

**LEGISLACION LABORAL ECUATORIANA
VISTA POR LOS TRABAJADORES**

PRESENTACION

Por el Dr. Jorge W. Cevallos Salas

En los primeros meses de este año fui informado que se preparaba esta publicación. El c. José A. Chávez me expresó entonces que aparecería, después de un tiempo, *CUADERNOS SINDICALES*, con el propósito de que las bases de la CEOSL contaran con un instrumento de ayuda teórica en su lucha cotidiana. Y gentilmente pidió mi opinión.

En atención a su requerimiento, expresé al c. Chávez mi aplauso por la iniciativa. Le manifesté, con la mayor sinceridad, que la publicación que se preparaba, al hacerse realidad, constituiría el inicio de una nueva etapa de la CEOSL. ¡Sus bases, al encontrarse en condiciones de usar un instrumento de esta clase, en su lucha diaria —sacrificada pero hermosa por los objetivos que persigue—, tendrían la posibilidad de obtener mejores triunfos!

He recordado hoy este hecho por dos razones: primera, porque la publicación es una realidad; y segunda, porque se me ha distinguido solicitándome estas palabras de presentación.

He pensado, y mucho, sobre la razón de haberseme escogido para hacer la presentación de *CUADERNOS SINDICALES*. Me he planteado numerosas hipótesis. Al final, he creído que hay una: mi posición firme, irreductible, de toda la vida, junto a la clase trabajadora. Si estoy en lo cierto, gracias, infinitas gracias, por contármeme entre sus miembros.

El trabajador ecuatoriano que milita en las centrales nacionales de trabajadores que conforman el FUT —no aquel que está fuera de estas centrales por comodidad o por otros motivos, entre los cuales bien puede caber el oportunismo—, quiere, ansía diré mejor, una nueva sociedad. Por eso su lucha no se dirige tan sólo a la obtención de conquistas sindicales. Va a la implantación de la auténtica justicia social. Por eso es odiada por la oligarquía. Por eso es temida por el régimen, representante de la oligarquía. Pero por eso mismo es aplaudida por el auténtico pueblo.

La lucha de este trabajador ecuatoriano tiene, pues, dos formas: una, sindical, consistente en alcanzar el cumplimiento del derecho laboral y su perfeccionamiento; y, dos, consistente en implantar una nueva sociedad. Este volumen de *CUADERNOS SINDICALES* va a facilitar esa lucha, en su primera forma. A quien se inicia, le va a enseñar lo que es el derecho laboral. A quien se inició hace mucho o hace poco, le va a posibilitar su cimentación. Y a los dos, les va a servir para consulta. Estoy seguro, por lo tanto, que es una publicación que da inicio a una nueva etapa de la CEOSL.

Este volumen de *CUADERNOS SINDICALES* contiene artículos relativos a importantes aspectos del derecho laboral, todos escritos con sencillez. Van a ser leídos con avidez, evidentemente. Y van a ser grandemente eficaces para la causa sindical. Bien por ello. Y bien, desde ya, por los otros artículos, que conformarán los volúmenes futuros de *CUADERNOS SINDICALES*.

¿Qué es el derecho?

Vulgarmente se considera el derecho como sinónimo de fuerza o de poder, y como acción que se tiene sobre una persona o cosa.

Etimológicamente, el vocablo derecho proviene del latín *rectum*, *directum*, *dirigere*, *regere*, que, a su vez, vienen del sánscrito *ri*, que significa guiar, apacentar, regir, gobernar, que se hallan en consonancia con la organización patriarcal de los primitivos pueblos arios, en los que el patriarca (jefe supremo de la tribu que gobernaba y regía) era al propio tiempo el encargado de apacentar y guiar los ganados, que constituían la riqueza principal.

Yus, voz que equivale a derecho, tiene también origen sánscrito, pues proviene de *yu* que significa unir, enlazar. Y se dice que equivale, porque, según algunos, el derecho es lazo que une a los hombres ligando sus voluntades.

Como se ve, el significado etimológico confirma el significado vulgar, ya que se considera el derecho como la colección de principios, de preceptos y de reglas a que están sometidos los hombres en toda sociedad civil, para que vivan conforme a la justicia, y a cuya observancia pueden ser compelidos por la fuerza.

Hay quienes expresan que Dios creó al hombre y le impuso fines que cumplir, entre los que se cuentan la sociedad, la correlación. Para cumplir los fines, agregan, existen las reglas o normas, que son las que forman el derecho, el que, por lo mismo, es el conjunto de facultades y deberes del hombre

y de normas que los regulan, para alcanzar el fin humano social. Quienes ésto sostienen, dicen que aquello se comprueba porque en los primeros tiempos el derecho estuvo confundido con la religión y, por tanto, con la moral.

Gumercindo de Azcárate, aceptando lo anterior, dice que el derecho “se nos ofrece en la vida, no como fin, sino como medio para realizar fines”. Y añade: “El derecho es el conjunto o sistema de condiciones temporales y libres para que sea posible el cumplimiento del destino humano en la tierra”.

Hay quienes sostienen, por otra parte, que existe un orden admirable en la sociedad, para reparar perturbaciones —declaran— es que hay el derecho, el cual en consecuencia, viene a decir ordenación a las relaciones esenciales derivadas del orden social impuesto por las deficiencias y excelencias de la humana naturaleza. Coinciden con los anteriores, por aquello de que el derecho es conjunto de medios (facultades, deberes y normas para ejercitar aquellas y cumplir éstos) precisos para mantener el orden en las relaciones esenciales a la consecución del fin que ha sido señalado a la naturaleza humana.

Inteligencias actuales, de este preciso momento histórico, tienen un nuevo concepto de derecho, un concepto que fluye de la realidad misma. Para estas inteligencias, el derecho es el conjunto de disposi-

ciones y leyes del Estado que de una manera definitiva regulan las relaciones entre los hombres (las relaciones de propiedad sobre los medios de producción, distribución e intercambio). El derecho es la voluntad de la clase dominante en una sociedad determinada, erigida en ley del Estado.

El derecho que corresponde a la sociedad burguesa, o derecho burgués, fue caracterizado por Marx y Engels —esos dos colosos del pensamiento moderno que tienen permanentemente inquietos a los patronos— con las siguientes palabras: “... vuestro derecho no es sino la voluntad de vuestra clase erigida en ley, voluntad cuyo contenido está determinado por las condiciones materiales de existencia de vuestra clase”.

La caracterización marxista del derecho burgués es el punto de partida para la comprensión de la naturaleza y contenido de todo derecho. El marxismo enseña que el derecho y las relaciones económico-sociales se rigen por las condiciones materiales de existencia de la clase dominante.

Cualquiera que sea la concepción que se tenga de derecho, es lo cierto que hay un derecho subjetivo y un derecho objetivo. El primero es la facultad moral e inviolable de hacer todo aquello que conduzca a la consecución del fin humano social y de no hacer lo opuesto a esa consecución. El segundo, es

la norma o conjunto de normas reguladoras del ejercicio de las facultades y del cumplimiento de los deberes que integran el derecho subjetivo.

Junto a los dos derechos enunciados, es posible colocar, también, otros derechos: 1) el derecho natural, que se caracteriza porque el legislador es el mismo Dios, quien lo impuso en el corazón de todos los hombres, lo que reconocen todos los pueblos de la tierra; 2) el derecho positivo, que se presenta concretamente determinado, puesto en la vida real, comprendiendo concepciones más estrechas del fin y relaciones humanas que, por no alcanzar un perfecto conocimiento del hombre en la complejidad de la naturaleza, producen un organismo de reglas jurídicas; 3) el derecho transitorio, que es el que se dicta para resolver el problema de cual ley rige: si la anterior o la posterior; 4) el derecho supletorio, que se admite para suplir los vacíos del derecho posterior; etc. etc.

De caso pensado, no quiero analizar los derechos que acabo de dar. No interesan en este momento. Por eso, me limitaré a expresar que el derecho —sea cual sea el concepto que se tenga— ha seguido un desarrollo. En la edad primera, se confunde ciertamente con la religión, y se caracteriza por ser familiar, religioso y simbólico. En la edad se-

gunda, que comprende al de los pueblos orientales hasta el romano, se rompe la unidad religiosa, dando paso a los conceptos de libertad, de ciudadanía y de familia. En la edad tercera, toma los principios altruistas del cristianismo, pero no los cumple, o los cumple sólo en parte, produciendo las más monstruosas contradicciones que tienen al hombre víctima del propio hombre. Y hay una edad cuarta, que empieza a vivir una parte de la humanidad, justamente la parte que tiene en constante tensión a lo que conocemos como Occidente: es la edad del derecho socialista.

Digo que el derecho ha seguido un desarrollo. Y me ratifico, poniendo como prueba, al efecto, las cuatro edades mencionadas. Pero este desarrollo no se ha producido sin causa, espontáneamente. Todo lo contrario: se ha producido merced a la acción de los hombres y de los pueblos, especialmente de aquellos que algunos llaman “de abajo”, seguramente porque carecen de bienes económicos y se hallan alejados del Poder, pero que en realidad son “de arriba”, porque constituyen el sector de humanidad que crea, que hace la riqueza.

El derecho tiene varias ramas. Entre éstas se cuenta el derecho laboral, derecho obrero o derecho del trabajo, al que voy a referirme inmediatamente.

Qué es el Derecho Laboral

Se dice que el derecho obrero o del trabajo, o derecho laboral, no es más que rama desprendida del derecho industrial y que tiene marcado carácter social. Y se agrega que comprende la regulación de las relaciones entre patronos y obreros, nacidas a consecuencia del contrato de trabajo y del mandato retribuído.

Para comprender mejor lo que es el derecho laboral, diré algo acerca del trabajo.

Marx afirmaba que “el trabajo es primordialmente un proceso que se da en la relación del hombre con la Naturaleza, en el cual el hombre determina, regula y controla las reacciones materiales entre sí y la Naturaleza”. Y afirmaba con razón, porque, en efecto, el hombre, al ejercer su acción sobre la Naturaleza exterior, la modifica y se modifica a sí mismo. Al cambiar la forma de lo que está dado por la Naturaleza, el hombre realiza su objetivo en forma consciente, adapta las cosas a las necesidades humanas. Por eso, al término del proceso del trabajo se obtiene un resultado que antes de comenzarlo ya se tenía idealmente, es decir ya estaba en la imaginación del trabajador.

El hombre, al gastar útilmente su fuerza de trabajo, cuyo proceso de desgaste es el trabajo mismo, em-

plea productivamente un trabajo. Por eso, se habla de trabajo productivo.

Lo dicho ayuda a comprender por qué se expresa que el proceso de trabajo implica tres momentos obligatorios: 1) la actividad útil del hombre, o trabajo propiamente dicho; 2) el objeto del trabajo; y, 3) los instrumentos de producción, con los cuales el hombre actúa sobre el objeto del trabajo. Y ayuda a comprender, también, por qué decía Marx que “durante su proceso, el trabajo pasa constantemente de la forma de actuación a la de ser, de la forma de movimiento a la de un objeto”.

El trabajo es, sin lugar a dudas, la condición primera y fundamental de la existencia humana, que no sólo suministra al hombre los medios de existencia necesarios, sino que crea al propio hombre. “Procediendo de los monos antropoides —se declara—, el hombre, gracias al trabajo, se separó del mundo animal”.

Engels, refiriéndose a lo que es, en su esencia, el trabajo, decía: “El animal sólo *utiliza* a la Naturaleza y produce en ella modificaciones sólo por su presencia; el hombre somete a la Naturaleza al servicio de sus fines: la *domina*. Y ésta es la diferencia esencial y decisiva entre el hombre y los demás animales, y es a su vez el trabajo y el que determina esta diferencia”.

En las diversas formaciones económico-sociales, el trabajo se manifiesta de distinto modo. Bajo el régimen del comunismo primitivo existe el trabajo común, colectivo, y la propiedad común sobre los medios de producción y sobre los resultados del trabajo. No existe la explotación del trabajo ajeno. En cambio, en todas las formaciones económico-sociales de clases antagónicas (régimen esclavista, régimen feudal, régimen capitalista), el trabajo del esclavo, del siervo, del obrero, está sujeto a una cruel explotación, que bajo el régimen capitalista alcanza su punto culminante.

La explotación del trabajo alcanza su punto culminante bajo el capitalismo, porque la división del trabajo obtiene su pleno desarrollo. Por tanto, atando al obrero por toda la vida a la producción mediante una operación simple cualquiera, transformándolo en un obrero parcial, y con la aparición de las máquinas en un apéndice de éstas, el trabajo nulita y deforma al hombre espiritual y físicamente. Si bajo el feudalismo la disciplina del trabajo se sostiene a latigazos, bajo el capitalismo el látigo del hambre la mantiene entre los esclavos asalariados. De ahí que, con razón, se afirma que el trabajo bajo el capitalismo, en lugar de ser una fuente de alegría, una necesidad vital, es para el obrero una maldición: le chupa la sangre y le exprime el cerebro.

Para aliviar, siquiera en parte, la tremenda situación del trabajador,

es que surgió el derecho laboral, esto es, el conjunto de normas, de leyes reguladoras de las relaciones entre patronos y trabajadores. Manifiesto “para aliviar, siquiera en parte”, porque es incuestionable que sólo la revolución socialista es capaz de emancipar el trabajo del obrero de la explotación. “Sólo bajo el socialismo, el trabajo obtiene su verdadera misión: la de servir no sólo de fuente de existencia, sino también de fuente de placer, de inspiración creadora”.

Todos hemos oído decir que el socialismo parte del principio “de cada uno, según su capacidad; a cada uno, según su trabajo”. Esto significa que bajo el socialismo el trabajo es el criterio máximo para apreciar la actividad de cada miembro de la sociedad socialista. “La misma cantidad de trabajo que ha dado a la sociedad en una forma, se la reintegra en otra forma”, expresaba Marx. Pero este criterio apreciativo sólo es aplicable a la etapa socialista, pues, para realizar la transición del socialismo a la fase superior, el comunismo, para destruir definitivamente el contraste entre el trabajo intelectual y el manual, y la sumisión esclavista del hombre a la división del trabajo, éste debe ser tan altamente productivo que asegure a la sociedad la abundancia de objetos de consumo. Entonces, y sólo entonces, podrá la sociedad abolir el trabajo como escala de valuación de la actividad

de sus miembros e inscribir en su bandera: "de cada uno, según su capacidad; a cada uno, según su necesidad".

Nuestro derecho laboral

Antes de la conquista del Incario, los pueblos de lo que hoy es el Ecuador se desenvuelven bajo el sistema del *ayllu*, de carácter económico y de trabajo. No es acertado hablar de legislación alguna, sino de costumbres relativas a un modo de existencia. Inicialmente las ocupaciones no van más allá de la provisión de alimentos para la comunidad, es decir, pastoreo y caza, y a veces guerra, cuando es preciso tomarlos de otros. Después las ocupaciones se relacionan con el suelo que se posee, esto es, agricultura y labores conexas. Posteriormente, con el empleo de herramientas, las ocupaciones son, además de agrícolas, cría de animales y ejercicio de oficios. Nace el cambio de productos, al principio entre comunidades y luego entre personas y, con éste, el sentido de propiedad privada.

Durante el Incario hay una legislación. Pero es una legislación reguladora de la explotación de la tierra y del hombre para el Inca y su organización social. La tierra se divide en tres porciones (del Inca y la Nobleza, del Sol y del Pueblo), y las labores de los súbditos se refieren al *ayllu* (trabajo para alimentar a inválidos, niños y huérfanos), a la

minga, (trabajo colectivo destinado a realizar obras públicas), a la *mita* o *turno* (trabajo por determinado número de individuos y tiempo para la tala de bosques, cultivo de la coca y su elaboración) y al tejido. Tan compleja organización tierra-labor crea un aparato administrativo amplio, desde el *chunca camayoc* (especie de jefe de diez familias) hasta el *tugicruc* (inspector general) de un *suyo*, esto es, de una de las provincias en que se dividió el Incario), pasando por el *amauta quipo camayoc* (especie de virrey, encargado de asistir al Inca y de vigilar el cumplimiento de sus órdenes).

Legislación colonial

Durante la Colonia rige en América Española la legislación expedida por el Rey, pero a condición de que favorezca al colonizador o no afecte mayormente sus intereses.

La tierra es objeto de apropiación particular, de parte del conquistador, merced a las llamadas "capitulaciones", bendecidas por el Papa. Y el indio fue sometido gracias al "requerimiento". Así, en las zonas costeras surge la *plantación*, forma de aprovechamiento extensivo, al máximo, sin consideración para la vida y la condición humana, y en las zonas altas surge la *hacienda*, forma de aprovechamiento menos duro. Y con el tiempo, de la conquista surge una jerarquía social

bastante complicada: españoles nacidos en España, españoles nacidos en América, mestizos de distintos cruces y recruces, indios, negros esclavos, etc., cada uno de ellos sujeto de derechos y publicaciones, o simplemente de lo uno o de lo otro.

