

LA CONSTITUCION POLITICA Y LOS SINDICATOS O ASOCIACIONES PROFESIONALES

Por: Dr. Marcelo Icaza Ponce

En ciertos países como el nuestro existe una tendencia a la constitucionalidad de los principios del derecho laboral, y algunos de ellos lo hacen no únicamente por instituciones jerárquicas sino aún enunciando normas en detalle y concretando regulaciones, que si bien son de aceptación general traen consigo en algunas ocasiones ciertas dificultades en el campo de la práctica.

Con la constitucionalidad de ciertos principios, nuestro país pretende estar a la altura de otros países de mayor desarrollo económico y social; y, por ello, en muchas ocasiones hemos exhibido en nuestras constituciones ciertos principios que nos sitúan a la cabeza de los pueblos de mayor desenvolvimiento jurídico.

Dentro de los 160 años de existencia de nuestra República, se han dictado diecisiete o dieciocho constituciones (porque se discute si existió o no la Carta Fundamental de Diciembre de 1938), explicándose tal hecho por la falta de equilibrio de las fuerzas que se suceden y la inconsistencia de los grupos que comandan el Gobierno del País; a tal punto que varias Cartas Políticas han sido resucitadas para saldar rupturas o cambios y recobrar posiciones.

Hasta antes de la décimo tercera Constitución, o sea, la de 1929, los principios del Derecho Laboral son ajenos a las normas fundamentales; la mayor parte de ellas se rigen por preceptos individualistas, levantados en muchos casos sobre definiciones y principios establecidos en el Código Civil.

• El sindicalismo es un hecho extraño en las normas o disposiciones existentes en el país hasta el año 1928, y si bien se manifiesta desde fines del siglo pasado, se acoge al precepto constitucional genérico de la "libertad de reunión y asociación sin armas para objetos no prohibidos por

las leyes"; principio que se lo consagra desde la Constitución de 1869 en la regla octava del Art. 109 y que lo recoge la Constitución de 1906.

A excepción de la agremiación artesanal, no existiendo en esa época una ley general para las asociaciones ni especial para los sindicatos, que recién se reglamentaron con el Código de Trabajo de 1938, las mismas se regían por los principios y normas generales del Código Civil relativos a las personas jurídicas, esto es a las corporación y fundaciones de beneficencia, y una que otra ley aislada sin plan alguno de conjunto.

La Constitución Política de 1929, en la Parte Segunda del Título XIII, al hablar de las "Garantías Fundamentales", enuncia los principales derechos garantizados a los habitantes del Ecuador en el aspecto laboral, y entre ellas, el numeral 24 del Art. 151 consagra:

"La libertad de asociación y agremiación.

El Estado cuidará de estimular y desarrollar la cooperación social. Tanto los obreros como los patronos o empresarios tendrán derecho para asociarse en pro de sus respectivos intereses, formando sindicatos o asociaciones profesionales.

Para la solución de los conflictos del capital y el trabajo, se constituirán tribunales de conciliación y arbitraje.

La Ley reglamentará todo lo relativo a coaliciones, huelgas y paros".

Como se puede observar, los aspectos de protección laboral y de los conflictos de trabajo se relacionan primordialmente con "obrerros" en esta primera etapa constitucional; y, por lo demás, se limita a reconocer los hechos relativos a la coalición, huelgas y paros, remitiéndose a futuras reglamentaciones para determinar el lineamiento que deben seguir las manifestaciones colectivas.

La Constitución de 1938, aun cuando no llegó a ser promulgada oficialmente, contenía preceptos constitucionales de mucha significación, pues esa Carta Política quiso dejar a un lado los problemas que existían en nuestro país por la multiplicidad de gobiernos que se habían sucedido desde 1928. Esta Constitución quería sentar los precedentes del futuro, especialmente en cuanto se refiere a la legislación social, dando una

orientación positiva a la vida de nuestro país; pero, desgraciadamente, a los pocos días de haberse aprobado esta Carta Política, una nueva dictadura revivió la Constitución de 1906, ya caduca para la época, con todos los remiendos que con el tiempo se habían hecho.

