

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

TESIS PREVIA A LA OBTENCION DEL TITULO DE:

DOCTOR EN JURISPRUDENCIA

**ASPECTOS JURIDICOS Y ENFOQUE HISTORICO SOBRE
LA INTERVENCION DEL ESTADO EN ECUADOR**

(VARIAS ESFERAS DE ANALISIS)

Por:

LCDO. LUIS EDUARDO PUENTE HERNANDEZ

Quito, Febrero 1986

I N D I C E

ASPECTOS JURIDICOS Y ENFOQUE HISTORICO SOBRE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN ECUADOR

(VARIAS ESFERAS DE ANALISIS)

PROLOGO	I
INTRODUCCION	II

I CAPITULO

MARCO TEORICO GENERAL

1.	DEBATE SOBRE EL ROL DEL ESTADO	2
1.1	Postura Clásica corriente del Esatdo	4
1.2	Reformulación Marxista	9
1.3	El Problema del Estado en América Latina	15
1.4	Conclusiones	23

II CAPITULO

LA ACTUACION DEL ESTADO EN ECUADOR DE 1830 A LA REVOLUCION LIBERAL

2.	CARACTERISTICAS DEL ESTADO EN EL PERIODO	27
2.1	Las Relaciones de trabajo y su Legislación	28
2.1.1	La Situación de la Fuerza de Trabajo	28
2.1.2	El Concertaje	
2.1.3	Aspectos Jurídicos que regulaban las Relaciones de trabajo	39
2.1.4	El Código Civil y la Cuestión Liberal	44

2.1.5	Conclusiones	48
2.2	Situación Económica y Función del Estado	50
2.2.1	Libre Estipulación de Intereses	51
2.2.2	Leyes de Fomento de Libre Cambio y de Incentivo a las Importaciones	51
2.2.3	Leyes Aduaneras	52
2.2.4	Esbozos de Legislación Agraria	53
2.2.5	Leyes sobre la Propiedad Inmueble	54
2.2.6	Legislación Comercial	55
2.2.7	Leyes Industriales	57
2.2.8	Legislación Financiera y Bancaria	57
2.2.9	Conclusiones sobre el Carácter de la Legislación Económica en el Período	61
2.3	El Estado Frente a la Familia y su Regulación Jurídica	65
2.3.1	Presupuesto Ideológico	65
2.3.2	La Regulación del Matrimonio en los Albores de la República	
2.3.3	La Situación de los Hijos y de la Mujer	68
2.3.4	El Matrimonio en el Primer Código Civil	73
2.3.5	La Situación de los Hijos en el Primer Código Civil	75

III CAPITULO

LA INTERVENCION DEL ESTADO EN ECUADOR DESDE LA REVOLUCION LIBERAL A LA CONSTITUCION DE 1929

3.	TRANSFORMACIONES ESTATALES Y SU IMPORTANCIA	86
3.1	El Estado y las Relaciones de Trabajo: Nacimiento del Derecho Social	87

3.1.1	Legislación Laboral Vigente al Adve nimiento de la Revolución Laboral	88
3.1.2	Primera Leyes Liberales en el Ambi- to Laboral	90
3.1.3	Eficacia de las Normas Laborales	93
3.1.4	El Código de Policía de 1904 y su Codificación en 1906	97
3.1.5	Importancia de la Producción Legis- lativa entre 1906 y 1921	101
3.1.6	Leyes Precursoras de la Legislación Social en Materia Laboral	104
3.2	Situación Económica y Readecuación del Pa- pel del Estado	109
3.2.1	Concentración de la Propiedad y la Actitud del Estado Liberal	110
3.2.2	Desarrollo Comercial y Financiero	112
3.2.3	La Consolidación de la Bancocracia y su Papel Supraestatal	113
3.2.4	Legislación Industrial	115
3.2.5	El Estado como Garante de los Nego- cios Privados	118
3.2.6	La Revolución Juliana y el Reorde- namiento Económico	120
3.2.7	Importancia de la Revolución Julia- na en la Revolución Estatal	123
3.3	El Estado Frente a la Familia.- Regula- ción Jurídica	127
3.3.1	La Ley de Matrimonio Civil	128
3.3.2	Las Reformas de 1904 y el Divorcio	131
3.3.3	El Divorcio por Mutuo Consentimiento	132
3.3.4	Los Derechos de la Mujer Casada	134
3.3.5	Aspectos del Constitucionalismo So- cial sobre la Familia	136

IV CAPITULO

LA INTERVENCION DEL ESTADO EN ECUADOR DESDE EL ORIGEN DEL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL HASTA LA DECADA DE 1960

4.	LA TRANSFORMACION ESTATAL Y SU CRECIENTE LEGITIMACION EN LA SOCIEDAD CIVIL	
4.1	El Estado Frente a las Relaciones de Trabajo el Código del Trabajo	144
4.1.1	La Seguridad Social	145
4.1.2	Aporte Legislativo desde 1930 hasta la Expedición del Código Laboral	146
4.1.3	Movimiento Social y Organización La- boral	148
4.1.4	Análisis del Código Laboral	151
4.1.5	Situación de la Legislación Laboral Después de la Expedición del Código del Trabajo	157
4.1.6	Conclusiones	160
4.2	El Regimen Económico y la Intervención Es- tatal	163
4.2.1	Nueva estructura interna del Estado	163
4.2.2	Alianza para el Progreso	171
4.2.3	Legislación Agraria	173
4.2.4	La Ley de Reforma Agraria de 1964 como Forma de Intervención Estatal	176
4.2.5	Conclusiones	178
4.3	El Estado Frente a la Familia su Regulación Jurídica	180
4.3.1	Situación Legal de los Hijos	181
4.3.2	El Matrimonio y la Relación Conyugal	185
4.3.3	Situación de la Mujer Casada	189
4.3.4	Conclusiones	191

V CAPITULO

5.	LA INTERVENCION DEL ESTADO EN ECUADOR EN EL PERIODO ACTUAL	196
5.0.1	Planteamiento de Hipótesis	196
5.0.2	El Estado Durante el Reformismo Militar	198
5.0.3	Reestructuración Jurídica del Estado y la Constitución de 1978	202
5.0.4	El Reformismo Civil de 1979 - 1984	205
5.0.5	Viraje en la Concepción del Estado y en su intervención	208
5.0.6	Conclusiones	210
5.1	El Estado y las Relaciones de Trabajo	212
5.1.1	Protección de la Fuerza de Trabajo Frente al Patrono	213
5.1.2	Situación de la Mujer Trabajadora	216
5.1.3	El Derecho de Sindicalización y de Huelga	217
5.1.4	Los Derechos Económicos de los Trabajadores	221
5.1.5	Los Trabajadores del Sector Público	225
5.1.6	Conclusiones	228
5.2	El Nuevo Papel del Estado en la Economía	231
5.2.1	Aspectos Constitucionales	232
5.2.2	El Monopolio del Estado sobre la Producción Hidrocarburífera	234
5.2.3	El Tipo de Intervención Estatal en el Sistema Bancario	239
5.2.4	El Problema Agraria	245
5.2.5	La Industrialización	251
5.2.6	Conclusiones	256
5.3	El Estado Frente a la Familia.- Reformas a la Legislación	260

5.3.1	Principios Constitucionales y la Legislación Común sobre la Igualdad de los Cónyuges	261
5.3.2	La Reforma del 4 de Junio de 1970 y sus Alcances.- Igualdad de Derechos de los Cónyuges	263
5.3.3	La Capacidad Legal de la Mujer Casada	264
5.3.4	La igualdad de derechos de los hijos	268
5.3.5	Las Reformas y la Filiación	270
5.3.6	Conclusiones	271
	CONCLUSIONES FINALES	280

3.2 SITUACION ECONOMICA Y READECUACION DEL PAPEL DEL ESTADO

La etapa "progresista" inmediatamente anterior a la Revolución Liberal puede ser considerada como una etapa de transición; con los gobiernos progresistas la libre circulación de mercancías se vió fortalecida por la presencia de los más conspicuos representantes del comercio guayaquileño.

"Antonio Flores y José María Plácido Caamaño, ricos terratenientes cacaoteros, dueños entre otras de la gran hacienda Tenguel, así mismo son accionistas del Banco Internacional y del Banco del Ecuador y por último comerciantes ...".

18

En la época "progresista" a la par que se establecían reformas fundamentales como la abolición del diezmo y se expedía la Ley de Monedas, se llegó prácticamente a establecer el patrón oro, se renegoció la deuda inglesa, se dinamizó la construcción de una infraestructura de comunicaciones viales, se dictaron leyes sobre bancos, aduanas, comercio, etc ..., con miras a lograr emprender un nuevo objetivo en la acción del Estado: el progreso social.

"El comercio importador comenzará a organizar una red de agencias y sucursales comerciales que se adentrarían en pueblos y plantaciones de la costa, desplazando de manera creciente al comerciante y muletero del interior que, por condiciones objetivas de existencia, estaban en incapacidad de competir ventajosamente".

19

Tómese en cuenta además que hasta la llegada de los gobiernos progresistas el papel del Estado había sido el de garantizar el orden y la paz (Estado Policía), pero a partir de entonces comienza a perfilarse un nuevo elemento que será -

preocupación del Estado; este elemento es el progreso, y la Legislación sobre todo económica de estos gobiernos se encaminan en su búsqueda hasta mediados del siglo XX en donde, como veremos, el Estado suplanta tal objetivo por el de desarrollo. El nuevo elemento que será preocupación del Estado desde fines del Siglo XIX coincide con el desarrollo del positivismo jurídico en el país.

3.2.1 Concentración de la propiedad y la actitud del Estado Liberal

Cuando adviene la Revolución Liberal, el Estado seguirá actuando con su característica de garante del proceso de acumulación de la riqueza, a pesar de lo declarativo de la transformación del 95, se seguirá permitiendo la enorme concentración de la tierra en pocas manos, a punto tal que para comienzos del Siglo XX, existían 4.837 fundos dedicados al cultivo del Cacao, tales propiedades no representaban un número similar de hacendados sinó muchísimos menos; a manera de ejemplo mencionaremos:

"El caso de Amalio Puga que para 1889 deja de herencia a sus familiares más de doce haciendas, con más de un millón de plantas de cacao (...) La familia Burgos era propietaria de al menos siete haciendas a finales de siglo (...) los hermanos Aspiazu eran propietarios de al menos diez haciendas dedicadas a cacao y ganado".

20

Cierto es que el Estado busca de alguna manera disimular - tal concentración de la propiedad cuando grava por ejemplo la herencia (Registro Oficial No. 48 de 1912), pero tal gravámen que se reajustaba de tiempo en tiempo es de todas maneras insignificante como para influir en el proceso de con

centración; además, tal medida era insuficiente frente a la legislación que aún continuaba vigente y que protegía la propiedad privada sobre la tierra -amén de la nueva legislación protectora de la propiedad-, leyes que habían sido dictadas durante la segunda mitad del Siglo XIX que se referían al cercamiento de propiedades, leyes sobre tierras rematadas a falta de posesionarios al mejor postor y leyes sobre remate de tierras de resguardo, esta última:

"Ley expedida en 1865, reemplazaría toda la legislación anterior referente a tierras de resguardo que permitiendo su posesión no autorizaban que fueran privadas, en la medida, en que el usufructo de ellas permitía al campesino compensar los límites de sus pequeñas porciones de tierra ...".