El trabajo se regula a través del *repartimiento*, de la *encomienda*, de la *reducción*, de la *mita*, del *concertaje*, según el espacio y el tiempo.

Corresponde a la Colonia una amplia legislación de carácter laboral para América. Forma parte de un gran conjunto de órdenes reales conocido como Legislación de Indias. De esa amplia legislación de carácter laboral, por lo menos 125 órdenes reales se refieren a lo que es hoy el Ecuador. Allí se recomienda el buen tratamiento de los indios, se reconoce su condición de seres humanos, se manda remunerar su trabajo, se prohíbe llevarlos de zonas frías a calientes y viceversa, se permite el comercio de lo que produzcan, se les exime total o parcialmente el pago de derechos y tributos, que la pesquería se haga con negros y no con indios, bajo pena de muerte; que los obreros trabajen ocho horas diarias, etc. Y allí se establece el control de lo ordenado, a través del virrey, del visitador, del audiencia, del gobernador y otros "justicias".

La Independencia

El 10 de Agosto de 1809, los Diputados del Pueblo de Quito suscriben una Acta, en la que, después de declarar de "haber cesado en sus funciones los Magistrados", se procede a elegir y nombrar "una Junta Suprema que gobernará interinamente" bajo la Presidencia del Marqués de Selva Alegre, la que debía sostener "la pureza de la religión, los derechos del Rey y los de la Patria". Esta Acta se inspira en las ideas de Espejo, pero de momento no toca la realidad económico social.

Liquidado el movimiento emancipador de 1809, corresponde a España regular la vida de su Colonia de América. Pero temerosa de nuevos alzamientos, cree que puede mantener el orden y la paz con dádivas paternalistas. Por eso, el 10 de enero de 1815, don Fernando VII manda "que los americanos puedan ser colocados en España en toda clase de dignidades y empleos, así eclesiásticos como civiles y militares, que los merezcan por sus méritos, conocimientos y circunstancias".

El movimiento emancipador no cesa. En 1820, 1821 y 1822, varios sectores de lo que es hoy el Ecuador proclaman su independencia y pasan a formar parte de la República de Colombia, creada por Bolívar. La Constitución Política de Colombia, expedida en Cúcuta el

30 de agosto de 1821, es el estatuto fundamental de esta tierra nuestra. Su Art. 178, mediante el cual se declara que “ningún género de trabajo, de cultura, de industria, o de comercio, será prohibido a los colombianos”, y las normas consagradorias de las libertades públicas contenidas en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 26 de agosto de 1789, fruto de la Revolución Francesa, están demostrando el carácter burgués de la lucha.

El 13 de mayo de 1830, una Junta de Notables de Quito crea el Estado Federal del Ecuador, el que se amplía los días siguientes por los pronunciamientos análogos de otras Juntas de Notables de Guayaquil, Cuenca, Loja y otros lugares. Y el 11 de setiembre de ese año se expide en Riobamba la Ley Fundamental del nuevo Estado, mediante la cual se declara, de manera solemne, que este Estado se confedera “con los demás Estados de Colombia para formar una sola nación con el nombre de República de Colombia”. La Ley Fundamental de Riobamba es denominada, por lo mismo, “Constitución del Estado del Ecuador en la República de Colombia”.

Esta Constitución consagra, en su Art. 62, que “nadie puede ser privado de su propiedad, ni está aplicada a ningún uso público sin su consentimiento y sin recibir justas compensaciones a juicio de buen varón” que “nadie está obligado a prestar

servicios personales que no estén prescritos por la ley” y que todos pueden ejercer libremente cualquier comercio o industria que no se oponga a las buenas costumbres”. Se establece, pues, que la obligatoriedad de prestar servicios nace de la ley y no de la arbitrariedad del Estado o de otras personas.

La República

El Ecuador surge como República el 30 de julio de 1835, al expedirse en Ambato la Constitución. En su Art. 98 consagra más o menos el mismo principio del Art. 62 de la Constitución del Estado del Ecuador en la República de Colombia, el que es confirmado en fechas siguientes por leyes secundarias y órdenes del Ejecutivo, consistentes en Mensajes del Presidente Don Vicente Rocafuerte y circulares de su Ministro de lo Interior.

Hasta 1860, la situación indicada no cambia mayormente. Es interesante anotar, sin embargo, que la Convención de Cuenca, reunida después de echar del Poder al floreanismo, expidió la Ley de Procedimiento Civil, el 3 de febrero de 1846, cuyo Capítulo 1º reguló el orden de observancia de las leyes existentes, así: 1º. Las leyes y decretos expedidos o que en lo sucesivo expidiere el poder legislativo; 2º. Las pragmáticas, cédulas, órdenes, decretos y ordenanzas del gobierno

español, sancionados hasta el 18 de marzo de 1808 que estaban en observancia bajo el mismo gobierno español, en el territorio que forma hoy la República; 3º. Las de la recopilación de Indias; 4º. Las de la nueva recopilación de Castilla; y 5º. Las de las siete partidas.

El 1º de enero de 1861 empezó a regir el Código Civil, expedido el 21 de noviembre de 1857. Como consecuencia de este hecho, de acuerdo con su artículo final quedaban “derogadas, aun en la parte que no fueren contrarias a él, las leyes preexistentes sobre todas las materias que en él se traten”, no obstante lo cual “las leyes preexistentes sobre la prueba de las obligaciones, procedimientos judiciales, confección de instrumentos públicos y deberes de los escribanos, sólo se entenderán derogadas en lo que sean contrarias a las disposiciones de este Código”.

El Código Civil de 1861, el primero de la República, en el Libro IV, Título XXVI, “Del contrato de arrendamiento”, después de tratar del arrendamiento de cosas, de casas y de predios rústicos, se refiere, en el párrafo 7º., al “arrendamiento de criados domésticos y jornaleros”. En los nueve artículos de que consta este párrafo se define el contrato de arrendamiento de criados domésticos y jornaleros, el tiempo de duración, la forma de terminar, las indemnizaciones que el trabajador estaba obligado a satisfacer a su patrono y éste a aquél en

ciertos casos, y; algo increíble en el momento actual! la infalibilidad casi absoluta de la palabra del patrono al necesitarse probar la cuantía del salario, su pago mensual y buenas cuentas. Después, en los párrafos 8º y 9º regula lo concerniente a “Confección de una obra material” y “arrendamiento de servicios inmateriales”, respectivamente.

Con la expedición del primer Código Civil, las relaciones laborales adquieren una característica básica, consistente en que la voluntad de las partes está sobre el texto de la ley, característica propia del derecho común, regulador de la extensión y ejercicio de las facultades particulares de cada uno de los individuos, pero en un marco de libertad casi absoluta. Así se mantiene, con pequeñas variantes, hasta 1925, esto es, hasta que asume todos los poderes el Doctor Isidro Ayora con con el título de Presidente Provisional de la República.

El nuevo Derecho

Luego de creado el Ministerio de Previsión Social y Trabajo, el Doctor Ayora establece el 13 de julio 1926 la Inspección General del Trabajo, dependiente de ese Ministerio, para que cumpla de mejor manera sus deberes, y divide el territorio de la República en cinco zonas, cada una de las cuales queda bajo la jurisdicción de un Inspector General.

Dos días después, el 15 de julio de 1926, crea la Junta Consultiva del Trabajo.

El 29 de julio de 1926, el Doctor Ayora reglamenta la organización y funciones de la Inspección General del Trabajo, estableciendo, por primera vez, la Inspección del Trabajo, su objeto y funciones. El servicio de Inspección del Trabajo tiene por objeto, en síntesis, asegurar la aplicación de las leyes y decretos que se refieren a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio profesional (horas de trabajo, trabajo nocturno, trabajo suplementario, disposiciones relativas a higiene, protección de la salud y seguridad de los trabajadores, sobretodo en las fábricas; indemnizaciones en casos de accidentes de trabajo, y más prescripciones vigentes sobre el contrato de trabajo). Además, se le asigna la tarea de contribuir al desarrollo de la producción, mediante estímulo al obrero, y también influyendo en el patrono, en cuanto sea posible, por medidas conciliatorias y amigables, para la transformación de sus establecimientos, maquinarias, métodos de trabajo y todo lo que signifique bienestar obrero y aumento de la producción.

El reglamento de la Inspección General del Trabajo fija las funciones del Director de Inspectores y de los Inspectores, así como los medios de que podrán valerse para que se cumplan las leyes y decretos sobre asuntos laborales.

La expedición de las normas que menciono cambia, radicalmente, la cuestión laboral. El trabajador no es el individuo que vende su fuerza creadora libremente, vale decir, en las peores condiciones, sino que se halla amparado por el Estado.

A estas normas siguieron otras de beneficio para el trabajador. El 4 de marzo de 1927 se expidió la Ley de Prevención de Accidentes de Trabajo, en la que se ordena a los Inspectores del Trabajo que hagan cumplir a los patronos los mandatos de las autoridades sanitarias y las regulaciones constantes en la propia Ley. El 6 de octubre de 1928 se expidieron seis leyes, todas de singular importancia. La primera fue la Ley sobre Contrato Individual de Trabajo, en la que se fija desde lo que se ha de entender como tal y sus alcances y consecuencias. La segunda fue la Ley de la Duración Máxima de la Jornada de Trabajo y de Descanso Semanal. La tercera fue la Ley sobre el Trabajo de Mujeres y Menores y de Protección a la Maternidad. La cuarta fue la Ley de Desahucio del Trabajo. La quinta fue la Ley sobre Responsabilidad por Accidentes de Trabajo. Y la sexta fue la Ley de Procedimiento para las Acciones Provenientes del Trabajo. En todas estas leyes se da a los Inspectores del Trabajo funciones encaminadas al fiel cumplimiento del objeto para el que fueron establecidas, pero en la última

se concede a su informe previo a todo fallo judicial, la categoría de solemnidad sustancial.

Mediante la Ley de Procedimiento para las Acciones Provenientes del Trabajo se arrebató al Poder Judicial y a las autoridades de policía su función de conocer y resolver las controversias laborales —suscitadas por efecto de la aplicación de las leyes de trabajo, o sobre cumplimiento y terminación de contratos de trabajo, o sobre pago de indemnizaciones legales que se deban por accidentes del mismo, y en general por consecuencia de la relación de trabajo—, ya que se preceptúa que esa función es privativa de los Comisarios de Trabajo.

El derecho laboral ecuatoriano adquiere, así, una fisonomía propia. Ya no es la libertad casi absoluta del Código Civil la que rige el contrato de trabajo, ni es el juez común y la autoridad policial quienes juzgan; ahora es el Estado el que ampara al trabajador, sometiendo a la ley el contrato laboral, y es un juez especial, con criterio social, quien debe juzgar. La Ley de Procedimiento para las Acciones Provenientes del Trabajo establece, para que haya celeridad y acierto en la resolución de las controversias, un mecanismo ágil, esencialmente oral, desde la demanda hasta la sentencia, y para que ésta se ejecute pronto, limita los recursos de manera notable.

La Constitución Política de 1929, votada por la Convención Nacional que convocara el Doctor Ayora para dar término a su gobierno de facto, elevó a la categoría de garantías constitucionales los preceptos básicos del derecho laboral de 1925 en adelante. Se demostraba, así, que fue acertada la actuación del Jefe del Estado.

Durante los gobiernos posteriores a 1929 no hay más novedad que unos cuantos reglamentos o decretos del Doctor José M. Velasco Ibarra y del Ing. Federico Páez, limitativos de los derechos del trabajador, en buena parte, y favorables a éste, en otra parte, manteniendo el criterio de amparo a la parte débil del contrato laboral y la necesidad de una administración de justicia especial.

Corresponde al General Gil Alberto Enríquez Gallo, Jefe Supremo de la República por pocos meses, entre fines de 1937 y agosto de 1938, rectificar ciertos actos del Doctor Velasco Ibarra y del Ing. Páez, mejora acertadamente las normas laborales existentes y propugna la preparación de un Código del Trabajo. De la preparación del Código se encargó el Departamento Jurídico del Ministerio de Previsión Social y Trabajo, a cargo del Doctor Miguel Angel Zambrano, de los Lcdos. Juan Luis Oquendo y Telmo Freire y de empleados menores. El anteproyecto, elaborado por los Lcdos. Oquendo y Freire casi en su totalidad, fue revisado por

distinguidos abogados progresistas y se convirtió en el proyecto que se puso en conocimiento del General Enríquez Gallo. Este, el 5 de agosto de 1938, lo expidió como ley, pero siguió como proyecto hasta el 17 de noviembre de ese año, al haberse promulgado en el Registro Oficial, Nos. 78 al 81, de fechas 14 al 17.

El Código del Trabajo de 1938 contiene, además de las regulaciones propias del contrato laboral, sus consecuencias. etc., un Título Preliminar denominado "Disposiciones Fundamentales". Su análisis permite concluir, como lo anotara oportunamente el Lcdo. Telmo Freire, lo siguiente: "El Título Preliminar es, ante todo, una declaración de los principios fundamentales que inspiran el contexto de la legislación ecuatoriana en materia de trabajo. Así lo declara el Código, al encabezar este Título con el nombre de *Disposiciones Fundamentales*, en lugar de "Del objeto y alcance de las disposiciones de este Código", propuesto en el Anteproyecto, el mismo que, aunque más preciso, es menos general que aquél. Ha querido el Legislador anteponer al Título *Del Contrato de Trabajo*, con que empieza la mayoría de las leyes similares de otros países, aquellos principios que sirven de base y fundamento al conjunto de las disposiciones del Código. ¿Cuáles son estos principios? Del contexto del Título Preliminar podemos extraer los siguientes: 1º.

El trabajador es objeto de protección especial del Estado, porque siendo la parte más débil de la relación contractual, necesita de un contrapeso protector, de orden legal, que contribuya a nivelar sus condiciones de inferioridad frente al patrono; 2º. El trabajo es obligatorio: no se puede concebir que en la sociedad moderna se tolere la existencia de individuos inactivos que obstruyan el desenvolvimiento del organismo social; 3º. Se garantiza la libertad de trabajo, en cuanto el individuo está facultado para dedicar su esfuerzo a la labor lícita que estimare conveniente; y en cuanto, salvo las limitaciones legales, no está obligado a trabajar sin su consentimiento; 4º. Todo trabajo (ejecución de obra o prestación de servicio), debe ser remunerado. De faltar la remuneración y la libertad de trabajo, la institución devendría en esclavitud o en una especie de ésta, si sólo se tratare de uno de los dos atributos; 5º. Los derechos del trabajador son de interés público; por tanto, son irrenunciables. De serlos, volveríamos al sistema del Código Civil que reconoce la renunciabilidad de los derechos particulares y, por consiguiente, a la eliminación, en la práctica, de la legislación protectora de los trabajadores, porque éstos, necesitando de trabajo para poder vivir, tendrían que aceptar cualesquiera condiciones impuestas por el patrono, el mismo que, siendo el más fuerte en su relación contractual, estaría en capacidad de imponerlas; 6º. Para la garantía y efica-

cia de sus derechos, las Autoridades deben protección a los trabajadores, ya que sin dicho amparo, los trabajadores quedarían abandonados a su propia suerte; 7º. Se aplicarán las disposiciones de los Códigos Civil y de Procedimiento Civil, sólo en el caso de falta de disposiciones expresas del Código del Trabajo; 8º. Si después de agotar las reglas generales de interpretación, contenidas en el Código Civil, hubiera duda en la conciencia del Juez, en cuanto al alcance de las disposiciones del Código del Trabajo, las aplicará en el sentido más favorable al trabajador. Estos principios, que los enumera expresamente el Título Preliminar y constituyen la parte filosófica, o mejor dicho, general de la legislación ecuatoriana en materia de trabajo, animan todo el contexto del Código.”

Al prepararse el Código del Trabajo de 1938, se dejó prácticamente afuera al campesino (indio o montuvio) y se introdujo una apreciable dosis de derecho común. Además, no se acogió el procedimiento especial vigente sino en mínima parte, dando lugar a que rijan las normas de la materia civil, con evidente perjuicio para los trabajadores. Sin embargo, fue un buen Código.

Los años anteriores a 1938 y los que van de 1938 a 1982 se caracterizan por la lucha permanente

—de altos y bajos—, entre los trabajadores y la oligarquía económico-político del país. Es una lucha dura para los primeros, porque tienen que enfrentarse en no pocas veces a las fuerzas del orden, compuestas casi en su totalidad por hombres de su clase. Es una lucha que enrojece las ciudades y los campos con la sangre de los trabajadores. Pero es una lucha que cada día fortifica más la decisión de los trabajadores por mejores condiciones de vida. La conciencia de clase se robustece, anunciando el triunfo y, por tanto, la conquista de la Justicia Social.

