

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS



EL DERECHO DE SINDICACION Y LA PROHIBICION DE LA HUELGA EN  
LOS EMPLEADOS PUBLICOS Y SU INCIDENCIA EN LA PRESTACION  
DEL DERECHO A LA SALUD PÚBLICA.

TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO (A) EN CIENCIAS JURÍDICAS

**PRESENTADO POR:**

LAZO CABRERA JENNIFER VANESSA  
MATA HERNANDEZ WALTER ENRIQUE  
RIVERA MARTINEZ ROSELYN ESTER

DOCENTE ASESOR

**MSc. HUGO DAGOBERTO PINEDA ARGUETA**

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR MARZO 2017

**TRIBUNAL CALIFICADOR**

Dr. LUIS ALONSO RAMÍREZ MENÉNDEZ  
(PRESIDENTE)

LIC. JOSÉ LUIS ALBERTO MONGE  
(SECRETARIO)

MSC. HUGO DAGOBERTO PINEDA ARGUETA  
(VOCAL)

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

MSc. Roger Armando Arias Alvarado  
**RECTOR**

Ing. Carlos Armando Villalta Rodríguez  
**VICERRECTOR ADMINISTRATIVO INTERINO**

Dr. Manuel de Jesús Joya Abrego  
**VICERRECTOR ACADEMICO**

Dra. Ana Leticia Zavaleta de Amaya  
**SECRETARIA GENERAL INTERINA**

Licda. Dina Alhely Castellón  
**FISCAL GENERAL INTERINA**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata  
**DECANA**

Dr. José Nicolás Ascencio Hernández  
**VICEDECANO**

Msc. Juan José Castro Galdámez  
**SECRETARIO**

Lic. René Mauricio Mejía Méndez  
**DIRECTOR DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS**

Lic. Miguel Ángel Paredes Bermúdez  
**DIRECTOR DE PROCESOS DE GRADUACIÓN**

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios todo poderoso por regalarme vida y permitirme llegar hasta este momento brindándome sabiduría, paciencia y fuerzas para poder concluir un proyecto más en mi vida, sobre todo por la bendición más grande que me ha dado mis padres.

A mi madre y padre por apoyarme en todo momento e incondicionalmente durante mis años de vida y estudio, por procurar siempre mi bienestar, por sus esfuerzos y sacrificios ya que sin estos no hubiese sido posible concluir mis estudios universitarios, por su dedicación, comprensión y paciencia para tratar de hacer de mí una mujer de bien con valores y principios, por ser esos ejemplos a seguir y pilares fundamentales en mi vida y por siempre brindarme ánimos a seguir adelante sin importar las adversidades que se presenten en el camino.

A mi hermana por acompañarme y aguantarme a lo largo de mi vida y en el proceso de culminación de mi carrera.

A mis tías Silvia Maricela Cabrera y Ana Patricia Cabrera, quienes de una u otra manera me ayudaron en el desarrollo del presente trabajo.

Al Msc. Hugo Dagoberto Pineda Argueta, quien fue nuestro asesor de tesis y guía para la elaboración de la misma, por su tiempo, accesibilidad y conocimientos brindados.

**Jennifer Vanessa Lazo Cabrera.-**

## **AGRADECIMIENTOS**

Categoricamente, Dios Padre, quien me ha dado la oportunidad de existir y me brindó la sabiduría y el conocimiento necesario para superar todos los retos y dificultades que se me presentaron en el transcurso de mi carrera; y, sobre, todo por haber puesto en mi camino a aquellas personas que han sido mi soporte y compañía durante todo el periodo de estudio, quien sabe lo esencial que ha sido en mi posición constante de alcanzar esta meta.

A mis padres, por darme la estabilidad emocional, sentimental y económica; porque a pesar de todo procuraron siempre mi bienestar y está claro que si no fuese por el esfuerzo realizado por ustedes para poder llegar alcanzar este logro, definitivamente no hubiese podido ser realidad. En especial a mi madre, por su sacrificio en algún tiempo incomprensido, porque gracias a su cariño, guía y apoyo he llegado a realizar uno de los anhelos más grandes de la vida, fruto del inmenso apoyo, amor y confianza que en mí depositó. A mi padre, gracias porque nunca pensé que emanara tanta fuerza y entusiasmo para sacar adelante a alguien, aun con las adversidades que se han presentado. A los dos, que serán siempre mi inspiración para alcanzar mis metas, por enseñarme que todo se aprende y que todo esfuerzo es al final recompensado. Sus esfuerzos y luchas, se convirtieron en nuestro triunfo, con los cuales he logrado terminar mis estudios profesionales que constituyen el legado más grande que pudiera recibir y por lo cual les viviré eternamente agradecido.

**Walter Enrique Mata Hernández.-**

## **AGRADECIMIENTOS**

Hoy puedo decir: Hasta aquí me ayudó Jehová, no hay palabras para expresar el agradecimiento que de mi alma nace en primer lugar a Dios, quien día a día ha sido mi principal aliado, mi apoyo en las dificultades que durante el camino enfrente.

A mis padres, por ser esos ángeles que día a día me llenaron de fuerza para jamás desmayar, ayudándome a comprender que aunque en la vida existan los tropiezos hay que levantarse y seguir adelante, por su esfuerzo y dedicación en formar a una mujer con principios y valores, de provecho para la sociedad, por su amor y cariño que me ha servido de inspiración para este logro en mi vida.

A mi tía querida, que ha fungido un papel importante en el transcurso de mi formación, por todas esas palabras de ánimo que hoy atesoro en mi mente y corazón.

A mi hermano, por alentarme a ser su ejemplo a seguir, y poder demostrarle que, con dedicación y esfuerzo, las metas se logran.

Al resto de mi familia, abuelos, tíos y primos por conformar ese pilar tan importante y fundamental en mi vida.

A mis compañeros de tesis, por la dedicación, comprensión y amistad.

**Roselyn Ester Rivera Martínez.-**

## INDICE

### PAGINAS

#### RESUMEN

INTRODUCCION.....	i
SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	v

#### CAPITULO I

EL DERECHO DE SINDICACION Y SU EVOLUCION HISTORICA.....	1
1.1. MARCO TEORICO-CONCEPTUAL.....	1
1.1.1. EL SINDICATO Y SU CLASIFICACION.....	1
1.1.2. NATURALEZA DE LOS SINDICATOS Y SU FINALIDAD.....	9
1.1.3. DERECHO DE REUNION Y DE ASOCIACION.....	11
1.1.4. LIBERTAD SINDICAL O LIBERTAD DE SINDICALIZACION.....	15
1.1.5. MECANISMOS DE NEGOCIACION COLECTIVA.....	15
1.1.6. LA HUELGA, SUS ELEMENTOS Y CLASIFICACION.....	16
CONCEPTO DE HUELGA.....	16
ELEMENTOS Y TIPOS DE HUELGA.....	18
1.1.7. SERVIDORES PUBLICOS: EMPLEADOS Y FUNCIONARIOS PUBLICOS.....	23
1.1.8. DEBERES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	27
1.1.9. LOS SERVIDORES PUBLICOS Y EL EJERCICIO DE LA HUELGA.....	35
1.2. EVOLUCION HISTORICA DE LOS SINDICATOS.....	38
1.2.1. ORIGEN Y EVOLUCION HISTORICA DE LA LIBERTAD DE SINDICALIZACION A NIVEL MUNDIAL.....	38
1.2.2. ETAPAS QUE ATRAVIESA EL RECONOCIMIENTO	

DE LA LIBERTAD SINDICAL A NIVEL MUNDIAL Y NACIONAL.....	43
ETAPA DE PROHIBICION.....	44
ETAPA DE TOLERANCIA.....	46
ETAPA DE RECONOCIMIENTO.....	48
1.3. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA LIBERTAD SINDICAL EN EL SALVADOR.....	57
1.3.1. A NIVEL CONSTITUCIONAL.....	58
1.3.2. EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO SECUNDARIO.....	61
1.3.2.1. EN LA LEY DE SERVICIO CIVIL.....	61
CAPITULO II	
LOS SERVICIOS PUBLICOS.....	63
2.1. SERVICIOS PUBLICOS Y SU FINALIDAD.....	63
2.2. ELEMENTOS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.....	66
2.3. CARACTERISTICAS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.....	70
2.3.1. CONTINUIDAD.....	70
2.3.2. REGULARIDAD.....	73
2.3.3. IGUALDAD.....	74
2.3.4. GENERALIDAD.....	75
2.4. CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.....	75
2.5. SERVICIOS ESENCIALES Y SERVICIOS MINIMOS.....	77
2.6. SERVICIOS DE SALUD PUBLICA.....	79
CAPITULO III	
DE LA HUELGA EN LOS SERVICIOS PUBLICOS ESENCIALES.....	84
3.1. LEGALIDAD E ILEGALIDAD DE LA HUELGA DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS DEL SECTOR SALUD.....	84

3.2. FINES DEL ESTADO Y DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERADOS POR EL EJERCICIO DE LAS HUELGAS EN EL SECTOR SALUD PÚBLICA.....	87
3.3. CONSECUENCIAS ECONOMICAS POR LA NO PRESTACION DEL SERVICIO DE SALUD PUBLICA.....	89
3.3.1. USUARIOS.....	90
3.3.2. ESTADO.....	90
3.4. ENUMERACION DE LOS SERVICIOS CONSIDERADOS ESENCIALES SEGÚN LA LEGISLACION NACIONAL E INTERNACIONAL.....	92
3.5. PAPEL QUE TOMA EL ESTADO FRENTE A LA AFECTACION QUE SUFREN LOS USUARIOS POR LA REALIZACION DE HUELGAS TOTALES O PARCIALES POR PARTE DE LOS TRABAJADORES PUBLICOS DEL SECTOR SALUD.....	94
3.6. MEDIDAS QUE UTILIZAN LOS SINDICATOS PARA LA OBTENCION DE SUS FINES.....	95
3.6.1. METODOS PACIFICOS.....	95
3.6.1.1. TRATO DIRECTO.....	97
3.6.1.2. CONCILIACION.....	98
3.6.1.3. LA MEDIACION.....	101
3.6.1.4. EL ARBITRAJE.....	101
3.6.1.5. SOLUCION POR VIA JUDICIAL.....	104
3.6.2. LA HUELGA.....	109
3.6.2.1. ORIGEN.....	109
3.6.2.2. FINALIDAD.....	110
3.7. TRIBUNAL DE SERVICIO CIVIL.....	113
3.7.1. FINALIDAD.....	113

## CAPITULO IV

DERECHO INTERNACIONAL EXTRANJERO RELATIVO AL DERECHO DE HUELGA POR PARTE DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL SECTOR SALUD.....	115
4.1. DERECHO COMPARADO DEL EJERCICIO DE LA HUELGA EN EL SERVICIO A LA SALUD	
CHILE.....	116
ESPAÑA.....	124
MEXICO.....	128
4.2. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES REFERENTES AL DERECHO Y EJERCICIO DE LA HUELGA.....	132
4.3. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SOBRE EL DERECHO A LA SALUD.....	136

## CAPITULO V

5.1. AFECTACION A LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DEL SERVICIO DE SALUD PUBLICA.....	138
5.2. NIVEL DE AFECTACION.....	139
5.3. PRESENTACION DE RESULTADOS.....	140
5.4. PERSPECTIVA DE DIRECTORES Y MANDOS MEDIOS DE LOS HOSPITALES NACIONAL ROSALES Y NACIONAL DE LA MUJER DRA. MARIA ISABEL RODRIGUEZ.....	175
- HOSPITAL NACIONAL ROSALES.....	176
-HOSPITAL NACIONAL DE LA MUJER DRA. MARIA ISABEL RODRIGUEZ.....	178
5.5. PERSPECTIVA DE SINDICALISTAS DEL SECTO SALUD DE LOS HOSPITALES ROSALES Y NACIONAL DE LA MUJER DRA. MARIA ISABEL RODRIGUEZ.....	180

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES..... 187

RECOMENDACIONES..... 188

BIBLIOGRAFIA..... 191

ANEXOS..... 203

## RESUMEN

El presente trabajo de investigación, inicia desarrollando la parte conceptual, exponiendo las características y elementos distintivos que una actividad debe poseer para que sea denominada huelga, así mismo se destacan los conceptos de lo que son los servidores públicos, su clasificación y los deberes y derechos de los mismos, para poder determinar si tales servidores públicos, específicamente los empleados públicos tienen o no derecho a realizar huelgas, y establecer si en particular los empleados de la red hospitalaria nacional poseen tal derecho. De igual forma se hace una reseña histórica de la evolución de los sindicatos, tanto a nivel mundial como nacional, destacando los acontecimientos más relevantes de cada una de las etapas que atravesó el reconociendo sindical, para luego hacer énfasis en cómo se encuentra regulado en la Constitución de la Republica de El Salvador y en sus leyes secundarias como lo es el Código de Trabajo y la Ley de Servicio Civil, la formación de sindicatos, exponiéndose los requisitos que se deben de cumplir para la constitución de estos, de igual forma se exponen las prohibiciones y restricciones existentes respecto al ejercicio de la huelga en términos generales y especialmente a los empleados públicos de la red hospitalaria, ya sea nacional o privada, de acuerdo a la labor que desempeñan.

En base a la doctrina de diversos autores, se exponen los elementos, características y clasificación de los servicios públicos, para determinar si la prestación de salud que se brinda en los hospitales nacionales debe considerarse o no un servicio público; así mismo, se expone lo que se debe considerar un servicio esencial según la doctrina de la Organización Mundial de la Salud, para determinar la legalidad o no del ejercicio de la huelga para los empleados de los hospitales nacionales, y hacer un análisis teórico de la coalición de derechos, y del impacto de la no prestación del servicio

## INTRODUCCIÓN

El ser humano desde sus inicios, se ha visto en la necesidad de agruparse con sus semejantes para poder conseguir ciertos beneficios propios, un ejemplo claro podría ser las tribus mediante las cuales pretendían satisfacer sus necesidades básicas para subsistir; de igual forma el derecho de asociación profesional tiene su base u origen en lo que llamamos colectivización, debiendo entenderse por esta al conjunto de los seres que forman un todo colectivo.

En el presente trabajo se desarrollara el tema “el derecho de sindicación y la prohibición de la huelga en los empleados públicos y su incidencia en la prestación del derecho a la salud pública. El motivo por el cual se realizó la presente investigación es porque los empleados del sector salud pública en el ejercicio del derecho de libertad sindical además de formar organizaciones sindicales, lo cual les está totalmente permitido conforme al art. 47 inciso 1ª de la Constitución, realizan huelgas o también llamadas reducciones de labores, como medida de presión para cumplir sus objetivos y buscar el bienestar de sus afiliados asegurándoles condiciones dignas de seguridad e higiene laborales, pese a estar prohibida tal actividad a todo empleado público y empleados que presten servicios esenciales como lo es la salud, tal como lo estipula nuestra constitución es sus artículos 221 y 48 inciso 1ª.

Con lo planteado en el párrafo anterior y siendo que en la realidad los empleados de la red hospitalaria nacional realizan huelgas, trayendo consigo una vulneración del derecho a la salud, a raíz de la no prestación de la misma, en el presente trabajo se busca abordar el ejercicio de la huelga de los empleados públicos del sector salud en El Salvador con relación a la prestación del servicio de salud pública. Luego de plantear la problemática de la investigación resulta relevante hacer mención que esta se basa en las

hipótesis siguientes: que el ejercicio de la huelga por parte de los empleados de la red hospitalaria nacional genera una vulneración directa a los usuarios de dicho servicio, que la realización de huelgas por empleados del sector salud genera una violación a las normas constitucionales específicamente a los art. 221 y 48 inciso 1<sup>a</sup>, asimismo existe vulneración tanto al Código de Trabajo art.553 literal “a”, como a la Ley de Servicio Civil, que los empleados de salud pública denominan a las huelgas con otros nombres en vista de saber de la prohibición constitucional existente para hechos de tal actividad, siendo tales nombres reducción de labores o paros técnicos-administrativos.

Con el presente trabajo se pretende demostrar que las huelgas o reducciones de labores que realizan los empleados públicos del sector salud, afectan a los usuarios de la red hospitalaria nacional, asimismo se buscará brindar soluciones a la problemática planteada sobre el derecho a la sindicalización y la prohibición a la huelga. Se pretende evidenciar qué contraproducente resulta que una prestación de un servicio brindado por el Estado para satisfacer las necesidades de sus administrados pueda en cierta medida perjudicar la misma, y es que es normal que los seres humanos quieran mejorar sus condiciones de trabajo, pero ¿hasta qué punto se les debe permitir para lograr sus objetivos?, para responder esa interrogante nos retrotraemos a la célebre frase: mis derechos terminan justo donde comienzan los de los demás.

Dentro de las Unidades de Análisis están, Constitución de la República de El Salvador, específicamente los Artículos: 47, 48 y 221, el Código de trabajo arts. 515 Inciso segundo, 553 literal a), la Ley de Servicio Civil, en lo relativo a la sección III del Capítulo XII, la cual regula el procedimiento o etapas que se deben de seguir en los conflictos colectivos económicos o de intereses; los sindicatos SIGESAL, Sindicato General de Empleados del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el SIMEHR, Sindicato de Médicos del

Hospital Nacional Rosales; eligiéndose a estos dos sindicatos por ser considerados por los empleados de los hospitales, Nacional Rosales y Nacional de la Mujer Dra. María Isabel Rodríguez, los que más luchan por los derechos de los empleados del sector salud, además ser los elementos necesarios por la utilidad que presentan a nuestra investigación. De igual forma se eligieron a los anteriores hospitales por ser ambos los máximos referentes en la salud pública, debido a la diversidad de especialidades que en cada uno de ellos brinda a la población salvadoreña y también tenemos como unidad de análisis a los usuarios de la red hospitalaria estatal.

El método utilizado en la presente investigación fue el hipotético-deductivo, basándose en la hipótesis que los sindicalistas del sector salud al momento de luchar por sus intereses afectan la correcta y eficaz prestación del servicio de salud pública, lo cual podrá ser comprobado mediante el análisis de las entrevistas realizadas tanto a directores como a mandos medios de los hospitales nacionales como el Hospital Nacional Rosales y el Hospital Nacional de la Mujer Dra. María Isabel Rodríguez, a miembros de los dos sindicatos antes relacionados y pertenecientes a los hospitales en estudio y mediante las encuestas realizadas a usuarios de tal sector, la diversidad de doctrina referente al tema tanto de autores como de la Organización Internacional del trabajo, la legislación nacional y extranjera jurisprudencia.

Entre los inconvenientes que se nos presentaron al momento de realizar la investigación de campo encontramos: la falta de colaboración de los usuarios de la red hospitalaria nacional, ya que la gran mayoría de usuarios manifestó no querer realizar la encuesta, no se logró entrevistar a la directora del Hospital Nacional de la Mujer “Dra. María Isabel Rodríguez”, a pesar que se presentó un escrito en el cual se solicitaba tal entrevista, escrito al que en un primer momento se nos dio hora, día y fecha para realizar tal actividad, pero que el día señalado se nos manifestó, no se podría llevar a cabo en virtud de

estar ocupada la directora de dicho hospital, la Dra. Adelaida de Lourdes Trejo de Estrada, a lo cual se nos señaló nueva fecha dentro de la siguiente semana, generándose tal situación en cuatro ocasiones, y fue hasta la cuarta ocasión que se nos manifestó que la directora del Hospital Nacional de la Mujer no nos atendería por tener múltiples ocupaciones pero que autorizaba para que entrevistáramos a dos mandos medios de dicha institución hospitalaria. También se nos presentó dificultad al querer entrevistar a mandos medios del hospital rosales y a sus afiliados sindicales del SIGESAL (Sindicato General de Empleados Públicos del Ministerio de Salud Pública Asistencia Social) Y SIMEHR (Sindicato de Médicos del Hospital Nacional Rosales), en vista que debido a su trabajo no siempre estaban disponibles para realizarles la entrevista.

Luego de la elaboración de la presente investigación se ha concluido que no obstante existe prohibición al ejercicio de la huelga a los empleados públicos y en especial a los del sector salud, estos realizan tal actividad, con la finalidad de obtener mejores prestaciones labores e incluso para tratar de mejorar la prestación del servicio a la salud pública, solicitando mediante el ejercicio de la huelga mayor personal, mejores equipos y mayor cantidad y calidad de medicamentos, por lo cual consideramos que una forma de tratar de evitar que estos realicen huelgas sería aumentar el monto asignado en el presupuesto general de la nación al sector salud pública, igualmente otra manera de evitarla sería reformando el art. 32 de la Ley de Servicio Civil, en el cual se estipulan las prohibiciones de los empleados públicos, ya que al realizar entrevistas tanto a directivos como a afiliados de sindicatos del sector salud, estos expusieron que al no encontrar dentro de tales prohibiciones la huelga, la realizaban, es por ello que consideramos que debería de crearse un nuevo literal en el que se estipule que no pueden realizar huelga y que en especial está prohibido en el sector salud.

## **LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS**

### **SIGLAS**

ANDA	: Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados
CAESS	: Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador
CPCM	: Código Procesal Civil y Mercantil
CROSS	: Comité de Reorganización Obrero Sindical
LOLS	: Ley Orgánica de Libertad Sindical
OMS	: Organización Mundial del Trabajo
OIT	: Organización Mundial del Trabajo
SIGESAL	: Sindicato General de Empleados del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
SGP	: Sistema Generalizado de Preferencias
SIMEHR	: Sindicato de Médicos del Hospital Nacional Rosales

### **ABREVIATURAS**

Ord.	: Ordinal
Ref.	: Referencia
C.T.	: Código de Trabajo
D.L.	: Decreto Legislativo
D.O.	: Diario Oficial

Dra	: Doctora
Dr	: Doctor
Ed	: Editorial
Etc	: Etcétera
Inc	: Inciso
Art	: Artículo
B.O.E	: Boletín Oficial del Estado
C.E	: Constitución Española
Cit	: Citado
Cn	: Constitución

# CAPITULO I

## EL DERECHO DE SINDICACIÓN Y SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA

En el presente capítulo, se abordará todo lo referente al derecho de sindicación y la evolución histórica del mismo, bajo el cual se tomarán temas como: El sindicato y su clasificación, el derecho de reunión y de asociación, tratando de hacer una diferenciación de ellas para tener un mejor entendimiento del tema; la huelga, su clasificación y elementos, evolución histórica de los sindicatos, su origen y las etapas en las que éste atraviesa para su reconocimiento, tanto a nivel mundial, como nacional. Lo que se pretende es sentar las bases en este primer capítulo conforme a lo que se tratará de acuerdo a la investigación realizada como grupo. Dentro del mismo se hará un breve estudio sobre la normativa nacional aplicable, tomando como base nuestra Constitución de la República, y como ley secundaria, la Ley de Servicio Civil.

### **1.1. Marco teórico conceptual**

#### **1.1.1. El sindicato y su clasificación**

La palabra sindicato es derivada de *síndico*, y de su equivalencia latina *syndicus*, derivada del griego *síndicos*, que significaban “con justicia”. Se entendía por la palabra síndico, a la persona encargada de representar los intereses de un grupo de individuos; es decir, el procurador que defendía los derechos de una corporación.<sup>1</sup>

Según Guillermo Cabanellas, debe entenderse por sindicato a “toda organización o asociación profesional compuesta o integrada por personas que, ejerciendo el mismo oficio o profesión similares o conexos, se unen para

---

<sup>1</sup> Guillermo Cabanellas de Torres, “*Compendio de Derecho laboral*”, 3° ed. (editorial Heliasta S.R.L, Argentina, 1992), 144.

el estudio o protección de los intereses que le son comunes”.<sup>2</sup> Según dicho autor cualquier entidad profesional que tenga por objeto la defensa de los intereses comunes de la actividad laboral de sus miembros, puede llamarse sindicato.

El sindicato nace como una serie de contrapeso al poder empresarial, al ser una organización de trabajadores que lucha contra la explotación de la cual es víctima la clase proletaria.

