNAM, Ed. Recuperado el 10 de agosto de 2023 de: <https://n9.cl/0bztz>

Mandato Constituyente Nro. 2 *Remuneración máxima en el sector público*, 2008, Registro Oficial Suplemento 261 de 28 enero 2008.

Mandato Constituyente Nro. 4 *Indemnizaciones por despido sector público*, 2008, Registro Oficial Suplemento 273 de 14 febrero 2008.

Mandato Constituyente Nro. 8 *Eliminación y prohibición de tercerización*, 2008, Registro Oficial Suplemento 330 de 06 mayo 2008.

Mariano Recalde (2017) Manual de Derecho Colectivo del Trabajo. Universidad Nacional de José C. Paz. L

Maldonado, S. I. A. (2022). Importancia jurídica y procesal de la transacción. *Revista Científica FIPCAEC (Fomento de la investigación y publicación científico-técnica multidisciplinaria)*. ISSN: 2588-090X. *Polo de Capacitación, Investigación y Publicación (POCAIP)*, 7(3), 116-133.

Martínez, S. (2019). La teoría de la argumentación jurídica en el contexto Iberoamericano. Universidad EAFIT. Medellín, Colombia.

Mendieta, A. A. A. (2023). Consideraciones jurídicas para la implementación del dictamen fiscal en Nicaragua. AuthorHouse.

Métodos. (2017). Método sintético: Definición. <https://n9.cl/kx3fr>

Ministerio de Economía y Finanzas. *Proyecto de revisión del décimo sexto contrato colectivo de trabajo a celebrarse entre el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro y el Comité Central Único de Trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro*. Oficio Nro. MEF-DNGADS-2022-0149-O. Quito, D.M., 22 de junio de 2022. (Pág. 861)

Ministerio de Economía y Finanzas, *Proyecto de revisión del segundo contrato colectivo de trabajo a celebrarse entre el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quilanga y el Comité Central Único de Trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quilanga*. Oficio Nro. MEF-DNGADS-2022-0152-O. Quito, D.M., 23 de junio de 2022. (Pág. 741)

Ministerio del Trabajo. *Décimo sexto contrato colectivo de trabajo a celebrarse entre el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro y el Comité Central Único de Trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro*. Martes 23 de junio de 2015.

Ministerio del Trabajo. *Segundo contrato colectivo de trabajo a celebrarse entre el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quilanga y el Comité Central Único de Trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quilanga*. Viernes 18 de agosto del año 2017.

Monesterolo Lencioni, G. (2015). Curso de derecho laboral ecuatoriano.

Muñoz, D. A., & Camacho, D. D. A. (2022). El principio de inversión de la carga de la prueba y su aplicación en el proceso judicial laboral ecuatoriano desde la entrada en vigencia del COGEP. 593 Digital Publisher CEIT, 7(3), 349-359.

Morales, C. R. A. (2017). Los derechos humanos como límites al poder económico en el contexto de globalización. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, 21.

Organización Internacional del Trabajo, 1988, sp. <https://n9.cl/et1ek>

Pedro IRURETA URIARTE, (2020) *Reglas y principios en el derecho del trabajo. Una mirada desde el derecho del trabajo chileno*. Universidad Nacional Autónoma de México, IJJ-BJV, 2020.

Poyanco Bugueño, R.A. (2017). *Derechos sociales y políticas públicas. El principio de progresividad*. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, 327-347. <http://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r37891.pdf>

Portal Único de Trámites Ciudadanos. *Emisión de dictamen sobre disponibilidad de recursos financieros para empresas públicas y gobiernos autónomos descentralizados*. Recuperado de: <https://n9.cl/vwiep>

Procuraduría General del Estado, oficio N° 20719 de fecha 17 de octubre de 2022. <https://n9.cl/h5m3a>

Real Academia Española, Diccionario de la lengua Española, recuperado de: <https://n9.cl/uqjfm>

Real Academia Española, Diccionario de la lengua Española, recuperado de: <https://n9.cl/7aqcp>

Real Academia Española, Diccionario de la lengua Española, recuperado de: <https://n9.cl/ht769>

Real Academia Española, Diccionario de la lengua Española, recuperado de: <https://n9.cl/sd3xl>

Real Academia Española, Diccionario de la lengua Española, recuperado de: <https://n9.cl/xwy6a>

Reglamentario de la Ley General del Trabajo de Bolivia, recuperado de: <https://n9.cl/cayf0w>

Recalde, M. (2017). *Manual de Derecho Colectivo del Trabajo*. José C Paz. Editorial Edunpaz.