En los años de lucha los trabajadores acentúan sus conquistas. Los principios básicos del derecho laboral y del derecho social se incorporan a las Constituciones. Juegan un papel consecuente en este aspecto, los diputados progresistas o los ciudadanos que las preparan. Al elaborarse la Constitución vigente interviene, de manera directa, el c. José A. Chávez, Presidente de CEOSL, alcanzando evidentes logros en beneficio de todos los trabajadores ecuatorianos, con la ayuda eficaz de personas que han dedicado su vida a la causa de la revolución. Tengo la certeza de que *CUADERNOS SINDICALES* recogerá en el futuro cada logro.

Entre 1938 y 1982 la lucha de los trabajadores ha estado encaminada básicamente a obtener que se mantengan y mejoren el derecho laboral y el derecho social. No ha

descuidado, desde luego, lo relativo a transformaciones estructurales. Pero este aspecto ha carecido del empuje requerido. Esto tiene que ser modificado. Los trabajadores ecuatorianos deben intervenir con mayor decisión y de modo permanente en la contienda política, para que cambien las viejas e injustas estructuras político-económico-sociales. ¡Sólo cuando rija en el país un sistema de organización social que posponga los derechos individuales a los de la colectividad, se podrá hablar de liberación y de justicia! Para eso es necesario —diré mejor, indispensable— que los trabajadores ecuatorianos caminen juntos, en unidad absoluta de objetivos, más que de organizaciones. Es posible mantener varias centrales sindicales, pero no es posible tener diferentes objetivos.

Al escribir estas páginas he mirado hacia atrás. He visto los triunfos y reveses de los leales luchadores por una nueva sociedad. Y me ha venido a la memoria un admirable pensamiento de Franklin D. Roosevelt, al posesionarse por cuarta vez de la Presidencia de los Estados Unidos de Norteamérica: *“En la vida no todo transcurre placenteramente. Así como a veces nos elevamos, nos parece de pronto que todo gira en torno nuestro, y comienza el descenso. Lo importante es recordar que la propia civilización siempre tiende a ascender; que una línea que se trace por el centro de las cumbres y los valles de los siglos, siempre tenderá a subir...”*

Quito, octubre de 1982

Dr. Jorge W. Cevallos Salas

I. LA POLITICA LABORAL, LA LEGISLACION Y LA POLITICA DE EMPLEO LABORAL EN EL ECUADOR.

1. La política laboral

Hay varios campos que deben ser contemplados en una política laboral:

— En primer lugar la organización de los trabajadores.

— En segundo lugar la aplicación y el respeto a las normas y disposiciones constitucionales, a las Leyes y a los convenios internacionales que existen en relación a materia laboral.

— En tercer lugar, la ampliación de los derechos de los trabajadores, es decir, no limitarnos exclusivamente a las normas o disposiciones existentes que recogen algunos derechos de los trabajadores, sino ampliarlos;

— En cuarto lugar, la atención y solución a los conflictos laborales, teniendo en cuenta que el trabajador es la parte más débil del Contrato.

Respecto a que el conflicto colectivo se produce cuando se ha presentado un pliego de peticiones; ésta es una concepción errada, el conflicto colectivo entre trabajadores y empresarios es permanente, por un lado los trabajadores tratan de mejorar sus condiciones económicas, sociales y de trabajo. Por

otro lado, los empresarios pretenden obtener la mayor rentabilidad y liquidez del capital en base a sistemas de explotación a los trabajadores, esto es lo que ocasiona el conflicto permanente. Para evitar que estos conflictos afecten gravemente a la sociedad en general, la prevención de los conflictos debe ser parte de la política laboral, la que debe contemplar además la promoción de las organizaciones sindicales por parte del estado, no solamente por parte de los trabajadores. En materia de remuneraciones la política laboral debe considerar que el salario mínimo cubra por lo menos las elementales necesidades de la familia del trabajador. Igualmente en materia de contratos colectivos, éstos no pueden contener únicamente la repetición de las disposiciones del Código del Trabajo, sino que, sobre la base de que el contrato colectivo es un instrumento jurídico dinámico, se debe considerar un creciente mejoramiento de las condiciones económico-sociales y de trabajo.

Analícemos si el actual régimen constitucional ha delineado una política laboral.

Cualquier acción que despliegue un régimen constitucional o de facto en materia laboral, es política laboral, aún el dejar de hacer o el dejar pasar o aquello de "aplicar la Ley" es política laboral, aunque esto constituye una política restringida.

En materia de organización sindical en los inicios del régimen constitucional no hubo de parte del Gobierno cortapisas para que los trabajadores, utilizando la legislación existente, puedan organizarse. En lo referente a remuneraciones la política del gobierno se sustenta en que deben ser fijadas por las comisiones de salarios mínimos y por la contratación colectiva. En materia de aplicación de las disposiciones legales, los secretarios de Estado ponen mucho énfasis a que "se hará respetar la ley" y las demás referentes al ámbito. En la práctica, esto no ocurre ya que los grupos oligárquicos imponen sus criterios ya sea porque las autoridades pertenecen a estos grupos o ya sea porque son sus aliados políticos permanentes.

Hay varios aspectos de política laboral que no han sido afrontados adecuadamente por el régimen constitucional en el Ecuador. Por ejemplo, uno de los más importantes campos, la política de empleo, no ha sido atendida de ninguna manera, pero el no hacer política de empleo, también significa política.

En cuanto a la prevención y protección de los recursos humanos tampoco se ha hecho nada.

En cuanto se refiere al impulso, aplicación y respeto a los contratos colectivos, la política del Ministerio se centra en registrador de los contratos colectivos y en algunas ocasiones intervenir como mediador cuando las relaciones entre Empleador-Trabajadores se tornan gravemente conflictivas.

En relación con la obligatoriedad que tiene el gobierno a través del Ministerio del Trabajo de auspiciar y promover la constitución de organizaciones sindicales, no se ha dado cumplimiento, por el contrario en los actuales momentos obstaculiza la constitución de ellas, favoreciendo a los empresarios y para ello violando la ley.

Por lo tanto, la política del Gobierno respecto a la organización de los trabajadores y a la participación popular en lugar de promover está encaminada a obstaculizar su desarrollo mediante acciones represivas que van desde la negativa a inscribir los estatutos, hasta la utilización de la fuerza pública, pasando por el despido de los trabajadores, bajo sistemas reñidos con la ley e incluso la moral.

Esto significa que cuanto menos participación popular exista, mayores injusticias y mayor pauperización afrontará el pueblo y la conscientización política indispensable en los sectores populares se verá cada vez más restringida. La CEOSL

considera que sin promoción popular no hay posibilidades de ampliar el ámbito democrático.

Para la CEOSL la promoción popular implica dar a los trabajadores de la ciudad y del campo, a los sectores poblacionales, a los sectores marginados de este país la posibilidad de organizarse y a través de sus organizaciones impulsar el mejoramiento socio-económico y político. Por ello, luchamos para que se consagre este derecho en la constitución vigente. En consecuencia, el gobierno está obligado por mandato constitucional a impulsar: la constitución de sindicatos, comités de empresa, asociaciones de campesinos, barriales, etc., y proveerlas de los medios indispensables para su desarrollo y para su fortalecimiento y reconocerles el derecho de participar en los organismos de decisión y en los que se adoptan medidas que de una u otra manera puedan afectarlos o beneficiarlos. En este aspecto global es que está comprometida nuestra posición de defensa de la promoción popular.

2. La Legislación Laboral en el Ecuador.

La legislación laboral en el Ecuador no contempla todos los aspectos importantes que tienen que ver con una defensa cabal de los derechos de los trabajadores. El Código del Trabajo en algunos aspectos contiene disposiciones obsoletas, anacrónicas y represivas. A pe-

sar de eso, la patronal afirma que el Código del Trabajo ecuatoriano es el Código más avanzado de América Latina y que los inversionistas extranjeros se resisten a efectuar inversiones en nuestro país por ese motivo. Esta afirmación es falsa, ya que el Ecuador es uno de los países de América Latina que tiene el más alto índice relativo de inversión de capitales extranjeros; además, la burguesía capitalista de nuestro país es absoluta y totalmente dependiente de los monopolios económicos internacionales y ni siquiera se ha desarrollado una burguesía nacionalista como en otros países, lo que pone de manifiesto que la afirmación de los empresarios carece de fundamento y lo que es más, nuestra legislación laboral parece ser atractiva para los inversionistas extranjeros. Por otro lado, los empresarios aseguran que la legislación laboral protege de manera exclusiva a los trabajadores, esta afirmación asimismo carece de todo fundamento ya que a pesar de que los trabajadores son la parte más débil del contrato y así lo consagra la Ley, esto no es más que un enunciado, en la práctica quienes gozan de una ilimitada protección son los dueños del capital. El Código del Trabajo tiene la misma tendencia de la época de 1938 en que fue concebido. Hay disposiciones que atentan contra cuestiones vitales y fundamentales de los trabajadores, por ejemplo: la estabilidad, las remuneraciones, el derecho a la sindicalización, las liquidaciones de empresas, etc.

Uno de los artículos del Código del Trabajo, que señala que el empleador no podrá despedir a los trabajadores (pero si podrá) aparece un poco contradictorio, pero el Código dice: "no podrá despedir a un dirigente sindical durante el período que ejerza sus funciones como tal o después de un año" y "si lo hiciera pagará un año de indemnización", por eso es que se debe manifestar aquello de que no podrá pero sí podrá, o sea que el empleador simplemente hace cálculos económicos y despide "de acuerdo con la ley", de todos modos a un trabajador dirigente.

En Colombia, por ejemplo, esto no puede ser, existe un fuero sindical pleno, un dirigente sindical no puede ser despedido por ninguna razón.

3. Política de empleo en el Ecuador

El plan nacional de desarrollo del gobierno constitucional es un plan eminentemente desarrollista que no tiene ninguna proyección hacia el cambio de las estructuras económico-sociales. Aún siendo un plan desarrollista, no se está respetando ni se está cumpliendo este plan en la forma que allí está previsto.

Por ejemplo, se prevé la construcción de 5.700 viviendas que debe efectuar el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en el período para el cual fue concebido el plan; esto significa de que deberían construirse más de 1.000 viviendas por

año, sin embargo, en los actuales momentos el IESS no ha logrado construir ni siquiera 600 viviendas en el año.

Se hace relación a esto porque sin duda alguna la construcción absorbe una cantidad de mano de obra desocupada y por supuesto que está referido la política de empleo por parte del gobierno a este tipo de obras.

Al no haberse cumplido el plan de desarrollo en el ámbito social, los índices de desempleo en lugar de disminuir, están creciendo, así lo reconoce el propio Presidente de la República, Dr. Osvaldo Hurtado, aunque no hace nada por cambiar esta situación.

Los otros aspectos de política de empleo señalados en el Plan Nacional de Desarrollo son simplemente declarativas. Además hay una importación de tecnología indiscriminada sin ningún tipo de control que desplaza mano de obra.

En el plan nacional de desarrollo se determina que la política de empleo debe ser implementada y desarrollada por el Ministerio del Trabajo a través del Departamento de Recursos Humanos y Empleo, pero este departamento no pasa de ser una simple agencia de empleo, como por ejemplo, una radio de la capital que efectúa anuncios de puestos de trabajo y una institución de tramitación de permisos de trabajos para

los extranjeros; de manera que hablar de política de empleos con esta realidad es un engaño a la clase trabajadora y al pueblo ecuatoriano, a no ser que se reconozca que este Gobierno está llevando a cabo con éxito una política de desempleo.

Tampoco existe una cantidad significativa destinada a inversión para obras de infraestructura tales como carreteras, caminos vecinales, sistemas de saneamiento ambiental, agua potable, etc. Este tipo de obras benefician notablemente a los sectores populares y son un mecanismo de distribución de los ingresos, al mismo tiempo generan una mayor posibilidad de aumento de puestos de trabajo.

Adicionalmente a esto, el Ministerio del Trabajo no tiene una política definida, ni tiene la energía suficiente para evitar que se produzcan las falsas liquidaciones de empresas, ni existe ninguna acción decidida para evitar los despidos masivos de los trabajadores especialmente cuando se están organizando.

Con estos antecedentes, la CEOSL llega a la conclusión una vez más, que solamente la fuerza organizada y unificada de los trabajadores hará posible que se supere el problema de desempleo y subempleo, que es una de las más graves deficiencias del modelo concentrador y excluyente que debe ser combatido con mayor firmeza por la clase trabajadora.

II. EL SISTEMA DE LA INSPECCION DEL TRABAJO

1. Base legal y su interpretación

1.1. Naturaleza de la inspección del trabajo

Los inspectores del trabajo son servidores públicos que dependen del Ministerio de Trabajo. Tienen capacidad administrativa a nivel provincial y cantonal de acuerdo a lo establecido en el Artículo 531 del Código del Trabajo.

Por la naturaleza de su función, ejercen actividad eminentemente administrativa jurisdiccional. Los inspectores del trabajo actúan generalmente en el campo de la mediación de los conflictos de trabajo, tanto individuales como colectivos. Es, pues, una instancia eminentemente preventiva y de control.

1.2. Atribuciones de los inspectores de trabajo

Estas atribuciones las enumera parcialmente el Artículo 533 del Código de Trabajo, siendo completados en otros artículos de este mismo cuerpo legal. Podríamos reunir las siguientes funciones:

— Realizar inspecciones periódicas en los centros de trabajo, para con-

trolar la observancia de las disposiciones legales de orden laboral.

— Presidir los tribunales de conciliación y arbitraje de primera instancia, en la tramitación de conflictos colectivos de trabajo y expedir todas las providencias de trámite que sean necesarias, inclusive las relativas a la ejecución de los fallos que se expidan.

— Conocer, resolver y tramitar reclamos individuales de trabajo, desahucios, vistos buenos, liquidaciones de empresas, trámites, paros patronales y conflictos colectivos, notificar la constitución de organizaciones laborales, dictando las resoluciones respectivas.

— Imponer multas, de conformidad con las normas del Código de Trabajo.

— Cuidar que las relaciones provenientes del trabajo se cumplan, respetando los derechos y las obligaciones que la Ley impone a empleadores y trabajadores.

— Levantar informaciones por accidentes de trabajo.

— Cumplir con las demás disposiciones conferidas por la Ley y los convenios internacionales ratificados por el Estado Ecuatoriano en materia laboral.

— Presentar los informes correspondientes de sus inspecciones, haciendo constar las observaciones pertinentes al Jefe inmediato.

2. Posición de la CEOSL ante el sistema de la inspección del trabajo

2.1. Análisis crítico

a. Las inspecciones de trabajo tienen como objetivo fundamental el prevenir, en un momento dado los conflictos laborales, tanto individuales como colectivos. Además, propender a que las relaciones obrero-patronales se desarrollen en forma armónica. Este objetivo no se cumple y no puede cumplirse por los siguientes factores:

Factores Objetivos:

- el antagonismo que por razones clasistas existe entre los dos sectores;
- vacíos legales;
- incumplimiento de las normas existentes;
- falta de recursos que viabilicen el cabal cumplimiento de la norma reguladora de la relación obrero-patronal;
- inexistencia de norma coercitiva que traduzca dicho cumplimiento.

Factores subjetivos:

- desconocimiento de la legislación laboral de parte de los indicados inspectores;

— ineptitud de muchos de los funcionarios escogidos.

b. En la práctica, la forma en que se nombra y se selecciona a los inspectores de trabajo tiene relación con los intereses y compromisos políticos del gobierno y del ministro de turno, desconociendo el convenio 81 de la OIT, en el que se establece un procedimiento especial para su nombramiento y selección.

c. La deshonestidad administrativa ha sido uno de los vicios que más han combatido los sectores laborales del país, especialmente en cuanto a inspectores del trabajo, pues, por las características antes señaladas, están propensos a las presiones de las autoridades administrativas superiores, favoreciendo en la mayoría de los casos a los sectores patronales.

d. La falta de posibilidad real del inspector de hacer cumplir la ley.

Si hay un reconocimiento expreso del reclamo, de parte del empleador, por incumplimiento de obligaciones o contravención de las disposiciones del Código del Trabajo, el inspector está en incapacidad de obligar a ese patrono a satisfacer cuanto tenga derecho el trabajador, quien, por tanto, tiene que recurrir ante el juez de trabajo, en demanda de derechos.