Según Octavio Fabián Lozaya de la Cueva, un sindicato es “toda aquella organización de trabajadores que busca la defensa de sus derechos y el mejoramiento de sus condiciones de trabajo”.<sup>3</sup>

En la legislación salvadoreña, específicamente en el Código de Trabajo, encontramos en el art. 204 una referencia de lo que puede entenderse por un sindicato, haciendo alusión a la finalidad que estos deben de perseguir, dicho artículo expresa, “tienen derecho de asociarse libremente para defender sus intereses económicos y sociales comunes, formando asociaciones profesionales o sindicatos, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, credo o ideas políticas.”

De igual manera jurisprudencia constitucional salvadoreña, se ha pronunciado en cuanto a lo que debe entenderse por sindicato, en la cual se expresa “que los sindicatos son organizaciones compuestas o integradas por personas que, ejerciendo el mismo oficio o profesión, u oficios o profesiones conexas, se juntan para la protección de los intereses que les son comunes. Se trata de asociaciones de personas que no son exclusivas de la clase

---

<sup>2</sup> Ibíd

<sup>3</sup> Octavio Fabián Lozaya de la Cueva, “Acerca del sindicato” en *Alegatos jurídicos de la universidad autónoma metropolitana*, ejemplar 80 (Enero 2012, México): 228.

obrero, ya que también se pueden establecer por los patronos, sean éstos personas individuales o colectivas, en cuyo caso actúan por medio de sus representantes.”<sup>4</sup>

Otra definición dada por la jurisprudencia constitucional nacional, se encuentra en Sentencia dictada por la Sala de lo Constitucional, a los 3 días del mes de junio de 2003, en el proceso de amparo Ref. 434-2000. Art. 7 Cn, en la cual manifiesta que los sindicatos son entes colectivos cuyo objeto es la defensa de intereses comunes respecto de la actividad laboral de sus integrantes, al punto que puede afirmarse que lo que permite distinguir a un sindicato de las asociaciones en términos generales -creadas en el ejercicio del derecho de libertad de asociación, artículo 7 Cn.- es su objetivo principal, el cual consiste en mejorar las condiciones de trabajo e intereses "propriadamente laborales" de sus agregados, esto es, los intereses económicos, sociales y profesionales que como trabajadores buscan garantizar y proteger.

Luego de exponer las anteriores definiciones de lo que debe entenderse como sindicatos según doctrina, legislación y jurisprudencia, consideramos que un sindicato es aquel ente colectivo u organización de personas, sean trabajadores o patronos, que se asocian para el estudio, protección y defensa de intereses que les son comunes, generalmente intereses económicos y sociales, respecto de la actividad laboral; cuya finalidad primordial es buscar mejores condiciones de trabajo para sus afiliados y trabajadores no afiliados, entre las mejoras laborales encontramos por ejemplo mayor remuneración económica, jornadas de trabajo no excesivas,

---

<sup>4</sup> Sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, del 16 de octubre de 2007, proceso de Inconstitucionalidad N° 63-2007/69-2007 Art. 7 Cn.

la no vulneración de sus derechos según la ley (descansos semanales, vacaciones, asuetos, aguinaldos, entre otros.)

### **Clasificación de los sindicatos**

Existen diversas clases de sindicatos reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico, específicamente en el art. 208 y siguientes del Código de Trabajo, y éstos son:

a) Sindicatos de gremios

Es aquel sindicato formado por trabajadores que ejercen una misma profesión, arte, oficio o especialidad.

b) Sindicatos de empresas

Es el que se constituye por aquellos trabajadores que prestan sus servicios en una misma empresa, establecimiento o institución oficial autónoma.

c) Sindicatos de industria

Es aquella clase de sindicatos que se forman por patronos o trabajadores pertenecientes a empresas dedicadas a una misma actividad industrial, comercial, de servicios, social y demás equiparable.

d) Sindicatos de empresas varias

Es aquel sindicato conformado por trabajadores de dos o más empresas vecinas, cada una de las cuales tenga un número de trabajadores inferior a veinticinco y que éstos no pueden formar parte de un sindicato de gremio o de industria.

e) Sindicatos de trabajadores independientes:

Este sindicato está constituido por trabajadores empleados por cuenta propia y que no empleen a ningún trabajador asalariado, excepto de manera ocasional.

Según la doctrina, existe una gran diversidad de clases de sindicatos, ya que se toma en consideración diversos factores los cuales varían dependiendo el punto de vista de cada autor; a continuación estableceremos la clasificación

que a nuestro juicio es la más completa. Clases de sindicatos según la doctrina:

- 1) atendiendo al contenido de los intereses: sindicatos asalariados y patronales; en esta clasificación, los sindicatos de asalariados están integrados por empleados y obreros, mientras que los sindicatos patronales únicamente por patronos; lo anterior tiene como fundamento que los sindicatos para poder existir y desarrollar sus funciones, necesitan que sus competencias tengan efectiva y estrecha afinidad de intereses, lo cual no puede ocurrir entre dependientes y patronos, por lo cual se considera no apto la creación de sindicatos mixtos.

Algunos autores hablan de la existencia de sindicatos mixtos, entendiéndose por estos a los integrados por trabajadores y patronos, lo cual se considera resultaría desventajoso para los empleados y obreros que formen parte de esta clase de sindicato, ya que al formar parte de dicho sindicato los patronos, los empleados carecerían de la libertad de usar de la organización como instrumento de defensa y mejoramiento de condiciones económicas y sociales.<sup>5</sup>

- 2) según su formación: industriales, profesionales y agrícolas. Según Alfredo Gaeta Berrios, los sindicatos industriales son aquellos que se encuentran descritos en la legislación chilena en el art. 4 del reglamento del Código de Trabajo, el cual manifestaba que un sindicato era industrial cuando se constituía por obreros de una misma empresa, fábrica, industria o faena, recalcando dicho autor que esta clase de sindicatos solo puede ser

---

<sup>5</sup> Alfredo Gaeta Berrios, *Derecho Colectivo del Trabajo*, (Editorial Jurídica de Chile, Chile, 1953), 56-57.

constituida por obreros. En relación a los sindicatos profesionales, el mismo autor manifiesta que según el art. 410 del Código de Trabajo chileno, éstos son las asociaciones formadas por personas que ejercen una misma profesión, industria o trabajo, o profesiones, industrias o trabajos similares o conexos, con el fin de ocuparse exclusivamente en el estudio, desarrollo y legítima defensa de los intereses comunes de los asociados. El mismo autor Gaeta Berrios explica que los sindicatos agrícolas es una institución de colaboración mutua entre el capital y el trabajo.<sup>6</sup>

- 3) la posición que tienen frente al Estado o al ordenamiento jurídico: legales, ilegales, de hecho, meramente registrados y reconocidos.<sup>7</sup>

Los sindicatos legales son aquellos que han cumplió con todos los requisitos establecidos por la ley para la obtención la su personalidad jurídica, mientras que los ilegales son aquellos que no han cumplido con alguno o algunos requisitos estipulados por la ley para poder obtener la personalidad jurídica.

Los sindicatos de hecho son los que se constituyen al amparo de la legislación reguladora, que puede tener finalidad profesional estricta o bien de orden de asociación *in genere*, esta clase de sindicatos son los que realizan las actividades de un sindicato a pesar de no contar con la autorización para realizar actividades propias de un sindicato.

Los sindicatos reconocidos son aquellos que constituidos de acuerdo a la ley sindical, reciben posteriormente a su constitución, trato privilegiado al recibir de la administración el carácter de sindicatos más representativos, dicho

---

<sup>6</sup> *Ibíd.*

<sup>7</sup> Juan Garcia Abellan, *Introducción al Derecho Sindical*, (editorial AGUILAR, Madrid, 1961), 60-61.

reconocimiento los habilita, con exclusividad, para el ejercicio o desarrollo de ciertas actividades, que son negadas a las asociaciones meramente inscritas.

Sindicatos meramente inscritos, en cuanto a estos cabe mencionar que la constitución legal de sindicatos está condicionada por requisitos de forma y de fondo, y entre los primeros encontramos la de inscripción de la entidad creada (sindicato) en los correspondientes registros administrativos, siendo tal inscripción obligatoria para que el sindicato pueda disfrutar de la personalidad inherente, ésta sin embargo, no atribuye por principio la plenitud de los derechos sindicales; la inscripción no impide que la total plenitud de tales derechos le sea limitada para actividades como la capacidad para concluir convenios colectivos o para representar a la profesión en organismos de la administración del Estado. <sup>8</sup>

4) acorde a la competencia territorial: locales, regionales y nacionales. Esta clasificación se origina y toma como característica esencial la determinación de la esfera de competencia fijada, por la atribución que de la misma se haga al sindicato, dependiendo del territorio así será la competencia de cada sindicato, y de eso dependerá si es un sindicato local, regional o nacional, de igual forma dependiendo la clase de sindicatos así serán las competencias y atribuciones que este puede realizar.<sup>9</sup>

5) de acuerdo con los vínculos que los pueden ligar con otras organizaciones: independientes y federados. El elemento a considerar en esta clasificación para poder determinar si un sindicato es independiente o

---

<sup>8</sup> Ibíd.

<sup>9</sup> Ibíd.161-62.

federado es si existe una unión de sindicatos para formar uno solo, es decir, para formar una federación, o si el sindicato actuará individualmente.<sup>10</sup>

Según información proporcionada por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, mediante informe estadístico correspondiente al periodo comprendido de 2009-2013, durante el año 2009, existían únicamente 253 sindicatos activos; sin embargo, al finalizar el año 2013, el número de dichos sindicatos aumentó a 442, duplicándose hasta esa fecha la cantidad de sindicatos activos entre el sector público y privado.

Según el informe antes relacionado, el número de sindicatos privados activos, durante el periodo de 2009-2013, ha sido el siguiente: durante el año 2009 existían 243 sindicatos, para el año 2010 el número de sindicatos privados activos aumentó a 287, en el año 2011 existían 310 sindicatos, mientras que el año 2012 existían 332 sindicatos activos y para el año 2013 el número de sindicatos activos en el sector privado aumentó a 359.

Mientras que en el sector público, el número de sindicatos activos durante el periodo de 2009-2013, fue el siguiente: en el año 2009 existían 10 sindicatos activos, para el año 2010 los sindicatos activos de este sector aumentó a 36, en el año 2011 existían 54 sindicatos activos, para el año 2012 los sindicatos activos aumentaron a 73 y para el año 2013 el número de sindicatos activos fue de 83.

En cambio, para marzo de 2016, el número de trabajadores sindicalizados en el sector público es cinco veces superior al del privado. Dentro de los

---

<sup>10</sup> Alfredo Gaete Berrios, *Derecho Colectivo y del Trabajo*, (Editorial Jurídica de Chile, 1953), 57-58.

sectores del Estado con mayor cantidad de sindicalistas se encuentra: justicia, SALUD, entre otros.

En el sector privado existen 2,637,614 trabajadores, de los cuales 166,479 están afiliados a un sindicato de dicho sector; mientras que en el sector público existen 205,383 trabajadores, de los cuales 52,402 se encuentran afiliados a sindicatos. Lo anterior demuestra que existe mayor afiliación a un sindicato en el sector público, ya que en base a las cifras antes expuestas puede afirmarse que un 6.2% del total de trabajadores del sector privado se encuentra afiliado a un sindicato; en cambio en el sector público existe un total de 25.5% de trabajadores afiliados a un sindicato. <sup>11</sup>

Entre las instituciones con más sindicalistas, el Ramo de Salud ocupa el segundo lugar, contando esta área con 28,960 empleados, con un número de 15 sindicatos, en los cuales se encuentran sindicalizados 3,520 hombres y 3,595 mujeres<sup>12</sup>, haciendo un total de 7,118 empleados sindicalizados, representando la rama de salud un 24.6% de la sindicalización estatal.<sup>13</sup>

### **1.1.2. Naturaleza jurídica de los sindicatos y su finalidad.**

Según Paul Durand, sindicato es una agrupación en el cual varias personas que ejercen una actividad profesional convencionan –acuerdan- poner en común, de una manera duradera y mediante una organización interior, sus

---

<sup>11</sup> Edwin Segura, “La cuarta parte de empleados públicos pertenece a sindicatos”, La Prensa Gráfica, 18 de marzo de 2016, Sección nacional. Existen 720 sindicatos, que tienen afiliados a 218,881 trabajadores, según cifras del Ministerio de Trabajo, sin incluir a las asociaciones de trabajadores. Sin embargo, solo 464 sindicatos están activos y con una junta directiva vigente; 226 sindicatos están acéfalos, 25 han sido cancelados y de cinco no hay un estatus actual registrado.

<sup>12</sup> Ibíd.

<sup>13</sup> Ibíd.

actividades y una parte de sus recursos para asegurar la defensa y representación de su profesión y mejora de sus condiciones de existencia.<sup>14</sup>

En síntesis, podría aseverarse que la finalidad de los sindicatos es defender los intereses tanto económicos como sociales de sus afiliados y buscar mejores prestaciones para éstos, lo cual se lleva a cabo mediante la representación de los afiliados al sindicato en diversas instancias como lo son la negociación colectiva, velar por el cumplimiento de las leyes laborales vigentes, e incluso formar parte en los juicios o reclamaciones de carácter judicial o administrativas. En base a lo antes expuesto, es que se considera que la personalidad jurídica de los sindicatos es ser instituciones de derecho social.

Para que las actuaciones que realiza el sindicato tengan validez legal, éste deberá obtener la personalidad jurídica, la cual es aprobada por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. La obtención de tal personalidad jurídica, deberá solicitarse al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, dicha petición deberá contener: el acta de la asamblea de fundación del sindicato, conforme a lo estipulado por la ley, y dos ejemplares de los estatutos sindicales, junto con la certificación del acta de la sesión o las sesiones en que estos fueron aprobados; con lo antes expresado, y con la finalidad de hacer más rápido el proceso de obtención de la personalidad jurídica del sindicato, los empleados, sean del sector público o privado, deberán presentar junto con la petición de personalidad jurídica del sindicato, la prueba de calidad de asalariados de los miembros fundadores del sindicato, de lo contrario el Ministerio de Trabajo y Previsión Social verificará dicha calidad por los medios que considere idóneos, dentro de los diez días hábiles posteriores a

---

<sup>14</sup> Véase. Federico Bassi, *Derecho Colectivo de Trabajo Español*, (Edit. Esparta, Madrid, España, 1996), 24.

la presentación de la solicitud, y si no se verificare en dicho término, dicha personalidad jurídica se tendrá por reconocida, tal como estipulan los arts. 82 y 83 de la Ley de Servicio Civil.

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social, dentro del plazo de días hábiles posteriores a la presentación de la solicitud de personalidad jurídica de un sindicato, examinará los estatutos de éste, con el objetivo de determinar, si éstos están acorde a la ley o no, en caso de no estar conforme a la ley, dicha institución deberá señalar los puntos que estén contra la ley, por escrito a los interesados, quienes tienen quince días hábiles siguientes para subsanarlas, sino se tendrá por desistida la pretensión.

Cuando la solicitud de personalidad jurídica del sindicato no haya sido observada con anomalías formales o contravenciones, o se presente escrito con el cual se pretende subsanar las prevenciones realizadas, dentro del término señalado por la ley, y hayan transcurrido treinta días hábiles, sin que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, se pronuncie sobre la personalidad jurídica, haya inscrito al sindicato, éste se tendrá por registrado, y deberá entregársele los estatutos debidamente inscritos.

Los instrumentos que servirán para comprobar la existencia jurídica de un sindicato son, según se estipula en el art. 84 inciso segundo de la Ley de Servicio Civil: 1) los estatutos debidamente inscritos y 2) la certificación de la inscripción extendida por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

### **1.1.3 Derecho de reunión y derecho de asociación**

El tema del derecho de reunión y el derecho de asociación están relacionados con el de libertad sindical, razón por la cual consideramos hacer

una breve mención de estos derechos y si éstos son lo mismo que la libertad sindical o si son eslabones necesarios para llegar a hablar de libertad sindical.

El derecho sindical tiene su fundamento en dos instituciones de Derecho Público, las cuales son: el derecho de reunión y el derecho de asociación, dichos derechos son reconocidos y catalogados de rango constitucional, por encontrarse reconocidos en el artículo 7 de la Constitución de la República.<sup>15</sup>, razón por la cual se hará un breve desarrollo de cada uno de estos derechos.

### **Derecho de asociación**

Reconocido constitucionalmente en el artículo 7, y tiene su origen primario en el derecho a la libertad de manera general, ya que para que las personas puedan integrarse y asociarse esas tienen que gozar plenamente del derecho de libertad general.

Puede considerarse el derecho de asociarse como “la potestad subjetiva de los individuos de reunirse para constituir una persona jurídica distinta a la de los asociados, tendiente a la consecución de determinados fines”. Sobre dicho derecho, la Sala de lo Constitucional ha manifestado que el derecho de asociación es la libertad de los habitantes para constituir y participar en agrupaciones permanentes, cuya finalidad es la consecución de fines específicos, lícitos y comunes a quienes las integran.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Iris Esmeralda Aguilar López, “Límites a la Libertad Sindical de los Empleados Públicos a partir de la vigencia de los Convenios números 87 y 98 de la OIT en El Salvador” (Tesis de Grado, Universidad de El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, San Salvador, 2011), 45-51.

<sup>16</sup> Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, pronunciada a las doce horas del día 24 de noviembre de 2004, Sentencia 132-S-2001.

El reconocimiento de tal derecho no es absoluto para la creación de sindicatos ya que se establecen en el mismo artículo 7 de la Constitución ciertas restricciones, siendo estas las siguientes: que el fin por el cual se crea la asociación debe ser lícito, y que la asociación no debe ser de carácter armada.

El derecho de asociación es considerado la base fundamental o primaria para dar origen a lo que son las personas jurídicas privadas, dentro de las cuales puede encontrarse lo que son los sindicatos, fundaciones sin fines de lucro , sociedades mercantiles, iglesias, partidos políticos, etc.<sup>17</sup>

El derecho de asociación en materia laboral y específicamente con el tema de la libertad sindical tiene una íntima relación, pero es necesario aclarar que estos términos no son sinónimos, pues existe diferencia entre libertad de asociación y libertad sindical, “dentro del producto del ejercicio de la libertad de asociación, todo ente o asociación legalmente constituida se encuentra sujeta a un ente jurídico particular, un estatus que para la asociación deriva del reconocimiento de cierta capacidad jurídica, conferida mediante el otorgamiento formal de personalidad , en esta clase de asociación puede incluirse diferentes formas asociativas como por ejemplo las asociaciones de naturaleza socio-económicas, cuyo objetivo es mejorar la condición económica y social de sus miembros, como es el caso de los sindicatos.<sup>18</sup>

Considerando que la libertad sindical es el derecho de los trabajadores y patronos a formar asociaciones con objetivos no lucrativos, y que tiene como fundamento la concreción de los derechos de igualdad jurídica en las relaciones sociales y de libertad económica, tal como expone el art. 47 de

---

<sup>17</sup> Francisco Chicas, *Manual de derechos laborales*, (San Salvador, El Salvador, 200), 29-30.

<sup>18</sup> Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, pronunciada a las doce horas del 29 de noviembre de 2004, Sentencia 132-S-2001.

nuestra Constitución, puede concluirse que el derecho de libertad sindical es una manifestación más del derecho de libertad en general y del derecho de asociación en particular.

### **Derecho de reunión**

El derecho de reunión implica la facultad de las personas de congregarse o juntarse de una forma pacífica. A diferencia que el derecho de asociación este derecho no produce una entidad diferente de quienes se reúnen<sup>19</sup>, sino que se caracteriza y se configura siempre que exista una pluralidad de sujetos, con el objetivo de llevar a cabo una actividad transitoria que una vez se logra alcanzar el objetivo por el cual se dio origen a la reunión, esta deja de existir.<sup>20</sup>

Este derecho es considerado como un precedente importante y necesario para poder pasar a lo que es el derecho de asociación y mediante este último, llegar al derecho de sindicalización. Es importante recordar que el derecho de reunión pacífica y sin armas no puede ser desconocido sino mediante una ley y solo cuando se oponga a la salud, la seguridad y el orden público.

Luego de exponer lo que es el derecho de reunión y de asociación, se concluye que los sindicatos son una especie de asociación, no debiendo entender que cuando se habla de asociación siempre se hablará de un sindicato, ya que existen diversos tipos de asociaciones, es decir a manera de ejemplo, que la palabra asociación es el género y la especie es la palabra sindicato.

---

<sup>19</sup> Sentencia de Amparo, Ref. 52-2003/56-2003/57-2003, (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, pronunciada a las quince horas del 01 de abril de 2004).

<sup>20</sup> Vid. Francisco C., *Manual de derechos laborales*, (San Salvador, El Salvador, 200), 34-35.

#### **1.1.4. Libertad sindical o libertad de sindicalización**

La libertad sindical o de asociación profesional puede enfocarse en dos sentidos: colectivamente consiste en la facultad legal para constituir asociaciones profesionales, representativas de una o más actividades, para defensa, organización o mejora del sector o sectores agremiados; individualmente se refiere a la facultad de cada uno de los que intervienen en la esfera laboral, como empresarios o trabajadores, para afiliarse a una asociación profesional o para abstenerse de pertenecer a entidades de tal carácter, sin trascendencia positiva ni negativa para los derechos y deberes de quien se asocia o de quien no se incorpora.

#### **1.1.5. Mecanismos de negociación colectiva**

Antes de hacer referencia a los mecanismo de negociación colectiva, hay que tener presente que éstos surgen como reacción a la existencia de un conflicto, considerando que éste se caracteriza como la existencia de un choque, una colisión o tensión que separa a dos personas o grupos que mantienen diferencias de criterio en cuanto a determinadas cuestiones; y es para la finalización de dichos conflictos que se da origen a los mecanismo de negociación colectiva, también denominados “métodos de solución pacífica de conflictos”.<sup>21</sup>

Se denomina “métodos de solución pacífica de conflictos” al conjunto de procedimientos y recursos técnicos que tienen por objeto lograr una solución a la diferencia de criterios existente entre las partes, tratando de evitar que las partes adopten medidas de acción directa como la huelga (en el caso de

---

<sup>21</sup> Alberto Raúl Najún Zarazaga, Manual de Derecho de Trabajo individual, colectivo y de seguridad y previsión social, 2ºed. (La Ley, FEDYE, Fondo Editorial de Derecho y Economía, Bueno Aires, Argentina, 2007), 264- 265.

los trabajadores) o despidos (en el caso de los patronos).<sup>22</sup>

Entre los métodos de solución pacífica de conflictos, tenemos:<sup>23</sup>

- a) La conciliación
- b) La mediación
- c) El arbitraje
- d) La solución por vía judicial

En este apartado nos limitamos a hacer mención de la existencia de dichos mecanismos de negociación colectiva, los cuales se desarrollarán en el capítulo III, con la finalidad de dar a conocer que los trabajadores, para tratar de poner fin a los conflictos existentes con sus patronos (Estado), no solo cuentan con la huelga, sino que existen estos mecanismos de solución pacífica de conflictos.

#### **1.1.6. La huelga, sus elementos y clasificación**

En principio, la huelga se entiende como una “suspensión de labores”; la huelga ordinariamente comporta una suspensión colectiva de las labores pero, en líneas de concepciones más flexibles, es algo más que una mera suspensión de labores; se trata por el contrario de cualquier medida de iniciativa colectiva de los trabajadores tendientes a alterar el ritmo normal en la prestación o producción de bienes y/o servicios.<sup>24</sup>

El profesor Rafael Alfonso Guzmán la define como: la interrupción colectiva del trabajo, con abandono del lugar donde la actividad se realiza llevada a

---

<sup>22</sup>Julián Arturo de Diego, *Manual de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, 6ª ed. (editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2004), 776.