Rendición de cuentas 2022 Consejo de la Judicatura, recuperado de: <https://n9.cl/qp19h>

Selva, M. D. (2019). Los principios del Derecho laboral. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 69(273-1), 323-352.

Tamayo, M. (2012). *El proceso de la investigación científica*. México. D.F: México, Limusa.

Tórtora Aravena, H. (2010). Las limitaciones a los derechos fundamentales. *Estudios constitucionales*, 8(2), 167-200.

UNAM, B. J. (2019). *Hermenéutica e Interpretación Jurídica*. México: Tinyuri.

Viera Robayo, J. A. (2023). *La eficacia de la prueba y el principio de economía procesal en materia civil* (Master's thesis, Ambato: Universidad Tecnológica Indoamérica).

Villarreal, Y. D. M. (2023). *La manifestación de la voluntad de negocios jurídicos en la obra de arte 'Contractus'*. *Boletín Informativo CEI*, 10(2), 76-78.

## 11. Anexos.

### Anexo 1 Oficio MEF-DNGADS-2022-0149-O del Ministerio de Economía y Finanzas



Ministerio de Economía y Finanzas

Oficio Nro. MEF-DNGADS-2022-0149-O

Quito, D.M., 22 de junio de 2022

**Asunto:** DOCUMENTACION REMITIDA POR EL MDT DEL PROYECTO DE REVISION DEL DECIMO SEXTO CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO A CELEBRARSE ENTRE EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DE EL ORO Y EL COMITÉ CENTRAL ÚNICO DE TRABAJADORES DEL GAD.

Señor Abogado  
Franco Leonardo Garcia Celi  
**Director Regional de Trabajo y Servicio Público de Loja**  
**MINISTERIO DEL TRABAJO**  
En su Despacho

De mi consideración:

En respuesta al oficio No. MDT-DRTSPL-2022-2327-O, de 26 de mayo de 2022, mediante el cual el Ministerio del Trabajo – MdT- a través de la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Loja, remitió la información relacionada a la revisión del Proyecto de Contrato Colectivo de Trabajo a celebrarse entre el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro y el Comité Central Único de Trabajadores del GAD, me permito indicar lo siguiente:

La Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas en el literal a) del artículo 56, entre otros aspectos, dispone dictaminar obligatoriamente sobre la disponibilidad de recursos financieros suficientes para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales que signifiquen egresos, que se pacten en los contratos colectivos de trabajo y actas transaccionales, cuyo financiamiento no puede ser con ingresos temporales.

Adicionalmente, manifiesta que se tendrá como inexistente y no surtirá ningún efecto legal el contrato colectivo de trabajo o el acta transaccional que se celebre sin el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en el numeral 17 del artículo 74 dispone la obligatoriedad de dictaminar de manera vinculante sobre la disponibilidad de recursos financieros suficientes para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales que signifiquen egresos, que se pacten en los contratos colectivos de trabajo y actas transaccionales.

De igual forma, el artículo 115 de este mismo cuerpo legal determina que ninguna entidad u organismo público podrá contraer compromisos, celebrar contratos ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria.