2.2. *Planteamiento de la CEOSL*

a. La selección y el nombramiento de los inspectores de trabajo debe hacerse previo concurso de merecimientos entre quienes tengan conocimiento y capacidad para desempeñar el cargo, acatando en todo caso las recomendaciones del convenio 81 de la OIT.

b. Exigir que en forma periódica y sistemática se promuevan cursos de actualización de los inspectores de trabajo.

c. Recabar una reforma legal encaminada a facultar a los inspectores de trabajo a que hagan cumplir las resoluciones que expidan en asuntos que no requieran de prueba.

d. Es indispensable crear en el aparato administrativo del Ministerio de Trabajo, conciencia de que esta Cartera se justifica sólo cuando defiende los intereses de los trabajadores, ya que fue fundada precisamente para este objeto.

III. EL CONTRATO DE APRENDIZAJE

1. Disposición legal y su interpretación

1.1. Disposición legal

La institución del aprendizaje está regulada en el Capítulo Octavo del Código del Trabajo. La definición, según el Artículo 158, del Contrato de Aprendizaje es la siguiente:

“Contrato de Aprendizaje es aquel en virtud del cual una persona se compromete a prestar a otra por tiempo determinado, sus servicios personales, percibiendo, en cambio, la enseñanza de un arte, oficio o cualquier forma de trabajo manual y el salario convenido”.

El Artículo 161 del mismo Código define las obligaciones del aprendiz. En este aspecto hay que destacar los siguientes puntos:

— Son obligaciones del aprendiz prestar con dedicación sus servicios, sujetándose a las órdenes y enseñanzas del maestro, cuidar escrupulosamente los materiales y herramientas.

Entre las obligaciones del empleador respecto al aprendiz se puede destacar:

— Enseñar al aprendiz el arte, oficio o forma de trabajo a que se hubiere comprometido.

— Pagarle cumplidamente el salario convenido.

— Otorgarle, después de concluido el aprendizaje, un certificado en que conste su duración, los conocimientos y la práctica adquiridos por el aprendiz y la calificación de la conducta por éste observada.

Se puede añadir que el aprendiz puede en cualquier tiempo obtener la categoría de operario o de obrero calificado. Si se opusiera el empleador, puede pedir al juez del trabajo que se le sujete a examen (Artículo 168).

1.2. Interpretación de la disposición legal

El Contrato de Aprendizaje se creó en el año 1938, cuando se promulgó el Código de Trabajo, época en la que la industria era incipiente. Parece ser que la intención del legislador fue la de regular las relaciones laborales en el taller artesanal y se refiere fundamentalmente a labores de carácter manual, puesto que en definitiva regula aquellos trabajos en los que no existe una calificación

muy alta, y que en general son trabajos precarios. Por lo mismo, en nuestro país este contrato ha sido utilizado por los artesanos, es decir, por los mecánicos, sastres, ebanistas, carpinteros, etc.

Sin embargo hoy, desvirtuando la naturaleza de este contrato, con el propósito de acrecentar la explotación a los trabajadores, varios otros sectores de la economía, tales como industria, comercio, servicios, etc., lo están utilizando.

2. La posición de la CEOSL ante el Contrato de Aprendizaje

2.1. Análisis crítico

Con el desarrollo industrial que ha experimentado el país, las empresas modernas acogieron el contrato de aprendizaje, pervirtiéndolo a través de su aplicación para labores que no requieren aprendizaje previo (por ejemplo: barrer la fábrica, limpiar la maquinaria, transportar bultos, etc.) Pero en las actividades que requieren por su naturaleza enseñanza técnica, las empresas no han programado sistemas que permitan al trabajador adquirir los suficientes conocimientos para el desempeño de sus actividades. Dentro de este contexto, el contrato de aprendizaje, en los casos en que se justifica, ha servido también como herramienta de explotación al trabajador, puesto que la duración de estos contratos ha sido artificiosa-

mente dilatada produciendo un grave daño al trabajador, a la propia industria y al país.

En suma, las empresas industriales se han servido del contrato de aprendizaje para escamotear los derechos de los trabajadores, en especial las prestaciones económicas y sociales reconocidas por la ley.

En este tipo de contrato existen varios inconvenientes que deben ser superados:

a. Las disposiciones pertinentes al contrato de aprendizaje dan lugar a una falsa interpretación del salario mínimo que debe percibir el aprendiz, que sólo en el caso del sector artesanal, agrícola y doméstico es inferior al mínimo de los trabajadores en general.

Además, en el contrato de aprendizaje se puede considerar la enseñanza como parte de la remuneración, siendo esto prohibido por el Artículo 86 del Código de Trabajo, que establece que la remuneración del trabajador sólo debe hacerse en dinero en efectivo.

b. La falta absoluta de control en el sistema de aprendizaje en este tipo de contratos, está dada fundamentalmente por el hecho que en la práctica no hay una institución que evalúe, por un lado, el aprendizaje recibido y, por otro, la enseñanza otorgada. El Código de Trabajo en el Artículo 168 establece la promoción del aprendiz sometiéndolo a

un juicio ante el juez de trabajo, que es sumamente largo y costoso, por cuya razón este procedimiento nunca ha sido utilizado por los aprendices.

Creemos que esta calificación se la podría obtener administrativamente, ante un inspector de trabajo, con la asistencia técnica de SECAP.

c. No existe una regulación salarial mínima que debe percibir el aprendiz de operario de artesanía,

mientras dure el contrato de aprendizaje.

d. La Ley deja un amplio campo de libertad a los contratantes para fijar el período de duración del contrato, hecho que va en detrimento del trabajador.

e. El aprendiz no tiene ninguna garantía de estabilidad.

f. Se está utilizando cada vez más el contrato de aprendizaje, como sustitutivo del contrato a prueba.

2.2. Planteamiento de la CEOSL

a. La CEOSL ha cuestionado seriamente la vigencia de esta institución en el Código de Trabajo y ha planteado la necesidad de la derogatoria de este instrumento de explotación a los trabajadores, fundamentalmente por los vacíos legales que han determinado que se facilite este abuso. Además, el aprendiz presta un servicio real al empleador y en muchos casos alcanza sólo un mínimo grado de aprendizaje, que es producto más de su propia iniciativa que de un plan de enseñanza elaborado por el empleador. La derogatoria del contrato de aprendizaje no elimina la posibilidad de enseñanza previa que requiere el trabajador. Ya sea en empresas donde exista aprendizaje, o en casos en que el aprendizaje obtenga el trabajador

por su propia iniciativa, deben regir programas a los que se sometan maestros y alumnos. Por tanto, lo que se eliminaría con la derogatoria del contrato de aprendizaje, es el instrumento jurídico que sirve para mantener una super explotación de los trabajadores.

b. Mientras se obtiene la derogatoria del contrato de aprendizaje, el Ministerio de Trabajo está en el caso de hacer cumplir a los patrones las siguientes obligaciones:

— Participación de los aprendices en las organizaciones sindicales, derecho que está garantizado por la Constitución Política del Estado, el Código de Trabajo y los Convenios Internacionales.

— Que los aprendices, en las empresas industriales, comerciales, servicios, etc., perciban el salario mínimo vital garantizado por los trabajadores en general.

— Que el aprendiz, goce del derecho a las garantías y los beneficios que se establezcan en los contratos colectivos de las respectivas empresas, conforme lo estipulan los Artículos 22 y 239 del Código de Trabajo.

— Además, el Ministerio de Trabajo debe reglamentar la duración del contrato de aprendizaje. Esta duración debe estar sujeta a una investi-

gación previa (programa de actividad que puede efectuar el Departamento de Salario Mínimo Vital del Ministerio de Trabajo) para establecer las ramas de actividad que son susceptibles al contrato de aprendizaje y en qué condiciones, básicamente tiempos mínimos y máximos del aprendizaje, según la complejidad del trabajo.

IV. EL CONTRATO A PRUEBA

1. Disposición legal y su interpretación

1.1. Disposición legal en el Código de Trabajo

El contrato a prueba está definido en el Artículo 15 del Código de Trabajo, como una excepción a la estabilidad mínima de un año, contemplado en favor de todo contrato general de trabajo. Por lo tanto, es un contrato de excepción, que se celebra por una sola vez y que señala un período de duración máxima de 90 días. Este contrato no puede celebrarse, pues, sino por una sola vez, entre las mismas partes.

1.2. Interpretación de la disposición legal del contrato a prueba

El contrato a prueba tiene una naturaleza especial, mediante la cual el legislador quiso establecer un período de 90 días, en cuyo curso las partes pudieran determinar las conveniencias o inconveniencias de celebrar un contrato estable.

2. La posición de la CEOSL ante el contrato a prueba

2.1. Análisis crítico

Los inconvenientes del contrato a prueba son los siguientes:

a. La negación de la estabilidad constitucional, puesto que durante los 90 días el empleador lo puede dar por terminado, sin ninguna responsabilidad.

b. El hecho de que las empresas, acogándose a la facultad de tener hasta el 15 % del total de los trabajadores bajo el sistema de contrato a prueba, utilizan esta disposición para hacerlo en forma sistemática y rotativa, eludiendo de esta manera las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores, tales como: aportes al IESS, pagos del 13avo., 14avo., 15avo., vacaciones, etc.

c. Falsa interpretación del Ministerio de Trabajo respecto a que los trabajadores a prueba no pueden constituir o formar parte de las organizaciones sindicales.

d. Aunque la ley dice expresamente que este contrato sólo puede celebrarse por una vez entre las mismas partes, en la práctica es violada sistemáticamente por los empleadores.

2.2. Planteamiento de la CEOSL

a. La desocupación imperante en el país obliga a la clase trabajadora organizada a luchar por el pleno empleo.

Partiendo del concepto que trabajo es derecho y deber, los trabajadores tenemos que tomar todas las providencias para evitar que el trabajo esté sujeto al arbitrio del empleador. **Por lo tanto, debe haber una justificación para dar por terminado el contrato a prueba.**

Esta justificación se debe obtener a través de una precisión de las razones para dar por terminado el

contrato a prueba, de la misma manera que el visto bueno.

b. A más de eso, pensamos que el Ministerio de Trabajo y el Seguro Social deben ejercer una labor de control permanente, para evitar en todas las empresas que sean vulnerados los derechos de los trabajadores a prueba.

c. La posición del Ministerio de Trabajo, de negarse a reconocer el derecho de asociación de los trabajadores a prueba, constituye una violación flagrante de la Constitución, del Código de Trabajo y del Convenio 87 de la OIT. Por tanto, los trabajadores debemos luchar contra esa posición del oficialismo.

V. LA LIQUIDACION DE NEGOCIOS

1. Disposición legal y su interpretación

1.1. Disposición legal

La liquidación de negocios está regulada en el Capítulo Décimo del Código de Trabajo y definida por el Artículo 194: "Los empleadores que fueren a liquidar definitivamente sus negocios darán aviso a los trabajadores con anticipación de un mes y este anuncio surtirá los mismos efectos que el desahucio. Si el empleador reabriera la misma empresa o negocio dentro del plazo de un año, sea directamente o por interpuesta persona, está obligado a admitir a los trabajadores que lo servían, en las mismas condiciones que antes o en otras mejores".

1.2. Interpretación de la disposición legal

a. ¿Qué es la liquidación de un negocio?

La liquidación de un negocio es la conclusión de las actividades que la empresa estaba realizando. Por lo tanto, no es más que la conclusión de una actividad. Cuando se liquida una empresa hay que

proceder a realizar todos los actos jurídicos que la dejen efectivamente liquidada. Por lo tanto, la empresa tendrá que pagar sus deudas y cobrar sus créditos, ya que deja de existir.

La ley le ha dado una característica especial en cuanto a la comunicación de la liquidación a los trabajadores. Esta debe ser notificada con una anticipación mínima de un mes, surtiendo la notificación los mismos efectos que tiene el desahucio.

b. ¿Qué procedimiento determina la ley para liquidación?

Cualquier empleador, sea éste persona natural o jurídica, puede en un momento determinado realizar el acto de la liquidación. No existe ningún requisito especial para su calificación, ya que, si un empleador decide liquidar sus negocios, no hay impedimento legal alguno para que esta liquidación proceda.

Por lo tanto, esta gran amplitud y el ningún control que sobre esta decisión existe en nuestra legislación laboral, vulnera de una manera

gravísima, primero la estabilidad de los trabajadores, segundo, las posibilidades de mantener las fuentes de trabajo.

Se entiende que la liquidación debe ser definitiva. Es decir, que el objeto o materia de las actividades que viene desarrollando el empleador o el patrono no volverán en el *plazo de un año* a ser ejercidas. Si se diere el caso de que en el *plazo menor a un año* el empleador reabriera sus negocios, éste está obligado a llamar a sus antiguos trabajadores en las mismas condiciones anteriores, o mejores, en cuanto a salario, estabilidad, etc., que antes. Por lo tanto, cualquier tipo de empleador, sea persona natural o jurídica, puede proceder a la liquidación sin más requisitos que el que antes hemos señalado, es decir, con notificación de *un mes de anticipación*.

2. Posición de la CEOSL ante la liquidación de negocios

2.1. Análisis crítico

a. El más serio problema de la liquidación de negocios, es la absoluta libertad que se ha dado para que esta situación se produzca. En muchas ocasiones las liquidaciones son una *maniobra del empleador* ante la presencia de un pliego de peticiones, o contrato colectivo, o huelga, ya que no existe ninguna disposición en el Código de

Trabajo que lleve a calificar, a definir si esa liquidación se justifica o no.

b. El hecho de que la notificación de la liquidación tenga los mismos efectos que el desahucio, nos lleva al siguiente análisis: el efecto jurídico que tiene el desahucio es dar por terminado el contrato individual de trabajo, según lo establecido por el Artículo 194 del Código Laboral.

El desahucio en algunos casos está prohibido por la Ley. Así tenemos que no se puede desahuciar a más de dos trabajadores en el lapso de 30 días; si en el caso que nos ocupa la empresa tiene más de dos trabajadores, obviamente parecería que no procede la liquidación como forma de terminación de las relaciones laborales. Por otro lado, si en la empresa que se pretende liquidar, existe una directiva de trabajadores organizados, lo lógico es que se establezca que está prohibido desahuciar a sus miembros, atento a lo dispuesto en el Artículo 188 del Código de Trabajo.

c. Si a esto añadimos que no se puede desahuciar, en el caso de contratos a plazo fijo, a mujer embarazada, a trabajador con enfermedad no profesional, a dirigente sindical, etc., parece incuestionable que no procede notificar a estos trabajadores con la liquidación, ya que es unilateral forma de dar por terminadas las relaciones de trabajo,

la notificación a estos trabajadores con la liquidación de la empresa debe entenderse despido intempestivo, con todas sus consecuencias. Por todas esas consideraciones podemos concluir:

PRIMERO: Que si se da la liquidación, y en la empresa liquidada existen trabajadores a quienes legalmente no se puede desahuciar, dichos trabajadores tienen derecho a todas las indemnizaciones que fijen la Ley y los contratos. Con la característica de que estos derechos económicos son créditos privilegiados frente a otras obligaciones del empleador.

2.2. Planteamiento de la CEOSL

a. Es indispensable que se determinen motivos fundamentales de orden financiero para la liquidación de negocios; por lo tanto, no debe subsistir la mera decisión unilateral de parte de los empleadores, como suficiente motivo.

b. Para que el empresario pueda notificar la liquidación a los trabajadores debería obtener a través de la Superintendencia de Compañías, de la Superintendencia de Bancos, etc. (según los casos) el visto bueno para la liquidación de los negocios. Es decir, se requiere una *intervención estatal previa*, en base de un análisis eminentemente económico-financiero, para proceder legalmente a la liquidación.

SEGUNDO: Siendo la liquidación de negocios una forma distinta y extraordinaria de terminar las relaciones de trabajo, debe existir un procedimiento especial con sus propias características.

d. En cuanto al derecho que tienen los trabajadores de ser readmitidos en la empresa, cuando ésta reabre su negocio en el palzo previsto por la Ley y las autoridades del trabajo deben establecer mecanismos que obliguen a su cumplimiento.

c. Asimismo, se debe establecer un procedimiento por el cual el empleador cumpla la disposición de readmitir a sus trabajadores, en caso de reabrir el negocio, por sí mismo o por interpuesta persona.

d. Establecer la prohibición expresa de la liquidación de negocios, cuando exista una reclamación colectiva de trabajo, o un contrato colectivo de trabajo en discusión, o la declaratoria de una huelga.

e. Tratándose la liquidación de negocios en los que exista una cantidad de trabajadores considerable, el Estado debería solventar los aspectos financieros por los cuales la empresa tiende a liquidar, facilitando a los trabajadores organizados que asuman la copropiedad de la empresa.

f. Por las razones anotadas, es indispensable que los contratos colectivos de trabajo tengan una garan-

tía especial, relativa a los casos de liquidaciones de empresas a fin de precautelar la estabilidad laboral.