21

Desde 1865 las tierras comunales conocidas como tierras de resguardo podían ser materia de apropiación privada por aquellos que tenían recursos económicos con que pagarlas. La propiedad privada especialmente sobre la tierra y su concentración en pocas manos no sufrió como vemos ninguna restricción por parte del Estado a excepción de la expropiación de las tierras del clero (Ley de Manos Muertas), las mismas que si bien fueron revertidas al Estado no tardaron en ser entregadas a los particulares, la legislación incluso la fomentaba y garantizaba sin cortapisas; será sólo a partir del inicio del Derecho Social cuando se establecen potenciales restricciones a la propiedad privada como aquella de la función social.

"En la Constitución de 1929 'En cuanto al derecho de propiedad, éste es reconocido con las restricciones que exigen las necesidades y el progreso sociales, debiendo la ley establecer las limitaciones y servidumbres. Se preconiza el derecho de los pueblos y caseríos que carezcan

de tierras o aguas; a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, armonizando los mutuos intereses de la población y de los propietarios".

22

3.2.2 Desarrollo comercial y financiero

Este proceso de concentración de la propiedad en pocas manos marcha paralelo con el desarrollo de la producción y comercialización del cacao, fundamentalmente para el mercado externo. Recordemos que para 1904 nuestro país y sobre todo la costa ecuatoriana ocupa el rango de mayor productor y exportador mundial del cacao; esta expansión comercial determina así mismo el fortalecimiento del sector financiero.

"Este período tiene que ver con la Constitución inicial - del sistema financiero la expansión bancaria, la competencia bancaria, la incidencia gubernamental y el desarrollo del sistema financiero en general a la luz del auge cacaotero".

23

El estado consecuente con este reordenamiento de fuerzas y de las actividades económicas, adecúa el aparato jurídico a través de leyes que garanticen y viabilicen este proceso. - Así por ejemplo, se expide la Ley de Fomento Agrícola e Industrial, ley que sufre reformas en poco tiempo, lo que de suyo nos evidencia la necesidad de contar con una ley ágil que se corresponda con las circunstancias cambiantes; el 21 de octubre de 1909 se expide la primera Ley de Compañías Nacionales y Extranjeras como sociedades con regulación propia distintas de las normas del Código de Comercio; esta - Ley a pesar de tener una vida efímera junto con la Ley de - Títulos de Crédito, que aparece por la misma época, marca - un síntoma del afán legislativo cada vez más creciente por

regular la actividad productiva, la canalización de capital y de las relaciones comerciales; la nueva codificación del Código de Comercio actualizado el 25 de octubre de 1906 por Decreto Supremo y conocido con el nombre de Código Alfaro nos muestra el deseo del Estado de impulsar el desarrollo comercial del país; toda esta actividad legislativa estuvo acompañada de un afán centralizador y racionalizador de los ingresos y de los gastos fiscales y de las rentas públicas en general.

Ya en 1902 mediante Decreto Ejecutivo publicado en el Registro Oficial No. 124 se establece la "Ley sobre centralización de las rentas públicas" y se evidencia agilidad en los trámites de control de la contabilidad pública.

El desarrollo financiero y comercial fortaleció a la banca.

La legislación comercial sufre varias transformaciones; mediante Decreto Supremo No. 428, publicado en el Registro Oficial No. 130 de diciembre 15 de 1925, se reforma el Código de Comercio, sustituyéndose los títulos VIII y IX por el proyecto de unificación legislativa referentes a letras de cambio y pagaré a la orden, elaborado por un Congreso Panamericano.

3.2.3 La consolidación de la Bancocracia y su papel supra Estatal

El sistema bancario se estructuraba como la médula organizadora del funcionamiento económico de Guayaquil y el país. - Plantadores, exportadores e importadores acudían a ellos para solicitar préstamos, para recibir o enviar giros al o del exterior, pagar impuestos, etc. El mismo Estado demuestra una situación de deudor frente a los bancos; para 1914 el crédito otorgado por la banca al Estado Ecuatoriano, llegó a

representar hasta el 80% de los gastos fiscales, lo que se tradujo en el hecho de que son estos bancos los que manejan el aparato del Estado a través de sus representantes.

La economía se movía en base a la iniciativa privada, el Estado actuaba a la zaga; desde la emisión de billetes, estuvo a cargo de los bancos privados, es más, el país no contaba ni siquiera con un banco estatal o un instituto emisor propio.

Los servicios públicos una de las actividades administrativas propias y tradicionalmente en manos del Estado, fueron asumidas por las empresas privadas, sobre todo en Guayaquil como centro dinamizador del desarrollo económico del país.

Creemos que tal actitud de los grandes propietarios cacaoteros, exportadores banqueros e importadores, obedecía más que todo al anhelo de facilitar la reproducción del capital y el desarrollo del comercio antes que satisfacer las necesidades y propender al mejoramiento de las condiciones de vida del conjunto de la población; eran inversiones que facilitaban lateralmente la actividad económica principal de estos grupos, pero por qué el Estado no había asumido como era su función- el mantenimiento y ampliación de los servicios públicos?, parece claro que la razón principal era la insuficiente capacidad financiera; para tal efecto, recordemos que gran parte del presupuesto para obras públicas estaba hipotecado en la construcción del ferrocarril, que unía a la capital con el puerto de Guayaquil, amén del endeudamiento externo.

Sostenemos que era en definitiva una actividad accesoria que servía para que la actividad mercantil se dinamice. En todas

esas empresas de servicio público podemos encontrar entre sus directorios un denominador común, todos estaban formados por grandes propietarios cacaoteros, banqueros y comerciantes.

"Todas estas empresas tenían contratos de exclusividad con el Gobierno local y los Gobiernos seccionales y eran por lo tanto verdaderos monopolios constituídos".

24

El estado lejos de dificultar la organización de este tipo de empresas la facilitó toda vez que éstas le descargaban de un peso económico que no podía mantener.

3.2.4 Legislación Industrial

En el aspecto industrial hay que distinguir algunas disposiciones legales de inicios de siglo entre las que destacaremos la primera Ley de Protección Industrial, llamada de Fomento Agrícola e Industrial, publicada en el Registro Oficial No. 640 de 31 de octubre de 1918, la misma que otorga ventajas a la actividad agropecuaria; ya que, decreta libre importación de semillas, abonos, animales de cría, etc. Aparte de ello se establece la creación de juntas cantonales encargadas de fomentar "los intereses" de la agricultura y de la industria; el artículo 5 de esta Ley, estatuye las funciones que deberán cumplir tales juntas cuando dice:

"Las juntas se ocuparán principalmente de la construcción y conservación de caminos, canalización de ríos, canalización y limpieza de esteros, provisión de aguas para la irrigación, elementos de cultivo, estadística agrícola e industrial, observancia de las leyes de jornaleros, protección de la raza india y en todo lo demás que tienda a estimular y desarrollar la agricultura y las demás industrias nacionales. Se faculta a cada junta además, a que proceda a la expedición de un Reglamento que viabilice la realización de su trabajo".

Pero ya antes se había dado inicio de una política de "protección a las industrias", mediante Decreto Supremo de Eloy Alfaro, publicado en el Registro Oficial No. 117 de 28 de junio de 1906, por el cual se entrega en usufructo el uso de los ríos, cascadas y todas las aguas que corran por cauces naturales, a los empresarios que implantaren establecimientos industriales en los que se empleen fuerzas hidráulicas o eléctricas, y si para la implantación de una industria junto a un río se hace necesario la expropiación del terreno, el Estado declarará de utilidad pública y procederá a su expropiación, además el artículo 2do. establece que:

"En caso de ser terrenos fiscales los ocupados por las fábricas que se implantaren, se concederá a cada una de ellas la propiedad de una superficie de 25 hectáreas, con 200 metros de frente al río u otra corriente de agua utilizada por el fabricante",

Los ganaderos reciben también un trato preferencial y no sólo ellos sino todos los dedicados a las actividades pecuarias, cuando se les exonera totalmente de impuestos a la importación de animales de cría; igual cosa sucede con los que se dedican a la piscicultura dándoles uso y explotación exclusivos de las aguas de las lagunas del país a excepción de las de Yaguacocha y San Pablo, privilegio que durará 10 años; así mismo en el artículo 7 se concede libre importación de semillas y plantas, siempre que se destinen a la producción industrial y no al contrabando. Desde el artículo 9 al artículo 14 inclusive, se mantiene una línea de protección a las industrias propiamente dichas, prohibiendo la rebaja de los derechos de importación y de sus recargos por un período de diez años a los artículos manufacturados que se importen a la república, en el caso de que en país se hayan establecido ya esas mismas manufacturas; así mismo y como lógica consecuencia se prohíbe

elevar el derecho de importación o sus recargos, a las materias primas que se empleen en cualquier manufactura establecida en el país por un lapso de diez años; además este lapso se dice deberá contarse desde el 1o. de enero de 1907 o desde que se instale una nueva industria, en el primer caso para las industrias ya existentes y en el segundo sólo para la nueva industria que se instale.

En el nacimiento de las primeras industrias en el país confluyen tres sectores: existen industrias que nacen ligadas al capital agroexportador; ingenios azucareros, fábricas de calzado y de fósforos, otras nacen ligadas al capital importador: molinos de harina, algunos ingenios, fábricas de fideos, galletas y chocolates; y, otras finalmente nacen y se originan de la actividad artesanal, como los aserraderos, curtiembres, astilleros, etc.

"Estimamos que en 1920, los trabajadores ocupados en la industria propiamente dicha, no llegaron a representar el 2% de la población activa, por lo tanto, la riqueza del país sigue siendo fundamentalmente agrícola; de ella proceden casi todas las grandes fortunas y por lo mismo 'la plutocracia es ante todo agricultora y comercia con los productos agrícolas'".

25

Ciertamente que las actividades económicas privadas están primordialmente ligadas a la producción agrícola y dentro de ésta al cultivo del cacao; pero, no debemos olvidar que no sólo se reduce a la producción de la tierra, pues, partiendo del hecho de que las actividades económicas privadas durante este período se ven significativamente incrementadas en relación a épocas anteriores, como resultado de condiciones favorables para la inversión productiva, la economía se diversifica y desarrolla condiciones favorables como disponi

bilidad de capitales en manos privadas, como una legislación adecuada para tal efecto, recordemos que antes de la Revolución Juliana se habían dictado la Ley de Cheques, la Ley de Compañías de Seguros, Ley de Marcas de Fábrica, la ya comentada Ley de Fomento Agrícola e Industrial y la Ley de Capitales en Giro, aparte de ello, el desarrollo de las vías de comunicación, van a favorecer dicho incremento y desarrollo.

Al mismo tiempo el Estado demostró ser incapaz de usar adecuadamente la vía impositiva para captar una parte de los excedentes generados por la creciente riqueza de los grupos de poder económico.

3.2.5 El Estado como garante de los negocios privados

En resumen podemos anotar que el Estado Ecuatoriano desde 1895 hasta el triunfo de la Revolución Juliana se caracteriza por ser un Estado que no interviene:

"activamente en la vida económica del país, sino que delega funciones vitales para el desarrollo a sectores privados".