<sup>23</sup> *Ibíd.* 776-77

<sup>24</sup> Jair de Freitas y Flavio Arturo Torres, “La huelga en los servicios esenciales: perspectiva de la OIT y del régimen jurídico laboral venezolano”, N°41 (Noviembre 2005, Venezuela), 19.

cabo por los trabajadores de una empresa o establecimiento, con el objeto de inducir al patrono a tomar o dejar ciertas medidas relativas a las condiciones de trabajo, o de solidarizarse con otros trabajadores del mismo oficio, profesión o gremio en su lucha económica contra los patronos.<sup>25</sup>

Otros autores, como Alberto Raúl Najún Zarazaga, definen a la huelga como “aquel derecho que poseen los trabajadores a la abstención colectiva y concertada de la prestación laboral”<sup>26</sup>; de igual forma es considerada por gran parte de autores como una medida que ejercen los sindicatos para hacer presión al empleador, con el fin de obtener un beneficio o derecho.

En cuanto a la huelga y lo que debe de entenderse como tal, el ámbito jurídico específicamente el nacional ha brindado una pequeña definición, la cual se puede encontrar en el Código de Trabajo, en el art. 527, el cual versa de la siguiente manera: “huelga es la suspensión colectiva del trabajo, concertada por una pluralidad de trabajadores, con el propósito de obtener una finalidad determinada”<sup>27</sup>

En conclusión, se puede considerar como huelga, aquella actividad realizada por los trabajadores, consistente en la suspensión colectiva del trabajo, considerada como medio de lucha de los trabajadores en defensa de sus intereses, como la obtención de derechos o mejores prestaciones en el área laboral, considerando como suspensión colectiva del trabajo el hecho de

---

<sup>25</sup> Rafael Alfonso Guzman, *Nueva Didáctica del Trabajo*, 12ª edición, Venezuela, 2001. P. 103.

<sup>26</sup> Alberto Raúl Najún Zarazaga, *Manual de Derecho de Trabajo individual, colectivo y de seguridad y previsión social*, 2ºed. (La Ley, FEDYE, Fondo Editorial de Derecho y Economía, Bueno Aires, Argentina, 2007), 269.

<sup>27</sup> Código de Trabajo de la República de El Salvador (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, D.L.Nº15, del 22 de junio de 1974 D.O.Nº239, Tomo Nº325, del 23 de diciembre de 1974)

negarse a cumplir total o parcialmente el trabajo que les ha sido encomendado.

Para que una actividad realizada por una colectividad de trabajadores sea catalogada como huelga, ésta debe de cumplir con ciertos elementos, los cuales son: <sup>28</sup>

1. Interrupción temporal de la prestación laboral: el contrato de trabajo se suspende, no se extingue.
2. Interrupción colectiva y concertada. La huelga es un derecho individual de ejercicio colectivo.
3. Es una medida de presión de los trabajadores. No son huelgas las de usuarios, consumidores, estudiantes, profesionales o autónomos.
4. También se considera huelga la perturbación del proceso de producción, concertado colectivamente a instancias de los trabajadores (huelgas de celo).

#### **TIPOS DE HUELGA:**

- a) Huelga económica: se produce a raíz de la incapacidad para ponerse de acuerdo sobre los terminamos de un contrato colectivo.
- b) Huelga por prácticas laborales injustas: en esta clase de huelga se hacen protestas debido a la conducta ilegal de la empresa.
- c) Huelga de solidaridad: es aquella huelga que inicia un sindicato en apoyo a la huelga de otro sindicato<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Guzman, *Nueva Didáctica del Derecho del Trabajo*, 103.

- d) Huelga reivindicatoria social: es aquella que busca mejorar las condiciones económicas para la clase trabajadora en general, un ejemplo sería cuando una federación o confederación decretan suspensión nacional para que reajusten los salarios de todos los trabajadores.
- e) Huelga política: está dirigida contra una decisión del poder político del Estado y su finalidad es la derogación de una ley que afecta los intereses de los trabajadores en general.
- f) Huelga revolucionaria: se dirige contra el poder de la clase gobernante y buscan un cambio social.<sup>30</sup>

De la anterior clasificación de los tipos de huelgas existentes, debe abordarse en este apartado cuáles de éstas se encuentran reconocidas en nuestro ordenamiento jurídico.

En nuestro país, existe un reconocimiento a ciertas clases de huelgas señaladas anteriormente, este reconocimiento se da en el art. 528 del Código de Trabajo, dicho artículo reza de la siguiente manera:

*Art. 528 C.T*

*Las huelgas que reconoce este código, para efectos laborales, únicamente serán aquellas que tengan cualquiera de las siguientes finalidades*

*1º) La celebración o revisión del contrato colectivo de trabajo*

*2º) La celebración o revisión de la convención colectiva de trabajo*

*3º) La defensa de los intereses profesionales comunes de los trabajadores*

---

<sup>29</sup> Gabriela Melara con reportes de Jonatan Funes, "Sindicalistas Hospital Rosales, denunciados ante FGR por paro" La Prensa Gráfica Digital, 10 de septiembre de 2014, sección nacional. El Sindicato de Médicos del Hospital Rosales (SIMEHR) y el Sindicato General de Empleados del Ministerio de Salud, se unieron en un paro parcial de labores la cual inicio el día 09 de septiembre de 2014 por el primero de los sindicatos antes mencionados, para exigir la destitución inmediata del director de ese centro de salud, asimismo con dicha actividad pedían nivelación salarial, provocando dicha actividad según el Director del Hospital Rosales la pérdida de unas 800 consultas programadas solamente el día 09 de septiembre de 2014.

<sup>30</sup> Jorge Gómez Pinzón, "La Huelga", en: *Facultad de Derecho, Departamento de investigaciones socio jurídicas, Fundación Universitaria de San Martín, Chile*, ( año 2000), 6.

Del anterior artículo se puede presumir que las huelgas expuestas por la doctrina y adoptadas en nuestro ordenamiento jurídico son: la huelga económica, la huelga por prácticas laborales injusta y huelga reivindicatoria.

La huelga económica se puede ver reflejada en el numeral 1° del artículo 528 C.T, ya que este tipo de huelga, se produce ante la incapacidad de ponerse de acuerdo sobre los términos de un contrato colectivo, lo cual puede producirse en las negociaciones previas para la celebración de un contrato colectivo, y al existir elementos que no son aceptados por ambas partes, generalmente por parte de los trabajadores, estos podrían realizar una huelga, la cual sería denominada “huelga económica”.

De igual manera, en el numeral 1° del artículo 528 C.T, podría afirmarse que se puede enmarcar la “huelga por prácticas laborales injustas”, ya que cuando en dicho inciso en su parte final se menciona que la huelga será reconocida por el Estado salvadoreño cuando ésta tenga por finalidad “la revisión del contrato colectivo de trabajo”, se hace alusión que será reconocida aquella huelga que pueda originarse por alguna actividad fuera de la ley, como podría ser explotación laboral.

En el numeral 2° del art. 528 de C.T., se puede reflejar tanto la huelga económica como la huelga por prácticas laborales injustas; de igual forma que en el numeral 1°, con la única variante que en este numeral se está haciendo referencia a la convención colectiva de trabajo y no al contrato colectivo de trabajo. Cabe mencionar que tanto en el numeral 2° como en el 1° del art.528 de C.T, cuando habla de la revisión de la convención colectiva de trabajo o del contrato colectivo de trabajado, y por ende hace alusión a la huelga por prácticas laborales injustas, debe de entenderse que este tipo de huelga podría originarse por la existencia de una conducta ilegal de la

empresa basándose en un posible vacío legal, respaldándose el patrono en que la actividad por él realizada no se encuentra prohibida por la ley, aunque la realización de tal actividad conlleve a una inevitable afectación de los derechos de los trabajadores.

En el numeral 3° del art. 528 del C.T, se encuentra estipulada la “huelga reivindicatoria social”, ya que dicha clase de huelga según la doctrina es aquella que busca mejorar las condiciones económicas para la clase trabajadora en general; las mejoras económicas a que hace alusión la doctrina para las huelgas reivindicatorias sociales se encuentran dentro de los intereses profesionales comunes de los trabajadores a los que se hace alusión en el numeral 3° del art. 528 del C.T.

Posteriormente de exponer unas definiciones de lo que se debe entender como huelga, sus elementos y los tipos de huelga a nivel doctrinario y jurídico reconocido en nuestro país, es importante dejar claro que como ya se dijo a pesar que la huelga es un derecho reconocido a los trabajadores en el derecho laboral para la defensa de sus intereses, con la finalidad de mejorar sus condiciones económico-sociales, como mejores salarios y mayores o mejores prestaciones laborales; este derecho según doctrina proporcionada por la OIT es uno de los medios más idóneos de los que pueden gozar los trabajadores, ya que es el único medio de presión del cual disponen los trabajadores para el logro de sus reivindicaciones<sup>31</sup>.

Este derecho a la huelga no tiene un reconocimiento de manera absoluta, ya que este puede ser restringido, entre tales restricciones las de mayor trascendencia según la doctrina dada por diversos autores más la

---

<sup>31</sup> De Freitas Jair y Flavio Arturo Torres, “La huelga en los servicios esenciales: perspectiva de la OIT”, 12.

proporcionada por la OIT son: 1) el sector para el cual el trabajador labora y 2) la naturaleza de la labor que desempeña.

La razón de ser de la restricción dada por la doctrina de la OIT, referente al sector para el cual labora versa en que la suspensión de la actividad que desempeña el trabajador del sector publico podría producir un efecto trascendental o no en el funcionamiento y desarrollo de un Estado, puesto que si el ejercicio de la huelga fuese reconocido a los servidores públicos, la práctica de una huelga de por lo menos la mitad de los servidores públicos podría llegar a ocasionar un atentado contra la existencia misma del Estado, por tal razón la práctica de dicha actividad se encuentra vedada en el art. 221 de nuestra Constitución.

En cuanto la segunda restricción antes expuesta para el ejercicio de la huelga, la cual hace referencia a la naturaleza de la labor desempeñada por los trabajadores, es en cuanto a determinar si tal labor es catalogada como esencial o si la misma no posee tal carácter, ya que si dicha labor se considera revestida de tal naturaleza, implicaría que no pueda ser interrumpida o sesada bajo ningún motivo; tal restricción se encuentra en nuestro ordenamiento jurídico en el art. 48 de la Constitución de la República de El Salvador; de igual forma, esta restricción está relacionada con el art. 515 inc. 2° del C.T, en el cual se estipula cómo determinar si un servicio posee el carácter de esencial o no, estableciéndose que un servicio debe ser considerado como esencial cuando ponga en peligro o amenace poner en peligro: la vida, la seguridad, LA SALUD, o las condiciones normales de existencia de toda o parte de la población.

La restricción al ejercicio de la huelga en cuanto a la naturaleza de la labor que desempeñan tiene fundamento legal en los art. 547 y 553 del C.T, en los

cuales se estipula que una huelga será catalogada bajo el carácter de ilegal cuando la actividad de esta afecte la prestación de un servicio esencial.

En la legislación salvadoreña, el tema de las restricciones al ejercicio de la huelga, aparte de las ya anteriormente mencionadas, también se encuentra una tercera restricción estipulada en el art. 534 del Código de Trabajo, tal restricción versa en que el ejercicio de la huelga no debe conllevar a la realización de actos de violencia ya sea sobre personas o cosas, o coacción sobre las personas.

#### **1.1.7. Servidores públicos: empleados y funcionarios públicos**

En un primer momento podría manifestarse que son catalogados como empleados públicos todos aquellos individuos que desempeñan funciones retribuidas en la administración pública al servicio de los intereses generales. Esta clase de trabajadores han existido desde hace mucho tiempo atrás, desde los Estados absolutistas en los cuales los reyes en sus gobiernos comisionaban a determinadas personas para que realizaran tareas específicas, las cuales debían realizarse por el monarca que equivaldría a lo que el día de hoy es el Estado.<sup>32</sup>

El concepto de servidores públicos nace debido a que el Estado y sus diferentes dependencias e instituciones, para poder cumplir con la realización de sus fines, necesita de la colaboración de personas naturales, ya que el Estado al ser una persona jurídica la cual no posee una existencia real en la vida cotidiana, por sí sola no podría ejercer las funciones y competencias que le corresponden, por lo cual necesita para llevar a cabo tales actividades, la

---

<sup>32</sup> Juan, Alfonso Santamaría Pastor, *Principios de Derecho administrativo*, vol. I, (Segunda Edición, Editorial Centro de Estudios Ramón Aceres, S.A, Madrid, España, año 2002), 65.

conurrencia de personas naturales que actúen en su nombre o ejerzan las funciones o competencias que le corresponden.<sup>33</sup>

Según la doctrina y la jurisprudencia dada por la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, al hablar de servidores públicos debe entenderse que se hace alusión al conjunto de personas que desempeñan sus labores al servicio del Estado, o aquellas personas naturales que prestan sus servicios a éste.<sup>34</sup>

Según la Ley de Ética Gubernamental, en su art 3, son servidores públicos: “*La persona natural que presta temporal o permanentemente servicios dentro de la administración pública.*”; de igual manera, la misma ley establece definiciones de lo que son los empleados públicos y los funcionarios públicos, en el mismo artículo, el cual dice:

#### *Ley de Ética Gubernamental*

##### *Art 3.*

*b) Funcionario Público. Persona natural que presta temporal o permanentemente servicios dentro de la administración pública, con facultad de tomar decisiones dentro de las atribuciones de su cargo.*

*c) Empleado Público. Persona natural que presta temporal o permanentemente servicios dentro de la administración pública y que actúan por orden o delegación del funcionario o superior jerárquico, dentro de las facultades establecidas en su cargo.*

---

<sup>33</sup> Hugo Dagoberto, Pineda Argueta, *Derecho Administrativo Sancionador e Independencia Judicial en El Salvador*, ( Aequus Editorial, Imprenta Universitaria de la Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 2015 ), 79.

<sup>34</sup> Ref. 208-C-2006 (El Salvador, Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, del 21 de diciembre de 2007).

*d) Servidor Público. Persona natural que presta temporal o permanentemente servicios dentro de la administración pública.* <sup>35</sup>

Al analizar el art 3 literales b), c) y d), puede concluirse que el concepto de servidores públicos es lo general y los conceptos de funcionario y empleados públicos son lo específico, debido a que en las definiciones estipulas en la ley, de estos últimos dos se determina que ambos prestan sus servicios ya sea de manera temporal o permanente a la administración pública.

Este concepto de empleado público es uno de los más imprecisos que se manejan en la doctrina jurídico-administrativa, ya que este tiende a ser confundido con el termino de funcionario público, el cual no es un sinónimo del primero; según la doctrina, funcionario público es aquel trabajador que realiza o desempeña funciones en alguno de los órganos del Estado, sea el Legislativo, Ejecutivo o el Judicial. Mientras que por empleado público debe entenderse como aquella persona que presta sus servicios ya sea de forma permanente mediante remuneración a la administración, pero siendo dirigido por su superior que, jerárquicamente hablando, sería el funcionario público como representación del Estado. <sup>36</sup>

En cuanto a los términos empleados y funcionarios públicos, nuestro ordenamiento jurídico en el Código Penal da unas definiciones de lo que debe entenderse por cada uno de estos términos para efectos penales en el art.39, el cual dice literalmente:

---

<sup>35</sup> Ley de Ética Gubernamental, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, D.L N°873, del 13 de octubre de 2011, D.O.N°229, Tomo N°393, publicado el 07 de diciembre de 2011)

<sup>36</sup> Elmer Amílcar Alvarenga Menéndez y Gloria Marcela Pérez Medrano, “Los sindicatos en las instituciones del Estado en la ciudad de san salvador” (Tesis de grado, Universidad de El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, San Salvador, 2012), 18-19.

## *Código Penal*

*Concepto de funcionario, empleado público y municipal, autoridad pública y agente de autoridad.*

*ART.39. Para efectos penales se considera:*

*1) Funcionarios públicos todas las personas que presten servicios, retribuidos o gratuitos, permanentes o transitorios, civiles o militares en la administración pública del Estado, del municipio o de cualquier institución oficial autónoma, que se hallen investidos de la potestad legal de considerar y decidir todo lo relativo a la organización y realización de los servicios públicos.*

*3) Empleados públicos y municipales, todos los servidores del Estado o de sus organismos descentralizados que carecen del poder de decisión y actúan por orden o delegación del funcionario o superior jerárquico.<sup>37</sup>*

Luego de analizar lo que estipula nuestro ordenamiento jurídico en la Ley de Ética Gubernamental (art.3) y el Código Penal (art.39) más lo que expone la doctrina sobre el tema de funcionarios y empleados públicos, es importante hacer mención que, tanto el funcionario como el empleado público son servidores públicos, tal como lo manifiesta la Ley de Ética Gubernamental, ya que ambos son personas naturales que prestan ocasional o permanentemente, servicios dentro de la administración; con la diferencia que los funcionarios públicos poseen derecho de mando, de iniciativa y de decisión, y actúan en representación de la institución para la cual trabajan, y la capacidad de decisión procede de la Constitución o de una ley, además ocupan en consecuencia los grados más elevados de la jerarquía; por el contrario, los empleados públicos son aquellos que atienden la preparación y ejecución de las decisiones emanadas de una autoridad superior, en

---

<sup>37</sup> Código Penal (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, D.L.N°953, del 18 de Marzo de 2015, D.O.N°56, Tomo 406, publicado el 23 de Marzo de 20015)

consecuencia este ocupa los grados más bajos de la escala jerárquica existente entre los servidores públicos.<sup>38</sup>

#### **1.1.8. Deberes de los servidores públicos.**

Luego de exponer lo que son los servidores públicos, y su clasificación en funcionarios y empleados públicos, hay que hacer alusión a las obligaciones de éstos, y cabe advertir que los empleados del sector público asumen estos deberes con el solo hecho de incorporarse o formar parte de la función pública, sin distinción del régimen que les vincula con la administración.

Estas obligaciones que deben de cumplir los empleados del sector público pueden encontrarse en las diversas leyes secundarias, entre las que se encuentran: la Ley de Servicio Civil, el Código de Trabajo y la Ley de Ética Gubernamental; e inclusive estas obligaciones en algunos casos podrían encontrarse en instrumentos internacionales, las regulaciones internas de cada institución y los contratos colectivos de trabajo. Al hacer alusión las obligaciones de los empleados públicos, hay que mencionar que éstas tienen una dimensión positiva y una negativa, considerando las primeras como la realización de alguna acción o comportamiento esperado; y por las segundas a la implicación que las personas se deben abstener de realizar determinadas acciones o conductas prohibidas, ya sea por virtud de leyes, decretos, reglamentos o cualquier otra norma jurídica.<sup>39</sup>

El tema de los deberes u obligaciones de los servidores públicos es de suma importancia, ya que el adecuado acatamiento de estos deberes, incluyéndose dentro de éstos las prohibiciones, origina efectos jurídicos

---

<sup>38</sup> Roberto Oliva de la Cotera, *Derecho Administrativo*, (San Salvador, El Salvador, 2012), 38.

<sup>39</sup> Francisco Chicas, *Guía sobre derechos y deberes laborales de las servidoras y servidores públicos*, (Secretaría para asuntos estratégicos de la presidencia de la República de El Salvador, *Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado Salvadoreño*, San Salvador, El Salvador, julio, 2013), 63.

directos en las relaciones entre la administración pública y las terceras personas que demandan los servicios públicos, ya que cualquier negligencia por parte de los servidores públicos en el desempeño de sus labores podría devenir en responsabilidad estatal, ya sea con costos de carácter patrimonial o político e inclusive, responsabilidad penal.<sup>40</sup>

A continuación se establecerán cuáles son los deberes de los servidores públicos, tanto de carácter positivo como negativos:<sup>41</sup>

- 1) Utilizar en forma debida los bienes y patrimonio del Estado.

El Estado para la consecución de sus fines debe dar un uso racional y eficiente de sus recursos; es decir, utilizar esos recursos exclusivamente con el fin para el que fueron creados.

Con esta obligación lo que se pretende es hacer conciencia en los servidores públicos que la finalidad de los bienes estatales es satisfacer el suministro de bienes y servicios públicos que la población demanda; por ello, la desnaturalización de esa finalidad podría acarrear serias repercusiones para los usuarios de los servicios públicos.

Este deber de los servidores públicos se encuentra en nuestro ordenamiento jurídico en el art.5 literal a) de la Ley de Ética Gubernamental, el cual dice: “Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados.” Tal restricción también se encuentra en el art.6 literal K) el cual dice: “Utilizar indebidamente los bienes muebles o inmuebles de la institución para hacer actos de proselitismo político partidario”

---

<sup>40</sup> *Ibíd.* 64.

- 2) Asistir con puntualidad a su trabajo, cumplir con la jornada ordinaria de trabajo y con sus funciones.

Cuando el empleado público no se presenta a su trabajo con puntualidad, el empleador está en su derecho de realizar los respectivos descuentos salariales.

Para esta prohibición existen excepciones legítimas y legales y estas son:

- 1) El derecho de las mujeres a tener una hora diaria remunerada en concepto de lactancia.
- 2) El derecho al permiso sindical.<sup>42</sup>
- 3) El derecho a optar todas las demás licencias reguladas en la Ley de asuetos, vacaciones y licencias de los empleados públicos.

Esta prohibición se encuentra en los art.31 literal “a)” de nuestra Ley de Servicio Civil, el cual dice: que son obligaciones de los funcionarios y empleados públicos “asistir con puntualidad a su trabajo en las audiencias señaladas y dedicarse a él durante las horas que correspondan según las leyes y reglamentos respectivos.”

Otro ordenamiento jurídico, en el cual se puede reflejar tal deber de los servidores públicos, es en la Ley de Ética Gubernamental, en el art.6, en el literal e) y f), los cuales dicen literalmente:

#### *Ley de Ética Gubernamental*

*ART.6. Son prohibiciones éticas para las personas sujetas a esta ley:*

---

<sup>42</sup> Susana Peñate, “MINSAL: No podemos dar permiso total a sindicatos”, La Prensa Gráfica Digital, el 22 de agosto de 2015, sección nacional. Existen sindicatos que solicitan el 100%, no trabajar ni un minutos, según el viceministro de salud Dr. Julio Robles Ticas, alegando que tal petición no puede ser posible, ya que las ausencias de los sindicalistas serian graves, ya que algunos son especialistas y tendría que contratarse a tal personal para sustituirlos, y que acceder a tal petición implicaría contratar a un aproximado de 600 personas.

*d) Desempeñar simultáneamente dos o más cargos o empleos en el sector público que fueren incompatibles entre sí por prohibición expresa de la normativa aplicable, por coincidir en las horas de trabajo o porque vaya en contra de los intereses institucionales.*

*e) Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley.*

*f) Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales.<sup>43</sup>*

El literal d) y e) está relacionado con el deber del servidor público de cumplir con la jornada ordinaria de trabajo, y el literal f) se refiere al deber del empleado público de cumplir con sus funciones, ya que si el empleado público en horario laboral desempeña una actividad que no tiene ningún tipo de relación con los fines de la institución, tal empleado estaría incumpliendo unos de sus deberes, aunque tal actividad sea por orden de un funcionario público.

3) Desempeñar con celo, diligencia y probidad las obligaciones inherentes a su cargo o empleo.

Con este deber de los servidores públicos, lo que se trata de explicar es que para tratar de asegurar mejores condiciones en el cumplimiento de esta obligación por parte de los servidores públicos, es importante que dentro de las instituciones públicas se expliquen claramente todas las directrices e

---

<sup>43</sup> Ley de Ética Gubernamental (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, D.L. N°873, del 13 de octubre de 2011, D.O.N°229, Tomo N°393, publicado en 07 de diciembre de 2011)

indicaciones propias de cada puesto o función, así ningún empleado público podrá con posterioridad alegar ignorancia o desconocimiento como una justificación para no cumplir adecuadamente con sus funciones.