VI. LA POLITICA DE SALARIOS MINIMOS

1. Conceptos y disposiciones legales

Según el Artículo 120 del Código de Trabajo, el “Estado debe establecer un sueldo y salario mínimo en las diferentes ramas de trabajo y tenderá al establecimiento del salario familiar”.

Esta política se lleva adelante por medio del Consejo Nacional de Salarios y las Comisiones Sectoriales, actuando estos dos organismos básicamente como asesores del Ministro de Trabajo, quien es en última instancia el funcionario que decide sobre los niveles de salarios mínimos.

a. Consejo Nacional de Salarios (CONADES)

Es un organismo de consulta para el Ministro de Trabajo y está integrado por:

- el Subsecretario de Trabajo, que lo preside;
- el Subsecretario de Finanzas;
- el Director Técnico de CONADES;
- el Director General del IESS;
- un delegado único por las Cámaras de Agricultura, Comercio, In-

- dustrias y de la Construcción; y,
- un representante de los sectores sindicales.

Además actúa un Secretario, que es nombrado por el propio CONADES.

Corresponde a CONADES asesorar al Ministro en el señalamiento de las remuneraciones y la aplicación de una política salarial que permita el ‘equilibrio entre los factores productivos, con miras al desarrollo del país’.

b. Comisiones Sectoriales están integradas por:

- un vocal nombrado por el Ministro de Trabajo, quien la preside;
- un vocal en representación de los empleadores;
- un vocal en representación de los trabajadores.

Estas comisiones están sujetas “a los objetivos y a la política general señalados por el Ministro de Trabajo así como a la realidad sectorial desde el punto de vista de la situación de los trabajadores, y la rentabilidad y productividad de las empresas” (Artículo 125).

Las comisiones sectoriales funcionan de acuerdo a un calendario que es formulado por el Ministro de Trabajo y, en el caso de que estas comisiones no se integren o no cumplan con la función a ellas encomendadas, el Ministro de Trabajo puede —previa recomendación del CONADES— fija las remuneraciones en las diferentes ramas de actividad; fijaciones que al ser aprobadas se dictan mediante acuerdo ministerial (Artículo 126).

Para la fijación de sueldos y salarios, las comisiones deben tener en cuenta los siguientes criterios:

— “que el sueldo o salario mínimo satisfaga las necesidades normales de la vida del trabajador, considerándole como jefe de familia y atendiendo a las condiciones económicas y sociales de la circunscripción territorial para la que fuera a fijarse”.

— “las distintas ramas de la explotación industrial, agrícola, mercantil, manufacturera, etc., en relación con el desgaste de energía biosíquica, afecta la naturaleza del trabajo”.

— “el rendimiento efectivo del trabajo”.

y,

— “las sugerencias y motivaciones de los interesados, tanto empleados como trabajadores”.

(Artículo 129). “Los sueldos y salarios deben ser revisados cada año por las comisiones de acuerdo con las necesidades de la época, a menos que circunstancias especiales obliguen a que la revisión se haga antes de dicho lapso”.

(Artículo 130, versión reformada). Las resoluciones de las comisiones sectoriales deben ser tomadas por unanimidad. En caso de que no haya unanimidad, los miembros inconformes pueden apelar de estas resoluciones en el término de tres días al CONADES. La apelación es decidida previo dictamen del Departamento de Salarios de la Dirección General del Trabajo.

c. Departamento de Salarios de la Dirección General del Trabajo, tiene que “recopilar y evaluar los datos relacionados con las condiciones de vida del trabajador, salarios percibidos, horas de labor, rendimientos, situación económica del medio y estado financiero de las empresas”, entre otras funciones (Artículo 132, a).

2. Posición de la CEOSL ante la política de salarios mínimos

2.1. Análisis crítico

a. El criterio de representatividad tripartita, es decir, la representación equitativa del Estado, de los empleadores y de los trabajadores aparentemente está dada en las comisiones sectoriales. Pero no tiene ninguna vigencia práctica, ya que en el CONADES —que resuelve en primera instancia la decisión final del Ministro— el representante de los trabajadores forma solamente la sexta parte de este organismo. Además, el CONADES únicamente asesora al Ministro de Trabajo dentro

de una política previamente fijada por el Gobierno, de tal manera que si la política salarial del gobierno está definida como conservadora de los niveles de salarios, ésta será la política que se aplicará en CONADES y no irá más allá.

b. El derecho de reclamación o de apelación también queda en el vacío, puesto que esa apelación es resuelta por el Departamento de Salarios que depende directamente del Director General del Trabajo, funcionario que está subordinado al Ministro.

c. Los criterios, que forman los elementos de juicio para definir el salario mínimo vital, son elementos que concluyen en un sistema de remuneración mínima de precaria supervivencia, en el mejor de los casos. En la práctica el salario mínimo vital, por la elevación de los costos de vida, ni siquiera sirve para cubrir las necesidades alimenticias más elementales de los trabajadores.

Además los criterios para fijar los sueldos y salarios mínimos son extremadamente ambíguos, tales como: “satisfacer *las necesidades normales* de vida del trabajador”, el “equilibrio entre los factores productivos con miras al desarrollo del país”, etc. (Artículo 123, 129).

d. La representatividad de los trabajadores en las comisiones sectoriales y en el CONADES no es más que un mito: en primer lugar, por la alianza del sector empresarial con el

estatal, en perjuicio de los trabajadores; en segundo lugar, por la capacidad económica de los empresarios, que les permite contratar profesionales y técnicos que los asesoren.

Los representantes de los trabajadores sin asesoramiento técnico y sin las posibilidades de adquirirlo, se encuentran realmente en posición muy desventajosa.

e. Las comisiones sectoriales no cubren a la totalidad de la población económicamente activa, que es aproximadamente de 2.600.000.

De éstos, aproximadamente la mitad, es decir un millón trescientos mil, están desocupados o subocupados. Las comisiones sectoriales no llegan ni al 20 % de la población económicamente activa y plenamente ocupada, puesto que solamente ciertos sectores de la economía se benefician del trabajo de las comisiones sectoriales.

Los salarios mínimos, de otro lado, solamente tienen vigencia en las empresas donde existen organizaciones sindicales en capacidad de exigir a los empleadores su cumplimiento, pues, en donde no existen sindicatos, el empleador prefiere despedir a los trabajadores y no dar cumplimiento a los salarios mínimos fijados por las comisiones sectoriales, para cuyo efecto no tienen inconveniente en decir que “para eso hay miles de desocupados y subocupados a quienes escoger”.

El número de trabajadores que gozan del salario mínimo se reduciría más aún si es que se tomara como válida la afirmación del Presidente de la República, Dr. Oswaldo Hurtado Larrea, de que las Centrales Sindicales no representan sino un 5 % del electorado. Con esta afirmación el gobierno debe es-

tar conciente que solamente unos 70.000 trabajadores estarían amparados por los salarios mínimos fijados por las comisiones sectoriales. Y eso únicamente bajo el supuesto que todos los trabajadores de la población económicamente activa ocupada sería beneficiada por la política de las comisiones sectoriales.

2.2. Planteamiento de la CEOSL

a. Política de aumento general de sueldos y salarios.

Por las consideraciones hechas y teniendo en cuenta que la inflación ha ocasionado un creciente deterioro del poder de compra de los salarios, la CEOSL considera que para proteger la vida de los trabajadores y de sus familias se debe *exigir el establecimiento de una política de aumento general de sueldos y salarios, con un mecanismo de ajuste periódico y automático* en relación al alza de los costos de la vida, sin perjuicio de que se mantenga el aumento de los salarios mínimos mediante las comisiones sectoriales que deben ser organizadas de acuerdo a los planteamientos que en este documento presenta la CEOSL.

b. Criterios para establecer salarios mínimos

La CEOSL considera, tal como se expresó en la Conferencia Mundial del Empleo en Ginebra, realizada del 4 al 17 de Julio de 1976, que las estrategias y políticas nacionales de desarrollo deben incluir explícita-

mente la promoción de empleo y la satisfacción de las necesidades básicas de la población de cada país como objetivo prioritario. En este concepto se entiende por necesidades básicas los siguientes elementos:

En primer lugar ciertas exigencias mínimas de las condiciones de vida de las familias: alimentación, vivienda, vestimenta adecuada y artículos inmobiliarios del hogar. En segundo lugar, las necesidades básicas incluyen también los servicios básicos suministrados y utilizados por la colectividad en su conjunto, por ejemplo, agua potable, servicios de saneamiento, transporte, salud pública, atención médica, servicios educativos, culturales y recreacionales.

Una política orientada hacia la satisfacción de las necesidades básicas supone la participación de la población en las decisiones que las afectan, a través de las organizaciones libremente elegidas por ella. Se reconoce que el concepto de necesidades básicas es dinámico y específico para cada región.

Ese concepto en ningún caso debe ser interpretado meramente como el mínimo necesario de subsistencia; debe situarse en un contexto de independencia nacional, de dignidad de los individuos y de los pueblos y de la libertad de elegir su destino sin obstáculos.

Tomando como base lo anterior, la CEOSL considera que las políticas salariales deben:

- asegurar niveles de vida digna;
- proteger y aumentar progresivamente los salarios reales de los trabajadores;
- establecer políticas antiinflacionarias que tomen en consideración estos objetivos;
- asegurar la igualdad de trato y remuneración para las mujeres, jóvenes, ancianos en caso del mismo trabajo.

c. Establecimiento de un organismo científico-técnico

Para obtener criterios objetivos sobre la situación de los trabajadores de cada región del país, debe establecerse un organismo científico-técnico integrado por representantes de las centrales sindicales y de las universidades, que de manera permanente evalúe los siguientes aspectos fundamentales:

1. Los recursos necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas del trabajador y su familia;
2. La rentabilidad efectiva de los diferentes sectores de la economía del país;
3. Los déficits de los servicios públicos que forman parte integral de las necesidades básicas; y,
4. Recomendar los niveles salariales que deben ser fijados para cada sector económico a nivel nacional y regional.

d. El establecimiento de una comisión tripartita y paritaria para la decisión final

La política general de salarios mínimos no puede estar definida exclusivamente por el Ministro del ramo, siendo por lo tanto indispensable que exista el elemento de representatividad.

La CEOSL exige la formación de una comisión tripartita y paritaria en este alto nivel de decisión, siempre y cuando las reglas y normas que establezca el gobierno respecto a la política laboral y salarial esté claramente definida y previamente determinada.

VII. LA ESTABILIDAD Y LAS INDEMNIZACIONES

1. Características generales

En nuestro país, de escaso desarrollo económico, el peligro de desempleo y de subempleo, que llegan a niveles del 80/o en el primer caso, y del 530/o en el segundo (en total 610/o) de la población económicamente activa, ha determinado que los sectores sindicales luchen en forma continuada por lograr mayor estabilidad en los puestos de trabajo.

Dadas las escasas fuentes de trabajo, los sectores laborales organizados reiteradamente han reclamado al gobierno que asuma una política responsable de expansión del empleo. Esta consideración ha llevado a que en los pliegos de peticiones, formulados en los últimos años, el pedido de estabilidad sea una constante altamente significativa.

Sin lugar a dudas, la lucha por la estabilidad y por la generación de empleo tiene un profundo contenido social, debido a la grave incidencia que la desocupación trae a un país. Nuestra legislación en el caso de los contratos individuales de trabajo, garantiza apenas un año de estabilidad de acuerdo a lo dispues-

to en el Artículo 14 del Código del Trabajo. Sin embargo, la estabilidad puede ser superior en este tipo de contratos cuando se ha pactado colectivamente, o cuando se ha establecido expresamente así. Pero, a juicio de los trabajadores debemos entender por estabilidad no lo indicado, sino el derecho que tiene un trabajador de conservar su puesto de trabajo indefinidamente, en el caso de que no incurra en faltas que previamente han sido determinadas y bajo el supuesto de no mediar circunstancias económicas muy especiales, como quiebras no intencionales, deflación económica, etc.

2. Instituciones legales que atentan contra el principio de estabilidad

En el Código de Trabajo existen varias instituciones, como el desahucio, visto bueno y la liquidación de negocios, que representan posibilidades de que el trabajador pierda su empleo y, por lo tanto, se vulnere la aspiración de la estabilidad en la fuente de trabajo. Las instituciones que hemos mencionado por lo general son alternativas en contra de la estabilidad, manejadas indiscriminadamente por la parte patronal. Cuando estas accio-

nes se dan, se presenta como contrapartida el derecho que tiene el trabajador a reclamar indemnizaciones.

3. Indemnizaciones

3.1. Definición de indemnización

La indemnización no es más que la reparación de un mal. En el campo de la relación jurídica laboral existen obligaciones recíprocas entre quienes la integran, empleadores y trabajadores, y la falta de cumplimiento de una o varias de ellas da lugar a que se ejercite la facultad de reclamar indemnizaciones.

En consecuencia, es jurídicamente posible que tanto el empleador como el trabajador se consideren con derecho a reclamar indemnización, según el tipo o clase de obligación que estimen incumplida.

3.2. Situaciones o hechos en los que procede la indemnización a los trabajadores

Por regla general, el incumplimiento de cualquier obligación genera en el perjudicado el derecho a reclamar indemnización. Los trabajadores tienen derecho a su indemnización en los siguientes casos:

a. Trabajadores con contrato de plazo indefinido

El Artículo 189 del Código de Trabajo señala una escala progresiva, tomando como elemento referencial el tiempo de trabajo. Establece indemnizaciones que fluctúan con el pago del valor de la remuneración, de 2 a 12 meses.

b. Trabajadores con contrato a plazo

El Artículo 185 del Código de Trabajo sanciona al empleador con la obligación de pagar el 50% de las remuneraciones por todo el tiempo que faltare para completar el plazo pactado. Es digno de anotar que la sanción también es aplicable al caso de que el empleador desahuciara el contrato, si éste tiene plazo o se ha fijado un tiempo de estabilidad. Además en los casos señalados, también es sancionado el trabajador con el 25%, si fuese éste quien unilateralmente incumpliere el plazo del contrato.

c. Dirigentes Sindicales

El Artículo 188 del Código de Trabajo tiende a garantizar la estabilidad de los dirigentes sindicales con miras a proteger a las asociaciones de trabajadores, para lo cual prohíbe despedir o desahuciar a tales dirigentes. Pero como la prohibición es inobservada, el legislador sanciona esta inobservancia con el pago de una indemnización equivalente a la remuneración de 12 meses, asimilando en sus efectos el despido con el desahucio.

d. *Huelguistas*

Para el caso de huelga lícita, los trabajadores tienen derecho a la permanencia en sus puestos de trabajo por un año, al tenor de lo dispuesto en el Artículo 496 del Código de Trabajo. En el caso de violarse esta garantía, el trabajador tiene derecho a cobrar el 100% de la remuneración por el año de estabilidad.

e. *Trabajadores de empresas en las que se está conformando una asociación*

Con el propósito de proteger el nacimiento de una organización sindical, la ley prohíbe la ruptura unilateral del contrato por iniciativa del empleador, desde el momento en que los trabajadores notifican al Inspector del Trabajo que han resuelto constituir una asociación, conforme lo señala el Artículo 448 del Código de la materia. Pero como la prohibición no puede impedir el hecho de la violación de la norma jurídica, el Legislador señala como sanción para el empleador que contraviniera esta obligación, el pago de una indemnización equivalente a 12 meses de remuneración. Esta sanción está determinada en el Artículo 451 del mismo Código.

f. *Trabajadores que han obtenido Visto Bueno a su favor*

Al tenor de lo dispuesto en el Artículo 172 del Código del Traba-

jo, es posible que un trabajador obtenga autorización de un Inspector del Trabajo para dar por terminado un contrato de trabajo. Si el trabajador obtiene la autorización y termina la relación de trabajo por los causales previstos en el Artículo 172, tiene derecho a las indemnizaciones previstas en los Artículos 188 y 189, por expreso mandato del Artículo 192 del Código de Trabajo, ya sea dirigente o no, puesto que la indemnización depende de ello.

g. *Trabajadores impedidos de reanudar el trabajo después de una enfermedad*

Al tenor de lo señalado en el Artículo 179 del Código de Trabajo, el trabajador recuperado de una enfermedad tiene derecho a ser recibido en las mismas condiciones que antes de su enfermedad. En caso de que el empleador se niegue a hacerlo, deberá indemnizar con 6 meses de remuneración.

h. *Trabajadores de empresas que liquidan su negocio*

El Artículo 194 del Código del Trabajo determina la obligación para los empleadores, que fueren a liquidar definitivamente su negocio, de dar aviso a los trabajadores con anticipación de un mes. El anuncio de la liquidación tiene igual efecto que el desahucio.