En virtud de los antecedentes legales expuestos, y conforme la revisión a la información remitida a través del oficio No. MDT-DRTSPL-2022-2327-O, me permito informar a usted que de acuerdo a los anexos remitidos en el oficio de la referencia, en el Memorando No. 2022-051-UP-SEF-GADPEO de fecha 18 de abril de 2022, suscrito por el Jefe de Presupuesto y Director Financiero del GAD Provincial de El Oro se emite la certificación de disponibilidad presupuestaria la que indica textualmente lo siguiente: ***“De acuerdo al distributivo del Presupuesto del Ejercicio Fiscal del 2022, no existe la disponibilidad presupuestaria para la firma del proyecto del Décimo Sexto Contrato Colectivo”*** (las negrillas me corresponden).

En este sentido, y conforme lo dispuesto en el artículo 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el Ministerio de Economía y Finanzas no puede pronunciarse ni emitir un Dictamen Favorable que permita la legalidad del trámite planteado considerando lo señalado en el memorando que forma parte de los insumos a considerar en el análisis, respecto a que el GAD señala que no cuentan con la disponibilidad presupuestaria para el proyecto de Contrato Colectivo en referencia.

Es necesario tomar en consideración que los recursos económicos, para atender las remuneraciones y demás

Oficio Nro. MEF-DNGADS-2022-0149-O

Quito, D.M., 22 de junio de 2022

beneficios económicos y sociales, son de exclusiva responsabilidad del GAD Provincial, de conformidad con la autonomía establecida en el artículo 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, por lo que este Ministerio no asumirá ninguna obligación ni comprometerá recursos del Presupuesto General del Estado.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

**Documento firmado electrónicamente**

Econ. Daniela Macarena Moreno Placencia

**DIRECTORA NACIONAL DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS**

Referencias:

- MEF-SRF-2022-0657-E

Anexos:

- autorizacion\_gpo.pdf  
- formulario\_4\_gpo.pdf  
- formulario\_1\_y\_2\_gpo.pdf  
- certificacion\_presupuestaria\_gpo.pdf  
- f4-signed-signed0890861001653580142.pdf  
- f30394038001653580142.pdf  
- f2-signed0932869001653580141.pdf  
- f1-signed0446898001653580141.pdf  
- actual\_formularios\_mef\_27--oct-2021\_(4)\_sussy(1)(3)\_(1).xls  
- formulario\_0030437092001653582859.pdf  
- contrato\_colectivo\_gpo.pdf

Copia:

Señorita Ingeniera  
Cristina Melina Cevallos Martínez  
**Analista 2 de Gobiernos Autónomos Descentralizados**

Señor Ingeniero  
Jorge Antonio Villarroel Chalán  
**Subsecretario de Relaciones Fiscales**

cmcm



Firmado electrónicamente por:  
DANIELA MACARENA  
MORENO PLACENCIA

## Anexo 2 Oficio MEF-DNGADS-2022-0152-O del Ministerio de Economía y Finanzas



Ministerio de Economía y Finanzas

**Oficio Nro. MEF-DNGADS-2022-0152-O**

**Quito, D.M., 23 de junio de 2022**

**Asunto:** OBSERVACIONES A LA DOCUMENTACION REMITIDA POR EL MDT DEL PROYECTO DE REVISION DEL SEGUNDO CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO A CELEBRARSE ENTRE EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE QUILANGA Y EL COMITÉ CENTRAL ÚNICO DE TRABAJADORES DEL GAD.

Señor Abogado  
Franco Leonardo Garcia Celi  
**Director Regional de Trabajo y Servicio Público de Loja**  
**MINISTERIO DEL TRABAJO**  
En su Despacho

De mi consideración:

En respuesta al oficio No MDT-DRTSPL-2022-1660-M, de 06 de junio de 2022, mediante el cual el Ministerio del Trabajo - MdT remitió la información relacionada para revisión del proyecto de Contrato Colectivo de Trabajo a celebrarse entre el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quilanga y el Comité Central Único de Trabajadores del GAD, al respecto me permito señalar lo siguiente:

La Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas en el literal a) del artículo 56, entre otros aspectos, dispone dictaminar obligatoriamente sobre la disponibilidad de recursos financieros suficientes para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales que signifiquen egresos, que se pacten en los contratos colectivos de trabajo y actas transaccionales, cuyo financiamiento no puede ser con ingresos temporales.