26

Muchas de las áreas estratégicas para el desenvolvimiento y el crecimiento económico del país fueron entregados a la Empresa privada no sólo nacional sino internacional, ya hemos visto como un reducido núcleo compuesto por dueños de las plantaciones cacaoteras, comerciantes importadores exportadores y banqueros tenían en sus manos el monopolio de los servicios públicos, fueron empresas internacionales las encargadas de explotar nuestros recursos naturales como las minas de oro de Portovelo y la explotación petrolera en Santa Elena, incluso el mismo ferrocarril fue en un principio administrado por la empresa norteamericana que intervino en su construcción -

hasta cuando fue nacionalizada. (Al respecto Luis Napoleón Dillon denunciara más tarde que dicha nacionalización fue un atraco para el fisco, pues, de ella sacaron jugosas ganancias tanto los representantes de la Empresa Yanqui, como los Representantes del Gobierno de nuestro país, era pues un negocio particular en el que se comprometía al Estado y a sus escualidas rentas).

El sistema monetario estaba en manos de la Banca Privada:

"No existiendo un Banco del Estado, los bancos privados, cuantan con la atribución de emitir sus propios billetes, facultad de la que se valen para lanzar emisiones que su peran el respaldo de sus reservas en metálico. En efecto, el porcentaje de oro y cambios en poder de los bancos privados con respecto a los billetes en circulación ya los depósitos, en 1900, representó el 51%; en 1917, el 55% y en 1926 el 20%".

27

El poder de los bancos trascendió de la esfera económica a la esfera política, como vimos; antes incluso el nombramiento y elección de las principales autoridades del Estado estaban en manos de los grandes bancos, las decisiones más importantes en el manejo del aparato del Estado debía pasar por la aprobación de los grandes banqueros.

La Ley denominada Ley moratoria obedeció justamente al manejo que del Estado hacían los grupos de poder financiero para favorecer sus intereses puesto que posibilitaba que los bancos puedan aumentar sin restricción el número de billetes en circulación; demas está señalar que, para justificarla se precisaba mostrarla beneficiosa para el país cuando se sostenía que el Ecuador había sufrido un duro golpe en su aparato económico, como consecuencia de la Primera Guerra Mundial y que era preciso que el Estado auxilie e inter

venga con esta medida para evitar el desastre y la quiebra de los bancos del país, lo que demuestra que si bien el Estado era un Estado abstencionista intervenía de hecho cuando se trataba de beneficiar a sus usufructuarios:

"El Estado cuyos ingresos dependen directamente de las exportaciones y de los 'préstamos' de los bancos privados, orienta la inversión pública a favorecer el proceso de acumulación privada, principalmente a través de la construcción de infraestructura vial; del ferrocarril y ciertos servicios básicos en la ciudad puerto de Guayaquil".

28

En cuanto a la estructura productiva, si bien dio más impulso a las plantaciones cacaoteras a través de la concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos en la costa ecuatoriana durante este período e introduciendo relaciones salariales, no modificó la estructura de tenencia de la tierra ni la estructura productiva del agro serrano, pues, aparte de la abolición del concertaje -que iría a favorecer y aumentar la fuerza de trabajo asalariada en la costa- el poder del sistema Hacienda en la Sierra se mantuvo incólume.

3.2.6 La Revolución Juliana y el reordenamiento económico

Con la Revolución Juliana el Estado amplió y consolidó su estructura interna, se fortaleció, se fue integrando, institucionalizando en el manejo económico para viabilizar el modelo económico de los grupos de poder, recordemos además - que en los primeros cinco años de la década de los veinte es cuando se produce la crisis del cacao, concomitante con la caída de las exportaciones de nuestro país, tradicionalmente monoprodutor; esta crisis va a incidir directamente

en el sector financiero y comercial.

En la víspera de la transformación de 1925, la situación económica por la que atravesaba el país se presentaba en extremo caótica, al respecto Luis Napoleón Dillon, siendo Presidente de la Cámara de Comercio de Quito, explicó en una conferencia que:

"La aterradora crisis del país se debía a la inconvertibilidad del billete, a las emisiones sin respaldo, a la inflación, a la especulación, al abuso del crédito, a la superimportación, al desnivel de la balanza de pagos internacionales, a la falta de control oficial sobre los bancos y a la anarquía y rivalidad bancaria".

29

Era evidente que el país había llegado al borde de la quiebra económica, pues, aparte de la crisis del cacao por la caída de los precios internacionales y por la crisis interna de este producto debido a las pestes que como la "escoba de bruja" diezmaron gran parte de la producción nacional de cacao, existieron otros factores que colaboraron a alimentar tal situación, como la inflación que siguió a la I Guerra Mundial y que afectó al país entre 1917 y 1920, la deflación iniciada en los E.E.U.U. en 1920 y que también repercutió en nuestra economía, la elevación del tipo de cambio en el mercado libre, el progresivo endeudamiento del Estado en los bancos emisores, la emisión de billetes sin respaldo legal y el malestar social creciente, determinaron el estallido del movimiento del 9 de julio del año 25. Los militares julianos ya antes delinearon el programa gubernamental que iban a poner en práctica y que constaba de doce puntos, cinco de ellos se referían al campo económico financiero, dentro de estos últimos se estableció la supresión de la Ley de Inconvertibilidad de los billetes y el establecimiento de un Banco -

Nacional.

El mismo día del triunfo juliano y como evidencia del conti-
nuismo en la dominación de los grupos que habían usufruc-
tuado el poder más la coparticipación de aquellos grupos de
poder económico marginados temporalmente, se convocó a una
reunión de banqueros, industriales y comerciantes del país -
para tratar sobre todo del saneamiento de la moneda, la regu-
lación del cambio, la protección agrícola y el desarrollo in-
dustrial.

A los pocos días, el 17 de julio, se aprobaron tres Decretos importantes. El de creación de una comisión fiscalizadora - de bancos, el de ordenación y revisión de contratos del fisco y de las municipalidades, y el de regulación de las negociaciones internacionales.

Importante resulta observar el interés que se tenía desde un inicio a la perentoria necesidad de creación del Banco Central del Ecuador al que se le asignaba un rol capital para - el desenvolvimiento económico del país.

"Sólo con el Banco Central podremos ir derechamente a la a**bolición** de la moratoria, a la convertibilidad metálica - del billete, a la estabilización de la moneda, a la regularización de cambio internacional, a la unificación del circulante, a la centralización total de las rentas pú**bli**cas, a la nivelación del presupuesto nacional, al cobro e**fectivo** y oportuno de los impuestos, a la reforma aduane**ra**, a la economía cuantiosa en los gastos nacionales, a - la participación del fisco en las utilidades bancarias, a la conversión y consolidación de la deuda externa y a la organización en suma, económica y financiera del país, de conformidad con el brillante programa de la transforma**ción** política del 9 de julio".

Como primer paso se fundó por Decreto Supremo No. 253 el Banco Central del Ecuador, publicado en el Registro Oficial No. 78 de 14 de octubre de 1925; después de un año el 26 de junio se creó la Caja de emisión y amortización y finalmente - el 4 de marzo de 1927 Isidro Ayora decretó la Ley Orgánica - del Banco Central del Ecuador, promulgada el 12 de marzo en el Registro Oficial No. 283 del mismo mes y año; el 12 de mayo de 1927 entró a funcionar el primer directorio del Banco. El carácter del Banco Central estaba definido claramente, - por ser concebido como un Banco de bancos por excelencia:

"Los bancos comerciales, como representantes de la economía del pueblo debían participar en la nueva constitución como socios o miembros, y el gobierno nacional en su dirección, por el hecho de que las funciones del Banco Central estaban íntimamente ligadas a los derechos soberanos del gobierno y al interés público".

31

La estructura del Estado también se vió reforzada:

"Se llevó adelante una reorganización técnica del Estado, cuyo objetivo fundamental era centralizar y racionalizar los mecanismos monetarios, crediticios, fiscales y cambiarios, para ligar de mejor manera nuestra economía a las necesidades de acumulación tanto internas como de los centros metropolitanos".

32

3.2.7 Importancia de la Revolución Juliana en la evolución Estatal

El reordenamiento del estado a través de la Revolución Juliana fue una modernización del aparato estatal y marcó -al menos para nuestro criterio- el inicio de la intervención del Estado en la Economía, pues, el "dejar hacer, dejar pasar" - se vio limitado de principio por la creación del Banco Central, de la Superintendencia de Bancos, la Dirección General

de Aduanas, del Banco Agrícola e Hipotecario (de Fomento), y de varias instituciones más que de hecho intervenían limitando, dinamizando, impulsando, etc., la actividad económica de los particulares; cierto que algunos de estos organismos fueron odiosos para quienes se sintieron desfavorecidos en sus intereses, por lo que tal creación no fue de su completo agrado, así por ejemplo la creación del Banco Central levantó las protestas de los grupos financieros:

"La creación del Banco Central, ha significado el deterioro del proceso de capitalización del país ya bien avanzado en 1925 y ha 'destruido el mercado de capitales'; los impuestos constituyen una forma de devaluación monetaria y privan al empresario de recursos para reponer sus equipos y de ahorros para su vejez; el sistema de previsión social, constituye una causa de trastorno económico y de desorganización del esfuerzo nacional por la cuantía de recursos monetarios que inmoviliza".

33

Detengámonos por un momento en este pensamiento de uno de los más grandes representantes de la banca Guayaquileña y que le siguió en importancia a Francisco Urbina Jado; Víctor Emilio Estrada refleja el pensamiento liberal clásico, en donde los recursos económicos deben ser invertidos y no "distraídos" de su fin o sea generar riqueza y lucro, esto es lo que se desprende de la cita anterior, pues, creer que el sistema de previsión social -una de las manifestaciones del nuevo Derecho Social- constituya una causa de trastorno económico y de desorganización por la cuantía de dinero que inmoviliza, es abogar definitivamente por el Estado abstencionista, en donde la educación, la salud, la seguridad social, el deporte son consideradas actividades poco o nada rentables, y en las que el Estado no debe gastar recursos ni energías,

Y si es trascendente la transformación de 1925 es justamente

porque está dirigida en el ámbito económico, al control y orientación de algunos aspectos de la Economía por parte del Estado que deja insubsistentes algunos de los principios ortodoxos del liberalismo económico que había inspirado hasta entonces la política económica del Estado Ecuatoriano.

La creación del Banco Central y de la Superintendencia de Bancos -poco más tarde- es la primera incursión del Estado como tal, con intervención controladora plena, en el sector financiero del país a través de la emisión centralizada y luego del control de la banca privada:

"Se crea la Superintendencia de Bancos que reemplaza a las comisiones vigiladora de la emisión y que ahora tiene la función del Estado de resguardar y proteger los intereses de los depositantes, vigilar la actividad bancaria privada y controlar las actividades, organización, funcionamiento, disolución y liquidación de la banca privada..."

34

Este panorama se hace evidente, toda vez que el Estado desde su constitución formal en 1830 hasta la Revolución Juliana no había intervenido en el campo financiero sino para el cobro de tributos y para apenas vigilar la emisión de billetes de banco sobre el respaldo bimetalista y monometalista de oro-plata-oro, respectivamente. Esta situación se transforma radicalmente con la revolución Juliana, sus principales protagonistas se ven precisados a contratar los servicios técnicos de un grupo de norteamericanos -la Misión Kemmerer- para el asesoramiento que le permita crear mecanismos que tiendan a racionalizar la actividad económica del país dotándole al Estado de una infraestructura técnico administrativo (creación de varios organismos) para que puedan ejercer un control eficaz sobre la evolución económica. En la Ley de Bancos por ejemplo, Ley que fuera preparada por la Misión Kemmerer, se de

termina en el artículo 15 el establecimiento de un departamento bancario, en el Ministerio de Hacienda, departamento encargado de la ejecución de las leyes bancarias y de la fiscalización de todos los bancos, esta ley expedida el mes de septiembre por Isidro Ayora, vino a reemplazar a las insuficientes disposiciones de la Ley de 1899 que dieron paso a la gran crisis de 1925.