Esta obligación de los servidores públicos está reconocida en nuestro ordenamiento jurídico, en la Ley de Servicio Civil, en el art.31 Ord. b), el cual dice de la siguiente manera:

Ley de Servicio Civil

*ART.31. Además de lo que establezcan las leyes, decretos, reglamentos especiales, son obligaciones de los funcionarios y empleados públicos:*

*b) Desempeñar con celo, diligencia y probidad las obligaciones inherentes a su cargo o empleo.<sup>44</sup>*

- 4) Guardar la reserva y discreción necesaria en los asuntos de que tenga conocimiento por razón de su cargo o empleo, incluso aun después de haber cesado en el desempeño de ello.

Este deber también puede ser llamado deber de lealtad o fidelidad, deber de secreto o discreción, y se basa en que el empleado público no puede ni debe compartir información considerada de carácter confidencial.

Esta obligación de los empleados públicos tiene fundamento legal en el art. 31 literal c) de la Ley de Servicio Civil, independientemente del régimen que les vincule o del carácter temporal o permanente de sus funciones.<sup>45</sup>

De igual forma este deber y prohibición se encuentra reconocida en la Ley de Ética Gubernamental, en el art. 7 literal a), ya que en éste se prohíbe a los

---

<sup>44</sup> Ley de Servicio Civil (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, D.L.Nº10, del 20 de mayo de 2009, D.O.Nº94, Tomo 383, publicado el 25 de mayo de 2009)

<sup>45</sup> Francisco C. *Guía sobre derechos y deberes laborales de las servidoras y servidores públicos*, 66.

servidores públicos brindar información, asesoramiento, ya sea de forma personal o por interpósita persona, de procesos, procedimientos o reclamaciones que estuvieren a su cargo, ya sea de forma directa o indirecta.

- 5) Rechazar dádivas, promesas, recompensas u otros incentivos que se le ofrezcan como retribución por terceras personas, aun cuando sea a título de pronto despacho.

Esta es una prohibición establecida para los servidores públicos, la cual enmarca los siguientes supuestos:

- a) Solicitar o aceptar, directamente o por interpósita persona, dádivas, regalos, pagos, honorarios o cualquier otra tipo de regalías por acciones relacionadas con las funciones del cargo público.
- b) Prevalerse de su cargo público para obtener o procurar beneficios privados.
- c) Hacer, dejar de hacer, apresurar o retardar trámites que corresponden a sus funciones para obtener alguno de los favores antes mencionados.
- d) Hacer valer su influencia ante compañeros para que haga, omita o retarde cualquier tarea propia de sus funciones.<sup>46</sup>

Esta prohibición tiene asidero legal en el art 6, en los literales a) y b), de la Ley de Ética Gubernamental, el cual manifiesta lo siguiente:

*Ley de Ética Gubernamental*

*ART.6. Son prohibiciones éticas para las personas sujetas a esta ley:*

---

<sup>46</sup> *Ibíd.* 67.

- a) *Solicitar o aceptar, directa o indirectamente o por interpósita persona, cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional a los que percibe por el desempeño de sus labores, por hacer, apresurar, retardar o dejar de hacer tareas o trámites relativos a sus funciones.*
- b) *Solicitar o aceptar directa o indirectamente o por interpósita persona, cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional a los que percibe por el desempeño de sus labores, para hacer valer su influencia en razón del cargo que ocupa ante otra persona sujeta a la aplicación de esta ley, con la finalidad de que éste haga, apresure, retarde o deje de hacer tareas o trámites relativos a sus funciones.* <sup>47</sup>
- 6) Conducirse con la debida corrección en las relaciones con sus compañeros o en la unidad de trabajo, absteniéndose de perpetrar actos lesivos de la dignidad humana.

Esta obligación de los empleados públicos va encaminada a que dichos individuos se abstengan de realizar conductas constitutivas de maltrato, abuso o acoso sexual o cualquier otra forma que menoscabe la dignidad de las personas que trabajan en la misma unidad o de los usuarios de la administración.

- 7) Abstenerse de realizar cualquier actividad política en el centro de trabajo.
- 8) Con esta prohibición, a los servidores públicos se les ordena abstenerse de realizar campañas políticas en los centros laborales, o

---

<sup>47</sup> Ley de Ética Gubernamental (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, D.L. N°873, del 13 de octubre de 2011, D.O.N°229, Tomo N°393, publicado en 07 de diciembre de 2011)

tratar de influir en la decisión de voto de los demás trabajadores de la misma unidad de trabajo.

Dicha prohibición tiene su base legal en la Constitución de la República de El Salvador, en su art. 218, el cual literalmente dice:

*“los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de una fracción política determinada. No podrán prevalerse de sus cargos para partidista. El que lo haga será sancionado de conformidad con la ley.”*<sup>48</sup>

- 9) No desempeñar empleos de carácter privado que sean incompatibles con el cargo público ni dos o más cargos en la administración pública.

Con esta prohibición para los servidores públicos, se quiere hacer alusión específicamente a que la incompatibilidad puede darse porque el empleo de carácter privado coincide con las horas de trabajo o por cualquier otra circunstancia.

A esta prohibición existe una excepción, la cual está estipulada en art. 32 literal e) de la Ley de Servicio Civil, y ésta se configura cuando no existe incompatibilidad entre los dos cargos, pero para que esta excepción sea legal, el desempeño de los dos trabajos debe ser aprobado por la Comisión del Servicio Civil.<sup>49</sup>

Tal prohibición también se puede ver reflejada en el artículo 6 literal e) de la Ley de Ética Gubernamental, el cual expone: “son prohibiciones éticas para

---

<sup>48</sup> Constitución de la República de El Salvador (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, D.C.Nº38, DEL 15 de diciembre de 1983, D.O.Nº234, Tomo Nº281, del 16 de diciembre de 1983)

<sup>49</sup> Francisco C. *Guía sobre derechos y deberes laborales de las servidoras y servidores públicos*, 68-69.

las personas sujetas a esta Ley: e) realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley”.

Luego de hablar de los deberes y/o prohibiciones de los servidores públicos, es importante, hacer mención de lo que debe entenderse por régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos<sup>50</sup>, en virtud que éste se refiere a las sanciones que se imponen a los servidores públicos como consecuencias del incumplimiento a deberes o irrespeto de prohibiciones<sup>51</sup> las cuales pueden ser: leves, graves o muy graves; administrativas, civiles, éticas o penales, principales y accesorias;<sup>52</sup> dichas sanciones no pueden ni deben imponerse a los servidores públicos sino se sigue un proceso en el cual se les garanticen sus derechos de defensa y de audiencia.<sup>53</sup>

#### **1.1.9. Los servidores públicos y el ejercicio de la huelga**

En el caso de los servidores públicos, existe una prohibición constitucional en cuanto a que éstos no deben ni pueden hacer uso de la huelga para la solución de sus controversias con su patrono, que sería el Estado, la institución Oficial Autónoma o la Municipalidad para quien trabajan; esta prohibición se puede ver reflejada en el art. 221, de igual manera en el art. 47 inc. 2° Cn.

Por aquellos empleados públicos a los cuales no se les prohíbe el derecho de formar sindicatos, pero si el ejercicio de la huelga como medida de presión para tratar de conseguir una solución a una determinada

---

<sup>50</sup> Arts. 41 y siguientes de la Ley de Servicio Civil.

<sup>51</sup> Omar, Guerrero Orozco, *Teoría de la Administración del Estado*, (Editorial Oxford University Press México S.A. de C.V, México, 2000), 41-43.

<sup>52</sup> Pineda A., *Derecho Administrativo Sancionador e Independencia Judicial en El Salvador*, 89.

<sup>53</sup> José María, Ayala, *Manual de Justicia Administrativa*, (Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador, Escuela de Capacitación Judicial, San Salvador, El Salvador, 2003). 45-55.

controversia, como es el caso de empleados del sector salud, es que se da origen a los “métodos de solución pacífica de los conflictos”, ya que con la existencia de dichos métodos se estaría dando a los empleados públicos, que no pueden hacer uso del ejercicio de la huelga, otros mecanismos mediante los cuales éstos pueden tratar de conseguir una solución a las controversias que se den con el patrono, y con los cuales no se estaría vulnerando el derecho que tienen los trabajadores públicos sindicalizados a tratar de defender sus intereses.

En cuanto a la prohibición para el ejercicio de la huelga de los servidores públicos, es importante señalar que los organismo de control de la OIT, el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, han señalado que en cuanto se refiera a la administración pública, los únicos funcionarios público a los cuales se les puede prohibir tal derecho son aquellos que “actúan como órganos de poder público; es decir aquellos que se emplean en los Ministerios y demás órganos gubernamentales, así como aquellos que actúan en calidad de auxiliares de estos”.<sup>54</sup> Lo cual se puede ver reflejado en el art. 47 incisos 2° y 3° Cn.

De igual forma, los organismos de control de la OIT han manifestado que pueden ser excluidos del ejercicio de la huelga, aparte de los funcionarios públicos que actúan como órganos de poder público, aquellos que trabajen en la prestación de servicios esenciales, ya que la interrupción de estos servicios esenciales podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población; en esta categoría entran los empleados públicos de la red hospitalaria nacional, y es en base a lo anterior

---

<sup>54</sup> Aguilar L., “Límites a la Libertad Sindical de los Empleados Públicos a partir de la vigencia de los Convenios números 87 y 98 de la OIT en El Salvador”, 124-125.

que se prescribe la prohibición de la huelga en los art. 221y 47 inc. 1° de la Constitución de la República. Existen argumentos que justifican la prohibición del ejercicio de la huelga a los servidores públicos antes expuestos, aparte de la doctrina manejada por los organismos de control de la OIT, estos argumentos son:

Que los servicios públicos deben prestarse en forma continua e ininterrumpida.

- a) El Estado no puede permitir la huelga a sus agentes, porque como empleador éste persigue fines diferentes a los que persigue el empleador privado, los cuales están sobre cualquier interés particular o grupo.
- b) El estallido de una huelga general de los servidores públicos (funcionarios y empleados públicos) es atentatorio contra la existencia misma del Estado.<sup>55</sup>

Es importante recordar que el interés que determina la labor del servidor público son las necesidades generales de la población, las cuales se encuentran delimitadas en el ordenamiento jurídico y desarrolladas por entes públicos por medio de los servidores públicos<sup>56</sup>; es por ello, que se dice que el servidor público desarrolla una actividad de orden y naturaleza pública, a través de la cual el Estado cumple, por mandato constitucional, con un servicio a desarrollar en beneficio de la población, es decir, se cumple la prestación de un servicio público.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Aguilar L., “Límites a la Libertad Sindical de los Empleados Públicos a partir de la vigencia de los Convenios números 87 y 98 de la OIT en El Salvador”, 125-126.

<sup>56</sup> Miguel Galindo Gamacho, *Teoría de la Administración Pública*, (Editorial Porrúa, México, 2000). 143-159.

<sup>57</sup> Pineda A., *Derecho Administrativo Sancionador e Independencia Judicial en El Salvador*, 81.

En virtud del interés que determina la labor de los servidores públicos, es que la relación laboral existente entre el servidor público y el Estado es diferente a la del sector privado, ya que las normas que regulan la relación laboral entre el servidor público y el Estado no ponen su principal interés en la tutela del trabajador ni en el interés económico de la administración, sino en el ejercicio permanente, continuo y eficaz de la función administrativa, en miras de la obtención de un bien común, y es en base a lo antes expuesto, que el constituyente estableció mecanismos tendientes a garantizar la continuidad de los servicios públicos, es por ello, la razón de la prohibición<sup>58</sup> de la huelga si se prestan servicios esenciales o del abandono colectivo de labores por parte de los servidores públicos.

## **1.2. Evolución histórica de los sindicatos**

Al hablar de evolución histórica, debemos entender por ésta como el proceso gradual de cambios acumulativos, como un estado o una circunstancia, conducta e idea, hacia un estadio mejor o superior.

### **1.2.1. Origen y evolución histórica de la libertad de sindicalización a nivel mundial**

Al tratar de explicar el origen y evolución histórica de los sindicatos, debemos recordar que éstos son grupos de trabajadores, los cuales se originaban para la defensa de sus propios intereses, que se empezaban a ver afectados ante la explotación de la cual era víctima la clase proletaria como producto del poder empresarial. El germen de la lucha de la clase proletaria contra el capitalismo, para la defensa de sus derechos y el mejoramiento de sus condiciones de trabajo, se puede ver reflejada en los intentos de formación,

---

<sup>58</sup> Ibíd.

en la edad antigua, de ciertas formas de organización; entre las cuales encontramos:<sup>59</sup>

### **Los collegias romanos**

Esta clase de organización se originó en la época de los reyes, tomando una mayor importancia y fuerza en el reinado de Servio Tulio; con esta forma de organización lo que se pretendía era en cierta medida erradicar o evitar la esclavitud, para lo cual los hombres libres se agrupaban u organizaban en collegias, también conocidos con el nombre de “gremios”. Estos fueron organizaciones de tipo mutualista y religioso, el cual pretendía conservar un “trabajo libre” para sus miembros el cual debía estar totalmente alejado de la esclavitud que los reyes pretendían imponer. Entre los agremiados en esa época se encontraban: los joyeros, los obreros, carniceros, pescadores, sastres y zapateros, entre otros.<sup>60</sup> Esta clase de organización se dividía en dos grandes grupos, según su carácter, así:<sup>61</sup>

- 1) Públicos: estos *collegios* comprendían todas las profesiones necesarias para la subsistencia del pueblo.
- 2) Privados: estos están constituidos por aquellos que ejercían los oficios de banqueros, picapedreros, marmolistas, fabricantes de mantas, vinateros, etc.

### **Las guildas**

Esta clase de organización tenía como pilar fundamental una costumbre

---

<sup>59</sup> Alexandra Jemmileth Mejía Ortiz, Mercedes del Carmen Montalvo Paz y Lorín Verónica Sánchez Osorio, “Los vacíos de la Ley de Servicio Civil en cuanto a la formación de sindicatos en el sector público” (tesis de grado, Universidad de El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, San Salvador, 2011), 8-9.

<sup>60</sup> *Ibíd*, 9.

<sup>61</sup> Guillermo Cabanellas de Torres, “*Compendio de Derecho laboral*”, 3° ed. (editorial Heliasta S.R.L, Argentina, 1992), 40-41.

germánica denominada “*comvite*”, dicha costumbre consistía en tratar sobre la mesa los negocios más importantes o graves.

Las *guildas* pueden agruparse en 3 categorías:

- a) Religiosas
- b) De artesanos
- c) De mercaderes

Su organización era de carácter eminentemente democrático, puesto que todos los miembros participaban en las asambleas, para la elección de autoridades y en lo relativo a la administración de los fondos.

Es esta organización la que anuncia la división tripartita de los aprendices, compañeros y maestros, la cual constituía la piedra angular de la organización corporativa<sup>62</sup>

### **Las cofradías**

Estas eran una forma de organización a la sombra de los santuarios, conformadas por hombres de un mismo oficio que rinden culto a un mismo santo. La diferencia entre las cofradías y las corporaciones, consistía en que las primeras, buscaba al hombre y al cristiano por medio de sus estatutos; mientras que las segundas buscaban o estaban dirigidas al artesano y al ciudadano.

En cuanto a este tipo de organización adoptada por el ser humano, cabe aclarar que las cofradías con respecto a sus miembros, no tomaban como elemento base para dicha adhesión a un mismo santo, como podría pensarse; sino que los miembros de las cofradías se unían ante un santo para realizar sus fines sociales y políticos.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> *Ibíd.* 42-47.

<sup>63</sup> *Ibíd.* 45.

## **Las corporaciones**

Estas se basan en la creencia de la existencia de un hombre libre, denominado de esta forma por no ser esclavo de un señorío, considerándose como hombres libres a los comerciantes, artesanos y vasallos que no dependían de un señorío, éstos se ven en la necesidad de agruparse para así poder luchar contra la presión ejercida por el señorío, formando coaliciones de tipo profesional. El objetivo de esta clase de agrupación o asociación era intervenir en los movimientos políticos municipales, construyendo agrupaciones políticas con el fin de unir fuerzas para conservar su libertad y su derecho a trabajar libremente.<sup>64</sup>

Con el pasar del tiempo, las exigencias del hombre fueron aumentando al igual que sus ideas, y es por ello que luego se crearon nuevas formas de organización, las cuales según la doctrina son denominadas por algunos autores como “formas avanzadas de organización colectivas”, siendo éstas las siguientes:

### **Formas avanzadas de organización colectiva:**

Estas nuevas formas de organización surgieron y se desarrollaron en la edad media como consecuencia de las nuevas corrientes políticas y filosóficas, como lo eran el socialismo utópico y el materialismo dialectico y son:<sup>65</sup>

### **Trade unions**

Esta forma de organización consistía en la unión de los hombres para luchar por mejores condiciones de trabajo; es decir, condiciones más humanas para la prestación de los servicios. Según la doctrina, fue con la creación de esta

---

<sup>64</sup> Mejía Ortiz, Montalvo Paz y Sánchez Osorio, “Vacíos de la Ley de Servicio Civil en cuanto a la formación de sindicatos en el sector público”, 11.

<sup>65</sup> De Freitas y Torres, “La huelga en los servicios esenciales: perspectiva de la OIT”, 12.

clase de organización que se dio un mayor crecimiento del movimiento obrero.<sup>66</sup>

Según establece la doctrina, esta clase de organización fue promovida en gran medida por Robert Owen, quien es considerado como el impulsor del movimiento “trade unions”, la cual era la primera organización sindical importante en Europa.

### **Asociaciones de compañeros**

Estas se dan a partir del siglo XIII hasta la época del liberalismo económico y se caracterizaban por tener un interés contrapuesto al de los maestros. A partir del siglo XIII, la producción tuvo un alza en la demanda, por lo cual la producción no era únicamente para la venta en su mercado, lo cual generó un beneficio a los maestros de los talleres, y éstos, por el afán de incrementar sus ganancias, alargaron los años de aprendizaje y la obtención del título de maestro se decretó que sería solo por herencia, de igual forma se estableció que los compañeros no podían dedicarse a trabajo distinto de su oficio, estas y otras circunstancias obligaron a los artesanos asalariados a formar una asociación que velara por los intereses comunes del artesano asalariado.<sup>67</sup>

En vista de la discriminación que realizan los maestros, en cuanto a no permitirles a los aprendices que con el pasar del tiempo pudiesen ascender de posición y así poder llegar a ser maestros, es que los aprendices se ven en la necesidad de crear asociaciones de compañeros con la finalidad de defender los intereses comunes de los asalariados, como lo son: salarios más justos y posibilidad de obtener grado superior. Con la creación de dichas organizaciones se declara la lucha de los aprendices contra los abusos de

---

<sup>66</sup> *Ibíd.* 13.

<sup>67</sup> De Freitas y Torres, “La huelga en los servicios esenciales: perspectiva de la OIT”, 13.

los dirigentes de las corporaciones, y es por ello que se abre la lucha de clases, y según la doctrina esta lucha de clases tuvo dos motivos, los cuales son:

- 1) Los asalariados toman conciencia de los derechos que posee su clase y tratan de luchar para la obtención de ellos.
- 2) Presentaba mayor relevancia la defensa de los intereses de su clase (asalariada), que la defensa de los intereses de los maestros como había sido por muchos años.<sup>68</sup>

### **1.2.2. Etapas que atraviesa el reconocimiento de la libertad sindical a nivel mundial y nacional**

La explotación de los obreros ocasionada por los métodos empleados al inicio de la época de la industrialización, los cuales se catalogaban de injustos y hasta crueles, cuya finalidad era la obtención de un lucro excesivo de los patronos<sup>69</sup>, fueron el motivo que originaron la organización sindical, la cual tenía como finalidad condiciones de trabajo más justas como jornadas de trabajo más cortas y mejores condiciones salariales.<sup>70</sup>

Otro acontecimiento importante para el reconocimiento del derecho al ejercicio de la libertad sindical y de sus expresiones como la huelga y el contrato colectivo<sup>71</sup>, es la creación de la Organización Mundial del Trabajo en 1919, en el marco de las negociaciones que se abrieron en la Conferencia

---

<sup>68</sup> Alvarenga Menéndez y Pérez Medrano, “Los Sindicatos en las Instituciones del Estado” 28-33.

<sup>69</sup> De Freitas y Torres, “La huelga en los servicios esenciales: perspectiva de la OIT”, 13.

<sup>70</sup> Mónica Alejandra Pacheco de Reyes y Cindy Esmeralda Quijada Villanueva, “La violación al derecho de libre sindicación de los trabajadores o empleados públicos excluidos en la normativa constitucional a partir de la ratificación de los convenios 87,98 y 151 de la OIT” (Tesis de grado, Universidad de El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, San Salvador, El Salvador, 2011), 4.

<sup>71</sup> Ministerio de Trabajo y Previsión Social; <http://www.mtps.gob.sv/>, visitado: 30 de abril de 2015.

de la Paz realizada primero en París y luego en Versalles al finalizar la Primera Guerra Mundial.

La creación de la OIT tubo tres motivos y son: 1) humanitario: por la explotación del ser humano sin consideración a su salud, vida familiar y progreso profesional; 2) político: en el sentido de que si no se buscaba mejorar las condiciones laborales, los trabajadores podrían organizar asociaciones que ocasionaran conflictos sociales que podrían llegar a ser el punto de partida para una revolución; y 3) económico: considerando que si un solo país tomaba algún tipo de medida de reforma social, se encontraría en desventaja frente a sus competidores sobre los costos de la producción.<sup>72</sup>

El reconocimiento de la libertad sindical ha pasado por ciertas etapas sumamente importantes para la consolidación de este derecho como tal, las cuales fueron el producto de la revolución industrial, estas etapas se dieron a nivel mundial y son: <sup>73</sup>

### **1) Etapa de prohibición**

En esta etapa era regulado en la legislación el salario máximo y la jornada mínima, mientras que en la actualidad lo que se encuentra regulado en las legislaciones son el salario mínimo y la jornada máxima. En el *Statuto of Labourers* del 349 de Eduardo III, era prohibido bajo pena corporal cubrir salarios mayores a los estipulados en dicho ordenamiento; de igual manera en el mismo ordenamiento jurídico se regulaba la jornada de trabajo de los artesano, la cual comenzaba a las 5 a.m. y debían terminar entre las 7:00 y las 8:00 de la noche según disposición del maestro.

---

<sup>72</sup> Pacheco de Reyes, et. al, "Violación al derecho de libre sindicación de los empleados públicos excluidos en la normativa constitucional", 6-7.

<sup>73</sup> *Ibíd.*

Se desarrolló entre 1776-1820, en donde se prohibía totalmente el derecho de asociación de los trabajadores, y para ello se crearon diversas leyes con las cuales se prohibía taxativamente la formación de sindicatos, ya que la conformación de estos era tipificada como delito.<sup>74</sup> El fundamento de dicha prohibición versaba en no querer darle ninguna oportunidad para que los trabajadores llegaran a obtener alguna ventaja o calidad de igualdad con los patronos.

Una de las leyes promulgadas para la prohibición de formar asociaciones obreras fue la decretada en Francia en 1791 denominada Ley *le Chapelier*, la cual condenaba también la asociación profesional y declaró ilícita toda coalición que tuviese por finalidad interferir en la fijación de las condiciones de trabajo; en el art. 4 de dicha ley se imponía una multa a todo aquel que formare una asociación con la finalidad antes descrita, y esta multa consistía en “500 libras y privación de la ciudadanía activa durante una año a los infractores”<sup>75</sup>

Esta etapa en El Salvador se vio reflejada por el contenido del art. 502 del Código Penal de 1904, el cual tuvo vigencia hasta el año de 1973, dicho artículo exponía lo siguiente: *“Los que coligaren con el fin de encarecer o abarrotar abusivamente el precio del trabajo o regular sus condiciones serán castigados siempre que la coligación hubiere empezado a ejecutarse, con seis meses de prisión menor y multa de cien colones. Si la coligación se formare en una población de menos de cinco mil almas se disminuirán en una tercera parte las penas señaladas en el inciso anterior. Las penas se impondrán en ambos casos aumentadas en una tercera parte a los jefes y*

---

<sup>74</sup> Octavio Fabián Lozaga de la Cueva, “Acerca del sindicato”, en *Alegatos-Revista jurídica de la universidad autónoma metropolitana*, ejemplar 80 (Enero, México), 229-230.