Adicionalmente, manifiesta que se tendrá como inexistente y no surtirá ningún efecto legal el contrato colectivo de trabajo o el acta transaccional que se celebre sin el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en el numeral 17 del artículo 74 dispone la obligatoriedad de dictaminar de manera vinculante sobre la disponibilidad de recursos financieros suficientes para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales que signifiquen egresos, que se pacten en los contratos colectivos de trabajo y actas transaccionales.

De igual forma, el artículo 115 de este mismo instrumento legal determina que ninguna entidad u organismo público podrá contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria.

En virtud de los antecedentes legales expuestos, y conforme la revisión a la información remitida a través del oficio No. MDT-DRTSPL-2022-1660-M, me permito informar a usted que, de acuerdo a los anexos remitidos en el oficio de la referencia, existe el oficio No. 024 –DGAD-Q de 25 de octubre de 2021, suscrito por la Directora Financiera del GAD Municipal de Quilanga, el cual señala textualmente lo siguiente: *“Se ha procedido a realizar el análisis correspondiente de la información financiera del GAD del cantón de Quilanga plasmada en los Formularios de Incidencia Económica adjuntos al presente, en los mismos se ha determinado que existe un déficit presupuestario con proyección de aumento para los años siguientes, la información se encuentra contrarrestada con los datos que mantiene el Ministerio de Economía y Finanzas.*

*Por lo expuesto, el GAD no cuenta con los recursos económicos para incremento de salarios para la partida presupuestaria No. 7.1.01.06 Salarios Unificados, misma que mantiene el presupuesto de años anteriores con la cual se viene cancelando el salario de los trabajadores.”* (las negrillas me corresponden).

En este sentido, y conforme lo dispuesto en el artículo 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el Ministerio de Economía y Finanzas no puede pronunciarse ni emitir un Dictamen Favorable que



Oficio Nro. MEF-DNGADS-2022-0152-O

Quito, D.M., 23 de junio de 2022

permite la legalidad del trámite planteado considerando lo señalado en el oficio No. 024 –DGAD-Q que forma parte de los insumos a considerar en el análisis, respecto a que el GAD señala que no cuentan con la disponibilidad presupuestaria para el proyecto de Contrato Colectivo en referencia.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

**Documento firmado electrónicamente**

Econ. Daniela Macarena Moreno Placencia

**DIRECTORA NACIONAL DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS**

Referencias:

- MEF-DNGADS-2022-0067-E

Anexos:

- formulario\_01-02-03-04\_contrato\_colectivo.xls
- oficio\_nro\_mef-dngads-2022-0097-o.pdf
- formulario\_4\_quilanga0421625001654289915.pdf
- formulario\_3\_quilanga0847522001654289914.pdf
- proyecto\_de\_contrato\_colectivo\_quilanga0535521001654289916.pdf
- criterio\_juridico\_quilanga0900410001654289913.pdf
- certificación\_presupuestaria07663480016487426610298814001654289913.pdf
- autorización\_concejo\_municipal\_quilanga0811239001654289912.pdf
- formulario\_1\_y\_2\_quilanga.pdf

Copia:

Señorita Ingeniera  
Cristina Melina Cevallos Martínez  
**Analista 2 de Gobiernos Autónomos Descentralizados**

Señor Ingeniero  
Jorge Antonio Villarreal Chalán  
**Subsecretario de Relaciones Fiscales**

Señora  
Alexandra de las Mercedes Guacho Ñacato  
**Asistente de Centro de Servicios**

cmcm



Firmado electrónicamente por:  
**DANIELA MACARENA  
MORENO PLACENCIA**

**Universidad Nacional de Loja**

**Encuesta Maestría en Derecho Laboral y Seguridad Social**

**Título:** Necesidad de Reformar la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas respecto del dictamen del Ministerio de Finanzas para la celebración de contratos colectivos o actas transaccionales que ocasionan vulneración de derechos laborales.