Para 1929 este proceso que podríamos llamar de inicios del intervencionismo estatal es reconocido y adquiere la categoría de principio constitucional:

"Al Estado liberal que había conducido la historia del Ecuador desde 1830 hasta la segunda década del presente siglo, sustituyó el Estado intervencionista en la Constitución de 1929 (...) La Constitución de 1929 no sólo que autorizó al Estado para legislar sobre materias socio-económicas; sino que, legitimó las actividades estatales para supervigilar las de los particulares en los órdenes socio-económicos y cultural; dio así base de sustentación a los órganos de control que, como la Superintendencia de Bancos, estaba ya funcionando, y a los órganos de gestión, - que, como el Banco Central ya se había fundado".

35

Si embargo de lo anotado por Trujillo, la esencia del Estado continúa siendo liberal sin la connotación que antes había - tenido; por ello nosotros sostenemos que más bien se trataba de un Estado de transición donde confluyen el intervencionismo y el abstencionismo, así por ejemplo:

"al tiempo que se ratifica la libertad del comercio e industria" ... se prohíben los monopolios no autorizados por la Ley y no podrán ser transferidos al sector privado.

36

3.3 EL ESTADO FRENTE A LA FAMILIA.- REGULACION JURIDICA:

Uno de los peligros que se cernía sobre la sociedad ecuatoriana, según la ideología tradicional-conservadora, luego de producirse la Revolución de la imposición violenta de un sistema ateo - la masonería - ya que siendo la familia y el matrimonio, instituciones de Derecho Natural y regidas por la Iglesia, todo lo que a ésta última alteraba repercutiría en las instituciones a su cargo. Larrea Holguín refiriéndose a la Ley de Matrimonio Civil y divorcio, sostiene:

"Se sembro ... un gémén de grave discordia, de inestabilidad y de poco aprecio por la unidad familiar que ha ido prosperando para desventura de la sociedad hasta convertirse en un cáncer muy generalizado".

37

Tal visión paralizada sobre la destrucción de la familia, obviamente levantó temores en el conjunto de la sociedad, sobretudo de aquella educada en la tradición como era la serrana, la misma que vió cristalizarse sus temores y las advertencias de la clericia cuando se produjo la vigencia de la Ley de Matrimonio Civil de 3 de octubre de 1902, publicada en el Registro Oficial 336 de ese año y la instauración del divorcio, por el cual el Estado consideraba la posibilidad de que la unión conyugal, a pesar de declarárselo indisoluble al momento de su suscripción, pueda en algún momento disolverse, por otras causas además de las establecidas en el Código Civil y en el Derecho Canónico, antes de la vigencia de la indicada Ley.

Ciertamente la concepción conservadora sobre el matrimonio y la familia sufrió un remezón con la Ley de Matrimonio Civil, pero no por ello la familia se desintegró, pues como señala-

bamos en páginas anteriores, la discusión en torno al problema de la intervención estatal en la familia y el matrimonio, se ubicaba generalmente en el plano ideológico y este hecho a sí lo evidencia; pues, lo que empezó a desintegrarse con la acción estatal fue una determinada concepción que de la familia se tenía.

3.3.1 La Ley de Matrimonio Civil

El Estado con la Ley de Matrimonio Civil, lo que buscaba era tomar para sí la competencia de ser el órgano que autorizaba y ante quien se solemnizaba el matrimonio, señalaba el funcionario ante quien el Estado delegaba su autoridad y éste era el Jefe Político o el Teniente Político, mientras que a la autoridad municipal se le delegaba el conocimiento de los divorcios y todo tipo de incidentes derivados del contrato matrimonial.

En todo este período pocas, pero trascendentes son las reformas legales que en orden de la familia se produjeron y las que se llevaron adelante tuvieron que ver sobretodo y fundamentalmente con el contrato de matrimonio, regulando su realización, las solemnidades, especificando y más tarde ampliando las causas para declararlo nulo e invalidar el contrato conyugal, estableciendo la posibilidad de que el contrato de matrimonio se disuelva por mutuo consentimiento de las parte involucradas como veremos más adelante. Tales reformas derogaron a las disposiciones que sobre esta materia estaban vigentes al tenor del Código Civil en concordancia con las disposiciones del Derecho Canónico.

Aparte de ésto y por la misma época el Estado organiza el registro de los matrimonios, de las nacimientos, de las defunciones, además de los reconocimientos y legitimaciones de hi-

jos, es decir, toma para sí esta responsabilidad que había estado encomendada a la Iglesia, pues, era la Curia quien a través de sus libros de inscripciones de los sacramentos llevaba el registro de la población. El denominado Registro Civil se instaura en el país a partir del 10. de enero de 1901 en donde además se establece una Oficina Central de Estadística, el año siguiente el Estado cuanta con una Ley de Matrimonio Civil, esta Ley que como dijimos se promulgó el 3 de octubre, - fue publicada el 4 de octubre en el Registro Oficial No. 317 y el 28 de octubre en el Registro Oficial 336 fue nuevamente publicada por los errores de la primera que entró en vigencia el 10. de enero de 1903; esta Ley sostiene en su artículo 2 - que: "Para que el matrimonio produzca efectos civiles, es necesario que se celebre con arreglo a las prescripciones de esta Ley"; en el artículo 5 cuando se habla de las causas de nulidad además de las tradicionales se establece en el inciso cuarto del mentado artículo: "el no haberse celebrado el matrimonio ante el funcionario civil correspondiente, el actuario y dos testigos", y en este caso la acción puede ser propuesta por los cónyuges, por sus ascendientes y por el Ministerio Público.

En el artículo 16 hay un hecho curioso pues, se admite expresamente la posibilidad de que la mujer sea testigo de un matrimonio cualquiera, y no se establece limitación alguna, es decir que una mujer sea ésta casada, viuda o soltera puede actuar con plena capacidad atestiguando en la celebración de un matrimonio; curioso este artículo, puesto que la mujer sobre todo la mujer casada era considerada una incapáz relativa, cuyos actos cualquiera que fuesen éstos necesitaban de la autorización o convalidación por parte del marido.

El artículo 18, menciona el procedimiento que debe cumplirse

para la realización del matrimonio. El artículo 21 señala - las causas de terminación del matrimonio entre las que consta el divorcio; en el último párrafo de este artículo establece que el cónyuge culpable de la terminación del matrimonio, queda inhabilitado para volver a casarse, por el término de diez años - nótese que la Ley habla de término y no de plazo - pero, restringe esta inhabilitación sólo dentro de la República, es decir, que el divorciado puede volver a casarse en el extranjero sin esperar los diez años.

Por otro lado el divorcio para que produzca la total disolución del vínculo debe ser por adulterio de la mujer y sólo de la mujer, si el adulterio es del marido sólo se produce el divorcio de mera separación de vida marital, es decir que la Ley establece dos tipos de divorcio el total y el de mera separación de vida marital, dentro de éste último además del adulterio del marido, se establecen como causas la sevicia atróza, -nótese que la sevicia debe necesariamente ser calificada como atróza; tentativa de uno de los cónyuges contra la vida del otro; tentativa del marido para prostituir a la mujer o a sus hijos y la embriaguez consuetudinaria, se supone que de cualquiera de los cónyuges; el artículo 25 plantea la irrenunciabilidad de ejercer las acciones de nulidad y de divorcio.

El artículo 27 en el párrafo segundo establece: "Los ministros de cualquier religión, que procedieren a la bendición nupcial sin que se les haya hecho constar la ceremonia civil, por el certificado expedido, en forma, por el respectivo funcionario, incurrirán en la pena de quinientos sucres de multa y tres meses de prisión" la pena pecuniaria era fuerte en ese tiempo- en la primera vez; y, mil sucres de multa y seis meses de prisión, en caso de reincidencia. Esta norma es impor

tante en la medida en que se refleja como se hecha mano a una disposición coactiva en la que se puede ver el deseo expreso del legislador de imponer una nueva conducta y romper con la conducta tradicional.

3.3.2 Las Reformas de 1904 y el Divorcio

En 1904 en el mes de noviembre (Registro Oficial No. 929 de 5 de ese mes), se establecen reformas importantes a la Ley de 1902; entre ellas aquella que reforma el artículo 22 de la Ley original y que tiene que ver con la única causal de divorcio pleno -el adulterio de la mujer- para extenderla a través de esta reforma a otras causales, como la del concubinato público y escandaloso del marido, y la de haberse declarado por sentencia judicial que es uno de los cónyuges autor o cómplice de un crimen contra la vida del otro cónyuge; es decir que amplía las causales a tres pero mantiene el divorcio de mera separación de vida marital como un mecanismo persuasivo para no llegar a la ruptura total del vínculo; tanto el adulterio del marido como la tentativa de uno de los cónyuges contra la vida del otro desaparecen como causas para este segundo tipo de divorcio, aumentándose en el caso del divorcio pleno, el concubinato en este caso tiene que ser un concubinato público y escandaloso; además se incluye el crimen contra la vida de uno de los cónyuges por parte del otro declarado por sentencia judicial, no es la tentativa contra la vida del otro cónyuge que se ve borrada como causa para el divorcio.

El artículo 4 de la Reforma deroga el artículo 30 que establece la irretroactividad de la competencia de la autoridad civil para los matrimonios puramente eclesíasticos de antes de la vigencia de la Ley original; es decir, que, quienes se habían casado por la iglesia antes de la vigencia de la Ley -

sobre el matrimonio civil debían convalidar su situación ante la autoridad civil para que sea válido y produzca efectos legales; hasta aquí, el deseo del legislador sobre la naturaleza del divorcio es el de concebirlo como una forma de disolver un matrimonio ante la imposibilidad de mantenerlo por las causas graves supervinientes a la realización del contrato; esta gravedad de las causas posibilita la ruptura de un contrato que en principio era tomado como indisoluble. Causas graves, gravísimas diríamos nosotros, es el adulterio de la mujer el concubinato público y escandaloso del marido, el crimen comprobado por sentencia judicial contra la vida del un cónyuge por el otro como autor o cómplice, menos graves pero en todo caso suficientes para producir la separación de la vida marital, se consideraba a la sevicia atroz, la embriaguez consuetudinaria y la tentativa de prostituir a la cónyuge y/o a los hijos, en 1904 el adulterio del marido y la tentativa de uno de los cónyuges contra la vida del otro como dijimos - desaparece como causal de divorcio -de los dos tipos de divorcio- lo que implica que para la mentalidad del legislador ni el adulterio del marido ni la tentativa contra la vida del otro cónyuge son causas como para que se rompa el vínculo matrimonial.

3.3.3 El Divorcio por Mutuo Consentimiento

Luego de estas reformas la institución del matrimonio civil se mantiene hasta 1910, año en que se introduce mediante Decreto Legislativo publicado en el Registro Oficial No. 1359 - de 4 de octubre, la causal de mutuo consentimiento para proceder a la ruptura del vínculo matrimonial, reformándose de esta manera el artículo 22 de la Ley de Matrimonio Civil, conforme la reforma de 5 de noviembre de 1904:

"Las nuevas reformas al Derecho Civil facilitaron progresivamente el divorcio, como queriendo fomentar una institución disolvente de la sociedad; se llegó al mutuo consenti

miento manifestado ante una autoridad de ínfimo grado y sin más formalidades se podía acabar con un hogar en cuestión - de horas".