<sup>75</sup> *Ibíd.* 230.

*promovedores de la coligación y a los que para asegurar su éxito emplearan violencias o amenazas, a no ser que ellas merecieran mayor pena”.*<sup>76</sup>

## **2) Etapa de tolerancia**

La prohibición de los sindicatos por medio de la vía jurídica no fue suficiente para lograr acabar con la formación de estos, pues a pesar de las sanciones existentes para todos aquellos que formaran un sindicato, el empuje que presentaron los sindicatos dio paso a un cambio en la actitud de los Estados, empezando una nueva etapa en la evolución para la formación de sindicatos.

Con la apertura a esa nueva era de la evolución sindical no toda asociación colectiva obrera era constitutiva de delito, como sucedía en la Ley *le Chapelier*, sino que para que la asociación colectiva obrera fuese catalogada como delito se exigía como elemento característico indispensable la presencia de actuaciones intrínsecamente dolosas, para dar por realizado el delito de *coalición*. En el desarrollo de esta etapa surgieron muchos cambios a nivel mundial en las normativas prohibitivas de las asociaciones colectivas obreras, pero entre las más resaltada según diversos autores es el cambio que se dio en Francia en el Código Penal, en el cual solo se consideraría delito “*quien con ayuda de violencia, vías de hecho (acción directa), amenazas o maniobras fraudulentas, provoque o mantenga o intente provocar o mantener una cesación concertada del trabajo, con el fin de forzar el alza o baja de salarios o de atentar contra el libre ejercicio de la industria o trabajo*”.<sup>77</sup>

De igual forma hubieron cambios en las normativas de otros países, en cuanto a la prohibición y tipificación como delito de la formación de

---

<sup>76</sup> Citado por: Mónica Alejandra Pacheco de Reyes y Cindy Esmeralda Quijada Villanueva “La violación al derecho de libre sindicación de los trabajadores o empleados públicos excluidos en la normativa constitucional”, 56-58.

<sup>77</sup> Lozaga de la Cueva, Octavio Fabián, “*Acerca del sindicato*”, 231.

asociaciones obreras, entre algunos de esos países podemos mencionar a Inglaterra donde se promulgó la ley del 21 de marzo de 1824, en la cual las coaliciones dejaron de estar prohibidas, pero tampoco dio lugar a su reconocimiento ni al derecho de huelga; otro país que modificó su normativa referente a la prohibición de las asociaciones obreras fue Alemania, cuando el 21 de mayo de 1879 se creó la Ley de Bismark, donde se derogaban todas las penas aplicadas a la coalición que persiguiera como fin el mejoramiento de las condiciones de trabajo.<sup>78</sup>

El origen de dicha etapa para el reconocimiento de la libre sindicalización, se basó en la no aceptación de la clase obrera de la etapa de prohibición a tal derecho, dicha negativa se reflejaba en que a pesar que la constitución de sindicatos era catalogada como delito, los obreros seguían luchando e insistiendo para la conformación de estos hasta llegar al punto de que sin existir reconocimiento alguno del derecho sindical se admitían los sindicatos de hecho.<sup>79</sup>

A nivel nacional se permitía celebrar convenios sobre salarios y condiciones de trabajo en base al art. 1320 del Código Civil.<sup>80</sup> Entre los instrumentos más sobresalientes que dieron origen a dicha etapa se encuentra la Ley General sobre Conflictos Colectivos de Trabajo, la cual se decretó el 15 de enero de 1946.<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Alfredo Montoya Melgar citado por LOYZAGA DE LA CUEVA, Octavio Fabián Loyzaga de la Cueva, en: "Acerca del sindicato", en *Alegatos-Revista jurídica de la universidad autónoma metropolitana*, ejemplar 80 (Enero 2012, México), 231.

<sup>79</sup> Pacheco de Reyes et. al, "Violación al derecho de libre sindicación de los empleados públicos excluidos en la normativa constitucional", 2-3.

<sup>80</sup> Código Civil (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, D.L.Nº385, del 3 de junio de 1969, D.O.Nº109, Tomo 223, publicado el 16 de junio de 1969).

<sup>81</sup> Pacheco de Reyes, et. al, "Violación al derecho de libre sindicación de los empleados públicos excluidos en la normativa constitucional", (57-59).

### 3) Etapa de reconocimiento

En cuanto a la evolución del derecho de libre sindicalización, el siglo XIX es considerado de gran relevancia, puesto que es a partir de esta fecha que los sindicatos lograron que los Estados cambiaran su criterio al respecto, y dictara leyes que reconocían de manera abierta el derecho de fundar o integrarse a sindicatos.<sup>82</sup>

En cuanto al reconocimiento a nivel mundial del derecho de libre sindicación se han creado diversos tratados internacionales, los cuales reconocen la actividad sindical en el mundo, entre dichos tratados encontramos los siguientes:

#### **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>83</sup>**

En este instrumento de carácter internacional, se encuentra reconocido el derecho a formar sindicatos en el art. 8.1 a) y en el d), se estipula que los Estado partes, se comprometen a garantizar el derecho a la huelga.<sup>84</sup>

Tal artículo dice literalmente: *art. 8 “Los Estados partes en el presente pacto se comprometen a garantizar: Numeral 1, literal a) el derecho de toda persona a fundar sindicatos y afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrá imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley, y que sean necesarias en una sociedad democrática en intereses de la seguridad nacional o de orden público, o para la protección*

---

<sup>82</sup> *Ibíd.* 2.

<sup>83</sup> Este pacto fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, el cual fue suscrito por El Salvador el 21 de septiembre de 1967, y ratificado el mediante D.L.Nº27 el 23 de noviembre de 1979, y publicado en el D.O.Nº218 el 23 de noviembre de 1979.

<sup>84</sup> De Freitas Jair y Flavio Arturo Torres, “La huelga en los servicios esenciales: perspectiva de la OIT”, 12.

*de los derechos y libertades ajenos; d) el derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.”*

En El Salvador, el anterior artículo se puede ver reflejado en los artículos 47 inciso 1º, 48 y 221 de la Constitución, en el primero se reconoce el derecho a formar sindicatos al que hace alusión el art. 8.1 literal a) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; mientras que en los otros 2 artículos de la Constitución salvadoreña se hace alusión a lo estipulado en el referido pacto, ya que según los artículos de la Constitución salvadoreña esas son las restricción o excepciones al ejercicio de la huelga.

### **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>85</sup>**

Se hace alusión al derecho que tienen las personas a formar sindicatos en el art.22, el cual dice:

*Art.22.*

- 1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.*
  
- 2. El ejercicio de tal derecho solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en intereses de la seguridad nacional, de la seguridad pública o de orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de la fuerza armada y la policía.*

---

<sup>85</sup> Pacheco Reyes et. al, “Violación al derecho de libre sindicación de los empleados públicos excluidos en la normativa constitucional”, 106-107.

3. *Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados partes en el Convenio de la Organización Mundial del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical, y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en el ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.*<sup>86</sup>

Fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, y suscrito por el Estado Salvadoreño en el 21 de septiembre de 1967, ratificado por medio de D.L.N°27 el 23 de noviembre de 1979 y publicado en el D.O.N°218 el 23 de en noviembre de 1979.

### **Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)**

Este convenio hace alusión al derecho sindical, en el art.16 en el cual se reconoce el derecho de libertad de asociación, tal convenio fue ratificado por el Estado salvadoreño mediante el D.L.N°5 el 15 de junio de 1978 y publicado en el D.O.N°113 el 19 de junio de 1978.

El artículo 16 manifiesta:

1. *Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines, ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole.*
2. *El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del*

---

<sup>86</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado el 16 de diciembre de 1966, (Ratificado por El Salvador por D.L.N°27, de fecha 23 de noviembre de 1979, publicado en el D.O Tomo N°218, de fecha 23 de noviembre de 1979)

*orden público, para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.*

3. *Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.<sup>87</sup>*

**Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”<sup>88</sup>**

Se reconoce el derecho a formar sindicatos y al ejercicio de la huelga en el art. 8, en el numeral 1 literales a. y b. respectivamente; tal artículo establece:

*Art. 8.1. Los Estados partes garantizarán:*

- a. *El derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados partes permitirán formar federaciones y confederaciones nacionales y afiliarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente.*
- b. *El derecho a la huelga.<sup>89</sup>*

---

<sup>87</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), aprobada en 1969 (Ratificado por El Salvador por D.L.Nº5, de fecha 15 de junio de 1978, publicado en el D.O Tomo 113, de fecha 19 de junio de 1978)

<sup>88</sup> De Freitas y Torres, “La huelga en los servicios esenciales: perspectiva de la OIT”, 12.

<sup>89</sup> Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, (aprobado el 17 de noviembre de 1988, Ratificado por El Salvador por D.L.Nº320, de fecha 30 de marzo de 1995, publicado en el D.O. Tomo 82, de fecha 5 de mayo de 1995)

En cuanto a la defensa de la libertad de sindicación de los trabajadores, la OIT ha elaborado instrumentos que se consideran de carácter esencial, los cuales son:<sup>90</sup>

Convenio N°87 Relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación. Convenio suscrito el 9 de julio de 1948, ratificado por el Estado salvadoreño por D.L.N°74, de fecha 24 de agosto de 2006, y publicado en el Diario Oficial N°159 Tomo N°372, de fecha 29 de agosto de 2006

Convenio N°98 relativo a la Aplicación de los Principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva. Convenio suscrito 8 de junio de 1949, ratificado por el Estado Salvadoreño mediante D.L.N°75, de fecha 24 de agosto de 2006, y publicada en el Diario Oficial N°159 Tomo 372 Tomo 372, de fecha 29 de agosto de 2006.

Convenio N°151 sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública. Fue suscrito el 7 de junio de 1978, y ratificado por el Estado Salvadoreño por medio de D.L.N°77, de fecha 24 de agosto de 2006 y publicado en el Diario Oficial N°159, de fecha 29 de agosto de 2006.

Convenio N°154 sobre el Fomento de la Negociación Colectiva. Este convenio fue suscrito el 19 de junio de 1981.

Convenio N°135 relativo a la Protección y Facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la Empresa. Suscrito el 23 de junio

---

<sup>90</sup> José Luis Alberto Monge, "Breves comentarios sobre la Libertad Sindical", en: *Revista Derecho Público, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Departamento de Derecho Público, Universidad de El Salvador*, N°1 (Consejo Editorial, San Salvador, El Salvador, Junio 2009), 10-26.

de 1971, y ratificado por el Estado de El Salvador a través de D.L.Nº76 de fecha 24 de agosto de 2006, el 24 de agosto de 2006, y publicado en el Diario Oficial Nº159 Tomo 372, el 29 de agosto de 2006.

En El Salvador, en esta etapa, se crearon una cantidad de leyes con las cuales se pretendía reconocer el derecho de libertad sindical, y de igual manera se dieron acontecimientos de gran trascendencia para tal reconocimiento, entre las más sobresalientes tenemos:

La creación de la Ley de Sindicatos y Contratación Colectiva en 1950, ley con la cual se reconocía el derecho al ejercicio de la libertad sindical, este derecho fue reconocido constitucionalmente el mismo año.<sup>91</sup>

1945-1957 se da la primera manifestación organizada por parte del Comité de Reorganización Obrero Sindical (CROSS).

En enero 12 de 1946 se creó el Departamento Nacional del Trabajo.<sup>92</sup>

En septiembre de 1946 se dictó la Ley de Sanciones en casos de infracciones a las leyes, fallos y contratos de trabajo.<sup>93</sup>

El reconocimiento de dicho derecho (libertad sindical) se basa en el derecho de reunión y el derecho de asociación reconocido en el art 7<sup>94</sup> de nuestra Constitución<sup>95</sup>.

---

<sup>91</sup> Citado por: Juan Wilfredo Hinds, "La Libertad de asociación Profesional en El Salvador" (tesis de grado, Universidad de El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, San Salvador), 33.

<sup>92</sup> Departamento Nacional del Trabajo (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, D.L.Nº321, del 12 de enero de 1946, D.O.Nº11, Tomo 140, publicado el 15 d enero de 1946).

<sup>93</sup> Pacheco de Reyes, et. al., "Violación al derecho de libre sindicación de los empleados públicos excluidos en la normativa constitucional", 58.

Un aspecto de importancia en cuanto al derecho de libre sindicación en El Salvador, es que dicho derecho en un inicio se reconocía única y exclusivamente a los trabajadores del sector privado en 1950, en el art. 192 de la Constitución de la República de El Salvador; luego, dicho derecho se reconoció también a los trabajadores de las Instituciones Oficiales Autónomas, en el art. 191 inciso primero, de la Constitución de 1992; posteriormente, la Constitución de 1983 mantuvo igual el reconocimiento de este derecho, en el art. 47 inciso primero; dejándose hasta esa fecha fuera del ejercicio del derecho de libertad sindical a los trabajadores del sector público, y fue hasta la reforma efectuada en agosto de 2006 al art 47 de la Constitución y su posterior ratificación, el 29 de mayo de 2009, que se incorporó a los trabajadores del sector público<sup>96</sup>.

Cabe aclarar que a pesar que los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas son parte de los servidores públicos (empleados públicos), la diferencia por la cual el legislador separó a los trabajadores públicos del derecho de libertad sindical radica en que los servidores públicos prestan los servicios más esenciales y por ende el Estado los reserva para el completo ejercicio de lo que conlleva tal derecho; por consiguiente, el Estado tiene el derecho de regular hasta qué punto el derecho de libertad sindical puede ser reconocido, por lo cual el legislador decidió que para los empleados públicos les era terminantemente prohibido el uso de la huelga como parte de una de las 3 dimensiones que componen el derecho de libertad sindical. Siendo

---

<sup>94</sup> Constitución de la República de El Salvador (D.C.N°38, 15 de diciembre de 1983, D.O.N°234, Tomo 281, el 16 de diciembre de 1983

<sup>95</sup> Ministerio de Trabajo y Previsión Social; <http://www.mtps.gob.sv/>, visitado: 30 de abril de 2015.

<sup>96</sup> FUSADES, Fundación salvadoreña para el desarrollo económico y social, "Ratificación de los Convenios N°87 y 98 de la Organización Mundial del Trabajo (OIT)", *Boletín de Estudios Legales*, boletín N°50 (febrero 2015, San Salvador, El Salvador), 1-2.

tales dimensiones el derecho a formar sindicatos, el derecho a contrato colectivo y ejercicio de la huelga.

Antes que se reforma el art.47 de la Constitución, en nuestro país, tal derecho no era reconocido para los empleados públicos, y era por tal razón, que la ratificación de los convenios N° 87 y 98 de la OIT se hacía difícil, ya que en estos, se otorgaba tal derecho a TODOS LOS TRABAJADORES, fueran estos del sector privado o del público, tal reconocimiento no era acorde con el reconocimiento que se daba a tal derecho en nuestra Constitución, siendo esa la razón por la cual antes de la reforma no se habían ratificado los convenios N° 87 y 98 de la OIT.

En otras palabras existía una razón jurídica que hacía difícil que el Estado salvadoreño ratificara tales Convenios, en base al art. 246 de la Constitución, en el cual se plasma la supremacía de la Carta Magna, sobre toda ley tratado o reglamento, ya que tales Convenios regulaban el derecho a la sindicalización de los empleados públicos, lo cual reñía con el reconocimiento dado en el art. 47 de la Constitución, en el cual no se daba tal derecho a los empleados públicos; otro artículo constitucional que imposibilitaba la ratificación de tales convenios era el art. 221 en el cual se prohíbe la huelga de los empleados públicos<sup>97</sup>; por tanto, al hacer un análisis de los artículos 47 y 221 de la Constitución, se puede inferir que el espíritu del legislador constituyente era negar en todas sus fases el derecho de sindicalización a los empleados públicos.

La razón por la cual el Estado salvadoreño accedió a ratificar tales convenios fue la necesidad de acceder a los beneficios otorgados por el Nuevo Sistema Generalizado de Preferencias conocido como “SGP PLUS”, el cual venía a sustituir al “SGP GENERAL”(Sistema Generalizado de

---

<sup>97</sup> Ibíd. 1-5.

Preferencias), ya que para acceder a tales beneficios era requisito haber ratificado los Convenios N°87 y 98 de la OIT; el “SGP PLUS” contenía una serie de ventajas arancelarias en productos beneficiados para los países participantes en sus relaciones comerciales con la Unión Europea, adicional de dichos beneficios arancelarios conlleva el privilegio de ingresar al territorio Europeo con cero arancel. La diferencia entre el “SGP PLUS” y el “SGP GENERAL” radica en que en el primero el listado de productos es mucho más amplio, además en el SPG GENERAL no se incluye el permitir ingresar al territorio Europeo con cero aranceles.<sup>98</sup>

Por los motivos antes expuestos y para no sufrir desventajas económicas como perder los privilegios arancelarios sobre ciertos productos Europeos otorgados por “SGP PLUS”, el Estado salvadoreño reforma el art. 47 de la Constitución, en el sentido de incluir en el texto del inciso primero a los empleados públicos, con lo cual se daba el derecho de sindicalizarse.

De igual forma, en 2006 se reformó el art 48 de la Constitución con la intención de que al permitir que los trabajadores del sector público pudiesen formar sindicatos, los servicios públicos prestados por la administración no se viesen afectados de manera contundente, por lo cual en dicho artículo se ha determinado que a pesar que la huelga es una consecuencia lógica que usan los sindicatos para obtener un contrato colectivo, esta no debe ser utilizada cuando los trabajadores presten servicio públicos esenciales<sup>99</sup>; lo anterior explica porqué razón los trabajadores del sector público tienen prohibido de forma taxativa en la Constitución el ejercicio a la huelga, estipulada en el art 221.

---

<sup>98</sup> *Ibíd.* 2

<sup>99</sup> De Freitas y Torres, “La huelga en los servicios esenciales: perspectiva de la OIT”, 9-32.

### **1.3. Antecedentes históricos de la libertad sindical en El Salvador.**

Durante el gobierno del Doctor Manuel Enrique Araujo, se promulgó la Ley sobre Accidentes de Trabajo, el 11 de mayo de 1911, en la cual se decretó el salario mínimo de cincuenta centavos en el campo, aboliendo además la Ley de Prisión por deudas.

La acción colectiva de los obreros para obtener la elevación de sus salarios y el mejoramiento de las condiciones del trabajo se ejerce en nuestra época por dos medios igualmente poderosos: la asociación profesional (sindicalismo) y la huelga.<sup>100</sup>

Para 1914 varias de las sociedades existentes en ese momento, fundaron la “confederación de obreros de El Salvador” que también perseguía los mismos fines de socorro y ayuda mutua de las sociedades pero en un ámbito mayor. La labor de la “confederación de obreros” fue muy importante pues mantuvo por muchos años la llama de la unidad obrera en el país, no obstante que la represión, tanto de empresarios como del Gobierno de turno, hacia los trabajadores que trataban de organizarse en sindicato, era radical.

Esta política estuvo vigente hasta 1918; ya que a partir de esta fecha, a nivel nacional e internacional, se dan ciertos acontecimientos sociales que permitieron un cambio cualitativo en el movimiento obrero, y es a partir de esta fecha que el arma utilizada por los trabajadores para resolver los conflictos de trabajo será la huelga<sup>101</sup>; este cambio de estrategia desencadena la represión permanente del Estado en contra del movimiento

---

<sup>100</sup> Moisés Poblete Troncoso, *El movimiento obrero latinoamericano*, (Colección Tierra Firme, Panuco México, 1946), 11.

<sup>101</sup> Edwin Godofredo Valladares Portillo, *Historización de la Libertad Sindical: exigencia de una praxis liberadora*, ensayo disponible en: [http://colectivopensamientojuridico-crtico.blogspot.com/2012/07/historizacion-de-la-libertad-sindical\\_25.html](http://colectivopensamientojuridico-crtico.blogspot.com/2012/07/historizacion-de-la-libertad-sindical_25.html), sitio consultado el día 2 de mayo de 2015, 2-3.

obrero, la cual llegó a su máxima expresión con la masacre campesina de 1932.

El 18 de septiembre del 2002, la huelga de los trabajadores de la salud en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, marca un salto de calidad en la lucha y conduce a una amplia movilización de diferentes sectores en contra de la privatización de la salud, la huelga se convierte en el catalizador del rechazo social al modelo neoliberal y es precisamente por el amplio respaldo del pueblo y la correcta combinación de lucha masiva en las calles y lucha parlamentaria que culmina nueve meses más tarde en victoria en cuanto a detener la privatización de la salud por este momento.

El derecho de libertad sindical conocido también como derecho de asociación profesional, derecho de sindicalización o derecho de sindicación es considerado actualmente a nivel universal como uno de los derechos humanos fundamentales y de manera sencilla; la organización internacional del trabajo (O.I.T.) lo define como “el derecho de los trabajadores y trabajadoras a organizarse en defensa de sus intereses. El profesor Gregorio Peces-Barba define los derechos fundamentales como “la facultad que la norma atribuye a la persona en lo referente a protección, desarrollo personal integral en una comunidad de hombres libres exigiendo el respeto de los demás, de los grupos sociales y del Estado, y con posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo de este en caso de infracción.<sup>102</sup>

### **1.3.1. A nivel constitucional**

Para lograr el reconocimiento de las libertades sindicales, ha existido una lucha de clases a lo largo de la historia de El Salvador, destacándose entre

---

<sup>102</sup> Gregorio Peces Barba, *Derechos Fundamentales*, 3ª ed. (Madrid, España, 1983), 66.

ésta hechos violentos generados por el gobierno de El Salvador con el objetivo de controlar las formas de manifestación de los trabajadores, al expresar su inconformidad por la violación a sus derechos fundamentales.

En el año 1945: el 29 de noviembre se aprobó una nueva Constitución Política, que prácticamente era la misma Constitución de corte liberal de 1886, pero con un agregado bajo el título: “Familia y Trabajo”. Específicamente el Art.160 de esta Constitución, decía: “El derecho de huelga de los trabajadores y el paro de los patronos serán reglamentados por la ley”.

En el año de 1950, el 14 de septiembre, entró en vigencia la Constitución Política de 1950, que es ya de corte intervencionista. Esta nueva Constitución, en los artículos 191, 192 y 193, reconocía los derechos de contracción colectiva, sindicación y huelga, respectivamente, pero a la vez, el Art.110 de la misma, prohibía la huelga para los funcionarios y empleados públicos. En dicha Constitución se aprobó el CAPITULO II del TITULO XI, sobre: “TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL”.

En él se consagró como principio constitucional el derecho de formar sindicatos, igualdad de salario para igual trabajo, salario mínimo, derecho de aguinaldo o prima anual, semana laboral de 44 horas, pago por horas extraordinarias, descanso semanal remunerado, vacaciones anuales pagadas, indemnización por despido injustificado, prestaciones a la mujer por maternidad, indemnización por accidente de trabajo, seguro social, protección del trabajador a domicilio, doméstico y agrícola, contratos y convenios colectivos de trabajo, derecho de huelga, etc.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Arístides Augusto Larín, *Historia del Movimiento Sindical en El Salvador*, (Universitaria 1971), 20.

1962: La Constitución de ese año, en sus artículos 190, 191 y 192, respectivamente, además de los derechos reconocidos en la Constitución de 1950, se reconoció expresamente el derecho de sindicación de los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas, en el art. 191, y en el art. 110 de esta Constitución también prohibía la huelga para los funcionarios y empleados públicos.

En las Disposiciones Transitorias de la Constitución Política de 1962, específicamente en el Art. 224, se establecía que dentro del plazo de un año, contado a partir de la vigencia de dicha Constitución, debía promulgarse el Código de Trabajo, del que hablaba el Art. 182 de la misma. Es por esta razón que el 22 de enero de 1963, se aprobó en este país el primer Código de Trabajo; éste regula ya las Federaciones, las 29 Confederaciones, el Contrato-Ley y la contratación colectiva hasta para los trabajadores de las Instituciones Oficiales Autónomas.