**Objetivo general:** Analizar la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas respecto al dictamen del Ministerio de Finanzas para la celebración de contratos colectivos o actas transaccionales que ocasionan vulneración de derechos laborales.

**Definición de contrato colectivo:** Conforme el artículo 220 del Código del Trabajo lo define como: “Art. 220 Contrato colectivo.- Contrato o pacto colectivo es el convenio celebrado entre uno o más empleadores o asociaciones empleadoras y una o más asociaciones de trabajadores legalmente constituidas, con el objeto de establecer las condiciones o bases conforme a las cuales han de celebrarse en lo sucesivo, entre el mismo empleador y los trabajadores representados por la asociación contratante, los contratos individuales de trabajo determinados en el pacto. El contrato colectivo ampara a todos los trabajadores de una entidad o empresa sin ningún tipo de discriminación sean o no sindicalizados.”

**Duración del contrato colectivo:** Conforme el artículo 239 del Código del Trabajo establece que el contrato colectivo puede celebrarse: 1. Por tiempo indefinido; 2. Por tiempo fijo; y, 3. Por el tiempo de duración de una empresa o de una obra determinada.

**Contexto:** El artículo 56 literal a de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas establece que: para la celebración de contratos colectivos o actas transaccionales, ...el Ministerio de Finanzas y Crédito Público cumplirán obligatoriamente las siguientes reglas: a) El Ministerio de Finanzas y Crédito Público, en un plazo no mayor de treinta (30) días, dictaminará obligatoriamente sobre la disponibilidad de recursos financieros suficientes para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales que signifiquen egresos, que se pacten en los contratos colectivos de trabajo y actas transaccionales. La institución del Estado deberá demostrar documentadamente el origen de los fondos con los cuales financiará los incrementos salariales a convenirse con la organización laboral. Se prohíbe que el financiamiento se haga con ingresos temporales. Se tendrá como inexistente y no surtirá ningún efecto legal el contrato colectivo de trabajo o el acta transaccional que se celebre sin el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

El Acuerdo Ministerial 184, instructivo presentación suscripción contratos colectivos trabajo, en su artículo 17 respecto del informe del Ministerio de Finanzas regula que: “Dentro del término de cuarenta y ocho horas de recibido el texto definitivo del Contrato Colectivo, remitido por cualquiera de las partes; o, previo a dictarse el fallo, conjuntamente con los cuadros valorativos, el o la Directora Regional del Trabajo, remitirá la documentación al Ministerio de Finanzas para que emita el dictamen correspondiente, dentro del término de quince días conforme a lo dispuesto en el Art. 28 de la Ley de Modernización.”

1. Considera usted que Ley para la reforma de las finanzas públicas, respecto de la disponibilidad de fondos para cubrir los incrementos salariales, en contratos colectivos o actas transaccionales, es restrictiva de derechos y contraria a la Constitución, considerando que, desde la presentación de los contratos colectivos hasta la suscripción, después de un desgaste procesal administrativo, se exija como obligación el dictamen del Ministerio de Finanzas.

SI ( )

NO ( )

Argumente su respuesta:

---

2. Considera usted que el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas, como requisito adicional para la suscripción de contratos colectivos o actas transaccionales, contenido en el artículo 56 literal a) de la Ley para la reforma de las finanzas públicas, vulnera el principio de jerarquía normativa.

SI ( )

NO ( )

Argumente su respuesta:

---

3. Considera usted que los derechos laborales y conquistas alcanzadas en contratos colectivos por los trabajadores, se verían afectados si el Ministerio de Finanzas no dictamina de manera favorable, considerando que los contratos tienen tiempo de vigencia para su revisión y nueva suscripción.

SI ( )

NO ( )

Argumente su respuesta:

---

4. Considera usted que el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas como requisito previo a la suscripción de contratos colectivos o actas transaccionales, es una norma regresiva e impide la negociación colectiva

SI ( )

NO ( )

Argumente su respuesta:

---

5. Considera usted que el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas vulnera los principios laborales de progresividad, irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos laborales colectivos.