La Constitución de 1929, pues, dio una distinta visión jurídica en los campos económico y social, por la relación que se implantaba entre el Estado y los grupos colectivos, yendo directamente al derecho de las asociaciones y pasando por sobre la simple relación individualista, usual hasta esa época.

La Constitución de 1929 tiende a la mayor representación de los trabajadores dentro de la estructura del Poder Legislativo y dispone que los senadores funcionales sean de la actividad propia a la que representan.

Dicha Constitución recoge algunos precedentes de la anterior, y en el Art. 159, numeral 24, manifiesta que es deber del Estado proteger la organización de los sindicatos; y, en el numeral 31 del mismo artículo establece el amparo a los empleados públicos singularmente con relación a la estabilidad en sus cargos, bajo las regulaciones de una Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

La Constitución de 1945 refleja muchos cambios o renovaciones sobre todo en los aspectos económicos y sociales, y según los estudiosos del Derecho Constitucional, es una de las más progresistas que haya tenido el país. Según ella su Art. 1^o, ya se manifiesta que "la nación ecuatoriana está constituida en estado independiente, soberano, democrático y unitario, bajo un régimen de libertad, justicia, igualdad y trabajo, con el fin de promover el bienestar individual y colectivo y de propender a la solidaridad humana..." Y ello nos da la pauta del resto de su contenido.

Esta Carta Política se refiere al Trabajo y a la Previsión Social desde el Art. 148 hasta el 151, y en el primero de estos artículos dispone que "el trabajo en sus diferentes formas es un deber social y goza de la protección especial de la ley. Esta debe asegurar al trabajador las condiciones mínimas de una existencia digna". Al tratar el aspecto del sindicalismo en el Ecuador, en el literal k) del Art. 148, añade que **"se reconoce y garantiza el derecho sindical de patronos y trabajadores para los fines**

de su actividad económico-social y el derecho de organización de los empleados públicos".

En dicha Constitución es posible determinar dos aspectos fundamentales: el uno, un punto de vista teórico y de aspiración para el pueblo ecuatoriano, y, el otro, el compromiso del Estado a velar para que esas aspiraciones se cumplan, con un sentido protector para el trabajador ecuatoriano, dando especial énfasis al derecho individual del trabajo sobre el derecho colectivo, ya que luego de determinar cuáles son "las normas fundamentales que regulan el trabajo en el Ecuador", pasa posteriormente a regular el derecho sindical y por fin algunos aspectos de los conflictos colectivos y menciona la huelga y el paro (literales c, k, l, del Art. 148).

La Constitución Política de 1945, a pesar de haber sido una de las más "revolucionarias" para la época, y, asimismo, a pesar de constituir una de las Cartas Políticas más profundas por su aspecto dogmático, sufrió un duro golpe, por cuanto ni a los dos años de haber entrado en vigencia se promulgó la Carta Constitucional de 1946, como un reflejo o una demostración de la gran inestabilidad e inconsistencia política de nuestro país.

Posteriormente, la Carta Política de 1945 fue restablecida en su vigencia, al asumir la Presidencia de la República en nombre de las Fuerzas Armadas el General Guillermo Rodríguez Lara, declarándose al propio tiempo en vigencia todas las leyes que "rigen el ordenamiento jurídico actual del país, en todo cuanto no se opongan a los fines de la transformación política y a los bandos expedidos y que se expidieren durante el imperio de la Ley Militar" (Art. 3 del Decreto Supremo No. 1 de 16 de febrero de 1972). Se ratificó la vigencia de esta Constitución mediante Decreto No. 1, publicado en el Registro Oficial No. 1 de 12 de enero de 1976, expedido por el "Consejo Supremo de Gobierno" que asumió en esta calidad el Gobierno de la República del Ecuador, a partir de dicha fecha.