La Constitución de 1983 también reconoce expresamente el derecho de contratación colectiva, el de asociación profesional o sindicación –inclusive para los trabajadores de las Instituciones Oficiales Autónomas- y el derecho de huelga, en los artículos 39, 47 y 48, respectivamente. Además -esto es lo novedoso-, reconoce expresamente el derecho de los trabajadores del campo de formar o constituir sindicatos. Este reconocimiento lo hace en el Art.47 inciso quinto, que dice: *“Las normas especiales para la constitución y funcionamiento de las organizaciones profesionales y sindicales del campo y de la ciudad, no deben coartar la libertad de asociación. Se prohíbe toda cláusula de exclusión”*. Esta Constitución, en el Art. 221, expresamente prohíbe la huelga de los empleados públicos y municipales.<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> Dr. Henry Alexander Mejía, *“Derecho Público”*, en AA.VV. No. 1, (*Editorial: La Visión Ambiental del Capitalismo en el Siglo XXI. Junio de 2009*), 27-29.

### **1.3.2. En el ordenamiento jurídico secundario.**

#### **1.3.2.1. En la Ley de Servicio Civil**

En cuanto a la Ley de Servicio Civil, pues dentro de sus antecedentes históricos no cabe más que hacer mención que esta es otra más de las leyes que surgen a raíz de la evolución de los derechos que se adquirieron a partir de las diferentes constituciones salvadoreñas, y es de esa forma que el veinticuatro de noviembre de mil novecientos sesenta y uno se decretó la primera Ley de Servicio Civil, dentro de la cual se estableció que uno de los considerandos por los cuales se decretaba esa ley era que: “el artículo 109 de la Constitución Política de 1950 establece la carrera administrativa, reconoce la garantía de permanencia a los funcionarios y empleados comprendidos en ella y dispone que una ley especial regulará el servicio civil.”<sup>105</sup>

Es decir, el surgimiento de esta Ley no solamente era para reconocer los derechos sindicales, sino que tenían como objeto principal regular las relaciones del Estado y el Municipio con sus servidores públicos, para garantizar la protección y estabilidad. El 24 de agosto de 2006, la Asamblea Legislativa de El Salvador, ratificó los Convenios número 87, número 98, número 135 y número 151 de la OIT que integran parte de los 8 convenios fundamentales de este organismo y son expresión de principios que reflejan derechos humanos y que están contenidos en la propia Constitución de la OIT. En ese mismo día, se reformó la Ley de Servicio Civil incluyendo en ésta un capítulo completo que versa sobre la libertad sindical para los empleados públicos; además se aprobó el acuerdo de reforma del art. 47 de la Constitución.

---

<sup>105</sup> Ley de Servicio Civil (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, DECRETO N° 507, del 24 de noviembre de 1961 D. Oficial 239, Tomo: 193. Del 27 de diciembre de 1961).

A pesar de haberse ratificado los Convenios anteriormente relacionados, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró la inconstitucionalidad de la frase: “sin ninguna distinción”, contenida en el artículo 2 del Convenio número 87 por considerar que contraría el artículo 47 de la Constitución, ya que nuestra legislación constitucional vigente no reconocía de forma general el ejercicio de la libertad sindical; esto conllevó a que la reforma de la Ley de Servicio Civil no pudiera ser aplicada para la conformación de sindicatos en el sector público y sobre todo para los sectores que presten servicios esenciales como LA SALUD. Cabe aclarar que luego que el Estado salvadoreño ratificara la reforma en mayo de 2009, del art. 47 Cn, se permitió la constitución de sindicatos en el Estado y Municipios.

## **CAPITULO II**

### **LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

El presente capítulo hace referencia a los servicios públicos, es decir, se desarrollarán temas importantes que son clave en el desarrollo del presente trabajo como lo son: los elementos de los servicios públicos, su clasificación y características, todo esto con la finalidad de determinar que éstos deben prestarse de forma continua y sin interrupciones, de ésta forma se realizará un estudio de lo que son los servicios mínimos y si la salud pública es uno de ellos, en virtud a la necesidad que satisfacen que es de interés colectivo, para luego poder acordar el por qué la prestación del servicio de salud pública es catalogado según la ley nacional y según la doctrina de la OIT, como un servicio esencial.

#### **2.1. Servicios públicos y su finalidad**

La doctrina ha brindado innumerables definiciones de los que son servicios públicos, desde posturas subjetivistas en la cuales se afirma que un servicio público es “todo el servicio prestado por el Estado”, hasta posturas esencialistas donde el servicio público pretenden definirlo desde las características propias y sustanciales de la necesidad colectiva a cubrir.<sup>106</sup>

Una definición simple de lo que son los servicios públicos es considerarlos aquella prestación o actividad que realiza la administración en forma directa o indirecta, para satisfacer una necesidad de interés general.<sup>107</sup>

De la anterior definición se deducen los elementos de los servicios públicos así:

---

<sup>106</sup> Alejandro Pérez Hualde, *Servicios público y Organismos de control*, (LexisNexis, Buenos Aires, Argentina, 2000), 8.

<sup>107</sup> Manuel María Diez, *Manual de Derecho Administrativo*, 2°ed. (Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina.1980), 16.

a) concepto de prestación, la palabra prestación puede entenderse como una actividad personal que una persona debe realizar en beneficio de otro y otros sujetos, a quienes se les proporciona una utilidad concreta y en virtud de una relación jurídica de naturaleza obligatoria entre ambas partes.<sup>108</sup>

En el caso de los servicios públicos, cuando hablamos de prestación de dichos servicios, existe una especie de corolario, y éste es que dicha actividad que proporciona un bienestar general debe ser ejercida o poseer la titularidad de dicha actividad un ente público, de igual manera es importante recordar que la prestación de servicios públicos no siempre trae como consecuencia una retribución económica, sino más bien que dicha retribución por parte del usuario es eventual, y en el caso que exista, ésta asume la figura de una tasa.

En cuanto a la prestación de los servicios públicos, se puede realizar de dos formas, y son las siguientes:

1) forma directa: consiste en que la propia administración es la que realiza la prestación de los servicios; en otras palabras la relación existente en la prestación de servicios públicos es Administración-administrado sin ninguna clase de intermediarios. Entre algunos ejemplos de esta forma de prestar los servicios públicos por parte del Estado salvadoreño encontramos: a) la prestación de salud pública a través de la red hospitalaria nacional como son: Hospital Rosales, Maternidad, Zacamíl, entre otros; b) la prestación de agua potable a través de ANDA (Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados), c) la educación por medio de las escuelas e institutos nacionales.

---

<sup>108</sup> *Ibíd.* 17-18.

2) forma indirecta: se basa en la prestación de los servicios públicos a través de los administrados o particulares, ya sea que estos actúen en forma individual o bajo la forma de empresa.<sup>109</sup> En esta forma de prestar los servicios públicos cabe hacer la aclaración que la titularidad de dichos servicios le pertenece únicamente al Estado<sup>110</sup>, pero que para efectos de que la prestación de dicho servicio se haga de una forma más rápida y eficaz, en ocasiones, la administración decide permitir que particulares presten dicho servicio público, pero para que ello sea posible debe existir una concesión, autorización o permiso que el particular que va a prestar el servicio público recibe de parte de la administración; ya que de no existir ninguna de las figuras anteriores por parte de la administración, la actividad que realizare un tercero prestando servicios públicos a la población sería inválida por ser considerada dicha actividad ilegal. Tal concesión es de carácter excepcional, y en caso de existir, el Estado establecerá una vigilancia estrecha y permanente en la forma en cómo el particular concesionario presta el servicio público a sus administrados.<sup>111</sup>

Algunos ejemplos de esta clase de prestación de servicios públicos son: a) la educación, a través de colegios privados, b) el servicio de transporte público de pasajeros, por medio de la concesión otorgada a particulares para que presten el servicio a los usuarios, c) el servicio de energía eléctrica el cual es prestado por medio de la empresa Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador (CAESS).

b) En cuanto a la finalidad de los servicios públicos, como ya se manifestó oportunamente, la prestación de la administración está encaminada a

---

<sup>109</sup> *Ibíd.*

<sup>110</sup> David, Cienfuegos Salgado, *Actualidad de los Servicios Públicos en Iberoamérica*, (Universidad Autónoma de México, 2009), 429-442.

<sup>111</sup> Hualde, *Servicios público y Organismos de control*, 13.

procurar la satisfacción de las necesidades individuales de importancia colectiva de los administrados; en otras palabras, la finalidad de dichos servicios, es la satisfacción de la necesidad pública insatisfecha.

## **2.2. Elementos de los servicios públicos**

a) Sujetos: este elemento incluye tanto a los sujetos parte de la administración que prestan el servicio público, como a los sujetos hacia los cuales va dirigida la prestación de tales servicios, estos últimos son llamados por muchos autores como usuarios de los servicios públicos.

Cuando la prestación de los servicios públicos se da de manera indirecta, es decir, cuando el Estado otorga una cesión para que particulares presten determinado servicios públicos, esos particulares también forman parte como el elemento sujeto en la prestación de servicios públicos, de igual forma es parte como sujeto el ente fiscalizador del servicio público, siendo este el Estado salvadoreño, el cual observara que la prestación del servicio público cumpla con la finalidad por la cual fue creada, es decir, se concrete el bien común a través de la satisfacción de la necesidad que dio origen a al servicio público, para lo cual el ente fiscalizador observará que el servicio público se preste de una forma continua, regular, general, eficiente y obligatoria.<sup>112</sup>

En cuanto a la forma en que pueden prestarse los servicios públicos (directa o indirecta), cabe hacer mención que cuando se habla que la prestación se da de forma indirecta no se debe afirmar que en la prestación del servicio público el particular actúa como delegado del Estado o desempeña la prestación del servicio en representación de una tercera persona; ya que el particular concesionario, en el desempeño de la concesión para prestar un servicio público, actúa por sí y por su propia cuenta y riesgo, aunque la

---

<sup>112</sup> Alejandro Uslenghi citado por Alejandro Pérez Hualde *Servicios público y Organismos de control*, (Lexis Nexis, Buenos Aires, Argentina, 2006), 10.

actividad que desempeña no sea propia de su titularidad, sino que es titularidad del Estado.

Se dice que el particular concesionario presta el servicio público por sí y por su propia cuenta, ya que este particular adquiere por medio de un contrato un conjunto de obligaciones y derechos, en los cuales se encuentra inmersa la habilitación para el ejercicio de potestades y privilegios propios del poder público y que le son otorgados para el cumplimiento de los fines esenciales del servicio que el Estado sometió al régimen exorbitante.<sup>113</sup>

b) Objeto: Con este elemento se trata de hacer referencia a la actividad, gestión o prestación con la que se intenta satisfacer la necesidad pública.

c) Causa: se refiere al motivo que originó la creación del servicio público, en otras palabras se refiere a la necesidad pública existente, la cual puede ser de carácter nacional, local o sectorial.

d) Finalidad: Satisfacción de una necesidad de interés general: Primero debe establecer qué significa el término “interés general”, para poder determinar posteriormente si una actividad puede ser catalogada como prestación de servicios públicos.

Según la doctrina, la frase “interés general” debe entenderse como la suma total de los intereses individuales coincidentes; es decir, existe interés general en que se preste un “X” servicio cuando cada individuo de la mayoría de los habitantes tiene un interés personal y directo.

En conclusión este elemento consiste en que por medio de la prestación de un servicio público se alcance la satisfacción de la necesidad pública; en otras palabras, satisfacer la necesidad que lo motivó.

---

<sup>113</sup> Ibíd. 14

e) Titularidad del servicio público: Este elemento hace referencia a que todo servicio público tiene la característica de hallarse sujeto a la titularidad del Estado, y jamás puede ser de un particular, puesto que ésta es intransferible; en otras palabras, es una actividad exclusiva del Estado y lo es de un modo insusceptible de enajenación o modificación.<sup>114</sup>

Dicho elemento tiende a ser confundido con la ejecutabilidad de los servicios públicos, la titularidad consiste en la calidad de dueño o señor de los servicios públicos; mientras que la ejecutabilidad se refiere a la aptitud para poder realizar las actividades pertinentes y necesarias para ejecutar o llevar el servicio público a los usuarios.

Según la doctrina existen dos razones por las cuales se fundamenta que la titularidad de los servicios públicos le pertenece únicamente y exclusivamente al Estado:

- 1) el considerar exclusiva del Estado la titularidad de los servicios públicos es un medio de defensa del interés general, ya que con ello se pretende proteger a la comunidad de usuarios de dichos servicios contra la exacción de cargas irracionales y contra una posible opresión económica por parte de los concesionarios.
- 2) Es considerada la titularidad únicamente del Estado como medio de promoción de intereses nacionales, puesto que cuando una actividad es inmersa al campo de los servicios públicos, en su mayoría responde al propósito de incrementar los recursos, expandir las industrias y aumentar las riquezas nacionales<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> Díez, *Manual de Derecho Administrativo*, 19.

<sup>115</sup> *Ibíd.*

f) Recursos empleados en la prestación del servicio: con este elemento se refiere al conjunto de elementos disponibles para resolver una necesidad; en el caso de la prestación de los servicios públicos, nos referimos a todos aquellos elementos indispensables de los cuales se hace uso para llevar a cabo la prestación del servicio, entre esos recursos podemos encontrar:<sup>116</sup>

Recursos humanos: son todas aquellas personas humanas que laboran dentro de la administración y quienes se encargan de llevar a cabo la prestación del servicio público.

Recursos materiales: son todos aquellos bienes tangibles sean muebles e inmuebles de los cuales se hace uso para prestar el servicio público.

Recursos financieros: es lo que sirve para financiar la actividad que se pretende desarrollar, que para el caso sería la prestación de un servicio público, como es el caso de la salud. En los servicios públicos, el recurso financiero puede devenir ya sea de dinero del mismo Estado a través del presupuesto de ingresos y egresos de la administración pública, como es para el caso de la prestación de la salud pública; o de pequeñas contribuciones establecidas a los administrados para poder prestar el servicio público.

f) Elemento normativo: conformado por el conjunto de normas jurídicas que regulan la prestación de los servicios públicos, en las cuales encontramos: la Constitución de la República, tratados relacionados al tema, leyes, reglamentos y demás normas referentes al tema de servicios públicos.

---

<sup>116</sup>El Servicio Público, documento disponible en el sitio web:file:///F:/para%20elemento%20de%20servicios%20publicos,%20juzgado/9.pdf, visitado el: 16 de octubre de 2015.

### **2.3. Características de los servicios públicos**

La doctrina señala que son cuatro las características fundamentales que debe poseer todo servicio público, las cuales son: 1) la continuidad 2) la regularidad 3) la igualdad y 4) la generalidad.

Otros autores sostienen que además de las cuatro características antes mencionadas debe incluirse como característica de los servicios públicos la obligatoriedad de prestar el servicio público. Uno de estos autores es Duguit, quien afirma que la característica de obligatoriedad de un servicio público consiste en que el Estado considera como obligatoria la realización de cierta actividad catalogada como servicio público en un momento determinado.<sup>117</sup>

#### **2.3.1. Continuidad de los servicios públicos**

Esta característica de los servicios públicos es considerada por gran parte de la doctrina como el carácter esencial de todo servicio público.

Se refiere a que la prestación del servicio público no puede ni debe interrumpirse ni paralizarse, dado que dicho servicio se ha establecido en beneficio de toda la colectividad.<sup>118</sup>. En cuanto a esta característica, es importante mencionar que la continuidad debe entenderse en función de la naturaleza de la necesidad colectiva que se pretende satisfacer.

Para asegurarse que la prestación de los servicios esenciales se hará de una forma continua, el Estado tiene el deber de asegurarse de crear protecciones para poder realizar la prestación de servicios públicos, y es por ello que, en el caso que el servicio público sea prestado por el Estado de una forma directa, los bienes que forman parte de su dominio público tienen la

---

<sup>117</sup> León Duguit, *Tratado de Derecho Constitucional*, 2º ed., tomo II, (editorial Francisco Beltrán, Librería y Extranjería, Madrid España, 1926), 53.

<sup>118</sup> Díez, *Manual de Derecho Administrativo*, 21.

característica de ser inembargables; pero en caso que el servicio público sea prestado por particulares o concesionarios se establece que los bienes de éstos no son embargables mientras dichos bienes se encuentren afectados a la prestación de un servicio público.

En los casos de la existencia de una concesión otorgada a un particular para prestar un servicio público, para efectos de asegurar la continuidad con la que esta clase de servicios debe prestarse, es que la administración puede reservarse, en el contrato de concesión, la facultad de aplicar sanciones al concesionario que interrumpa la prestación del servicio; entre esas sanciones de las que puede hacer uso la administración encontramos multas e incluso la caducidad; y una vez el concesionario interrumpa la prestación de un servicio público, la administración puede llegar a tomar la ejecución directa de ese servicio.

Luego de haber expuesto cómo opera esta característica en el ejercicio de la prestación de los servicios públicos, se considera oportuno mencionar que ésta al ser considerada la característica primordial o la base de todo servicio público, debido a que con éstos, se pretende cubrir una necesidad de carácter colectiva, puede inferirse que tal característica da pie a la prohibición al ejercicio de la huelga a los empleados públicos, estipulada en el art. 221 de nuestra Constitución; ya que los empleados públicos se encargan de brindar a la población salvadoreña la prestación de servicios considerados públicos, por tanto esta prestación no puede ser interrumpida ni de una forma, total o parcial realizando los llamados paros administrativos o reducción de labores, ya que estos siempre afectan la prestación del servicio público.

Un ejemplo en base a lo anterior es el caso de la prestación del servicio público de salud, cuando los sindicatos de "X" hospital público realizara el

llamado para administrativo (o reducciones de labores) se afecta la prestación del servicio de salud que debe brindarse a los salvadoreños, puesto que, tal paro administrativo consiste en no realizar consultas externas, es decir, no atender a los salvadoreños que no se encuentren hospitalizados, y no proporcionarles las recetas.

En el ejemplo antes expuesto, puede observarse que los doctores de hospitales nacionales donde se lleven paros administrativos, a pesar de ser empleados públicos y por consiguiente tener prohibido realizar huelgas o paros de labores, según art. 221 de la Constitución de la Republica; éstos las llevan a cabo, solamente que tal paro “parcial”, no es llamado bajo el nombre de huelga puesto que tales empleados públicos saben que el ejercicio de la huelga les está prohibido por mandato constitucional, sino que tal paro parcial de labores es disfrazado bajo el nombre de “paros administrativos o reducción de labores”<sup>119</sup>, los cuales al final de cuentas vienen siendo huelgas pero de carácter parcial pues solo se afectan las consultas externas que tengan los hospitales, sin dejar de atender a los salvadoreños internos en el hospital.

Cuando un hospital realiza los mal llamados “paros administrativos o también conocidos por reducción de labores”, se está afectando de la siguiente manera:

- a) No se realizan reprogramaciones de citas perdidas, ya sea que la cita se pierda por la realización de paros administrativos, o porque el paciente no asistió por motivos personales.

---

<sup>119</sup> Diana Arias, “Médicos de Hospital Rosales realizan paro de labores,” La Prensa Gráfica Digital, 09 de septiembre de 2014, sección nacional. La mañana del 09/09/2014 se había suspendido las labores en el Hospital Rosales, encontrándose paralizadas las consultas externas y cirugías, como medida de protesta por la falta de personal en el áreas como farmacia, asimismo por la implementación del sistema de marcación bioética, alegando que es una arbitrariedad del director de dicho hospital, por lo cual solicitan su destitución.

- b) No se atienden a los salvadoreños que lleguen al hospital por consultas programadas, con lo cual se pierde la cita.<sup>120</sup>
- c) En el caso que las medicinas recetadas por el hospital fuesen dadas en el mismo hospital, cuando se estén realizando paros administrativos, no se podrá rustrir la receta al paciente.

En base a lo antes expuesto, puede concluirse que el legislador salvadoreño ha tenido a bien, en base a la característica de continuidad de los servicios públicos y a la importancia de la necesidad que se cubre al prestar un servicio público, establecer la prohibición al ejercicio de la huelga para el caso de los empleados públicos, en el art.221 Cn.

### **2.3.2. Regularidad de los servicios públicos**

Se dice que un servicio público posee la característica de regularidad, cuando se presta en forma correcta y de acuerdo con la reglamentación vigente.<sup>121</sup>

Esta característica tiende a ser confundida con la de continuidad, lo cual no es correcto puesto que son dos características distintitas, ya que la continuidad se refiere a que el servicio público debe prestarse sin interrupción debido a que tal servicio es en beneficio de una colectividad; es

---

<sup>120</sup> Byron López/ Flor Lazo, “Unas 700 consultas por en el H. rosales”, La Prensa Gráfica Digital, el 10 septiembre de 2014, sección nacional. El día 09 de septiembre más de 700 consultas fueron suspendidas de 1,500 que habían programadas para dicho día, a causa de un paro en las laboras en el Hospital Nacional Rosales, así mismo se estableció, que se suspendieron tres cirugías programados para ese día, según datos preliminares, agregando autoridades del Ministerio de Salud que dichas cifras podrían ser mayores. Los trabajadores de salud del Hospital Rosales han afectado a miles de salvadoreños, ya que desde hace nueve días se han suspendido las consultas y las cirugías en el hospital. Sin embargo, esta mañana, Mauricio Ventura, director del hospital, dijo que el mayor inconveniente son los descuentos, debido a que los empleados y médicos no se apegan al nuevo sistema de marcación biométrica (registro de huellas de mano vía electrónica).

<sup>121</sup> Diez M., *Manual de Derecho Administrativo*, 21.

decir, la continuidad hace referencia a la necesidad que se suple con el servicio público; mientras que la características de regularidad se refiere a que el servicio debe prestarse de forma adecuada o correcta y acorde a la reglamentación vigente.<sup>122</sup>

Para que los servicios se presten en condiciones razonables de buen funcionamiento es preciso que la administración pueda en cualquier momento efectuar las modificaciones que sean necesarias en su organización, lo cual es un derecho de los administrados y al mismo tiempo una obligación de quienes dirigen el servicio.

### **2.3.3. Igualdad de los servicios públicos**

Esta característica se basa en que el servicio público debe prestarse en igualdad de condiciones, pero esto no impide que se establezcan diversas categorías de usuarios, manteniéndose en estricta igualdad a todos aquellos que están en la misma condición o situación.<sup>123</sup> Para aplicar correctamente la prestación de los servicios públicos, debe tenerse en consideración el corolario que dice “tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”.

Esta característica coincide con el principio de igualdad reconocido en el art. 3 de la Constitución de la República de El Salvador, y consiste en tratar igual sin ninguna clase de privilegios a todos los habitantes del país.

Existen autores que a esta característica la llaman: “carácter de uniformidad”, aludiendo que un servicio público es uniforme porque las prestaciones deben ser iguales para todos aquellos habitantes que dentro de una misma situación se encuentren en condiciones de solicitar su beneficio.

---

<sup>122</sup> Díez M., *Manual de Derecho Administrativo*, 221-23.

<sup>123</sup> *Ibíd.* 22.

Esta característica debe aplicarse en cuanto a los usuarios, tanto a las cargas del servicio como a sus beneficios.<sup>124</sup>

### **2.3.4 Generalidad de los servicios públicos**

Con esta característica se pretende exponer que el servicio público es para todos y no para una determinada parte de personas; en otras palabras, que el servicio público es para una colectividad de personas y no para personas determinadas o grupos reducidos de la colectividad.

Con base en esta característica, para que el usuario pueda hacer uso del servicio público basta una simple manifestación de voluntad de parte del usuario, no siendo necesario para ello un acto del Estado, ya que dichos servicios son creados para satisfacer las necesidades de la generalidad.