SI ( )

NO ( )

Argumente su respuesta:

---

6. Considera usted pertinente reformar o eliminar el artículo 56 literal a de la Ley para la reforma de las finanzas públicas.

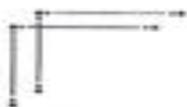
SI ( )

NO ( )

Argumente su respuesta:

---

## Anexo 4 Evidencia de aplicación de la encuesta



**UNL**

Universidad  
Nacional  
de Loja



### **Encuesta Maestría en Derecho Laboral y Seguridad Social de la Universidad Nacional de Loja**

**Título:** Necesidad de Reformar la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas respecto del dictamen del Ministerio de Finanzas para la celebración de contratos colectivos o actas transaccionales que ocasionan vulneración de derechos laborales.

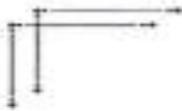
**Objetivo general:** Analizar la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas respecto al dictamen del Ministerio de Finanzas para la celebración de contratos colectivos o actas transaccionales que ocasionan vulneración de derechos laborales.

**Definición de contrato colectivo:** Conforme el artículo 220 del Código del Trabajo lo define como: "Art. 220 Contrato colectivo.- Contrato o pacto colectivo es el convenio celebrado entre uno o más empleadores o asociaciones empleadoras y una o más asociaciones de trabajadores legalmente constituidas, con el objeto de establecer las condiciones o bases conforme a las cuales han de celebrarse en lo sucesivo, entre el mismo empleador y los trabajadores representados por la asociación contratante, los contratos individuales de trabajo determinados en el pacto. El contrato colectivo ampara a todos los trabajadores de una entidad o empresa sin ningún tipo de discriminación sean o no sindicalizados."

**Duración del contrato colectivo:** Conforme el artículo 239 del Código del Trabajo establece que el contrato colectivo puede celebrarse: 1. Por tiempo indefinido; 2. Por tiempo fijo; y, 3. Por el tiempo de duración de una empresa o de una obra determinada.

**Contexto:** El artículo 56 literal a de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas establece que: para la celebración de contratos colectivos o actas transaccionales, ... el Ministerio de Finanzas y Crédito Público cumplirán obligatoriamente las siguientes reglas: a) El Ministerio de Finanzas y Crédito Público, en un plazo no mayor de treinta (30) días, dictaminará obligatoriamente sobre la disponibilidad de recursos financieros suficientes para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales que signifiquen egresos, que se pacten en los contratos colectivos de trabajo y actas transaccionales. La institución del Estado deberá demostrar documentadamente el origen de los fondos con los cuales financiará los incrementos salariales a convenirse con la organización laboral. Se prohíbe que el financiamiento se haga con ingresos temporales. Se tendrá como inexistente y no surtirá ningún efecto legal el contrato colectivo de trabajo o el acta transaccional que se celebre sin el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

El Acuerdo Ministerial 184, instructivo presentación suscripción contratos colectivos trabajo, en su artículo 17 respecto del informe del Ministerio de Finanzas regula que: "Dentro del término de cuarenta y ocho horas de recibido el texto definitivo del Contrato Colectivo, remitido por cualquiera de las partes; o, previo a dictarse el fallo, conjuntamente con los cuadros valorativos, el o la Directora Regional del Trabajo, remitirá la documentación al Ministerio de Finanzas para que emita el dictamen correspondiente, dentro del término de quince días conforme a lo dispuesto en el Art. 28 de la Ley de Modernización."



unl

Universidad Nacional de Loja



1. Considera usted que Ley para la reforma de las finanzas públicas, respecto de la disponibilidad de fondos para cubrir los incrementos salariales, en contratos colectivos o actas transaccionales, es restrictiva de derechos y contraria a la Constitución, considerando que, desde la presentación de los contratos colectivos hasta la suscripción, después de un desgaste procesal administrativo, se exija como obligación el dictamen del Ministerio de Finanzas.