En cuanto se refiere al sindicalismo y a las asociaciones profesionales, hay que indicar que la Constitución de 1946 tiene como antecedente inmediato la Carta Política de 1945.

El literal g) del Art. 189 de la Constitución de 1946 declara que "se garantiza el derecho sindical de patronos y trabajadores para el progreso profesional. Nadie podrá ser obligado a sindicalizarse. Los empleados públicos, como tales, no pueden formar sindicatos". De acuerdo con dicha disposición, tenemos que indicar que la Constitución exalta sobre todo la libertad de asociación, sin que por lo tanto se pueda obligar a persona alguna para que sea miembro de determinado sindicato, si no es con la voluntad expresa del trabajador.

La Constitución de 1946, además, reconocía el derecho para formar sindicatos de patronos y trabajadores para los fines de la actividad económico-social, y también con miras "al progreso profesional", sin que de manera concreta se manifiesten los motivos por los cuales puede existir la unión clasista.

Por fin, la norma en referencia prohíbe expresa y terminantemente la formación de sindicatos por parte de los empleados públicos.

En cuanto al derecho de huelga y al paro, el mismo Art. 189, literal i), reconoce este derecho tanto para los patronos como para los trabajadores. Asimismo, para los trabajadores de las empresas e instituciones de servicio público (consideramos que se ha de referir la Carta Política a aquellos trabajadores comprendidos dentro de lo dispuesto en el actual Art. 10 del Código de Trabajo), prescribe que no podrán declarar la huelga sino de acuerdo con una reglamentación especial; debiendo anotarse al respecto que para los efectos de esta norma dicha reglamentación recién se dictó en marzo de 1973.

El aporte que nos da la Constitución de 1946 sobre el sindicalismo y las asociaciones profesionales es muy incipiente y no representa realmente ninguna innovación.

Por otro lado, hay que referirse a la Constitución de 1967.

- La duración de dicha Constitución fue desde el 25 de mayo de 1967 hasta el 22 de junio de 1970, es decir, aproximadamente tres años, desde que asumió "el mando supremo" de la República el doctor José María Velasco Ibarra; y, luego, como hemos visto, entró en vigencia la Constitución de 1946, no obstante que líricamente el Art. 159 de la Constitución de 1967

disponía que "esta constitución no perderá su vigencia, aun cuando por rebelión o acto de fuerza, dejare de observarse".

Dos son los aspectos preponderantes que se sistematizan en la Constitución de 1967, dentro del Derecho Social; el derecho del trabajo y el de la seguridad social, quizá reviviendo en buena parte los principios establecidos en la Constitución de 1945.

Debe observarse que muchas de las conquistas en el plano legal, tales como las reformas introducidas al Código de Trabajo mediante Decreto Supremo 2490, publicado en el Registro Oficial No. 365 de 2 noviembre de 1964, *son* en la actualidad principios que conforman la ideología de la Constitución, en el plano laboral.

Desde luego en un medio como el nuestro, donde existe un marcado individualismo, se pudo llegar a través de una Asamblea Constituyente a elevar al plano de norma constitucional ciertos principios y ciertas conquistas que en el orden laboral se habían ido logrando a través de los tiempos y de las luchas clasistas.

Por otra parte, la Constitución de 1967, disponía en el Art. 64, numeral 10, que "se garantizan el derecho y libertad sindicales de trabajadores y empleadores, conforme a las normas legales y sin necesidad de autorización previa". Además, al referirse al derecho de huelga y paro, la Constitución en este mismo artículo dispone que "se reconoce el derecho de los trabajadores a la huelga y el de los empleadores al paro, reglamentados en su ejercicio".

Además de las disposiciones antes transcritas merece destacarse el Art. 156, que en su inciso tercero, al referirse a los trabajadores y funcionarios de las instituciones de derecho privado con finalidad social o pública (instituciones semipúblicas), dispone lo siguiente:

"Los trabajadores de las personas jurídicas antedichas, están sujetas al Código de Trabajo y a sus leyes especiales; en lo referente a huelgas, se someterán a las disposiciones que rigen para los trabajadores de las empresas de servicios públicos".