38

Sin embargo si entendemos que el matrimonio tiene una naturaleza que se yergue sobre la base del amor, existe a nuestro criterio plena posibilidad de que los cónyuges puedan de mutuo acuerdo llegar a establecer que tal sentimiento de amor que fue rael motivo del matrimonio ya ha dejado de existir ante lo - cual sería maniatarse a una situación que puede tornarse con - flictiva.

Tales reformas legales levantaron una polémica entre concepciones ideológicas disímiles. Honorato Vásquez como parlamentario en aquella época sostenía:

"El (Proyecto de Ley sobre el divorcio) que discutimos es - contrario a la CONSTITUCION del Estado, desde que es contrario a la Constitución religiosa de la familia. El proyecto reforma el hogar ecuatoriano.

...El artículo que permite la disolución del vínculo matrimonial es de todo punto inmoral

39

Además en el Decreto Legislativo que estamos comentando se establece que la limitación para volver a casarse que era de - diez años se reduzca apenas dos años en el caso de que el divorcio se haya producido por mutuo acuerdo; la existencia de - esta causal supone un cambio de mentalidad en la ideología jurídica del legislador, pues hasta antes, el matrimonio era una institución a la que la Ley le daba un carácter de inmutable e indisoluble, pues, más importaba el formalismo de la institución antes que la razón de ser de la misma -el amor entre los contrayentes y cónyuges- de ahí que incluso ni la misma voluntad de las partes era tomada en cuenta para la terminación del

matrimonio a pesar de ser un contrato consensual.

Por Decreto Legislativo de 22 octubre de 1912, publicado en el Registro Oficial No. 49 de 30 de octubre del mismo año, se establece una nueva reforma para lo cual, se dispone:

"Si la separación de los cónyuges anterior a la sentencia ejecutoriada del divorcio, ha sido de seis a diez años, las nuevas nupcias pueden verificarse diez meses después de dicha sentencia"

40

En general podemos decir que, como vemos, estas reformas no buscaron ser una ruptura radical, sino un proceso de evolución legislativa a pesar de la oposición conservadora, para racionalizar el sistema antes que para impulsar la proliferación de divorcios, pues, las estadísticas señalan que en todos estos años fueron pocos los divorcios que se produjeron.

"Tan impopular fué el divorcio impuesto por la violencia, - que en los primeros 8 años apenas si se produjo una decena de disoluciones del vínculo civil"

41

Huelga el comentario respecto a las fuertes tradiciones de un pueblo católico que no iba a modificar de la noche a la mañana su comportamiento ancestral y menos en una situación tan delicada como el matrimonio, base de la familia y del hogar.

3.3.4 Los Derechos de la Mujer Casada

En cuanto se refiere a la mujer casada merece atención el Decreto Legislativo publicado en el Registro Oficial No. 29 del 6 de octubre de 1911, donde por primera vez se posibilita a la mujer casada POR SU SOLA VOLUNTAD proceder a la separación de bienes en cuya administración se le reconoce además plena

capacidad legal; dice la Ley:

"La mujer casada tendrá en todo tiempo el derecho de excluir de la sociedad conyugal todo o una parte de sus bienes propios, para administrarlos independientemente, sin necesidad de alegar ni comprobar ninguno de los motivos determinados por el Código Civil para la separación de bienes. En dicha administración, la mujer casada tendrá plena capacidad legal para todo acto o contrato, inclusive venta o hipoteca de inmuebles y comparecencia en juicio"

42

Además en el artículo 8 del indicado Decreto se señala que los bienes que la mujer casada adquiriera con sus capitales separados o con su trabajo o industria, serán administrados por ella y se considerarán respecto de terceros como de su exclusiva propiedad, luego mediante Decreto Legislativo publicado en el Registro Oficial No. 60 de noviembre 13 de 1912, se completa el cuadro de los derechos reconocidos en el artículo 8 de la Ley analizada, cuando detallan que al celebrar contratos de adquisición o de cualquier otra clase, por escritura pública, a la mujer no se le exigirá la intervención del marido ni la presentación de documento habilitante alguno, podrá enajenar libremente los bienes adquiridos, y el marido no podrá disponer de ellos durante la sociedad conyugal.

Sin lugar a dudas este es un importante avance en la evolución del derecho de la mujer encaminado a obtener la igualdad jurídica plena; de todas maneras, en la sociedad conyugal va a continuar manteniéndose la supremacía indiscutible del hombre, por ello es que la norma jurídica adolece -y con razón- de redundancias, repeticiones e insistencias como aquella que habla de los contratos que la mujer casada ha realizado, la exclusión de bienes de la sociedad conyugal, se dice que es capaz de realizar todo tipo de contrato, pero, insiste, incluso el de venta o hipoteca de inmuebles y comparecencia en juicio, desde el

punto de vista jurídico, al decir toda clase de contratos estaba incluido el de venta y el hipoteca de bienes muebles, pe ro, el legislador creyó oportuno insistir y aclarar que inclu so éstos estaban permitidos, dada la fuerte cerrazón en la mentalidad machista de la época.

De todos modos importantes son estos primeros pasos, aunque deberá pasar todavía largos años para poder llegar a la igual dad jurídica de la mujer casada, lo que no implica necesaria mente, que con la igualdad ante la Ley, exista una igualdad real de los sexos en la vida social, política y económica. El aspecto ideológico juega en esto un importante papel.

3.3.5 Aspectos del Constitucionalismo Social Sobre la Familia

Ya en las finales de este período, se plasma como deberconsti tucional para el Estado, el de garantizar la protección del matrimonio, de la familia y del haber matrimonial en la Cons titución promulgada el 26 de marzo de 1929 y publicada en el Registro Oficial No. 138 de los mismos mes y año. En efecto, en el artículo 151, numeral 19 se establece que "La Ley regla rá la protección de la maternidad y de la infancia. En el presupuesto de cada año, se hará constar una partida especial para la protección del niño en la forma más eficaz".

Se establece así mismo que los hijos ilegítimos tienen tam bién derecho a ser criados y educados por sus padres y a he redarles en la proporción que determine la Ley.

El Estado por otra parte interviene asumiendo la responsabili dad frente a la falta de padres: "Cuidará de crear para los hijos ilegítimos condiciones suficientes para el mejor desa rrollo físico, intelectual y social" dice la norma constitu ta.

N O T A S

1. Chávez de Alvarado Alba, "La lucha de clases"; Fuente del Derecho Laboral Ecuatoriano, Universidad de Guayaquil 1981 p. 52
2. Ver los considerandos del Decreto de 1899 dictado por el General Alfaro, donde se reglamenta el trabajo servil del indígena.
3. Alfaro Eloy "Mensaje Presidencial al Congreso de 1897 "Archivo del Palacio Legislativo".
4. Ibidem.
5. Alvarado Jaramillo Pío "El Indio Ecuatoriano" p. 150
6. Jaramillo Alvarado Pío, Ob. Citada p. 149
7. Borja Luis Felipe, Sobre la Ley de Jornaleros, Revista de Agricultura No. 1 1918
8. Wray Alberto, "El Régimen jurídico laboral antes de la expedición del Código de Trabajo" p. 353. Revista de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Año XII No. 40 - Nov. 84 Quito.
9. Registro Oficial No. 924 de 28 de octubre de 1904 Biblioteca Palacio Legislativo Ecuador p. 353
10. Código de Policía de la República del Ecuador, R.O. 924 de 28 de octubre de 1904. Biblioteca Palacio Legislativo Quito.
11. Chávez de Alvarado Alba, Ob. Citada
12. Baquerizo Moreno Alfredo, Mensaje Presidencial al Congreso de 1918; Biblioteca Palacio Legislativo.
13. Costales, Piedad y Alfredo, "Historia Social del Ecuador - Reforma Agraria" p. 8, Tomo IV Ed. Casa de la Cultura 1971 Biblioteca personal.
14. Alvarado Jaramillo Pío, Ob. Citada p. 140
15. Wray Alberto, Ob. Citada p. 354
16. Ibidem p. 355

17. Ibidem p. 356
18. Chiriboga Manuel "Jornaleros y Gran Propietarios" p. 116
19. Ibidem p. 177
20. Guerrero Andrés, "Los Oligarcas del Cacao", Ed. El Conejo, Agosto de 1980 p. 18 y 19
21. Chiriboga Manuel, Ob. Citada p. 11
22. Salgado Hernán, "Apuntes de Derecho Constitucional", 2da. Parte, Facultad de Derecho PUCE, Poligrafiado P.9
23. Wray Alberto, "Esquemas de periodización sobre la evolución de la Banca en el Ecuador" p. 2
24. Chiriboga Manuel, Ob. Citada 311
25. Hurtado Oswaldo, Ob. Citada p. 85
26. Acosta Alberto "Introducción al Tomo IV Economía" del libro des Sesquicentenario, Corporación Editora Nacional - p. 19
27. Carbo Luis Alberto, Citada por Hurtado Oswaldo, Ob. Citada p. 87 y 88
28. Fernández Iván y Tobar Patricio "Acumulación de Capital - de 1930 a 1980, sus mecanismos de creación y expropiación, Libro del Sesquicentenario Economía, Segunda Parte, Vol. IV p. 122
29. Reyes Oscar Efrén, "Los últimos siete años" Quito, Talleres Gráficos Nacionales 1933, Volúmen I, p. 112
30. Dillon Luis Napoleón, "La Crisis Económica y Financiera - del Ecuador, p. 246 y 247, Edición Facsimilar del Banco - Central del Ecuador, publicación original de febrero de - 1927.
31. Banco Central del Ecuador, "Cincuenta Años", publicación por aniversario, p. 19
32. Fernández Iván, "Conformación Institucional Regional del Aparato estatal ecuatoriano", Ecuador Debate No. 3 p. 74 CAAP.
33. Estrada Víctor Emilio, "El momento económico del Ecuador", Ed. Reforma Guayaquil 1950 p. 31 y 32.

34. Larrea Eduardo, "Banca Estatal en el Ecuador Republicano" E conomía IV, II Parte Libro del Sesquicentenario pp. 209 - - 210 Ed. Corporación Editora Nacional Quito 1983.
35. Trujillo Julio César. "Actualidad o Crisis del Constitucio-
nalismo Social en el Ecuador ?" Ed. de la Universidad Cató-
lica Quito 1977 pp. 11.
36. Hernán Salgado, La Constitución de 1929 en la evolución del
Constitucionalismo Ecuatoriano. pp. 10.
37. Larrea Holguín Juan, "El Bien Común Integral", Iglesia y Es-
tado en colaboración y Confilcto Política y Sociedad Corpo-
ración Editora Nacional P-257
38. Larrea Holguín.- El Bien Común Integral Iglesia y Estado en
colaboración y Conflicto.- Corporación Editora Nacional Po-
lítica y Sociedad. p.p. 257
39. José R. Burbano.- Biografía de Honorato Vásquez.- Banco -
Cental del Ecuador p. 165
40. Registro Oficial No. 49 de 30 de octubre de 1912. p.p. 396
Archivo Contraloría General del Estado.
41. Juan Larrea Holguín.- Ob. Citada pp 257
42. Registro Oficial No. 29 de 6 de octubre de 1911, pp. 226 -
227.- Archivo Palacio Legislativo
43. Hernán Salgado.- La Constitución de 1929 en la Revolución -
del Constitucionalismo Ecuatoriano; PUCE, Agosto 1982 pp. 9.