SI (  )

NO (  )

Argumente su respuesta:

Porque la DT. también el código del trabajo garantiza el derecho a la celebración de la contratación colectiva, lo mismo que no puede estar supeditada a un informe del Ministerio de Finanzas

---

---

---

---

2. Considera usted que el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas, como requisito adicional para la suscripción de contratos colectivos o actas transaccionales, contenida en el artículo 66 literal a) de la Ley para la reforma de las finanzas públicas, vulnera el principio de jerarquía normativa.

SI (  )

NO (  )

Argumente su respuesta:

Porque el código del trabajo establece en forma imperativa la obligación de celebrar contratos colectivos y lo mismo no puede estar supeditada a un informe del Ministerio de Finanzas

---

---

---

---



UNL

Universidad Nacional de Loja

3. Considera usted que los derechos laborales y conquistas alcanzadas en contratos colectivos por los trabajadores, se verían afectados si el Ministerio de Finanzas no dictamina de manera favorable, considerando que los contratos tienen tiempo de vigencia para su revisión y nueva suscripción.

SI ( X )

NO ( )

Argumente su respuesta:

Se ven afectados por: el trámite burocrático y por una reglamentación equivocada de que no existen las necesarias comisiones suficientes, derivándose de esta manera los tratados y convenios internacionales

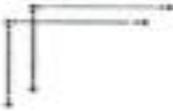
4. Considera usted que el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas como requisito previo a la suscripción de contratos colectivos o actas transaccionales, es una norma regresiva e impide la negociación colectiva

SI ( X )

NO ( )

Argumente su respuesta:

Por que este dictamen entorpece la celebración de los contratos colectivos garantizada en convenios de la OIT, la Constitución de la República y el Código del Trabajo



unl

Universidad Nacional de Loja



5. Considera usted que el dictamen obligatorio del Ministerio de Finanzas vulnera los principios laborales de progresividad, irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos laborales colectivos.

SI ( X )

NO ( )

Argumente su respuesta:

Porque ninguna norma legal puede menoscabar los derechos del trabajador que son irrenunciables e intangibles

---

---

---

---

---

---

6. Considera usted pertinente reformar o eliminar el artículo 56 literal a de la Ley para la reforma de las finanzas públicas.

SI ( X )

NO ( )

Argumente su respuesta:

Esta disposición debe ser expulsada del ordenamiento jurídico porque constituye una traba para la celebración de la Contratación colectiva

---

---

---

---

---

---

## Anexo 5 Designación del director del trabajo de titulación



UNL

Universidad  
Nacional  
de Loja

POSGRADO

Maestría en  
Derecho Laboral  
y Seguridad Social

Memorando. Nro. -DESIG- DIRECTOR/A – MDLSS -FJSA-UNL-002-2023  
Loja, 08 de noviembre de 2023

**PARA:** Diego Fernando Pineda Arévalo, Mgtr.  
**DOCENTE DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA**

**ASUNTO:** Designación de Director/a de trabajo de titulación

De mi consideración:

En atención a la solicitud de fecha 06 de noviembre de 2023, el profesional Azanza González Darwin Geovanny, estudiante de segundo ciclo, de la **Maestría en Derecho Laboral y Seguridad Social**; con base a las atribuciones establecidas en el Art. 50 del Estatuto Orgánico de la UNL; y, en la parte pertinente de los Arts. 225 y 228 del Reglamento de Régimen Académico de la UNL me permito designar a usted **DIRECTOR** del trabajo de titulación denominado: "Necesidad de Reformar la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas respecto del dictamen del Ministerio de Finanzas para la celebración de contratos colectivos o actas transaccionales que ocasionan vulneración de derechos laborales" y a la vez autorizo su ejecución.

El docente designado deberá observar la parte pertinente del Art. 228 del RRA-UNL que textualmente señala: "El director del trabajo de integración curricular o de titulación será responsable de asesorar y monitorear con pertinencia y rigurosidad científico-técnica la ejecución del proyecto y de revisar oportunamente los informes de avances, los cuales serán devueltos al aspirante con las observaciones, sugerencias y recomendaciones necesarias para asegurar la calidad de la investigación. Cuando sea necesario, visitará y monitoreará el escenario donde se desarrolle el trabajo de integración curricular o de titulación".