3.3. *Acumulación de indemnización*

La Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en algunos casos en el sentido de que la acumulación de indemnizaciones es procedente cuando las indemnizaciones parten de distintas causas.

4. Posición de la CEOSL ante estabilidad e indemnizaciones

4.1. Análisis crítico

a. El derecho para reclamar indemnizaciones está seriamente vulnerado por la renuencia de los jueces a fallar en favor de los trabajadores, en acatamiento de la ley, y en lo engorroso y largo del trámite judicial. Cuando se logra que el juez falle reconociendo los derechos del trabajador, no deja de enfrentarse a procedimientos dilatorios —negación de toda justicia— antes de cobrar estas indemnizaciones.

b. La estabilidad en el trabajo, en la práctica tiene muy poca efectivi-

dad. En realidad, a las pocas garantías se une la violación de este principio, pues hay disposiciones de la misma Ley de Trabajo que facultan dejar cesante al trabajador, inclusive por situaciones de hecho como es el caso del despido intempestivo o ilegal.

c. Las indemnizaciones, debido al bajo poder adquisitivo de la moneda, nada significan, ya que no se ajustan a la realidad económica que vive el país. Y si a esto le añadimos el hecho de que el trabajador recibe esa indemnización después de años de litigar como tigre o como pordiosero, no le sirve casi para nada, ya que la moneda que recibe está aún más devaluada.

d. Los altos costos del litigio judicial llevan al trabajador a preferir que las empresas le paguen cualquier cantidad irrisoria de dinero, antes de entrar en el suplicio de un juicio.

4.2. Planteamiento de la CEOSL

a. Alcanzar que la estabilidad en el cargo esté garantizada mediante un sistema de verdadera protección.

b. Luchar por la derogatoria del desahucio como instrumento utilizado por el empleador para dar por terminadas las relaciones de trabajo.

c. Es inaudito que un proceso de reclamación laboral tenga tres instancias; por lo tanto, alcanzar que se reforme esta situación, en el sentido de que existan máximo dos instancias pero escogiendo jueces y magis-

trados que conozcan la materia laboral.

d. Luchar por la reforma procesal, por la cual el patrono al dar contestación a la demanda deposite el monto reclamado, pero no en el Banco Central del Ecuador, sino en una institución crediticia que reconozca interés que beneficie al trabajador, en caso en que la sentencia le sea favorable.

e. Es indispensable que el procedimiento establecido en la Ley sea ágilmente atendido, promoviéndose un trámite más rápido y acaso también la creación de más juzgados de trabajo.

VIII. EL DESAHUCIO

1. Disposición legal y su interpretación

1.1. Disposición legal

La institución del desahucio está establecida en el Artículo 184 del Código de Trabajo: "Desahucio es el aviso con el que una de las partes hace saber a la otra que su voluntad es la de dar por terminado el contrato. *Cuando no se ha fijado plazo para la duración del contrato*, ninguna de las partes puede hacerlo cesar sino en virtud del desahucio, con anticipación de un mes por lo menos, por parte del empleador, y de 15 días por parte del trabajador. *En los contratos a plazo fijo*, salvo las excepciones legales, antes de la finalización de éste, cada parte estará obligada a notificar a la otra con 30 días de anticipación, su voluntad de que termine el contrato; a falta de esta anticipación, se le considerará renovado en los mismos términos".

1.2. Interpretación de la disposición legal.

El desahucio o preaviso tanto al trabajador como al empleador, casi nunca es usado por el trabajador,

por cuanto entraría en una situación de desempleo.

Sin lugar a dudas, el desahucio es la antítesis del principio de la estabilidad, ya que su utilización permite privar de su trabajo, con relativa facilidad a quienes están vinculados a un empleador.

El desahucio procede *para el caso de contratos de duración indefinida*, con la notificación anticipada patronal de un mes, del trabajador de quince días, y *para el caso de contratos a plazo fijo* antes de la finalización de éste, con 30 días de anticipación. Por lo tanto, en este último tipo de contratos se respeta el plazo fijado en el contrato y lo que hace el desahucio es impedir la renovación automática de esos contratos por un plazo similar al que previamente se había acordado.

2. Posición de la CEOSL ante el desahucio

2.1. Análisis crítico

a. El más grave inconveniente que tiene el desahucio es dejar a la voluntad del empleador, *para el caso de los contratos indefinidos*, el fi-

jar el momento de romper la relación contractual sin ninguna explicación.

b. Lesiona seriamente la estabilidad de los trabajadores y vulnera el derecho al trabajo, garantizado en el Artículo 31 de la Constitución.

c. El desahucio no requiere un trámite especial por el cual la parte afectada con la decisión, es decir, generalmente el trabajador, reclame por sus efectos. Este hecho lesiona el elemental derecho de defensa

que toda persona debe tener, ya que, por un simple trámite administrativo, en el que no existe un contradictor, el trabajador queda sin la fuente de sus ingresos y, por lo mismo, sin los medios de subsistencia de él y de su familia.

d. No se justifica la existencia del desahucio, puesto que el Código de Trabajo ha establecido la institución del Visto Bueno para dar por terminadas las relaciones laborales.

2.2. Planteamiento de la CEOSL

El desahucio debe ser eliminado del Código de Trabajo. Este objetivo debe ser planteado con la más alta prioridad.

De no lograrse la eliminación del desahucio, se debe prohibir la existencia de contratos indefinidos y garantizar una estabilidad permanente.

IX. EL DESPIDO INTEMPESTIVO

1. *Concepto del despido intempestivo*

En el Código de Trabajo no existe ninguna disposición que establezca que el empleador tiene derecho a despedir intempestivamente a un trabajador. El despido es la ruptura del contrato o de la relación de trabajo, por la voluntad unilateral del empleador. A pesar de no estar regulado como institución del Código del Trabajo, el hecho real es que los despidos se dan a cada momento.

Se ha querido justificar el despido con la disposición del Artículo 181, que dice que tanto el trabajador como el empleador, en el caso de contratos a plazo, podrán terminarlo antes de este plazo.

Pero para proceder así, se necesita una causa legal. De no haberla,

el empleador pagará por todo el tiempo que falte una indemnización equivalente al 50% del salario pactado, por el tiempo faltante.

Las causas que la ley señala para dar por terminado el contrato están taxativamente enunciadas en el Artículo 169 del Código del Trabajo y en esa enumeración no se menciona el despido.

El despido está sancionado con indemnización, es decir, la ley castiga económicamente la arbitrariedad pero no la regula. El hecho de mandar a pagar una indemnización implica el reconocimiento de haber violado la ley. El despido intempestivo rompe toda la estructura de protección al trabajador.

2. *Posición de la CEOSL ante el despido intempestivo*

a. La legislación ecuatoriana no ha tenido la entereza de imponer sanciones drásticas para el caso del despido. Por lo tanto, la posición de los trabajadores es que se sancione con multas altas, de acuerdo a la ca-

pacidad de la empresa.

b. Imponer la obligatoriedad del reingreso inmediato del trabajador que ha sido despedido. Si aún así la empresa no recibiere al trabajador, tendría la obligación de seguir pagando sus salarios hasta que sea reingresado nuevamente. En el ca-

so de que el empleador, que ya ha sido sancionado con las multas correspondientes, no cumpliera en 30 días su obligación de reingresar al trabajador despedido, de pagar los salarios correspondientes, posterior al despido, será declarado en insolvencia o quiebra, sin perjuicio de que se cobre por la vía coactiva la multa y los salarios indicados.

c. El hecho del despido debe presumirse legalmente. Por tanto, prueba en contrario debe corresponder al empleador. Es decir, no debe corresponder al trabajador probar que fue despedido, como exigen ahora los jueces, sino que el empleador es quien debe probar que no despidió al trabajador.

X. EL VISTO BUENO

1. Disposición legal y su interpretación

1.1. Disposición legal

En el Código del Trabajo no existe una definición de lo que es el visto bueno. Se entiende que es una resolución del Inspector del Trabajo, o quien haga sus veces, pronunciada previa solicitud de parte y con el procedimiento del Artículo 599 y fundado en los casos expresamente señalados en los Artículos 171 y 172 del Código del Trabajo.

1.2. Interpretación de la disposición legal

El visto bueno es un trámite administrativo, conforme el cual el Inspector del Trabajo, o quien haga sus veces, tiene la facultad privativa de resolver sobre la terminación de las relaciones de trabajo.

En este trámite influye decididamente la apreciación subjetiva del funcionario.

Es importante señalar, que sólo procede el visto bueno en los casos del Artículo 171 del Código de Trabajo, por parte del empleador, y del

Artículo 172, para el caso de que el trabajador quiera dar por terminado el contrato.

Hay que indicar que es obligación del Inspector investigar las razones que el empleador o el trabajador aduce para dar por terminado el contrato de trabajo; es decir, que debe buscar por sí mismo la verdad del hecho que se enuncia como causal.

2. La posición de la CEOSL ante el visto bueno

2.1. Análisis crítico

a. Dada la estructura de las inspecciones de trabajo, es casi imposible una investigación adecuada, tendiente a establecer la verdad de lo argumentado como fundamento para la terminación de las relaciones laborales, es decir, para la concesión del visto bueno.

Por lo tanto, en la práctica, al no hacerse esta investigación, se vulneran por lo general y grandemente los derechos de los trabajadores.

b. La evaluación de los argumentos por los cuales se dicta la resolución,

está muy ligada a la subjetividad del funcionario, ya que, en el plazo de tres días que determina el Artículo 599 del Código del Trabajo es muy difícil que se pueda evaluar con serenidad y mesura las pruebas recogidas por la autoridad.

c. El dejar a un simple trámite administrativo una decisión de tal magnitud, implica que esa decisión pueda ser manipulada por una serie de factores que no son necesariamente las causas de la solicitud del visto bueno.

d. Otro inconveniente es el de que este trámite administrativo no guarda relación con el principio de economía procesal, puesto que el mismo hecho, es decir, la solicitud del visto bueno, es materia de resolución y análisis en dos procesos distintos:

Uno, que realiza el Inspector del Trabajo y otro, creado por la parte afectada, la que puede recurrir ante el Juez del Trabajo impugnando la resolución dictada, atento lo dispuesto en el Artículo 183 del Código Laboral.

e. Mención especial merece la apreciación que de la prueba del visto bueno se da en las dos instancias. Si el Inspector del Trabajo decide por aceptar la solicitud del visto bueno, se supone que considera que tiene prueba plena para hacerlo. Pero, si esta decisión administrativa es llevada al Juez del Trabajo, tiene apenas el valor de informe, nada más, lo que deja muy en claro la poca inconsistencia de la resolución.

2.2. Planteamiento de la CEOSL

Se debe conceder a la decisión del Inspector del Trabajo el valor de la sentencia de primera instancia, apelable ante el Director o Subdirector del Trabajo —quien de oficio— podría efectuar nuevas investigaciones para establecer la verdad,

o debe privarse al Inspector del Trabajo la capacidad de conceder o negar el visto bueno, de modo que toda solicitud sea resuelta por el Juez del Trabajo, garantizando —desde luego— que mientras dure el litigio el trabajador conserve su puesto de trabajo.

XI. EL DESAHUCIO DEL DIRIGENTE SINDICAL

1. Base legal y su interpretación

1.1. Base legal

En nuestra legislación está prohibido el desahucio al trabajador que participa como miembro de la directiva de la organización de los trabajadores.

Sin embargo, el Artículo 188 del Código del Trabajo establece que, de producirse el desahucio, se indemnizará a ese trabajador con el equivalente a la remuneración de un año, sin perjuicio de que siga perteneciendo a la directiva para la cual fue elegido.

Esta garantía se extiende hasta por un año después que el dirigente haya cesado de su mandato. Por lo tanto, el dirigente tiene protección durante su gestión y un año después de que ésta haya terminado.

También está protegido no sólo el dirigente sino también todos los trabajadores, desde que notifiquen al Inspector del Trabajo que se han reunido en la asamblea general para constituir un sindicato, un comité de empresa o cualquier

otra asociación de trabajadores, hasta que se integre la primera directiva, como se establece en el Artículo 448 del Código del Trabajo.

1.2. Interpretación de la disposición legal

Analizando la disposición encontramos que hay prohibición de desahuciar al dirigente sindical.

Esta protección se da durante el ejercicio y hasta un año después. En caso de que se viole esta disposición existe indemnización en una suma equivalente a la remuneración de un año.

El objetivo que pretende esta disposición, es proteger a los trabajadores de cualquier actitud patronal que lesione al dirigente, ya que esta lesión tendría graves repercusiones en la existencia misma de la organización.

La Constitución Política del Estado garantiza la libertad de organización sindical. Por lo tanto, existe un *fuero sindical*, por el cual teóricamente se pretende dar estabilidad a los dirigentes. Sin embargo, la ley sanciona cuando se da

el desahucio o el despido, pero sanciona únicamente con indemnizaciones y no con lo que es realmente importante: *que el dirigente siga manteniendo su fuente de trabajo*. Por eso es que la empresa se allana al pago de esas indemnizaciones y se “libera del dirigente”.

2. Posición de la CEOSL ante el desahucio del dirigente sindical

2.1. Análisis crítico

a. Las disposiciones contenidas en los Artículos 188, 448 y 451 del Código del Trabajo permiten la vulneración de estabilidad que consagra la Constitución, ya que permiten al empleador que proceda a desahuciar o despedir pagando las indemnizaciones correspondientes.

Por lo tanto, es una estabilidad precaria, puesto que, en la práctica, con el pago de las indemnizaciones, se la echa abajo y se franquean las prohibiciones que establece el mismo Código del Trabajo. Por otra parte, no se ha establecido la obligatoriedad *de recibir o de restituir* al trabajador dirigente en su trabajo, a pesar de que el legislador determinó que el dirigente, pese a ser desahuciado o despedido debe seguir en la directiva de esta organización; cuestión que hace pensar que si el dirigente está en la directiva consecuentemente sigue en la empresa. Por tanto, no se debe perder la perspectiva de que la indemnización no es más que el reconocimiento de la violación a la ley.

2.2. Planteamientos de la CEOSL

Los mismos planteamientos que se han hecho de manera general al desahucio tienen validez para el caso del desahucio del dirigente sindical. Pero con el agregado de que no

sólo se está protegiendo al trabajador común, sino que se está defendiendo la existencia misma de las organizaciones sindicales. Consideramos, pues, que se deben expedir disposiciones legales que impidan que se violente la garantía constitucional de la libertad de asociación.

XII. EL ARTICULO 125 DE LA CONSTITUCION POLITICA, INSTRUMENTO DE PROTECCION LABORAL PARA LOS TRABAJADORES DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR PUBLICO

1. Disposiciones legales y términos técnicos

En nuestro país, las reglas aplicables a las relaciones entre trabajadores y empleadores, fundamentalmente están contenidas en los siguientes cuerpos legales:

a. *El Código del Trabajo*, vigente en nuestro país desde Noviembre de 1938;

b. *La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa*, que con algunas variantes ha venido rigiendo desde Mayo de 1952;

y,

c. *La Ley de Remuneraciones de los Servicios Públicos*, vigente en nuestro país desde Enero 3 de 1975.

1.1. Régimen jurídico para las relaciones entre trabajadores y empleadores hasta el 10 de Agosto de 1979.

El régimen jurídico aplicable a los trabajadores era el siguiente:

El *Código del Trabajo* para todos los trabajadores (empleados u obreros), excepto para los empleados que prestaban sus servicios en las Instituciones de Derecho Público o en las de Derecho Privado con fina-

lidad social o pública, quienes estaban sujetos a las *Leyes de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Remuneraciones de Servidores Públicos*.

Cabe aclarar que lo dicho significaba que empleados privados, así como los obreros de las Instituciones de Derecho Público y de las de Derecho Privado con finalidad social o pública, regían sus relaciones por el Código del Trabajo.

Los empleados de esta últimas Instituciones quedaban fuera de su ámbito de aplicación.

1.2. Constitución Política y los Servidores Públicos de Acuerdo al Art. 125 de la Constitución

A partir de la vigencia de la actual Constitución (10 de Agosto de 1979), se produce la variación que motiva los comentarios contenidos en este estudio.

a. La Constitución Política

La Constitución Política que rige la vida jurídica de la República del Ecuador, empezó a tener vigencia el 10 de Agosto de 1979.