IV CAPITULO

LA INTERVENCION DEL ESTADO EN ECUADOR DESDE EL ORIGEN DEL CONS TITUCIONALISMO SOCIAL HASTA LA DECADA DE 1960

4. LA TRASFORMACION ESTATAL Y SU CRECIENTE LEGITIMACION EN LA SO- CIEDAD CIVIL

NUEVAS CARACTERISTICAS QUE VA ASUMIENDO EL ESTADO

4.1 EL ESTADO FRENTE A LAS RELACIONES DE TRABAJO.- EL CODIGO DEL TRABAJO.

4.1.1 La Seguridad Social

4.1.2 Aporte legisltivo desde 1930 hasta la expedición -
del Código Laboral.

4.1.3 Movimiento social y organización laboral.

4.1.4 Análisis del Código Laboral

4.1.5 Situación de la Legislación Laboral después de la
expedición del Código del Trabajo

4.1.6 Conclusiones

4.2 EL REGIMEN ECONOMICO Y LA INTERVENCION ESTATAL

4.2.1 Nueva estructura interna del Estado

4.2.2 Alianza para el Progreso

4.2.3 Legislación Agraria

4.2.4 La Ley de Reforma Agraria de 1964 como forma de in
tervención Estatal

4.2.5 Conclusiones

4.3 EL ESTADO FRENTE A LA FAMILIA.- SU REGULACION JURIDICA

4.3.1 Situación legal de los hijos

4.3.2 El matrimonio y la relación conyugal

4.3.3 Situación de la mujer casada

4.3.4 Conclusiones

IV CAPITULO

LA INTERVENCION DEL ESTADO EN ECUADOR DESDE EL ORIGEN DEL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL HASTA LA DECADA DE 1960

4. LA TRANSFORMACION ESTATAL Y SU CRECIENTE LEGITIMACION EN LA SOCIEDAD CIVIL

NUEVAS CARACTERISTICAS QUE VA ASUMIENDO EL ESTADO

Durante este período tres son las grandes características que se van perfilando dentro del Estado; la primera que tiene que ver con el fortalecimiento de su estructura interna a través de un conjunto de instituciones que van a enriquecer el aparato administrativo del sector público; la segunda que hace relación a una mayor profundización de la tendencia intervencionista; y finalmente, la tercera que se esboza un poco más tarde y que se refiere a la planificación del desarrollo económico.

Indudablemente las dos primeras tienen su origen en la transformación Juliana y guardan entre si una relación estrecha, - pues, en la medida en que el Estado se iba fortaleciendo institucionalmente, crecía su ingerencia en áreas antes restringidas a la acción estatal, consecuentemente se hacía palpable la necesidad de planificar el futuro económico del país. Dentro de este proceso, la creación de la Superintendencia de Bancos y luego de la Superintendencia de Compañías van a ser de enorme significación en la medida en que el Estado asume - como parte de su acción, la vigilancia de los negocios financieros y mercantiles de los particulares; cierto es que tales negocios mantuvieron su esencia privatista, pero, ya no en forma absoluta como antes.

Así mismo en el área social, tanto el Código del Trabajo como la Ley de Reforma Agraria, van a guardar coherencia con estas nuevas características del Estado. El desarrollo económico del país exigía superar las formas precarias de explotación de la tierra de acuerdo a la planificación estatal, igualmente este mismo desarrollo exigía racionalizar la explotación de la fuerza de trabajo.

Como resultado de este proceso el Estado se había transformado considerablemente; pues, aparte de los organismos clásicos que configuraban la estructura de las tres funciones del Estado, fueron apareciendo otros de carácter nacional y de carácter provincial y local.

Entre los primeros cabe mencionar al Banco Central y la Junta Monetaria, el Banco Nacional de Fomento, la Caja Nacional del Seguro, la Contraloría General de la Nación, la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Compañías; entre las de carácter provincial y local tenemos las Juntas de Beneficencia, las Corporaciones de Fomento Económico Provincial, las Corporaciones de Fomento Económico Regional, el Instituto de Preinversión.

El campo jurisdiccional también se había extendido, ya que aparte de la Corte Suprema de Justicia se contaba con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y el Tribunal Fiscal; finalmente el aspecto electoral asumía las características de una cuarta función del Estado. El Derecho Público y el Derecho Social, como consecuencia de este desarrollo habían ganado terreno en la estructura jurídica de la sociedad; de una sociedad eminentemente privatista en términos legales, pasamos a una sociedad en la que éstas nuevas esferas del Derecho empezaban a disputar la preeminencia social al Derecho Privado. Todos estos factores van a influir en la ideología social, la misma que asimila de mejor manera al Estado como un aparato necesario y legítimo.

4.1 El Estado frente a las relaciones de trabajo.- El Código del Trabajo

"... La protección y tutela que el Estado otorga a los trabajadores es requerida por la justicia distributiva que manda dar a cada uno lo que necesita y en relación con su aporte a la realización del bien común; y, estos que más necesitan de su patrocinio contribuyendo tanto o más que el capital en la consecución del bien común".

Una vez expedida la Carta Fundamental de 1929 en la que se fija ya toda una legislación orgánica y completa sobre como han de entenderse las relaciones de trabajo bajo la concepción de que:

"El Estado protegera especialmente al obrero y al campesino y legislará para que los principios de justicia se realicen en el orden de la vida económica, asegurando a todos un minimum de bienestar, compatible con la dignidad humana".¹

Se inicia una etapa nueva en la actitud que irá asumiendo el Estado frente a las relaciones de trabajo; pues, va cobrando fuerza la evidencia de que no estando el trabajador en una situación de igualdad en las relaciones de trabajo y producción no puede ser sometido a una situación de "igualdad jurídica", ya que este sometimiento implicaría institucionalizar la desigualdad; por el contrario el Estado debería regular la situación de los trabajadores en busca de su protección y defensa frente a la dependencia con respecto al patrono.

Mucho se ha discutido acerca de la naturaleza de este nuevo Derecho que empezaba a generarse. Para unos nació como una rama del Derecho Público, para otros conservó su naturaleza de Derecho privado con el aporte de disposiciones propias -

del Derecho Público, para nosotros el Derecho del Trabajado es una de las primeras ramas de un nuevo tipo de Derecho: - el Derecho Social.

4.1.1 La Seguridad Social

Es en este período que empieza el Estado a poner la atención en la Seguridad Social, cuyos primeros esbozos estaban mezclados con normas de carácter laboral; justamente en 1928 - se crea la Caja de Pensiones para empleados públicos, la - del Seguro para empleados privados y obreros fue creada en 1938, pero ya en 1937 se había creado el Instituto Nacional Previsión que tenía que ver con las indemnizaciones por ac - cidentes de trabajo; el mismo que, después de 1938 pasa a - convertirse en el Organismo Máximo encargado de la direc - ción y de la supervigilancia y fiscalización de ambas cajas y del departamento médico; cierto es que, inicialmente los órganos creados antes que desarrollar la Seguridad Social - entendida como una aspiración amplia que busca la protec - ción de todos los miembros de una colectividad afiliados o no, se centraban en ser órganos de Seguro Social, es decir, ofrecían un conjunto de beneficios a sus afiliados previas aportaciones periódicas de éstos, pero es justamente a partir del seguro social limitado desde donde se va paulatina - mente evolucionanado hacia una seguridad social integral:

"La producción de leyes de Seguridad Social ha sido abundante, las primeras (...) leyes 'dedicadas' pero, todo - el cambio en el criterio social y político del Estado co - mo de la sociedad, fue ampliando el ámbito de la seguri - dad social. En 1936 se expidió la Ley del Seguro Social obligatorio, y en el 37 ya se estableció la obligatorie - dad de la afiliación para ciertos sectores laborales".²

Tanto la Caja de Pensiones para empleados públicos como la

de los empleados privados y obreros fueron unificados en la Caja Nacional del Seguro Social mediante Decreto Supremo Nº 517, promulgado en el R. O. Nº 65 de 26 de septiembre de 1936.

4.1.2 Aporte legislativo desde 1930 hasta la expedición del Código Laboral

Durante el Gobierno de Federico Páez, se dicta dos decretos que reforman una de las leyes dictadas el 6 de octubre de 1928; la Ley de Desahucio de Trabajo; éstos son, los decretos Nº3 de 21 de Enero de 1936 y Nº174 de 6 de Abril; los mismos que señalan:

"En caso de despido intempestivo de un trabajador que ha laborado menos de un año, tiene derecho a ser indemnizado con las remuneraciones de un mes; pero, si ha trabajado más de un año, tendrá derecho al valor de un mes de sueldo o salario por cada año de servicio prestado al patrono que le ha despedido. Si el trabajador ha laborado por más de cinco años, tendrá derecho a esa indemnización de un mes de sueldo o salario por cada año de trabajo, con un máximo de 25 años, aún cuando el patrono lo haya desahuciado de conformidad con la ley".³

El 11 de enero de 1938 en el Gobierno del General Alberto Enriquez Gallo se dicta otro decreto que establece un tiempo mínimo de dos años de servicio para que el empleado y obrero tenga derecho a la indemnización equivalente a la remuneración de un mes por cada año de servicio, aún cuando haya mediado el desahucio:

"Indudablemente, todos estos decretos al fijar indemnizaciones cada vez mayores, pretendían ser un freno para la voluntad del empleador de terminar los contratos de trabajo, y desde ese punto de vista son un antecedente de la institución de la estabilidad en el empleo".⁴

Merecen también atención el Decreto dictado por el mismo Enríquez Gallo el 3 de febrero de 1938 en el que se nota la intervención activa del Estado, cuando estatuye que dado el aviso del deshaucio las autoridades del trabajo deberán investigar - la conducta y eficiencia del trabajador para saber si tal aviso no fue dado solo para alejarlo de una organización gremial o para no permitir la libre organización y asociación de los trabajadores, se notaba claramente este afán estatal por defender el derecho sindical que no había logrado todavía afincarse dentro del sistema social.

En lo atinente a la jornada de trabajo el Congreso de 1934 decreta el "sábado inglés" para los empleados y trabajadores, - pero, al año siguiente se le dicta un reglamento restrictivo a este derecho. De todas maneras para 1936 la legislación laboral se hallaba ya estructurada, el 1º de febrero del mismo año junto con la creación de la Dirección General del Trabajo, como organismo regulador de las relaciones de trabajo y del - Ministerio de Previsión; se decreta la Ley Orgánica del Trabajo.

El Derecho Adjetivo laboral también empieza a sistematizarse y así el 24 de abril de 1936 se decreta la Ley de procedimiento para las acciones provenientes del trabajo (R. O. Nº 205 de 1936).

El 21 de mayo de ese mismo año se decreta la Ley de Salarios para los trabajadores textiles; el 31 de julio se decreta la Ley de Huelgas publicada en el R. O. Nº 255 de agosto 3 de - 1936 y finalmente el 30 de diciembre se decreta la fijación de salarios mínimos de obreros manuales y agrícolas publica- do en el R.O. Nº 377. En 1937 se decreta la ley para jubilación de empleados y obreros que hayan trabajado en empresas

extranjeras residentes en el país publicada en el R. O. Nº - 24, de diciembre 14 de 1937; además se establece la Ley de Control del Trabajo y la desocupación publicada en el R. O. Nº - 26 y 27 de diciembre de 1937.