Considérese que para la presentación del informe del trabajo de titulación se observe lo establecido en el Art. 229 del Reglamento de Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, y la "Guía para la Escritura y Presentación del Informe de Trabajo de Integración Curricular o de Titulación".

Particular que pongo en su conocimiento para los fines legales pertinentes.

Atentamente,



098 053 2618

José Luis Ríos Zaruma, Mgtr.  
**DIRECTOR MAESTRÍA DE DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL**

JLR/BNMP  
c.c. Maestrante  
Archivo del programa  
Expediente estudiante

maestria.dlss@unl.edu.ec  
098 053 2618

Educamos para Transformar

Anexo 6 Certificado del Resumen (Abstract) del trabajo de titulación



**Juan Pablo Ordóñez Salazar**  
**CELTA-Certified English Teacher,**  
**traductor e intérprete.**

Certificación de traducción al idioma inglés.

JUAN PABLO ORDÓÑEZ SALAZAR.  
CELTA-certified English teacher, traductor e intérprete.

CERTIFICA:

Que el documento aquí compuesto es fiel traducción del idioma español al idioma inglés, del resumen de tesis titulado: **“Necesidad de Reformar la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas respecto del dictamen del Ministerio de Finanzas para la celebración de contratos colectivos o actas transaccionales que ocasionan vulneración de derechos laborales”**, de autoría del estudiante Darwin Geovanny Azanza González, con número de cédula 1103984637, estudiante de la Maestría de Derecho Laboral y Seguridad Social de la Facultad Jurídica, Social y Administrativa de la Universidad Nacional de Loja.

Lo certifico en honor a la verdad, y autorizo al interesado hacer uso del presente en lo que a sus intereses convenga.

Loja, 14 de diciembre del 2023



110360109-0

JUAN PABLO

ORDÓÑEZ SALAZAR

CELTA

Firmado digitalmente por

110360109-0 JUAN PABLO

ORDÓÑEZ SALAZAR

Fecha: 2023.12.14

10:58:17 -0500

Juan Pablo Ordóñez Salazar

DNI: 110360109-0

Código de Perito de la Judicatura: 12298374

**CELTA – CERTIFIED ENGLISH TEACHER, TRADUCTOR E INTÉRPRETE**

bloorsal@gmail.com | 099-429-0147 | 717-53 Miguel Morelos St., Loja- EC 110111

## **ABSTRACT**

The main objective of this research was to analyze the Law for the Reform of Public Finances regarding the opinion of the Ministry of Finance for the celebration of collective contracts or settlement agreements that result in the violation of labor rights, causing an impact on collective labor principles such as progressiveness, normative hierarchy, non-waivability, labor inviolability, and non-restriction. The research approached, from a legal, doctrinal, and jurisprudential perspective, collective labor contracts, settlement agreements, and their guiding principles, as well as their impact on negotiations. However, through the Law for the Reform of Public Finances, the legislator has stipulated the mandatory opinion of the Ministry of Economy and Finance on the availability of economic resources that entail expenditures in public sector institutions as a prerequisite for the signing of collective labor contracts and settlement agreements.

Despite the recognition of collective labor rights at the supranational and constitutional levels, the research, conducted through surveys, jurisprudence, doctrine, and comparative regulations, determined that in our country, a limit has been imposed on the negotiation of collective labor contracts and settlement agreements in the public sector. The examined norm restricts the full exercise of labor rights and principles as a privileged system governing collective bargaining. Scientific, analytical, exegetic, hermeneutic, and synthetic methods were employed, yielding one of the most relevant results: the analyzed norm restricts collective labor rights recognized at the national and supranational levels, affecting the principle of normative hierarchy and preventing the equal application of labor principles in collective bargaining due to the intervention of a third party.

**Keywords:** principles, progressiveness, non-waivability, labor inviolability, privileged system.