Esta Ley Fundamental contiene regulaciones relativas a las siguientes materias:

- Plan de Desarrollo del Estado;
- Autonomía de las Entidades que integran la Administración Provincial o Cantonal, dentro del régimen seccional y de las personas jurídicas creadas por Ley para el ejercicio de la Potestad Estatal, o para la prestación de servicios públicos, o para actividades económicas asumidas por el Estado, y de las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

También declara garantizada la autonomía de algunas personas jurídicas y entidades a las que menciona y describe en el penúltimo inciso;

- Responsabilidades penal, civil y hacendaria para quienes manejan recursos públicos; y,
- Régimen jurídico aplicable a las relaciones de los servidores de las personas jurídicas creadas por Ley o por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos y las creadas para actividades económicas asumidas por el Estado.

El Artículo 125 de la Constitución, textualmente dice:

“Art. 125.- Para la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo del Estado se considerarán como entidades del sector público, las siguientes:

- a. Los diferentes organismos y dependencias administrativas del Estado;

- b. Las entidades que integran la administración provincial o cantonal, dentro del régimen seccional;

- c. Las personas jurídicas creadas por la ley para el ejercicio de la potestad estatal o para la prestación de servicios públicos o para actividades económicas asumidas por el Estado y las creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

Las normas para establecer la responsabilidad penal, civil y hacendaria para el manejo y administración de los fondos, aportes o recursos públicos, se aplican a todos los servidores de las entidades a las que se refieren las letras precedentes.

Las entidades indicadas en las letras b) y c) gozan para su organización y funcionamiento de la autonomía establecida en las leyes de su origen. En especial se garantiza la autonomía de los consejos provinciales, concejos municipales, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Banco Central del Ecuador, Banco Nacional de Fomento, Junta de Beneficiencia, Comisión de Valores-Corporación Financiera Nacional, Banco Ecuatoriano de la Vivienda y de las corporaciones de fomento económico regional y provincial.

Las relaciones entre los organismos comprendidos en las letras a) y b) o de instituciones creadas por la ley para el ejercicio de la potestad estatal y sus servidores, se sujetan a las leyes que regulan la ad-

ministración pública, salvo las que se refieren al sector laboral determinadas en el Código del Trabajo. Las personas jurídicas creadas por ley o por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos o las creadas para actividades económicas asumidas por el Estado, norman las relaciones con sus servidores de acuerdo con el Código del Trabajo, a excepción de las personas que ejerzan funciones de dirección, gerencia, representación, asesoría, jefatura departamental o similares, las cuales están sujetas a las leyes que regulan la administración pública.

b. *Qué se entiende por Servidor Público?*

Al tenor de la definición que trae el inciso último del Artículo Segundo de la *Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa*, *Servidor Público es todo ciudadano ecuatoriano legalmente nombrado para prestar servicios remunerados en las Instituciones de Derecho Público y en Instituciones de Derecho Privado con finalidad social o pública.*

Por tanto, el concepto de Servidor Público es sinónimo de Trabajador Público, si relacionamos la definición descrita con el contenido del Artículo 9 del Código del Trabajo, que dice: "...La persona que se obliga a la prestación del servicio o a la ejecución de la obra se denomina Trabajador y puede ser empleado u obrero..."

Si el trabajador presta el servicio para una persona o entidad de carácter público, o con finalidad social o pública, será un trabajador público.

En conclusión, los términos Servidor y Trabajador son sinónimos y el carácter de público o privado, está determinado por la clase de empleador al cual presta sus servicios.

c. *Distinción de empleado u obrero*

El Servidor o Trabajador puede ser denominado empleado u obrero, según que el elemento predominante en la prestación del servicio sea intelectual o material. Será *empleado* cuando sus servicios sean predominantemente intelectuales y *obrero* cuando su actividad fuere predominantemente material.

2. *Análisis Jurídico*

2.1. Conviene ordenar de mejor forma, la parte pertinente de la disposición constitucional que motiva este análisis. Estimamos que la más adecuada redacción sería la siguiente: "Tanto las entidades o personas jurídicas creadas por (1) ley para la prestación de servicios públicos, como las creadas por (2) acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos y las creadas para actividades (3) económicas asumidas por el Estado, norman las relaciones con sus servidores de acuerdo con el Código del Trabajo, a excepción de quienes ejerzan funcio-

nes de dirección, gerencia, representación, asesoría, jefatura departamental o similares.” Esto significa que todos los trabajadores (empleados u obreros) de las entidades o personas jurídicas comprendidas en la primera parte del *texto propuesto*, menos las exceptuadas expresamente, están sujetas al amparo y protección del Código del Trabajo.

2.2. Como la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, contienen regulaciones en virtud de las cuales los empleados de las mismas entidades o personas jurídicas mencionadas en el número inmediato anterior se encontrarían sometidos a regímenes jurídicos *diferentes al del Código del Trabajo*, a menudo se suscitan problemas para determinar cual debiera ser la disposición aplicable.

2.3. El Artículo 137 de la Constitución Política en vigencia, acogiendo el principio de la supremacía constitucional, señala con meridiana claridad que: “La Constitución es la ley suprema del Estado”. Por tanto, preceptúa, “Las normas secundarias y las demás de menor jerarquía deberán mantener conformidad con los preceptos constitucionales. No tiene valor alguno las leyes, decretos, ordenanzas, disposiciones y tratados o acuerdos internacionales que, de cualquier modo, estuvieren en contradicción con la Constitución o alteraren sus prescripciones”.

En consecuencia, es la disposición consignada en el Artículo 125 de la Carta Fundamental la que debe aplicarse, ya que las otras disposiciones legales que se le opusieren deben entenderse derogadas.

2.4. En el supuesto caso de que no se aplicare el principio de la supremacía constitucional y, por lo tanto, se hiciera abstracción de la jerarquía con relación a otra, tendríamos que considerar qué régimen jurídico es aplicable, a base de la observación de la fecha en que entraron en vigencia las respectivas disposiciones legales. En efecto, el precepto contenido en el Artículo 125 de la Constitución Política, empezó a regir en Agosto 10 de 1979, mientras que la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (última codificación), empezó su vigencia en Abril de 1978, y la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos entró en vigencia el 3 de Enero de 1975. En consecuencia, siendo como es un principio aceptado universalmente que la Ley posterior deroga a la anterior cuando contiene disposiciones contrapuestas, *viene a ser el Artículo 125 de la Constitución de la República* la norma aplicable.

2.5. Ciertos Abogados del sector público cuestionan la aplicación del Artículo 125 de la Constitución, aduciendo que las normas constitucionales no puede regir plenamente, sino cuando la ley especí-

fica recoge sus pronunciamientos y se amolda a la declaración constitucional.

El criterio antes enunciado merece una réplica fundamental, que se pasa a explicar: En la doctrina constitucional se admiten dos tipos de normas, a saber: Las llamadas “*pro-gramáticas*”, que encierran principios, declaraciones o orientaciones que para adquirir vigencia requieren de una ley ordinaria que las desarrolle y coloque en actitud de ser aplicadas; y, las denominadas “*operativas*”, que por contener preceptos similares a los que se contienen en las leyes ordinarias, son de inmediato cumplimiento. Las primeras sólo se pueden aplicar cuando la ley posterior las completa y por lo tanto requieren de este tipo de leyes complementarias para adquirir vigencia plena. La opinión mencionada en las primeras líneas de este numeral se encuadraría en este tipo de disposiciones constitucionales. En cambio, la misma opinión no encajaría para el caso de las normas operativas, puesto que éstas deben aplicarse directamente, aún cuando no hayan sido repetidas en la ley ordinaria y secundaria.

Tal es el caso de la disposición constitucional que comentamos, que es de carácter operativo.

2.6. Por lo general, cuando determinados *grupos de empleados* de instituciones del sector público tratan de organizarse sindicalmente o ejercitar derechos consignados en el

Código del Trabajo, fundamentados en el Artículo 125 de la Constitución, se argumenta en contra de la actitud descrita, en el sentido de que se trata de servidores de personas jurídicas creadas por la ley para “el ejercicio de la “*potestad estatal*” y que, por lo mismo, están sujetos, con sus empleadores, a las leyes que regulan la Administración Pública, según lo indica la primera parte del último inciso de la propia Constitución Política del Estado.

A manera de réplica frente al argumento en mención, caben las siguientes alternativas:

a. ¿Qué debe entenderse por “potestad estatal”? No existe en nuestra legislación vigente, ninguna definición acerca de “potestad estatal”, para poder explicarnos lo que el Legislador quiso decirnos al referirse a cierta clase de persona jurídica; por lo tanto, correspondería a quienes oponen el argumento de nuestra referencia, la demostración de que la mencionada “potestad estatal” tiene algún significado, y por lo tanto, que los empleados del sector público que reivindican derechos emanados del Código del Trabajo, carecen de base de sustentación.

b. En sentido lato, “potestad estatal” significaría lo mismo que “facultad del Estado”. Si reemplazamos la frase “potestad estatal” por “facultad de Estado” estaríamos frente a una frase por demás ambigua y carente de sentido, pues el literal c) del Artículo 125 de la Constitución debería leerse así: “las

personas jurídicas creadas por Ley para el ejercicio de la facultad del Estado..." Cabría preguntarse entonces ¿Cuál facultad?;

c. El legislador quiso referirse con la frase "potestad estatal" al concepto de "Imperium", como sinónimo de Poder o Soberanía del Estado, lo que nos llevaría a la deducción de que las personas jurídicas a las que se refiere el literal c) del Artículo 125 son aquellas que han sido creadas para el ejercicio de la soberanía, esto es, de la Suprema Autoridad del Estado. Tal sería el caso de la Junta de Defensa Nacional o de cualesquiera otra que se encuentre en dicha concepción.

2.7. Resumen ilustrativo

El análisis jurídico de las relaciones entre Entidades Estatales y sus servidores está resumida en el siguiente cuadro, que de manera ilustrativa muestra: ¿Para qué servidores públicos rige el *Código del Trabajo* y para qué servidores públicos rigen las *Leyes que regulan la Administración Pública*?

Es muy importante tal precisión, puesto que sólo los servidores públicos amparados por el Código del Trabajo pueden formar organizaciones sindicales, celebrar contratos colectivos y luchar por sus intereses de clase a través de la huelga.

3. Posición de la CEOSL

Como ha quedado demostrado, los trabajadores (empleados u obreros) de todas las entidades o personas jurídicas del sector público, creadas por Ley para prestaciones de servicios públicos o para actividades económicas asumidas por el Estado, están amparados por el Código del Trabajo y por tanto, tienen pleno derecho para organizarse en asociaciones, sindicatos o comités

de empresa y para celebrar contratos colectivos al amparo del mismo cuerpo legal indicado, de las normas constitucionales y de los convenios 87 y 98 de la OIT.

La CEOSL declara que desarrollará una lucha firme y decidida, hasta conseguir que este derecho, conseguido por su acción en la Comisión Jurídica que elaboró el Proyecto de la Constitución Política vigente, sea plenamente respetado por el Gobierno Nacional.

LAS RELACIONES ENTRE ENTIDADES ESTATALES Y SUS SERVIDORES : ¿DONDE RIGE

EL CODIGO DEL TRABAJO Y DONDE RIGEN LAS LEYES QUE REGULAN LA ADMINISTRACION PUBLICA?

Entidades del Sector Público Tipo de Servidores	Art. 125 a. Organismos y dependencias administrativas del Estado	Art. 125 b. Entidades que integran la administración provincial o cantonal dentro del régimen seccional.	Art. 125 c. Personas jurídicas creadas por ley para el ejercicio de la potestad estatal (Gobierno Nacional) : Función Legal, Función Ejecutiva, Función Jurisdic., Tribunal Supremo Electoral, Organismos de Control, Entidades Financieras.	Art. 125 c. Personas jurídicas creadas por ley o por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos para Actividades económicas asumidas por el Estado.
<i>Personas que ejerzan funciones de dirección, gerencia, representación, asesoría, jefatura departamentales o similares. (Art. 125).</i>	Leyes que regulan la Administración Pública	Leyes que regulan la Administración Pública	Leyes que regulan la Administración Pública	Leyes que regulan la Administración Pública.
<i>Empleados públicos servidores públicos cuyosservicios son predominantemente intelectuales.</i>	Leyes que regulan la Administración Pública	Leyes que regulan la Administración Pública	Leyes que regulan la Administración Pública	Código del Trabajo
<i>Obreros públicos servidores cuya actividad es predominante manual.</i>	Código del Trabajo	Código del Trabajo	Código del Trabajo	Código del Trabajo

NOTA : Las leyes que regulan la Administración Pública y las relaciones entre las entidades públicas y determinados sectores de sus servidores son entre otros: La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (R.O. 623 de 6-VII-78); la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos (R. O. 714 de 3-I-75); y varias leyes especiales que rigen determinados sectores de los servidores públicos como por ejemplo las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, el personal docente etc.

XIII. DEMOCRACIA, SINDICATOS Y POLITICA

1. La Democracia y los Sindicatos

En primer lugar conviene definir la democracia y ubicarla históricamente, sin perder de vista, desde luego, los aspectos ideológicos que ella encierra.

a. Desarrollo histórico de la democracia

La palabra "Democracia" viene siendo utilizada desde hace miles de años con las más diversas interpretaciones. En todo caso, en su sentido más amplio, esta palabra es entendida como sinónimo de: "Gobierno del Pueblo, para el Pueblo y por el Pueblo".

Ahora bien, cuando el pueblo, en razón de su número, no tiene posibilidad de ejercer el gobierno en forma directa y aparece la necesidad de una democracia representativa, los criterios de representatividad asumen un carácter de vinculación directa con los intereses de grupos, sectores o clases sociales. Es entonces cuando la concepción de democracia se vuelve relativa y la definición de la misma comienza a responder a los intereses del grupo social que la define. Bajo estas cir-

cunstancias, no es posible una concepción única sobre la democracia, debido a que la representatividad del pueblo hace relación al ejercicio de poder; en consecuencia, puede ser interpretada desde diversos ángulos.

La historia antigua presenta un pensamiento sobre la democracia representada en la obra filosófica de Platón, quien defendía un modelo de estado dividido en estamentos (filósofos-gobernantes, guerreros-defensores del estado y esclavos-trabajadores), atribuyendo a cada uno de estos estamentos una estructura de igualdad en cada una de ellas, pero manteniendo el sometimiento de unos estamentos a otros.

Durante la *edad media*, la democracia fue definitivamente sustituida por los regímenes aristocráticos, en los que dominaban bien sea la voluntad individual del soberano o una élite. Para esta época, la concepción de democracia tenía un carácter pasivo, pues, en la práctica, se negaba la capacidad del pueblo para poder orientar sus destinos; de manera que, se partía del supuesto

de personajes predestinados a ejercer la representatividad del pueblo en el control del estado.

A partir de la *Revolución Francesa*, comienza a gestarse un modelo de organización social con una nueva concepción sobre la democracia, basado en una división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), así como en una participación elemental de los sectores populares a través del sufragio.

Los trabajadores no entendemos como democracia tan solo el hecho de concurrir a depositar nuestro voto en elecciones generales bajo regímenes y gobernantes que no nos representan. Para nosotros la democracia es el sistema en el que impere la justicia social y la libertad, impuestas y dinamizadas por la voluntad de las mayorías organizadas de una nación y del conjunto de ellas.

b. La situación de la democracia en América Latina

Grave es el momento que vive la democracia en América Latina. Las clases económicas dominantes, esto es, la oligarquía político-económica, que antaño vivía cómodamente dentro de la dependencia externa, teniendo como servidores a las estructuras militarizadas, asume un nuevo rol ante la vigorización económica y social de nuestros países; así, en cada país se crea un pacto de hecho entre el capitalismo internacional y sus testaferros nacionales

extranjerizados, que eleva a la fuerza armada al papel de mandatario-ejecutor de sus finalidades de explotación al pueblo. Los escombros de la libertad, las cenizas de la soberanía popular, la tortura y asesinato de obreros, campesinos, estudiantes y políticos progresistas, son la pira representativa del moderno capitalismo que hoy predomina en América Latina.

Democracia dirigida o formal, desarrollo económico, soberanía y objetivos nacionales, son las caretas que este nuevo monstruo utiliza ante el pueblo que debatiéndose en luchas reivindicativas a niveles de supervivencia, tiene escasa capacidad y tiempo para captar a plenitud tan complejo esquema y encontrar los cauces más idóneos que le permitan superarlo. Hay varios países en América Latina, en los que últimamente se ha implantado, o se trata de implantar un régimen político de "democracia". Esa democracia se quiere caracterizar como democracia "dirigida" o "formal". El aspecto de los regímenes autoritarios quiere presentarse con la careta de la legalidad. La "democracia dirigida" conserva la misma política económica de dichos regímenes. Sus relaciones con capitales internacionales, sus objetivos, metas y mecanismos son los mismos, aunque deben adaptarse a las condiciones concretas y coyunturales de cada país.