Para el año de expedición del Código Laboral se decretan algunas leyes de trabajo; entre ellas, la Ley de Salarios y sueldos publicada en el R. O. Nº 19 de enero de 1938; el 10 de febrero se crea el Consejo Nacional de Protección Social; además en el R. O. Nº 157 de 6 de marzo de 1938 se publica la Ley de jubilación de empleados y obreros que hayan trabajado en empresas particulares nacionales y extranjeras y así finalmente llegamos a la expedición del Código del Trabajo por el régimen de facto de Alberto Enríquez Gallo el 5 de agosto de 1938, el mismo que no entró en vigencia sino hasta el 18 de noviembre de 1938, fecha en la que se publica en el Registro Oficial dado que el 10 de agosto de ese año se reunió la Asamblea Constituyente, la misma que a pesar de contar con el nuevo Código, declaró vigentes solo aquellas leyes dictadas por el régimen de Enríquez que a esa fecha, se hubiere publicado en el Registro Oficial, quedando el Código sometido al examen de dicha Asamblea para resolver sobre su expedición.

4.1.3 Movimiento social y organización laboral

Antes de adentrarnos en el análisis del Código conviene precisar que toda la proliferación de leyes laborales durante el período previo a dicha expedición no fue de ninguna manera una concesión del Estado, sino que, por el contrario fue resultado de una lucha de años, sin desconocer el papel importante que jugó el gobierno (uno de los más progresistas que ha tenido nuestra historia) al momento de la expedición del Código Laboral; la lucha de los trabajadores era continua por lo que, sería incompleto nuestro estudio sino reconociéramos la trascen

dencia e importancia de la lucha de los sectores subordinados, como una de las fuentes más importantes del Derecho Laboral.⁵

En efecto recordemos que después de la Revolución Juliana las organizaciones populares se encontraban en un período de ascenso; en la década de los treinta proliferan las creaciones de sindicatos y organizaciones obreras, que luchaban declarando huelgas; muchas de ellas; introducían como puntos de los pliegos de peticiones el respeto a los derechos adquiridos.

Cuál era la motivación de los trabajadores al poner como puntos del pliego de peticiones el respeto a las leyes por parte del patrono?, acaso simplemente prevenir por si no las iban a respetar en el futuro?, o es que acaso los patronos estaban acostumbrados a no cumplir con la ley desde antes; y de ser así, acaso no era obligación del Estado dirigir su fuerza coactiva en contra de aquellos patronos que incumplían con la ley para castigarlos? o es que, además, el Estado no cumplía eficazmente en el control social, o no podía hacerlo en determinadas circunstancias y ante determinados sectores?, todas estas interrogantes son muy importantes tenerlas en cuenta para entender el problema del Estado frente a las relaciones de trabajo.

"La principales reivindicaciones planteadas por los trabajadores de Portovelo, enriquecieron la plataforma inmediata del movimiento sindical, las mismas que posteriormente fueron incorporadas al Código Laboral, como son: - fondo de reserva, vacaciones anuales pagadas; pago del salario por enfermedad temporal; indemnización y jubilación, invalidez, tiempos de servicio, etc...".⁶

En diciembre de 1935 se plantea por primera vez un Contrato Colectivo que nace con la formación del Sindicato de Tranviarios y Electricistas, formado por los trabajadores de la Em-

presa de Quito, de capital norteamericano; este primer Contrato Colectivo entró en vigencia el 31 de enero de 1936, en julio de ese año se expide la Ley de Huelgas publicada en agosto como ya señalamos; para muchos, una ley que reconocía e institucionalizaba una forma de presión de los trabajadores por lograr sus objetivos; para otros, esta ley lo que hacía era frenar la huelga ante la imposibilidad de abolirla por la fuerza, estableciendo una serie de mediadas condiciones que obstaculizaban la declaratoria de huelga.

Presión institucionalizada o freno y obstaculización, la ley de huelgas refleja como los hechos que se suceden en las relaciones sociales deben ser absorbidas por el Derecho para garantizar su funcionamiento dentro de las pautas del sistema - evitando de esta forma un potencial peligro al mantener este mecanismo de lucha de los trabajadores al margen de las regulaciones jurídicas como había sucedido antes.

Estamos en las puertas de la expedición del Código del Trabajo, los sectores laborales realizan movilizaciones, asambleas, gestiones, etc, con el fin de lograr la aprobación inmediata del Código, llegando al colmo de recolectar dinero para comprar el papel para la impresión del Registro Oficial donde iba a ser publicado el indicado Código, ya que coincidentalmente la imprenta del Estado carecía de papel justo cuando se debía publicarlo.

No quisiéramos pasar por alto el análisis de esta ley de suma importancia para nuestro estudio, pero, antes de referirnos a sus disposiciones, conviene señalar que la mencionada ley levantó una polémica encendida: "... entre los trabajadores que defendían el cuerpo legal que les otorgaba ciertas garantías y quienes se oponían a la existencia de una limitación a los poderes que otorgaba el dinero dentro de la relación la boral".⁷

4.1.4 Análisis del Código Laboral

El Código del Trabajo como conjunto de normas relativas a las obligaciones y derechos recíprocos de las partes que intervienen en las relaciones laborales, es un ejemplo típico del nuevo rol estatal; pues, varios artículos se refieren a las facultades que se otorga, así mismo el Estado dentro de un contrato entre particulares, a parte de la serie de declaraciones que el poder público hace acerca de la protección y tutela de la parte más débil de la relación contractual, así por ejemplo el Art. 34 sostiene que "Los contratos de trabajo están regulados por las prescripciones de este Código aún a falta de referencia expresa y a pesar de lo que se pacte en contrario"; con esto lo que se está haciendo es supeditando la voluntad de las partes al criterio del Estado, la explicación de esta intervención es la suposición que hace el Legislador -no sin razón- de la dependencia del trabajador al patrono; -dependencia económica que puede ser causa de una aceptación -sin cuestionamiento de las condiciones que imponga el patrono. Este artículo además establece una ruptura de la concepción tradicional sobre la relación jurídico laboral.

Otro ejemplo de esta forma directa de intervención es lo establecido en el Art. 57 cuando el estado crea la comisión de salario mínimo "en las capitales de provincia y en los cantones y lugares en que el Ministerio de Previsión Social y Trabajo crea conveniente".

Estas comisiones se encargarán de establecer una base -salario mínimo- debajo de la cual así sea de común acuerdo no podrán establecerse sueldos o salarios; así mismo hay franca intervención cuando se requiere convenio escrito y aún autorizado del Inspector del Trabajo para poder excederse de la jornada normal de trabajo sea diurna o nocturna o cuando se faculta al Inspector del Trabajo para conceder o negar un visto

bueno para la terminación del contrato de trabajo y también cuando el Art. 264 dentro del parágrafo II del Capítulo VI al referirse al trabajo agrícola sostiene que "el patrono estará obligado a verificar anualmente ante el comisario del trabajo la liquidación de cuentas de todos sus peones...".

El Estado más aún actúa a través de las autoridades del trabajo para fomentar y auspiciar la organización de asociaciones de trabajadores y sindicatos conforme lo establece el Art. 364 (nótese la diferencia con el Estado liberal clásico que buscaba más bien erradicar las corporaciones y organizaciones menores en la sociedad).

Esta intervención por otro lado muestra que el Estado al menos ya no se presenta como aquella maquinaria de coerción y violencia que el marxismo ortodoxo sostiene como esencia del ente público; la ley no es ya en forma absoluta la voluntad de la clase dominante, el Estado busca con la intervención en esta área racionalizar las relaciones de trabajo protegiendo a la parte débil; de ahí que es muy importante la serie de garantías que se establece en Código a favor del trabajador, como aquella, prescrita en el Art. 4, cuando sostiene que "Los derechos que este Código confiere a los trabajadores son irrenunciables;" y cuando prohíbe el trabajo gratuito al señalar que todo trabajo debe ser remunerado.

Se establece que los riesgos provenientes del trabajo son de cargo del patrono; una norma protectora del trabajador y al mismo tiempo sancionadora para el empleador es la contenida en el Art. 37 "El patrono no podrá hacer efectivas las obligaciones contraídas por el trabajador en los contratos que debiendo haber sido celebrados por escrito no lo hubieren sido; pero el trabajador si podrá hacer valer sus dere-

chos emanados de tales contratos. En general todo motivo de nulidad que afecte a un contrato de trabajo sólo podrá ser alegado por el trabajador".

El Código es muy celoso respecto a garantizar la organización de los trabajadores; prohíbe el deshaucio simultáneo a más de dos trabajadores, porque prevée que tal medida -el deshaucio- puede deberse al deseo de evitar la formación de un sindicato o asociación de trabajadores; en el Art. 118, se puntualiza que:

"El patrono tampoco podrá deshauciar al trabajador miembro de la directiva del Comité de Empresa o de cualquiera otra organización de trabajadores, si lo hiciere indemnizará al trabajador con la cantidad equivalente al salario de un año; sin perjuicio de que siga perteneciendo a la directiva hasta la finalización del período para el que fue elegido".

Dejando eso sí a salvo de las causas determinadas en el Art. 107 que tiene que ver con infracciones cometidas por el trabajador. El capítulo I del Título V se refiere a las Asociaciones de trabajadores: el Art. 314 obliga a las empresas a contribuir con un cinco por ciento por lo menos de sus utilidades líquidas en beneficio de la caja del respectivo Comité de empresa.

Acerca del trabajo de las mujeres y de los menores, El Código establece en el Título I del Capítulo VII algunas disposiciones protectoras, como el Art. 85 que dispone una jornada especial de trabajo a los menores de 18 años y mayores de 15, con 7 horas diarias y 38 y media semanales y a los menores de 15 años, 6 horas diarias y 33 semanales; de la lectura de los artículos de este capítulo se desprende que se prohíbe en forma absoluta el trabajo por cuenta ajena de los menores de 12 años ; de 12 a 14 el trabajo esta sujeto a la autorización

del Inspector o Subinspector del Trabajo; el Art. 86 prohíbe el trabajo nocturno de las mujeres y de los varones menores de 18 años en industrias y tareas que sean consideradas como peligrosas e insalubres. El Art. 90 es una norma protectora de la maternidad de la mujer trabajadora al sostener que queda prohibido el trabajo de mujeres durante un período de tres semanas antes y tres después del parto, el Art. 91 refuerza la protección cuando dice que no podrá despedirse a ninguna mujer por motivos del embarazo y durante las seis semanas de ausencia, el patrono no podrá reemplazarla definitivamente, durante esta ausencia la mujer percibirá el 75% de su salario. El Art. 93 establece durante los nueve meses posteriores al parto un intervalo de 15 minutos cada 3 horas para la lactancia de su hijo. El Art. 94 es una norma punitiva en caso de inobservancia de estas disposiciones.

Dentro de las normas que favorecen a la mujer está también - capacidad legal para celebrar contratos de trabajo y para comparecer en juicio: esto es de importancia capital ya que constituye un avance legislativo en la igualdad jurídica de la mujer casada; el Art. 53 sostiene la inembargabilidad del sueldo o salario de la mujer.