### **2.4. Clasificación de los servicios públicos**

Los servicios públicos son susceptibles de clasificaciones jurídicas, y es ésta la razón por la cual en la doctrina puede encontrarse que no existe una clasificación de forma unánime e inmodificable, sino que en ella puede observarse que en el tema de clasificación de los servicios públicos existen diferentes clasificaciones presentadas por los autores; en este trabajo de investigación presentaremos la clasificación de tales servicios que se podría llegar a considerar la más completa. Los servicios públicos se clasifican en:<sup>125</sup>

- a) Según el tipo de necesidad que satisfacen: estos se clasifican en servicios públicos esenciales o primarios y en servicios públicos no esenciales o secundarios; los primeros son aquellos que son

---

<sup>124</sup> *Ibíd.*

<sup>125</sup> Citado por Hugo Dagoberto Pineda Argueta, *Monografías sobre el Derecho Administrativo en El Salvador* (Universidad de El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, 2013), 85-86.

considerados indispensables para la subsistencia de los usuarios que los reciben; mientras que los segundos son aquellos que con la prestación de tal servicio se ayuda a mejorar el nivel de vida de los usuarios.

- b) La forma de su ejercicio o según el sujeto que los presta: se clasifica en propios o directos e impropios o indirectos, los primeros que son los que servicios públicos que se efectúan en régimen de monopolio; es decir, son los que presta directamente la administración pública; y mientras que los segundos son los servicios públicos que se efectúan con concurrencia de los particulares; en otras palabras, son aquellos servicios que presta el particular previa concesión, autorización o permiso por parte de la administración.<sup>126</sup>
  
- c) Según sea continuo o no la prestación del servicio público: se clasifican en 1) permanentes, 2) intermitentes y 3) accidentales; los primeros son aquellos servicios públicos que siempre están disponibles para los usuarios independientemente si el usuario hace un uso efectivo o no del servicio, como es el caso de la salud pública; los segundos son aquellos servicios públicos que se prestan a los usuarios únicamente previa programación en el tiempo y en el espacio; y los terceros son aquellos servicios públicos que se prestan exclusivamente cuando la necesidad se presta. Entre estos podemos encontrar el servicio que presta CRUZ ROJA.
  
- d) Según la naturaleza del servicio: éstos se clasifican en administrativos, de salud pública, transporte, educación, registrales, etc.

---

<sup>126</sup> Diez M., *Manual de Derecho Administrativo*, 24.

e) En razón del recurso financiero del servicio público: se clasifica en gratuitos y onerosos, los primeros son aquella clase de servicios públicos cuando son financiados por completo con recursos fiscales, por lo cual no cabe cobro alguno al usuario por la utilización del servicio público; los segundos tienen origen cuando el usuario para poder acceder al uso del servicio tiene que cancelar cierta tarifa económica, la cual debe determinarse previamente por la autoridad competente.<sup>127</sup>

## **2.5. Servicios esenciales y servicios mínimos**

Los términos de servicios esenciales y de servicios mínimos conllevan una gran importancia en el tema que se desarrolla, ya que con la ayuda de éstos se podrá determinar si la prestación del servicio de salud pública es o no considerado un servicio esencial, y por consiguiente es válido la prohibición del ejercicio de la huelga a aquellos trabajadores que prestan dicho servicio.

Para el desarrollo de estos dos términos se tomará como punto de referencia la doctrina desarrollada por los Organismos de Control de la OIT, los cuales son, el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT; según los cuales se considera como servicios públicos esenciales “aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de las personas, en toda o parte de la población”.<sup>128</sup>

Según estos organismos de control de la OIT, además de la anterior definición, para considerar cuando un servicio público es esencial, es importante considerar los factores particulares de cada país, ya que la

---

<sup>127</sup> El Servicio Público, documento disponible en el sitio web:file:///F:/para%20elemento%20de%20servicios%20publicos,%20juzgado/9.pdf, visitado el: 16 de octubre de 2015.

<sup>128</sup> DE Jair y TORRES, “*La huelga en los servicios esenciales: perspectiva de la OIT y del régimen jurídico laboral Venezolano*”, 14-16.

interrupción de ciertos servicios en un país podría generar solamente problemas económicos, mientras que en otros países dicha interrupción podría tener efectos desastrosos y ocasionar en muy poco tiempo situaciones en que se podría llegar a ver comprometida, la seguridad y salud de los administrados.

Entre los servicios esenciales, los organismos de control de la OIT han señalado que deben ser considerados como tales en el sentido estricto del término los siguientes: las actividades desarrolladas por el sector hospitalario, los servicios telefónicos y el control de tráfico aéreo. <sup>129</sup>

En cuanto al término de servicio mínimo en la prestación de servicios públicos, según la doctrina desarrollada por los organismos de control de la OIT, estos pueden ser llamados también servicios de importancia trascendental o servicios de utilidad pública, entendiéndose por estos, aquellos servicios no catalogados como esenciales, donde a juicio de los organismos de control de la OIT, no se puede prohibir el ejercicio de la huelga, pero sí imponer un “servicio mínimo” de funcionamiento en la empresa o institución que se trate. <sup>130</sup>

En cuanto al término de servicio mínimo, existe una pequeña clasificación dada por Comité de Libertad Sindical, siendo esta la siguiente:

- a) servicio mínimo de seguridad: tiene como finalidad hacer respetar la seguridad de las personas, evitar accidentes y garantizar la seguridad de las instalaciones.

---

<sup>129</sup> *Ibíd.* 14.

<sup>130</sup> *Ibíd.* 15-17.

- b) Servicio mínimo de funcionamiento: tiene como objetivo mantener hasta cierto punto la producción o los servicios de la empresa o institución donde se produce la huelga.

Al hacer un análisis de lo antes expuesto, en relación al ejercicio de la huelga en el servicio de salud pública, podría llegar a considerarse que en el caso de la red hospitalaria, sea esta nacional o privada, está prohibida la huelga en base a la importancia de la prestación de tal servicio, y por ello podría manifestarse que en el caso de la prestación del servicio de salud, es válido la prohibición al ejercicio de la huelga realizada en el artículo 221 de nuestra Constitución; con lo cual se considera no es que se esté violando un derecho de los trabajadores reconocido tanto constitucional (art. 48 Cn), como internacionalmente (Convenios 87), ya que como se manifestó anteriormente, dicho derecho de los trabajadores puede ser restringido dependiendo la importancia que represente la realización de sus actividades en la seguridad, salud y existencia misma del Estado. Asimismo la prohibición al ejercicio de huelga es de aceptación internacional conforme a la OIT.

## **2.6. Servicio de salud pública**

Una de las definiciones de “salud” más aceptada por la comunidad jurídica es la brindada en el preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, la cual dice: “la salud es un estado completo de bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”.<sup>131</sup>

---

<sup>131</sup> La Constitución de la Organización Mundial de la Salud, fue adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946, por los representantes de 61 Estados; y entro en vigor el 7 de abril de 1948. Existiendo reformas adoptadas por la 26°, 29°, la 39° y la 51° Asambleas Mundiales de la Salud, las que entraron en vigor el 3 de febrero de 1977, el 20 de enero de 1984, el 11 de julio de 1994 y el 15 de septiembre de 2005, respectivamente.

El término de salud pública puede ser abordado desde 2 puntos de vista, desde el médico-clínico y desde el jurídico. En términos médico-clínicos puede entenderse como salud pública, según Winslow, “a la intervención técnica planificada sobre el ambiente ecológico-social de vida de la población humana y sobre la población misma, con el objeto de eliminar riesgos para la salud; promover la salud, prevenir la enfermedad, curar la enfermedad cuando se haya producido, así como sus consecuencias, y hacer educación para la salud”.<sup>132</sup>

El término salud pública, desde un punto de vista jurídico-doctrinario, debe entenderse como acepción que representa el estado sanitario en que se encuentra la población de un país, de una región o de una localidad. También puede considerarse que al hablar de salud pública se hace alusión al conjunto de servicios públicos que tienen por finalidad mantener o mejorar el buen estado sanitario, refiriéndose tanto a la sanidad preventiva como a la curativa.

En cuanto a este apartado referente a la salud pública, debe hacerse mención de lo que son los fines del Estado, puesto que la salud pública se encuentra inmersa dentro de uno de estos 3, siendo éste, el “bien común”, según el art 1 inciso 3º de la Constitución de la República; y debiendo considerar como bien común al conjunto de condiciones sociales que permitan a los ciudadanos el desarrollo expedito y pleno de su propia perfección, considerándose que el bien común consiste principalmente en la defensa de los derechos y deberes de la persona humana.

Los fines del Estado son los propósitos que éste debe perseguir, según la diversidad de pensadores y doctrinas políticas. En términos abstractos, el

---

<sup>132</sup> Espinoza jr. “Salud comunitaria. Conceptos, métodos, herramientas” en: *Curiosidades*, Sección médica, Nicaragua (1999), 107.

término “fines del Estado” es el equivalente a “bien común de la población”; y en términos más concretos, según algunos autores, “fines del Estado” equivalen a desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo humano, encontrándose dentro de este último la salud y la vida.

Según los pensadores de vertientes democráticas, los cuales tiene una concepción humanista, el término “fines del Estado” enmarca toda aquella actividad del Estado que sea útil a la población, en la medida que satisface las necesidades físicas, intelectuales, y morales de la sociedad. En base a lo anterior se puede concluir que según la Constitución salvadoreña, en el art 1 inciso 3°, para el término “fines del Estado”, se ha tomado la vertiente democrática.

De igual forma existen otras normativas constitucionales referentes a la salud pública, entre esas encontramos el Título II “Los derechos y garantías fundamentales de la persona”, Capítulo II “Derechos sociales”, Sección Cuarta “Salud pública y asistencia social”, comprendido desde el art. 65 al 70.

El artículo 65 de la Constitución de la República de El Salvador es el que da inicio a la normativa constitucional referente a la salud pública, el cual reza de la siguiente manera:

*Art 65. La salud de los habitantes de la Republica constituye un bien público. El Estado y las personas están obligados a velar por su consecución y restablecimiento.*

*El Estado determinará la política nacional de salud y controlará y supervisará su aplicación.*

Este artículo, en relación con el artículo 1 y 2 de la Constitución, nos muestran el compromiso que tiene el Estado salvadoreño de brindar el

servicio de salud a la población, ya que al brindar este servicio se estaría cumpliendo con uno de los fines del Estado a los que se compromete a realizar el Estado salvadoreño en el art. 1 inciso 1°, el cual es “el bien común”.

En el caso de la prestación del servicio de salud pública, en relación con la clasificación de los servicios públicos, se puede intentar establecer una clasificación de las diversas formas en que se presta el servicio de salud pública en la red hospitalaria nacional, partiendo de la idea que la salud pública prestada a los usuarios se da de la siguiente manera: mediante consultas generales, por consultas de especialidades y mediante la internación de la persona en el hospital.

De la anterior idea en que se presta el servicio de salud pública podría inferirse que la consulta general está dentro de los servicios públicos permanentes, ya que dicha consulta está a disposición del usuario en todo momento; mientras que la consulta por especialidad podría ubicarse dentro de los servicios públicos intermitentes, puesto que para la realización de dicha consulta, el usuario previamente debe haber hecho uso de la consulta general y posteriormente dependiendo de la afección de la salud que esta padezca se le programara una cita en el área de especialización pertinente; es decir, dicha asistencia médica se realiza únicamente previa programación en el tiempo y en el espacio; y la internación hospitalaria podría ubicarse dentro de los servicios públicos accidentales puesto que la utilización de esta modalidad de la prestación del servicio de salud pública se origina únicamente cuando la persona, a causa de la afectación en la salud que presenta, necesita ser internada en el hospital para tratar de dar solución y restablecimiento a la salud de la persona; es decir, esta modalidad en que se presta el servicio de salud pública solo se da cuando la necesidad se presente, y no se presta de manera permanente.

La salud pública es considerada uno de los servicios públicos más relevantes por la doctrina, ya que ésta es de interés general, siendo tal interés la causa que origina que la salud sea catalogada como un servicio público, además, es deber del Estado salvadoreño proporcionarla a sus administrados, ya que ésta se encuentra inmersa dentro de uno de los 3 fines del Estado salvadoreño, en el llamado “bien común”, según el art.1 inciso 3° de la Constitución; en otras palabras, el Estado es el titular de la prestación del servicio de salud pública, en base a la teoría de los fines del Estado, y aunque existan instituciones privadas que otorgan el servicio de salud, es el Estado el encargado de fiscalizar tal prestación, por ser el titular de tal servicio.

Siendo la salud un servicio público, este debe prestarse de forma continua, ya que de no ser así no se estaría cumpliendo con la característica primordial y distintiva de todo servicio público; la prestación en forma continua tiene su fundamento en la obligatoriedad del Estado de satisfacer la necesidad de interés general que es “mantener la salud del pueblo salvadoreño”, por lo cual debe velar por su conservación y restablecimiento, lo cual se encuentra estipulado en la Constitución de El Salvador en su artículo 65; y es esta la razón por la cual se fundamenta la negativa de brindar a los trabajadores del sector salud pública la posibilidad de hacer uso de la huelga como medio de defensa de sus derechos e intereses como trabajadores; incluso la negativa al ejercicio de la huelga es aplicable de igual forma al sector privado que presta el servicio de salud en vista que al prestar el servicio de salud y ser éste considerado un servicio esencial y además un servicio público, el Estado salvadoreño tiene la obligación de supervisar que tal prestación se realice de la forma correcta para satisfacer la necesidad de interés general de sus administrados, debiendo prestarse dicho servicio de forma continua e ininterrumpida.

## **CAPITULO III**

### **DE LA HUELGA EN LOS SERVICIOS PUBLICOS ESENCIALES**

En el presente capítulo se desarrolla lo referente a la huelga, desde su origen, hasta su finalidad, principalmente hablando de la legalidad e ilegalidad, tratando de dejar en claro cuándo ésta es legal y cuando es ilegal, para luego proceder a la vulneración de los derechos que sufren los usuarios que reciben y tienen el derecho a la prestación ininterrumpida y continua del servicio de salud pública, de manera que se hará referencia a los principales derechos que según nuestro estudio son vulnerados por la realización de la huelga por los empleados públicos del sector salud. Por otra parte se establecen los métodos de solución pacífica que se señalan para este tipo de conflictos, tanto en la doctrina, como en la ley misma.

#### **3.1. Legalidad e ilegalidad de la huelga de los empleados públicos del sector salud**

Para comenzar este punto hay que dejar en claro el concepto de legitimidad, el cual para una mejor comprensión, se entenderá por tal a la cualidad o condición de legítimo. Lo legítimo, por su parte, es aquello que se encuentra en conformidad con las leyes y que, por ende, es lícito. Asimismo, por extensión, suele emplearse el adjetivo legítimo para referirse a la validez o verdad de un asunto o cosa. Como tal, la palabra deriva del latín *legitimus*, y se compone con el sufijo “-dad”, que significa cualidad.

De esta forma al establecer el concepto y adecuarlo al tema, podemos hacer alusión a lo que va conforme a la ley, es decir, por una parte se tiene la problemática de la legitimidad de la huelga por parte de los servidores

públicos, y por otro la legitimidad de la huelga misma de acuerdo a las leyes de nuestro país.

Es decir, la primera situación antes expuesta es la que nos ocupa aún más, ya que es el tema en específico que estamos tratando, puesto que en la normativa interna de nuestro país, podemos determinar de que la huelga por sí misma en términos generales es legal para cualquier persona, de acuerdo al artículo 48 de la Constitución de la República de El Salvador, ya que se da la facultad de poder realizar este tipo de actos, pero es el mismo artículo en el cual se establece la prohibición de realizar huelgas al sector salud.

En el primer punto, puede observarse que la realización de una huelga es legal por una tan sola razón, la Constitución de la República de El Salvador reconoce ese derecho a los trabajadores en su artículo 48<sup>133</sup>, ya que es el único medio de coacción que poseen para hacer valer sus derechos laborales colectivos; pero es en esa misma norma jurídica en la cual se da un parámetro para poder determinar la ilegalidad de las huelgas, estipulándose que el derecho de huelga no es reconocido para el caso en que se trate de servicios públicos esenciales los cuales son determinados por la ley, siendo dicha ley el Código de Trabajo, en el art. 515 inc.2ª, en el cual se establece un parámetro para poder determinar cuándo se está frente a un servicio esencial, estipulándose que serán considerados servicios esenciales aquella clase de servicios cuya interrupción ponga o amenace poner en peligro LA VIDA, SALUD, o las condiciones normales de existencia de toda o parte de la población, razón por la cual podemos afirmar que la prestación de salud pública es un servicio esencial.

---

<sup>133</sup> Art. 48, Constitución de la República de EL Salvador: *Se reconoce el derecho de los patronos al paro y el de los trabajadores a la huelga, salvo en los servicios públicos esenciales determinados por la Ley.*

Por lo antes expuesto, se puede hablar que la realización de huelgas o paros técnicos-administrativos, también denominados reducción de labores, en los hospitales nacionales como por ejemplo Rosales o el Hospital Nacional de la Mujer Dra. María Isabel Rodríguez, constituye un acto ilegal conforme a los artículos 48 inciso 1°, 221 de la Constitución, en relación a los artículos 515 inciso 2° y 553 literal a)<sup>134</sup> del Código de Trabajo, estipulando en el primero de los artículos del Código de Trabajo que la salud es un servicio esencial, y en el segundo se habla que la huelga en servicios esenciales será declarada ilegal.

En el ámbito internacional, el concepto de servicios esenciales en sentido estricto, según la OIT, se considera admisible prohibir el derecho de huelga, y según dicha Organización los servicios esenciales en el sentido estricto del término depende en gran medida de las condiciones propias de cada país; asimismo, no ofrece dudas que un servicio no esencial puede convertirse en servicio esencial cuando la duración de una huelga rebasa cierto período o cierto alcance y pone así en peligro la vida, la seguridad de la persona o la salud de toda o parte de la población.<sup>135</sup>

Así pues, el Comité ha considerado como servicios esenciales en sentido estricto, donde el derecho de huelga puede ser objeto de restricciones importantes, o incluso de prohibición: el sector hospitalario, los servicios de electricidad, los servicios de abastecimiento de agua, los servicios telefónicos y el control del tráfico aéreo etc.<sup>136</sup>

---

<sup>134</sup> Art. 553 literal a), Código de Trabajo de la República de El Salvador: *La huelga será declarada ilegal en cualquiera de los siguientes casos: a) Cuando se trate de un servicio esencial.*

<sup>135</sup> Bernard Gernigon y otros. *“Principios de la OIT sobre el derecho de huelga”*, (Oficina internacional del trabajo, Ginebra, primera edición, Vol. 117. 1998), 20.

<sup>136</sup> *Ibíd.* 20-23.

### **3.2. Fines del Estado y derechos Fundamentales vulnerados por el ejercicio de las huelgas en el sector salud pública**

Dentro de los fines del Estado cabe mencionar que el principal motivo está en poder brindar a toda la población del territorio aunque sea el mínimo de los derechos que a cada uno de nosotros nos corresponde, ya sean dentro de nuestros derechos individuales, civiles o políticos. Pero dentro de este apartado haremos mención de los derechos que se ven vulnerados por la realización de huelgas por parte de los sindicatos del sector público de salud.

El derecho primordial en el que se ve afectada la población directamente es el de la salud. Este es el derecho fundamental en el cual giran otros derechos que se pueden desprender de este, pero conforme vayamos avanzando se irán planteando otros derechos secundarios que son los que derivan del derecho de salud.

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>137</sup>, que en general se considera el instrumento fundamental para la protección del derecho a la salud, se reconoce "*el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*".

En el plano internacional, según la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS), de 1946, en su preámbulo se define la salud como "un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones y enfermedades". También se afirma que "el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano, sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social".

---

<sup>137</sup> Suscrito por el Estado Salvadoreño el 21 de septiembre de 1967, ratificado por D.L.Nº27 el 23 de noviembre de 1979 y publicado en el D.O.Nº218, tomo 265, el 23 de noviembre de 1979.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, también se menciona la salud como parte del derecho a un nivel de vida adecuado (art. 25). El derecho a la salud también fue reconocido como derecho humano en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966.

El derecho a la salud es un derecho inclusivo. Frecuentemente asociamos el derecho a la salud con el acceso a la atención sanitaria y la construcción de hospitales.

Indirectamente dentro del derecho a la salud podemos encontrar que frente a éste está el derecho al acceso a la salud, no siendo estos lo mismo. Asimismo dentro del derecho a la salud está inmerso el derecho a la VIDA.

La diferencia de uno con el otro radica en que el primero es de una forma general que brinda el estado o al que el estado constitucionalmente está obligado a brindar. En cuanto el segundo radica en que el acceso a la salud puede depender de la situación de cada una de las personas, en este sentido podemos establecer que en este derecho puede existir una vulneración en cuanto a que si se realiza una huelga por parte de organizaciones sindicales, las personas que tienen derecho a la salud pública y a que se les brinde el servicio de la misma, no pueden tener el acceso a ella por la realización de tales actividades. Es en este sentido en que se ve un choque tanto de derechos individuales, siendo el de las personas que pretenden acceder al servicio de salud; y colectivos, cuando hacemos referencia al que le corresponde a los trabajadores de los sindicatos.

Otro de los derechos que se ve vulnerado por la realización de huelgas en el sector salud es al de una prestación eficaz de los servicios. En este sentido cabe mencionar que este es un concepto un poco amplio y va a depender de cada caso en específico. Pero cuando hacemos alusión a una eficacia en la

prestación de los servicios en la práctica, nos referimos a valores cortos en cuanto a tiempo. En el derecho a la salud, la eficacia es muy importante para los usuarios que pretenden hacer uso de tal servicio, ya que en ocasiones necesitan una atención rápida para poder salvaguardar la vida y mejorar la condición de salud del usuario del mencionado servicio.

Este derecho se ve vulnerado en cuanto a que si los sindicalistas están en la realización de una huelga, pues el servicio a la salud se ve entorpecido en el sentido en que si hay pacientes o usuarios que llegan a pasar consulta por cualquier tipo de enfermedad, estos se ven en la necesidad de esperar a que este tipo de actividades que se están realizando se finalicen o se llegue a la normalidad en las actividades hospitalarias, pero es en ese lapso de espera, en el que se vulnera el derecho por que el usuario no tendría que esperar a que se le brinde el servicio a la salud pública ya que se entiende que éste tiene que ser brindado lo más pronto posible, y de forma ininterrumpida por ser un servicio público.

### **3.3 Consecuencias económicas por la no prestación del servicio de Salud Pública.**

Las consecuencias son esos hechos o acontecimientos que se siguen o resultan de otro como resultado de un acto anterior, como seres humanos no siempre somos capaces de discernir aquello que en ocasiones trae arraigadas nuestras acciones. Si bien la mala economía en nuestro país no es tema nuevo, hay que analizar la contribución que hace la no prestación del servicio de salud pública a los usuarios, éste es un tema que tiene dos polos pues ésta situación trastoca no solo a los usuarios que tienen el derecho de recibir la atención médica necesaria, sino también debe tener una consecuencia para el Estado mismo la no prestación de este servicio.

### **3.3.1 Usuario**

Si no todos, quizá la mayoría de los Salvadoreños hemos utilizado por lo menos en una ocasión los servicios brindados por la red pública hospitalaria; ¿qué implica esta consideración? que existe una experiencia por parte de nosotros para visualizar lo que esto implica, hay que reconocer en primer lugar que la máxima de la experiencia nos indica que se utiliza el servicio de salud pública cuando la capacidad económica no permite tener un acceso a los servicios privados, es por eso que resulta contraproducente que el Estado que es el garante de los Derechos Humanos en nuestro país y siendo uno de estos Derechos el de Salud, sea el mismo que la tolera.

Que implica entonces, que los usuarios no solo se ven susceptibles a desmejorar en su salud a la merced de las enfermedades no tratadas, sino una afectación a la economía de los usuarios, son una diversidad de factores los que hacen posible esta afirmación, si un usuario no es debidamente atendido, hay que preguntarnos en primer lugar cómo llegó a las instalaciones donde espera se le brinde la atención debida, cada consulta suspendida representa un desplazamiento en vano por parte de los usuarios, actividad que lógicamente le genera un gasto, gasto que es inspirado en la necesidad de atención médica, la cual no es brindada, y como repercusión y consecuencia los usuarios se ven obligados en el mejor de los casos a auto abastecer su necesidad, ya sea comprando los medicamentos o pasando consulta en las clínicas privadas.