Pero "la democracia dirigida" ha sido una fachada de legalidad, cuyos rasgos principales van desde la

institucionalización del poder militar, como elemento fundamental en la composición del gobierno, del estado y la política, hasta la estatización de la política, con la institucionalización de partidos controlados por organismos creados por el mismo estado, dando paso a las agrupaciones políticas “oficialistas” y proscribiendo de hecho a los partidos de legítima representación popular. El estado mantiene el control de toda organización clasista no dependiente de los grupos de poder económico, sobretudo de los movimientos sindicales, creando cuerpos legales y estatutos jurídicos que legalizan la represión autoritaria y brutal, violando los derechos fundamentales de la persona y las libertades públicas. La voluntad popular manifestada en el sufragio, muy lejos de ser la plena expresión de la soberanía del pueblo, es tomada como una simple opinión a la que se puede o no dar curso según las conveniencias del régimen institucionalizado.

Esta parece ser la cara del verdadero monstruo, del proyecto “democracia dirigida”, por lo que los trabajadores debemos estar alertas, no sea que tras los intentos de democratización de algunos de nuestros países, se esconda la realidad de las mismas dictaduras de las que pretendemos salir.

En este somero resumen de la situación de la democracia en América Latina, debemos también mencionar la realidad de algunos países,

donde la “democracia formal” se mantiene fundamentalmente en vigencia. La existencia de algunas condiciones nacionales donde un nivel previo de cierta super-explotación induce a aumentar el producto económico y su venta, aumentando el trabajo excedente, más que disminuyendo el salario, crea desde el punto de vista infraestructural perspectivas democráticas en lo político.

Similar es la situación en los países que, por disponer de ciertos recursos naturales de precio extraordinario, no se ven necesitados a recurrir al recurso externo del autoritarismo antidemocrático. Tal es el caso de ciertas economías nacionales que no han desarrollado aún suficientemente sus fuerzas productivas, pero por circunstancias especiales mantienen la “democracia formal”.

En estas circunstancias superviven las instituciones básicas de la “democracia formal”: El principio de la soberanía popular y el sufragio libre como su expresión, el estado representativo con su tradicional división de funciones republicanas, el juego de los partidos políticos y el respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas.

En todo caso, las formas político-económicas en las que se inscribe la América Latina en general se encuentran distantes de la verdadera democracia, en los términos en los que entendemos los trabajadores, pues, aún donde la democracia

formal ha logrado sobrevivir a los empates oligárquicos, las clases desposeídas no han podido disfrutar a plenitud de la democracia, sino en los términos de su derecho al sufragio, cuyo ejercicio meramente formal no supone una plena participación democrática; entre tanto, estos mismos sectores sociales se encuentran muy distantes de compartir el poder a través de su participación directa en los organismos de decisión del estado y mucho más distante aún de participar con justicia de la riqueza creada por su esfuerzo y de lo que deben representar para los pueblos los recursos naturales.

c. Los trabajadores frente a la crisis de la democracia

La situación por demás grave de la democracia en América Latina, ha hecho posible que los trabajadores tengamos ahora una conciencia clara de la misión que debemos cumplir. La depuración de los procesos sociales de los países latinoamericanos deja en claro una cosa: ningún modelo socio-económico, ningún régimen político puede prescindir de la clase trabajadora para constituirse o desarrollarse sea que pretende marginarla, deprimiéndola, esclavizándola, sea que la convierta en elemento clave y gestor del proceso en marcha. Queda así en claro, una vez más, que el destino de la democracia está esencialmente vinculado al papel que la clase trabajadora desempeña en la historia.

Resulta ahora evidente que lo que está en juego no es sólo la modalidad de la democracia, sino fundamentalmente la existencia de ella y su misma concepción.

Las contradicciones dialécticas que las condiciones de América Latina generan los regímenes autoritarios, dejan en claro que el principal enemigo de estos regímenes es la clase trabajadora.

En suma, la crisis de la democracia en estos casos, pone de manifiesto las alternativas de desarrollo en nuestros países: de una parte, la política de concentración y desnacionalización económica de capital nacional asociado indisolublemente al extranjero y, frente de ella, una política auténticamente nacionalista y consagrada a los intereses del pueblo. En nosotros está y depende de nuestra capacidad de organización y de lucha, para que sea esta segunda alternativa la que predomine en nuestra patria grande, la América Latina.

En esta dirección se inscribe la lucha de los trabajadores y sus organizaciones. Sobre la base de una democracia económica en los términos anteriormente planteados, el ámbito democrático al que aspiramos en el orden socio-político abarca:

1. La oposición firme y definitiva a toda clase de dictaduras oligárquico-militaristas, cualquiera sean sus matices.

2. La lucha decidida por la vigencia de las garantías jurídicas y legales que aseguren la organización popular para la participación política; la vigencia de los principios básicos de espíritu democrático, tales como la soberanía popular, el sufragio libre y universal, la libertad de acción de los partidos políticos autónomos, la división de los tres poderes del sistema republicano, la representatividad y responsabilidad del estado y sus personeros ante el pueblo; el respeto de los derechos fundamentales del hombre y la garantía de las libertades públicas.

2. Los Sindicatos y el Estado Democrático

Al hablar de Estado hemos de recordar lo planteado sobre la democracia, especialmente aquello relativo a las concepciones de democracia, derivada de los distintos enfoques políticos, sociales y económicos. Bajo estos lineamientos se inscribirán los “estados democráticos”, según sea la concepción de Estado y de democracia de la que pasamos en el análisis.

Para referirnos a una realidad próxima a la situación de nuestro país, analizaremos la relación entre sindicato y Estado democrático, según la práctica de las democracias representativas de corte liberal, existente especialmente en América Latina. Para este objetivo, la clasificación de la democracia en “*democracia formal*”, “*democracia dirigida*”, y “*democracia participativa*”, puede darnos la situación en que se encuentran las relaciones entre el Estado y los Sindicatos. Es así como, en los estados de *democracia formal*, la participación sindical se limita a compartir determinadas cuotas de poder, entregadas a la clase trabajadora dentro de los lineamientos generales de los estados que viven este tipo de democracia. A su vez, esta participación tiene restringidos límites de acción tanto en la proporción de participantes de nivel sindical en los organismos del Estado, como en el número de organismos en los que el movimiento obrero organizado participa.

3. Los trabajadores debemos tener la capacidad de diferenciar claramente entre la existencia de diversas concepciones de aplicación de la democracia representativa y que se resumen:

— *La democracia formal*: caracterizada por la vigencia de instituciones republicanas y de manifestaciones externas de la democracia;

— *La democracia dirigida*, que pretende utilizar las instituciones de la democracia formal como una mascarada que oculta el carácter antidemocrático y represivo del estado; y

— *La democracia participativa*, que es aquella a la que aspira la clase trabajadora, y en la que a más de la supervivencia de las instituciones republicanas y de las garantías individuales y sociales, se busca la participación de los trabajadores, tanto en el orden político como en el plano de una justa distribución de la riqueza.

En los Estados de *democracia dirigida*, los niveles de participación de la clase trabajadora organizada se encuentran definidos por la voluntad de los detentadores del poder, quienes generalmente representan intereses de las clases poseedoras, razón por la cual la participación sindical es limitada o casi nula y estrictamente controlada.

La *democracia participativa*, a la que aspiramos los trabajadores, proyecta un nivel de relación mas profundo y más amplio, de los sectores sindicales, en el aparato del Estado, propiciando niveles de decisión que se encuentren bajo la responsabilidad del movimiento sindical y ampliando los ámbitos de esta participación. Se considera fundamental que las organizaciones sindicales y, en general, los sectores organizados del pueblo, logren su participación en los organismos de decisión del Estado, cualquiera sea el ámbito o profundidad de esa participación, procurando en todo momento que la lucha si oriente a incrementarla. La necesidad de esta participación no solamente tiene por objeto la posibilidad de definir aspectos favorables para la clase trabajadora organizada, sino ofrecer a este sector la posibilidad de conocer los mecanismos de funcionamiento del poder, a fin de ayudar a la solución de los problemas del estado y de la sociedad, a la vez que ir promoviendo a la clase trabajadora hacia la posibilidad de controlar mayoritariamente esos organismos de poder, puesto que el verdadero objetivo de

los trabajadores debe ser el control político del Estado, mediante la instauración de un régimen en el que los creadores de la riqueza tengamos la posibilidad de dirigir nuestros propios destinos.

3. *Los sindicatos y la acción política*

Las organizaciones sindicales, por lo menos en América Latina y de manera muy especial en el Ecuador, no pueden circunscribirse a desarrollar programas o acciones referidas únicamente al salario y a las cuestiones específicas de la relación capital-trabajo. Si bien esto es importante para conseguir algunas reivindicaciones concretas para los trabajadores, no pasa de ser un círculo vicioso, dentro del cual se diluyen los verdaderos intereses de los trabajadores. Si no desarrollamos los trabajadores acciones de carácter eminentemente político, tendientes a crear un nuevo Estado y una nueva sociedad, no cumplimos fielmente nuestros deberes, luchar en favor de ese tipo de reivindicaciones es parte de la lucha —importante claro está— pero restringida porque se dirige a impedir la explotación de las empresas por lo que puede terminar en frustración en muy poco tiempo; la otra parte de la lucha, la más importante, es la lucha por el poder, para acabar con la explotación del hombre por el hombre.

Para que se vea que no basta luchar por reivindicaciones laborales,

se puede poner un ejemplo: si una empresa que produce zapatos aumenta los salarios y mejora el contrato colectivo en favor de los trabajadores que hacen esos zapatos, sin duda alguna, bajo el pretexto de poder equilibrarse económicamente y para poder conseguir la misma rentabilidad a la inversión, aumentará el precio de los zapatos; esto significará al trabajador de la fábrica textil, o de cualquiera otra, que tendrá que adquirir zapatos más caros, por lo que se verá obligado a exigir a su empleador el que mejore sus remuneraciones, sus beneficios de tipo social, con lo cual estamos elevando evidentemente el precio de la tela y de los otros productos, y así sucesivamente.

Este ejemplo pone en evidencia la necesidad de ejercer por parte de los trabajadores una acción política para impedir que se nos quite a través de la inflación cualquier mejoramiento salarial. Es decir, un aspecto de la acción política de los sindicatos debe ser la participación en la lucha distributiva a través de la acción política.

En los últimos tiempos el Frente Unitario de los Trabajadores, que agrupa a las cuatro centrales sindicales (incluyendo como una Central Sindical más a la Confederación de Servidores Públicos), ha desarrollado y ha concebido una plataforma de lucha que no es únicamente referida al campo socio-laboral, sino es más bien una plataforma de lucha

que recoge puntos de carácter eminentemente político, como es por ejemplo la nacionalización del petróleo, la reforma agraria, incluso la defensa del proceso democrático. ¿Por qué ha tenido que hacer esto el movimiento sindical? El movimiento sindical ha tenido que hacerlo por dos razones: primero, porque definitivamente está comprobado que es la clase trabajadora organizada del país la que está más identificada con los intereses del pueblo y, en segundo lugar, porque los partidos políticos en general son partidos que no recogen las aspiraciones reales del pueblo.

Por lo menos esto es lo que hemos visto en estos casi tres años de sesiones de la Cámara Nacional de Representantes: pugna permanente por adquirir determinadas canonjías y poder partidista. Hemos visto a los representantes de los partidos políticos en la Cámara como si estuvieran en campaña electoral, simplemente tratando de acumular votos para la aprobación de proyectos beneficiosos para su clase. Algunos, han querido hacerse los simpáticos ante el pueblo, pero no han logrado engañarle, porque definitivamente se han descubierto en sus verdaderos fines y han quedado desprestigiados, más que antes en muchos casos.

Ante esta situación, se debe concluir que un movimiento sindical apolítico es un movimiento sin vida. Esto conviene a las clases dominantes, por cierto, para seguir mante-

niendo el sistema de explotación al que se encuentran sometidas la clase obrera y las mayorías nacionales.

Hay una serie de restricciones jurídicas para que los trabajadores participen en la política, porque a los que hicieron las leyes no les conviene un nuevo Estado y una nueva Sociedad, pues lo único que quieren es mantener la injusticia social, vale decir, vivir del trabajo de los demás. Ellos se benefician y se han beneficiado de que los trabajadores no participen en política: definitivamente están pensando, como pensaron antes, que si los trabajadores, que somos la mayoría de este país, que si los trabajadores que hacemos la riqueza de este país, que si los trabajadores que somos los explotados, no hacemos política, realmente pueden vivir de nuestro trabajo. Los trabajadores, entonces, que representamos los intereses del pueblo, debemos llegar a la conclusión de que tenemos la obligación de hacer política. La clase obrera tiene la obligación de impulsar su participación política. Cuando hablemos de la participación en organismos del Estado estamos partiendo de la concepción de ciertas cuestiones específicas, pero cuando hablamos de la más amplia participación, el objetivo final de quienes generamos la riqueza del país es tomar el poder.

El movimiento obrero ecuatoriano organizado en las centrales sindicales ha dado dos muestras, que no han sido capaces de demostrar los partidos políticos: en primer lugar,

la clase obrera, dejando de lado cualquier aparente diferencia que pueda haberse producido, ha sido capaz de unirse en el Frente Unitario de Trabajadores, demostrando su fuerza y su poder a través de diferentes acciones muy concretas; en segundo lugar, la clase trabajadora ha interpretado los intereses y ha defendido los intereses de las mayorías nacionales, planteando con mucha firmeza la necesidad de cambios estructurales en lo económico, social y político. Ante la realidad que vive el país, el Frente Unitario de Trabajadores ha planteado una plataforma de lucha y ha presentado programas muy concretos, pero esos programas concretos no han sido atendidos por los partidos políticos en las condiciones que la clase trabajadora y el pueblo lo requieren. Entonces hay que preguntar: ¿a qué intereses representan los partidos que hacen gobierno? ¿qué hacen los partidos políticos por recoger los planteamientos de la clase trabajadora?

Se puede señalar un ejemplo muy concreto: uno de los puntos más importantes a la clase obrera es el referido a la reforma agraria integral. Sabemos perfectamente que aunque tengamos el mayor ingreso de divisas por concepto de la exportación petrolera, definitivamente nuestro país no deja de ser eminentemente agrícola. Desde ese punto de vista la necesidad de impulsar la reforma agraria es vital. Sin embargo, la reforma agraria en el país se encuentra virtualmente paralizada,

y esto ocasiona sin duda alguna el aumento de los precios de los artículos de primera necesidad, ocasionando una mayor pauperización de la población campesina, y ocasiona también la creación de los cinturones de miseria en las actividades principales del país, entre otras cuestiones.

Uno de los mecanismos legales de obstaculización de la Reforma Agraria es precisamente la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, una de las leyes más represivas que existen en el país. La clase obrera planteó al Parlamento y planteó al Gobierno Nacional la derogatoria de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, y ese planteamiento no fue recogido por ninguno de los partidos que actualmente están en cualquiera de los dos poderes del Estado. En estas condiciones, ¿qué es lo que ha tenido que hacer la clase obrera, si no se atienden sus intereses por parte de los partidos políticos que tienen cuotas de poder

importantes en este país? Las banderas de mejoramiento de la vida, que no son capaces de levantar los partidos políticos, han sido levantados por la clase obrera. Tenía que suceder así, ya que los trabajadores no nos sentimos representados realmente por los partidos políticos que forman el Ejecutivo y la Legislatura, que hacen poder y que están haciendo este régimen.

Si se sostiene que los trabajadores no deben meterse en las cuestiones de orden político, en las cuestiones del orden nacional, sino que deben referirse exclusivamente a las cuestiones reivindicativas economicistas, simplemente, se está propugnando la castración de la clase trabajadora, a la vez que impidiendo y frenando cualquier transformación indispensable en este país, como en todos los países capitalistas. Por eso, la CEOSL sostiene que los sindicatos deben entrar decididamente en la lucha política.

CONTENIDO

Presentación por el Dr. Jorge W. Cevallos Salas	1	VII. La Estabilidad y las Indemnizaciones	43
		VIII. El Desahucio	47
I. La Política Laboral, la Legislación y la Política de Empleo Laboral en el Ecuador	17	IX. El Despido Intempestivo	49
II. El Sistema de la Inspección del Trabajo	23	X. El Visto Bueno	51
III. El Contrato de Aprendizaje	27	XI. El Desahucio del Dirigente Sindical	53
IV. El Contrato a Prueba	31	XII. El Artículo 125 de la Constitución Política, Instrumento de Protección Laboral para los Trabajadores de las Entidades del Sector Público	55
V. La Liquidación de Negocios	33	XIII. Democracia, Sindicatos y Política	63
VI. La Política de Salarios Mínimos	37		