En definitiva, los principios antes indicados son un reflejo y al mismo tiempo una ampliación de ciertas normas constitucionales ya re-

feridas, que han servido como base o fundamento para la elaboración de la indicada constitución, con lo cual el derecho laboral adquiere caracteres constitucionales indelebles.

Por último y para completar el estudio que estamos realizando de la Constitución y los Sindicatos o Asociaciones Profesionales, hay que referirse a la actual Constitución Política de la República del Ecuador, vigente a partir del 10 de agosto de 1979, y sus reformas expedidas por la Cámara Nacional de Representantes y publicadas en el Registro Oficial No. 569 de 1^o de septiembre de 1983; y a la Codificación expedida por el Plenario de las Comisiones Legislativas del Congreso Nacional, publicada en el registro Oficial No. 763 de 12 de junio de 1984.

En esta Constitución, las Secciones IV y V se refieren a la "seguridad social y la promoción popular" y "sobre el trabajo", ratificando en muchos casos o elevando a la categoría de norma constitucional a disposiciones o preceptos legales que con anterioridad fueron incorporados en el Código de Trabajo.

Así, por ejemplo, se repite la garantía constitucional sobre el derecho de asociación sindical de los trabajadores y empleadores y su libre desenvolvimiento, sin necesidad de autorización previa. Se vuelve a garantizar el derecho de los trabajadores a la huelga y de los empleadores al paro; siempre de conformidad con la Ley.

Sin embargo, es digno de mencionarse que en la Constitución vigente, en los diferentes literales del Art. 31, se eleva al plano constitucional a varias normas previstas años atrás en el Código de Trabajo. Así, por ejemplo, se establecen la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores y el plazo de prescripción para iniciar las acciones judiciales, contado desde la terminación de la relación laboral; principios ambos consagrados ya en los Arts. 4 y 611 de la Ley Laboral.

Por otro lado, se dice que en el caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, se aplicarán en el sentido más favorable a los trabajadores. Esto constituye, asimismo, una repetición de la norma del Art. 7 **del Código del Trabajo.**

Igualmente, la Constitución trata de la inembargabilidad de la remuneración del trabajador y que aquella constituye un crédito privilegiado, con preferencia aún a los hipotecarios. No es nuevo este precepto, puesto que el Art. 87 del Código de Trabajo consagra desde hace muchos años esta protección para el trabajador.

Por otro lado, quiero referirme a la norma del literal 1) del Art. 31 de la Constitución, que da una definición de lo que se ha de entender por remuneración; concepto éste que figura en el Art. 94 del Código de Trabajo, desde mucho tiempo atrás.

Finalmente, lo que sí es muy importante destacar es la norma del Art. 125 de la Constitución, que habla de las entidades del "sector público", haciendo hincapié de manera especial en la garantía sobre la autonomía de los consejos provinciales, concejos municipales, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Banco Central del Ecuador, Banco Nacional de Fomento, Juntas de Beneficencia, la Corporación Financiera Nacional, Banco Ecuatoriano de la Vivienda y las Corporaciones de Fomento Económico Regional y Provincial. Luego de ello, la parte final del Art. 125 establece lo siguiente: "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 de 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".

Quizá se podría pensar que el antecedente de esta norma constitucional se encuentra en los Decretos Supremos Nos. 54 y 855, publicados en los Registros Oficiales Nos. 27 de 29 de julio de 1970 y 249 del 21 de junio de 1971, respectivamente, por los cuales el doctor José María Velasco Ibarra, entonces Presidente de la República (en su última Dictadura), manifestaba que el desempeño de la función pública es un honor y una responsabilidad dirigida al bien de la comunidad y que era imperativo mantener la debida uniformidad y justicia en los egresos que, por remuneraciones de empleados y funcionarios, debe satisfacer la Caja Fiscal.