El Título III del Código trata en extenso el Contrato Colectivo, como mecanismo idóneo de negociación directa, esta clase de contrato es una innovación introducida en el Código - por el Legislador -cierto que ya existía, pero ahora se la - institucionalizaba en la Ley- este contrato es especial, ya que se precisa que una de las partes -la de los trabajador_{es}- sea una organización profesional, cuya voluntad somete a futuro a todos los trabajadores así no hayan intervenido - en su suscripción. No encaja como se ve dentro de los tradicionales contratos del Derecho Civil;

"... respecto a sus efectos la situación es todavía más novedosa, pues, aunque las disposiciones del contrato son el producto del acuerdo privado de las partes, su aplicación no se limita al ámbito individual y subjetivo sino que engendra una situación jurídica general y objetiva".⁸

Respecto al trabajo agrícola, el capítulo VI del Código del Trabajo, establece cuatro parágrafos, en los que se regulan las relaciones de trabajo en el agro entre el patrono agrícola y el peón definidos en los Arts. 241 y 242 respectivamente, este último artículo establece 4 formas de peonaje: jornalero, hasipunguero, destajero, yanapero o ayuda, a parte de éstos, el Art. 247 habla del partidario o aparcerero como peón, siempre que no tenga bajo sus órdenes más de 3 jornaleros según lo prescrito en el Art. 279.

El Huasipungo antes que una modalidad de trabajo agrícola fue reducida a la condición de modalidad remozada de esclavitud en el agro:

"con la disposición legal se pensó cortar con el abuso predominante en el agro. El huasipunguero recibía solamente la parcela mientras que en la liquidación de cuentas resultaba soportando considerable endeudamiento. Ni siquiera la reglamentación fijada en el Código pudo frenar el abuso de hecho y dicha forma de explotación perduró hasta el año de 1964".⁹

Cierto es que la situación del trabajador agrícola llamó la atención incluso de la Carta Fundamental del Estado; así por ejemplo la Constitución de 1946 establece que la privación del huasipungo sin justa causa se considerará como despido intempestivo, no se diga de la legislación corriente.

Durante todo este período de auge del Derecho Social en el -

que se inscribe el Código Laboral, muchas veces las leyes están destinadas a los sectores de trabajadores urbanos, y los del agro son incluidos marginalmente; los efectos de las leyes sociales beneficiaron escasamente a los trabajadores del campo, entre otros factores por la subsistencia del sistema - hacienda, por el alto grado de dispersión aislamiento de los trabajadores agrícolas, siembargo el Código de Trabajo como anota Barsky, junto a las Leyes de Comunas y de Comunidades y a las de Cooperativas, dictadas en este período marcaron un momento de viraje fundamental en la legislación ecuatoriana - sobre el agro, pues se nota que la gran mayoría de disposiciones jurídicas hasta 1979 en que se expide la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario buscaban proteger al trabajador agrícola a pesar de que así mismo en un gran porcentaje no pasaron del papel.

El problema como vemos no era ausencia de normas jurídicas; - refiriéndose a toda esta legislación los esposos Costales sostienen:

"Ley acusiosa y detallada no relegó situación social desfavorable. Si se la cumplió o no, compete al defecto de la estructura administrativa, a la función judicial, al poder político, quien no se preocupó en la efectividad - de sus mandatos jurídicos".¹⁰

Este análisis del Código nos permite aseverar que en verdad - esta Ley constituye un paso evolutivo de enorme significación dentro del derecho social, pues, como nunca antes el Estado a sume muchas responsabilidades para regular la relación laboral.

4.1.5 Situación de la Legislación Laboral después de la expedición del Código del Trabajo

Al año siguiente de la aprobación del Código Laboral, las organizaciones obreras abogaban por la aprobación ante el Director General del Trabajo de varios proyectos de contratos colectivos, pero, se encuentran con la oposición de varios patronos ante lo cual el 21 de marzo de 1939 la Unión Sindical decretó una huelga general exigiendo que se ponga en vigencia las Instituciones que como el Contrato Colectivo estaban ya consagradas en el Código Laboral, esta huelga es declarada ilegal, fracasando así la primera huelga que exigía el cumplimiento de lo dispuesto en el Código. Se inicia así una cadena de protestas, reclamos y medidas de hecho por el cumplimiento cabal de este cuerpo de leyes y sus instituciones; allí está por ejemplo el programa del Comité Nacional de Trabajadores formado en noviembre de 1943, en una de cuyos puntos sostiene la aplicación de las disposiciones contenidas en el Código en beneficio de los trabajadores. A su vez la parte patronal fuera de su oposición a la mayoría de disposiciones del Código había buscado mecanismos que les posibiliten y permitan habilmente burlar la Ley:

"No acusamos la inoperancia a la ley, ayer y siempre, las leyes fueron dictadas por los poderosos, para interpretarlas de acuerdo a sus conveniencias. Cuando esto no era posible, buscaban el más hábil subterfugio, burlándose".¹¹

Se utiliza entonces el contrato a prueba que no fue objeto de regulación alguna en el Código del Trabajo de 1938 y por lo mismo su aplicación quedó supeditada a la "voluntad de las partes" pero que debido a la necesidad de trabajo una de las partes - el trabajador - se supedita al arbitrio del patrono - que abusaba de la desigualdad existente en la relación labo -

ral, convirtiéndose en una especie de contrato de adhesión, tal situación llevó a condiciones de explotación extremas:

"dándose casos en los cuales todos los trabajadores de una empresa se encontraban a prueba y vencidos los contratos éstos se renovaban conservando el carácter de prueba, con lo cual no solo se perjudicaba el trabajador que vivía en una incertidumbre permanente sino que obstaculizaba la organización sindical, por que los trabajadores, no tenían una protección legal que les permita actuar libremente".¹²

Tal situación determinó que mediante decreto del 7 de noviembre de 1952 publicado en el Registro Oficial Nº 102 de 2 de enero de 1953 se regule el contrato a prueba, limitando su duración a un máximo de 90 días y su aplicación a una sola vez conforme lo dispone el Art. 15 de la codificación actual; se señala así mismo la duración mínima de un año para todos los contratos que se celebren a tiempo indefinido o tiempo fijo.

Según Jorge Crespo Toral desde que se produjo la primera reforma hasta la última codificación oficial hecha en 1978 se han expedido 85 decretos reformativos, muchos de los cuales justamente tiene que ver con la regulación y prevención de situaciones anómalas tendientes a burlar la ley, a parte de aquellas que significan conquistas laborales del sector trabajador, dentro de estas últimas cabe destacar aquellas que buscaban la estabilidad laboral, uno de los aspectos que más han defendido los trabajadores incluso por sobre los aumentos salariales; señalemos algunas de ellas;

Mediante Decreto Nº 1212 de 5 de octubre de 1966 (Registro Oficial 137 de 10 de octubre de 1966) se concede una estabilidad de dos años al trabajador que denuncia y prueba la mora de su patrón en el cumplimiento de las obligaciones patronales para con el Seguro Social, con lo cual el Estado esperaba

beneficiarse en algo, pues era casi imposible detectar a través de sus funcionarios los frecuentes casos de mora patronal lo que de suyo nos da indicios de la falta de mecanismos adecuados del Estado para hacer cumplir la ley.

Una muestra de como los patronos -algunos de ellos al menos- burlaban la ley es aquella en la cual a pesar de la garantía establecida en el Código de 1938, respecto a la prohibición de despedir al trabajador, que ostente calidad de dirigente sindical, interpretaban en el sentido de que si bien esta prohibido el despido no decía nada respecto al deshaucio, con lo cual se hizo necesario dictar una jurisprudencia con el carácter de obligatoriedad, la dictada por el Tribunal Pleno de la Corte Suprema de Justicia el 6 de octubre de 1947 (R.O. 24 de 15 de octubre de 1947) en el sentido de que al dirigente sindical no podía despedirse ni dehauciarse, a pesar de que a continuación se señala que en caso de ser despedido tiene derecho a una indemnización equivalente a un año; para doja de nuestra legislación. Pero, había patronos que ni siquiera esperaban a que haya organización sindical y despedían antes a los "agitadores" que querían conformar; tal despi do se hacía sin que tengan que pagar ninguna indemnización a dicional, por lo cual se dictó un Decreto el 7 de noviembre de 1955 (R.O. 1002 de 24 de diciembre de 1955) el mismo que prohíbe deshauciar o despedir a ningún trabajador desde que se reúne en Asamblea General para constituir una organización de trabajadores, garantía esta que se extiende desde que se notifica al Inspector del Trabajo con la reunión de la Asamblea General hasta que se designe la primera directiva, con carácter informativo el inspector debía notificar al patrono en un término de 24 horas sobre la celebración de dicha asamblea.

El 5 de mayo de 1965 se expide el Decreto 779 (R.O.496 de 10 de mayo de 1965) que es muy importante y que tiene que ver con el Visto Bueno cuando al trabajador comete una de las faltas señaladas en el Código, el patrono no podrá dar por terminada la relación laboral en forma unilateral ya que incurriría en despido intempestivo sino que tiene que recurrir al Inspector del Trabajo para que éste le conceda el Visto Bueno previa la citación al trabajador y la investigación del caso. Ya no es al menos formalmente la potestad onmimoda del patrono la que prevalece sino que hay una instancia intermedia que es la que califica la actuación del trabajador.

Durante la década de los sesenta, se expide el Décimo Tercer sueldo por Decreto Legislativo de 6 de octubre de 1962; y más tarde Décimo Cuarto sueldo por Decreto Legislativo 68-010 con los cuales se bonifica al trabajador dada la decreciente capacidad de consumo de los sectores subordinados, por lo que además se tuvo que revisar los sueldos y salarios periodicamente.

4.1.6 Conclusiones

Este período es de enorme importancia puesto que en él se produce la ruptura de la concepción tradicional sobre la relación jurídico laboral; ruptura, que se expresa en el enunciado y vigencia de algunos principios jurídicos que van a caracterizar la nueva nueva concepción sobre las relaciones de trabajo. Algunos de estos principios pueden sintetizar en:

- La supremacía de las disposiciones emanadas del Estado, las mismas que prevalecen en los contratos de trabajo a pesar lo que las partes pacten en contrario y a falta de referencia expresa;

- La creación de Comisiones de Salarios Mínimo; en donde el Estado interviene para establecer el valor de la fuerza del trabajo por jornadas;
- Las facultades asignadas al Inspector del Trabajo para conocer y decidir sobre las solicitudes de Visto Bueno. Como vemos, ya no depende de la sola voluntad del patrono la terminación de la relación laboral; otra de las facultades del Inspector del Trabajo es autorizar la solicitud del empleador para que sus trabajadores puedan excederse de las jornadas de trabajo;
- La irrenunciabilidad de los derechos del trabajador;
- La obligación asignada al patrono, para que sean de su cargo los riesgos provenientes del trabajo;
- El hecho de que todos los motivos de nulidad que afecten a un contrato de trabajo sólo pueden ser alegados por el trabajador;
- El apareamiento de un tipo especial de contrato, el contrato colectivo que no encaja en la concepción tradicional civilista; este contrato colectivo y sus disposiciones van a regular incluso a los contratos individuales de trabajo.

A parte de estos principios, el Estado fomenta y auspicia la formación de organizaciones y asociaciones de trabajadores. Todos estos factores y muchos otros determinan que la concepción tradicional sea suplantada por una concepción social sobre las relaciones jurídicas laborales; desgraciadamente esta nueva concepción se evidenció mucho más en el ámbito urbano, mientras que en el sector rural, la actividad del Estado fue contradictoria, de todas maneras tal actitud evidenciaba -

la transición entre las formas de concebir tradicionalmente la situación jurídica del campesino pobre, del trabajador agrícola y las concepciones del derecho social en el campo.