Por ello, entre otras regulaciones, con relación a las remuneraciones, el Art. 5° del Decreto Supremo No. 54, decía:

"Art. 5°. Las Disposiciones de este Decreto no se refieren ni afectan a los obreros cuyos derechos y obligaciones están determinadas **en el Código del Trabajo**. Los funcionarios o empleados a los que se refiere este Decreto están sometidos a las normas del Derecho Público Administrativo y por consiguiente son nulos respecto de éstos los contratos individuales o colectivos de trabajo que hubieren celebrado".

Pero como los gremios de trabajadores no se hicieron esperar para protestar en defensa de los empleados de las diferentes instituciones del Sector Público, destacándose de manera fundamental la Confederación de Trabajadores del Ecuador (C.T.E.), el mismo doctor Velasco Ibarra expidió el Decreto Supremo No. 855, cuyos considerandos -segundo y tercero- expresaban lo siguiente:

"Que la vigencia del Decreto Supremo No. 54, promulgado en el Registro Oficial No. 27 de 29 de junio de 1970, ha originado en este campo algunos problemas que deben ser inmediatamente solucionados;

Que es propósito del Gobierno Nacional amparar y proteger en forma irrestricta los derechos de la clase trabajadora".

Por estas consideraciones, el Decreto Supremo No. 855 establecía que para efectos de lo dispuesto en el Art. 5°, del Decreto Supremo No. 54 del 25 de julio de 1970 no se considerarán obreros, y por lo tanto no tendrán el amparo del Código de Trabajo, las siguientes personas:

- a) Las que desempeñan funciones de dirección o administración;
- b) Las que ejercieren profesiones o carreras que suponen o requieren estudios superiores;
- c) Los Contadores-Jefes de Contabilidad y Jefes de Contabilidad departamentales o seccionales,
- d) Los Profesionales Laboratoristas;
- e) Los dibujantes, diseñadores y ayudantes de Ingeniería;
- f) Los Jefes de Departamentos, Secciones, Oficinas y los Actuarios; y,
- g) Los profesores e instructores.

Se agregaba igualmente que las personas que no estuvieren comprendidas dentro de la enunciación anterior serán consideradas como trabajadores y, por lo tanto, sometidas a las regulaciones del Código de Trabajo, aún cuando se les hubiere extendido nombramiento o cualquiera que fuere la forma o período de pago.

Para los casos de duda, se asignaba al Director General del Trabajo o al respectivo Subdirector la facultad de calificar si un funcionario o empleado estaba o no sujeto a la normatividad del Código del Trabajo.

Como se puede observar, el esquema planteado por el Art. 125 de la Constitución vigente es prácticamente el mismo del Decreto Supremo No. 855 de junio de 1971, pero con la agravante que, al establecer una enumeración taxativa, de las Instituciones del Sector Público, en las que sus servidores estarían sujetos a las normas del Código del Trabajo, ha llevado a nuestro país a enfrentar un problema serio y conflictivo, como es el de someter a un sector de empleados y funcionarios a las normas de la Ley Laboral, en Instituciones tales como el IESS y el Banco Nacional de Fomento, en donde han proliferado los sindicatos, comités de empresa y demás agrupaciones gremiales. Así, por ejemplo, en el IESS, sobrepasan los cien sindicatos; lo que constituye un problema para el Consejo Superior del IESS, el Director Ejecutivo y, obviamente, para el afiliado, que con su aporte mensual es el que en definitiva mantiene al grupo de funcionarios o "servidores" de ese Instituto.

Lo dicho pasa de la libertad de asociación al libertinaje, creando grupos privilegiados que van consumiendo y minando los presupuestos de las diferentes instituciones y entidades.

Por ello, es necesario que un gobierno serio y responsable afronte con entereza el problema que se viene acarreado desde el año de 1979 y, desde luego, que tenga la acogida necesaria en el Congreso de la República, para que éste, luego de un análisis y estudio de la situación nacional, se enfrente, de ser el caso, a la reforma del Art. 125 de la Constitución vigente, eliminando de esta manera el mal entendido proteccionismo de la Ley Laboral.