Ahora bien, si pensamos en aquellas personas que no pueden solucionar su problema con las opciones mencionadas anteriormente, entonces es en ese punto donde todo lo planteado toma sentido.

### **3.3.2 Estado**

En la Constitución de la República de El Salvador, en el artículo uno inciso tercero en relación al artículo dos inciso primero y el artículo sesenta y cinco

inciso primero y el artículo sesenta y seis, en los cuales en síntesis establecen que el Estado es el obligado a prestar el servicio de la salud y la conservación y restablecimiento de los mismos; en consecuencia, la postura que el Estado tome en una situación en la que el servicio de salud pública se suspenda, puede repercutir en gran manera en las consecuencias económicas del mismo.

Al visualizar al Estado salvadoreño como el ente que se encuentra en medio de dos polos totalmente opuestos, por un lado tenemos a los usuarios y por el otro a un grupo de personas que han sido delegadas por éste para satisfacer una necesidad básica (brindar el acceso a la salud pública, tal como lo estipula nuestra constitución en el artículo 65), la cual sería la prestación a la salud pública ; en primer término, todos los empleados del sector público generan un gasto para el Estado mismo que es retribuido con el trabajo que estos desempeñan, primer aspecto que nos indica que sí existe una consecuencia económica, la remuneración presupone la prestación de un servicio y al no prestarse este servicio el Estado estaría pagando un recurso humano que no está utilizando; veámoslo ahora desde otro punto, si un usuario se presenta a un establecimiento de salud pública con el afán de aliviar su mal y no recibe la atención debida y la situación se agrava, es decir, que si el usuario espera a que la prestación del servicio se restaure y su situación física varía, ello representa un gasto superior para el Estado ya que si la enfermedad es más grave la atención será mayor, el tratamiento será diferente, y los medicamentos serán costosos, porque una enfermedad puede repercutir en otra, lo cual le generaría más gasto al Estado.

Como ejemplo de lo anterior se encuentra la Inmunodeficiencia Primaria: siendo aquellas enfermedades congénitas que se expresan por la disminución de las defensas del cuerpo, estas necesitan un tratamiento , el

cual si se interrumpe sobreviene en el paciente cualquier tipo de enfermedades por la vulnerabilidad en la que este se encuentra, en ese caso el hospital ya no se limitará a brindar la atención requerida para aumentar las defensas, ahora se le aúna el hecho de combatir la enfermedad contraída en virtud de la primera.<sup>138</sup>

### **3.4. Enumeración de los servicios considerados esenciales según legislación nacional e internacional**

La atribución a un servicio de la condición de esencial se debe efectuar tomando como principal referencia la naturaleza de los intereses que resulten satisfechos con la prestación de éste, de igual forma deben considerarse los factores particulares de cada país ya que solo luego de un detallado y minucioso estudio de las circunstancias de cada país podría determinarse en cada Estado cuáles servicios pueden estar revestidos de la connotación de “esenciales”.

La OIT como máxima organismo referente al ámbito laboral se ha pronunciado sobre el término de “servicios esenciales”, a lo cual ha manifestado que aparte de lo manifestado en el párrafo anterior, debe considerarse si con la interrupción de la prestación del servicio se podría ocasionar daños a la VIDA, SALUD y seguridad. También tal organización ha manifestado que existen ciertos servicios que no son considerados esenciales pero que en el caso de existir una huelga la cual sea prolongada, y que la duración ponga en peligro la vida salud o seguridad, serán catalogados como esenciales.<sup>139</sup>

---

<sup>138</sup> Entrevista realizada a: María Elena Santamaría Cabrera, Doctora- cirujano pediatra, fecha: 05 de febrero de 2016.

<sup>139</sup> De Freitas y Torres, "La huelga en los servicios esenciales: perspectiva de la OIT y del régimen jurídico laboral venezolano." 14-16.

En cuanto a los servicios esenciales en nuestro país, como se ha expuesto en otros capítulos, en el art. 515 inciso 2ª se expresa que serán considerados esenciales aquellos servicios cuya interrupción ponga en peligro o amenace en poner en peligro la vida, la seguridad, la salud o las condiciones normales de existencia de toda o parte de la población.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), son considerados servicios esenciales por excelencia:

- a) las actividades desarrolladas por el sector hospitalario
- b) los servicios de electricidad
- c) los servicios de abastecimiento de agua
- d) los servicios telefónicos
- e) control de tráfico aéreo

A pesar de la anterior numeración taxativa dada por la OIT, este mismo organismo<sup>140</sup> y los diferentes autores que se refieren al tema estipulan que es imposible pretender hacer un listado definitivo de los servicios que se consideran como esenciales, ya que es indispensable tener en cuenta la circunstancia de cada país para catalogar un servicio como esencial<sup>141</sup>; y es en base a lo anterior que en nuestro ordenamiento jurídico, a pesar que existe una definición de lo que son los servicios esenciales, no se ha estipulado taxativamente cuáles son considerados servicios esenciales y cuáles no.

En base a lo antes expuesto, se puede afirmar que conforme a lo establecido en el art. 515 del Código de Trabajo y considerando que el hecho

---

<sup>140</sup> De Freitas y Torres, "La huelga en los servicios esenciales: perspectiva de la OIT y del régimen jurídico laboral venezolano." 15.

<sup>141</sup> Víctor Julio Díaz Daza "El derecho de huelga y los servicios esenciales", en *Derecho*, ejemplar 6, Colombia, Enero (1996), 102-27.

que se deje de prestar el servicio de salud pública por los hospitales nacionales Rosales y Nacional de la Mujer, puede llegar a causar daños en la salud de toda o parte de la población y según lo expuesto por la OIT, se puede llegar a la conclusión que la prestación del servicio de salud pública es un servicio esencial y por ende es prohibido que se realicen huelgas que afectan la prestación de tal servicio, lo anterior conforme a lo establecido en los art.48 y 221 de la Constitución de la República y 551 inciso 2° y 3°, 553 literal a) y c) del Código de Trabajo, y a la característica primordial y distintiva de todo servicio público esencial, las cuales es: la continuidad en la prestación del servicio público.

### **3.5. Papel que toma el Estado frente a la afectación que sufren los usuarios por la realización de huelgas totales o parciales por parte de los trabajadores públicos del sector salud.**

Desde el punto de vista ideal este cumple un papel de represor para los huelguistas en base art. 48 y 221 de la Constitución ya que el Estado les prohíbe realizar huelgas en primer lugar por ser empleados públicos y en segundo lugar porque al ser empleados de los hospitales nacionales y prestar un servicio esencial les está prohibida tal actividad, ya que la realización de huelga en el sector salud pública es un tipo de conducta que se considera lesiva para el correcto funcionamiento del Estado, pero en la realidad el Estado salvadoreño no cumple a cabalidad con ese papel represor, ya que toma una posición pasiva en la mayoría de los casos, en ocasiones como mero espectador de estas actividades. Pues las mismas son originadas por la falta de los medios necesarios para brindar una mejor prestación del servicio de salud pública.

A pesar de ser el Estado el garante de brindar y velar por la satisfacción de las necesidades básicas de los salvadoreños, se encuentra en una

encrucijada ya que debe procurar la salud de los usuarios y al mismo tiempo satisfacer las necesidades de los empleados que se encuentran en un paro de labores y buscar la manera de solucionar sus exigencias.

### **3.6. Medidas que utilizan los sindicatos para la obtención de sus fines**

#### **3.6.1. Métodos pacíficos**

Como ya se expuso en el primer capítulo de este trabajo, los mecanismos de negociación colectiva también denominados “métodos de solución pacífica de conflictos”<sup>142</sup> surgen para tratar de poner fin a las controversias, choques, colisiones o tensiones que separa a dos personas o grupos que mantienen diferencias de criterio en cuanto a determinadas cuestiones.

Se denomina “métodos de solución pacífica de conflictos” al conjunto de procedimientos y recursos técnicos que tienen por objeto lograr una solución a la diferencia de criterios existente entre las partes, tratando de evitar que las partes adopten medidas catalogadas por algunos autores como coercitivas o de presión siendo estas medidas, en el caso de los trabajadores, el ejercicio de la huelga; y en el caso de los patronos, la posible realización de despidos, basándose en la ilegalidad de la huelga.<sup>143</sup>

Entre los métodos de solución pacífica de conflictos, según la doctrina, tenemos:

- a) La conciliación
- b) La mediación
- c) El arbitraje
- d) La solución jurisdiccional

---

<sup>142</sup> Alberto Raúl Najún Zarazaga, *Manual de Derecho de Trabajo individual, colectivo y de seguridad y previsión social*, 2°ed. (La Ley, FEDYE, Fondo Editorial de Derecho y Economía, Bueno Aires, Argentina, 2007), 265.

<sup>143</sup> Julián Arturo de Diego, *Manual de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, 6ª ed. (Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2004), 776.

Cabe mencionar que aparte de los mecanismos de negociación colectiva estipulados por la doctrina, nuestra legislación, tanto en el Código de Trabajo como en la Ley de Servicio Civil, establecen el “Trato Directo” como uno más de dichos mecanismos.

Previo a exponer lo referente a cada uno de los mecanismos de negociaciones colectivas mencionadas, debe indicarse que, según nuestra legislación nacional, los conflictos colectivos de trabajo se dividen en dos clases según su naturaleza:

a) jurídicos o de Derecho: se originan a consecuencia del incumplimiento o interpretación de un contrato colectivo de trabajo, conforme art. 120 de la Ley de Servicio Civil y art. 481 del Código de Trabajo

b) económicos o de intereses: surgen a partir del desequilibrio de intereses colectivos económicos entre trabajadores y patronos, o por la defensa de intereses profesionales comunes conforme art. 469 del Código de Trabajo; pero basándonos en el tema de investigación para el caso de los empleados del sector salud pública deberá entenderse por tal clase de conflictos, a aquellos que se originen de la negociación de las condiciones generales y especiales de la prestación del servicio “salud pública” de parte de los servidores públicos para con la institución de la que dependan, Art.122 de la Ley de Servicio Civil.<sup>144</sup>

Al consistir la presente investigación en cómo el ejercicio o realización de huelgas afecta la forma de prestar el servicio público de salud, y en base al art. 123 de la Ley de Servicio Civil, puede afirmarse que en un conflicto colectivo donde una de las partes son empleados públicos de la red

---

<sup>144</sup> Código de Trabajo (El Salvador, Asamblea Legislativa, D.L.Nº15, del 22 de junio de 1974 D.O.Nº239, Tomo Nº325, del 23 de diciembre de 1974)

hospitalaria nacional, solo podrán ser considerados partes en un conflicto colectivo: el sindicato mayoritario del hospital y la institución pública para la cual laboran.<sup>145</sup>

En cuanto a las medidas de solución para los conflictos colectivos de carácter económicos o de intereses, según la Ley de Servicio Civil son:

### **3.6.1.1 Trato directo**

Da inicio con una solicitud denominada “Pliego de Peticiones”, la cual debe de dirigirse al Tribunal de Servicio Civil, cuando se trate de la celebración o revisión de un contrato colectivo de trabajo del sector público (hospitales nacionales), con esta etapa se busca que la parte a la que se dirige la solicitud se reúna con la parte solicitante para estipular el lugar, día y hora en que se llevarán a cabo las sesiones, en el caso que las partes no se pusieren de acuerdo, se hará saber al Tribunal de Servicio Civil por cualquiera de las partes el cual determinará el lugar, día y hora en que se realizarán las sesiones para llegar a un arreglo.

Si las partes llegaren a un acuerdo, éste se someterá a la aprobación de la asamblea sindical y del Ministerio de Hacienda, y de ser aprobado será firmado por las partes, quedando concluido el conflicto.

Pero si el acuerdo no fuere aprobado por las dos instituciones antes mencionadas y el acuerdo fuere parcial, se hará constar en acta los puntos en los que existió acuerdo y en los que no, e inmediatamente cualquiera de las partes podrá solicitar al Tribunal de Servicio Civil que inicie la etapa de conciliación.<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> Ley de Servicio Civil (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, DECRETO N° 507, del 24 de noviembre de 1961 D. Oficial 239, Tomo: 193. Del 27 de diciembre de 1961)

<sup>146</sup> Ley de Servicio Civil de El Salvador.

La duración de esta etapa conforme art. 137 inciso 6° no podrá ser mayor a 20 días hábiles, excepto que las partes acuerden su prórroga.

Cuando exista negativa a la solicitud presentada al Tribunal de Servicio Civil, se deberá exponer en qué motivos funda su negativa al peticionario dentro del término de 10 días siguientes al de recibida la solicitud; si tal negativa se funda en la falta de titularidad del solicitante o en cualquier otra causa, el Tribunal de Servicio Civil, previo a dar inicio a la etapa de conciliación, mandará a oír a la parte peticionaria por el término de 3 días; transcurrido dicho tiempo, el Tribunal de Servicio Civil abrirá a prueba por 3 días y posteriormente dicha institución deberá emitir una resolución en el término de 2 días, en la cual determinará si la negativa a realizar las reuniones tuvieron lugar o no, y en caso éstas tuvieron lugar, el conflicto se dará por terminado, con el trato directo.<sup>147</sup>

### **3.6.1.2. La conciliación**

Etimológicamente la palabra “conciliación” proviene de *concilium*, que significa reunión; por lo cual conciliación, según la doctrina, debe entenderse como “la aproximación de quienes se encuentran separados”.<sup>148</sup> Es considerada como “un medio de aproximación de dos partes en conflicto, con la intervención de un tercero ajeno al mismo, que tiene por función avenirlas, y procurar que las partes conflictuadas alcancen un acuerdo razonable a modo de evitar que éstas apliquen las medidas de fuerza.” La función del tercero que participa en la conciliación es facilitar, propiciar y dirigir una reunión entre las partes en conflicto, con la intención que dicho encuentro de

---

<sup>147</sup> *Ibíd.*

<sup>148</sup> Najún Zarazaga, *Manual de Derecho de Trabajo individual, colectivo y de seguridad y previsión social*, 267-268.

origen a un dialogo entre las partes y mediante éste llegar a un acuerdo.<sup>149</sup>

La acción conciliatoria puede darse o tener origen mediante dos formas:

- 1) Mediante un acuerdo preexistente, que prevea su práctica a partir de cualquier etapa de diferencia
- 2) A requerimiento de cualquiera de las partes involucradas.<sup>150</sup>

En cuanto a esta figura, la doctrina establece que existen dos clases de conciliación, la conciliación voluntaria y la obligatoria; considerando que la conciliación es voluntaria cuando ésta se inicia u origina por la decisión y el deseo de las partes de tratar de poner fin al conflicto, mientras que es considerada obligatoria cuando por efecto de un mandato de una determinada ley las partes deben someterse al procedimiento a fin de llegar a un acuerdo que ponga fin a sus diferencias.<sup>151</sup>

En El Salvador esta etapa, al igual que la de “Trato Directo”, inicia con una solicitud, la cual debe ir dirigida al Presidente del Tribunal de Servicio Civil, el cual podrá nombrar a un conciliador en caso que él no quisiere intervenir como tal, el cual, 48 horas después de recibir tal solicitud, deberá citar a las partes para acordar los días y horas en que se celebrarán las reuniones de conciliación y en caso que las partes no se pusieren de acuerdo será el Tribunal de Servicio Civil, quien señalará los días y las horas en que se realizarán las reuniones, las cuales, conforme al art. 142, de la Ley de Servicio Civil, no podrá exceder de 30 días hábiles, los cuales se contarán a partir de la primera reunión.

---

<sup>149</sup> Julián Arturo de Diego, *Manual de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, 6ª ed. (Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2004), 776.

<sup>150</sup> Najún Zarazaga, *Manual de Derecho de Trabajo individual, colectivo y de seguridad y previsión social*, 268.

<sup>151</sup> Julián Arturo de Diego, *Manual de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, 776.

Las reuniones serán presididas por el conciliador, quien moderará el comportamiento de las partes y podrá proponer soluciones para poner fin al conflicto, las cuales deben ser equitativas, y en caso de llegar a un arreglo se necesitará la aprobación de la asamblea sindical, del titular de la institución pública de salud y del Ministerio de Hacienda, conforme art.139, 119 y 141 de la Ley de Servicio Civil. Homologadas las soluciones por las entidades antes mencionadas, el conciliador deberá devolver las diligencias al Presidente del Tribunal de Servicio Civil, el cual deberá dictar una resolución declarando que ha finalizado la etapa conciliatoria, la cual se deberá hacer del conocimiento de las partes.

Según la legislación salvadoreña, existen dos causas por las cuales se podría terminar anticipadamente la etapa de conciliación y estas son: 1) cuando una de las partes manifieste que no está dispuesta a conciliar y 2) cuando una de las partes deje de concurrir a dos reuniones conciliatorias;<sup>152</sup> cuando se de alguna de las anteriores situaciones se deberá levantar acta por el conciliador, considerando el motivo de la terminación anticipada de la etapa de conciliación.

El hecho que la conciliación sea considerada una etapa a seguir para dar solución a un conflicto laboral, no significa que siempre las partes tengan que llegar a un acuerdo, este procedimiento podría fracasar, y en esta situación las partes podrán hacer uso de la siguiente etapa según la doctrina y nuestra legislación, para tratar de dar solución al conflicto colectivo de carácter económico o de intereses, siendo tal etapa el arbitraje.

---

<sup>152</sup> Ley de Servicio Civil (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, DECRETO N° 507, del 24 de noviembre de 1961 D. Oficial 239, Tomo: 193. Del 27 de diciembre de 1961 reformada por D.L.N°10 el 20 de mayo de 2009 y publicada en el D.O.N°94, tomo 383 el 25 de mayo de 2009)

### **3.6.1.3. La mediación**

Aunque ésta no se encuentra regulada en nuestra legislación, es considerada por muchos autores un medio más de solución pacífica de los conflictos colectivos; esta según la doctrina es una forma especialmente intensa de conciliación, ya que el mediador no se limita por lo general a escuchar a las partes, sino que puede exigir de ellas datos e informes y formular propuestas según su criterio, puede decirse que el conciliador actúa como un verdadero árbitro, con la diferencia que sus propuestas no se convierten en un laudo de carácter obligatorio.<sup>153</sup> Este método es usualmente muy usado en los conflictos internacionales.<sup>154</sup>

### **3.6.1.4. El arbitraje**

Es el procedimiento que tiene por finalidad la decisión del conflicto por una persona u organismo, cuyo laudo una vez dictado, tiene que cumplirse obligatoriamente.<sup>155</sup> Otra definición bastante acertada de lo que debe entenderse por el procedimiento de arbitraje es: “aquel medio de resolución de conflictos a través de la designación de un árbitro, quien evaluando la postura y pruebas de las partes, emite un fallo arbitral al que las partes deben someterse, recurrible ante la justicia en casos especiales”.<sup>156</sup>

La doctrina establece que la diferencia entre la conciliación y el arbitraje radica en que la primera es el método por el cual se guía a las partes por medio de un conciliador para que encuentren la solución al conflicto; mientras que la segunda, suple el entendimiento a la buena disposición de las partes y reemplaza el acuerdo directo por la decisión del conflicto, que

---

<sup>153</sup> Rodolfo A. Napoli, *Manual de Derecho Sindical*, 1°ed. (ABELLEDO-PERROT, Buenos Aires, Argentina, 1962), 191.

<sup>154</sup> Najún Zarazaga, *Manual de Derecho de Trabajo individual, colectivo y de seguridad y previsión social*, 268.

<sup>155</sup> Napoli, *Manual de Derecho Sindical*, 191.

<sup>156</sup> De Diego. J., *Manual de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, 777.

proviene de un tercero,<sup>157</sup> este tercero remedia el conflicto mediante un pronunciamiento denominado “sentencia o laudo arbitral”.<sup>158</sup>

Cuando exista un conflicto entre los empleados de la red hospitalaria nacional y la institución para la cual laboran, y no se llegare a ninguna solución o existieren soluciones sobre determinados puntos tomadas en la etapa conciliatoria, se podrá iniciar la etapa del arbitraje. Para tal procedimiento se deberán nombrar, dentro de 72 horas de haberse sometido al arbitraje, un árbitro por cada una de las partes, para que los representen, lo cual deberá informarse al Presidente del Tribunal de Servicio Civil; y en caso que en dicho plazo no se hiciere nombramiento ya sea por una o ambas partes, el Tribunal de Servicio Civil lo hará; una vez designados tales árbitros el Tribunal de Servicio Civil los citará dentro de 48 horas para ser juramentados y para elegir un tercer árbitro, el cual será el Presidente del Tribunal de Arbitraje. La elección de tales árbitros podrá ser recusada dentro de las 48 horas siguientes a su nombramiento, cuando se presentaren algunos de los supuestos establecidos en los arts. 146, 147 y 149 de la Ley de Servicio Civil.<sup>159</sup>

Una vez juramentados los árbitros, el Presidente del Tribunal de Servicio Civil entregará al Presidente del Tribunal de Arbitraje todos los antecedentes, informe y diligencias obtenidos en la etapa conciliatoria, igualmente hará saber a éste que todas la autoridades y funcionarios estarán obligados a prestar auxilio, datos, del asunto que se trató, conforme a los Arts.157 de la Ley de Servicio Civil en relación con art.12 y 20 CPCM, sin perjuicio que

---

<sup>157</sup> Napoli, *Manual de Derecho Sindical*, 191.

<sup>158</sup> Najún Zarazaga, *Manual de Derecho de Trabajo individual, colectivo y de seguridad y previsión social*, 268.

<sup>159</sup> Ley de Servicio Civil (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, DECRETO N° 507, del 24 de noviembre de 1961 D. Oficial 239, Tomo: 193. Del 27 de diciembre de 1961 reformada por D.L.N°10 el 20 de mayo de 2009 y publicada en el D.O.N°94, tomo 383 el 25 de mayo de 2009)

estos puedan realizar las investigaciones que consideren necesarias (art.151 inc. 2º).<sup>160</sup>

Para que toda decisión tomada por el tribunal de árbitros sea considerada legal, ésta debe ser tomada con la asistencia de todos sus miembros y adoptadas por la mayoría de los votos, conforme al art.152 de la Ley de Servicio Civil<sup>161</sup>

Dentro de los 5 días hábiles siguientes a la toma de posesión del tribunal de arbitraje, y posteriormente de recibir todos los antecedentes del conflicto y de realizar investigaciones, señalará día y hora para oír a las partes en audiencia, en la cual se intentará por última vez llegar a un arreglo; en caso de existir un acuerdo en dicha audiencia se levantará acta y someterá a aprobación el acuerdo tomado a la asamblea del sindicato, a la institución pública de salud pertinente y aprobado por ambas partes será firmada por las mismas y será sometida a aprobación del Ministerio de Hacienda y posteriormente se iniciarán los trámites para la inscripción en el correspondiente registro, con lo cual queda concluido el conflicto.<sup>162</sup>

Pero cuando en la audiencia señalada por el tribunal de arbitraje, no se llegare a ningún acuerdo de las partes, dicho tribunal, deberá examinar los antecedentes del conflicto recaudados en la etapa de conciliación y todo aquel elemento probatorio que haya recaudado por medio de la investigación ordenada, y deberá dictar fallo dentro de 30 días hábiles contados a partir de la fecha de integración de dicho tribunal, dicho fallo será conocido por LAUDO ARBITRAL el cual deberá firmarse por cada uno de los miembros, y en caso de negativa de uno de ellos, se hará mención de tal circunstancia y,

---

<sup>160</sup> *Ibíd.*

<sup>161</sup> Ley de Servicio Civil (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, DECRETO N° 507, del 24 de noviembre de 1961 D. Oficial 239, Tomo: 193. Del 27 de diciembre de 1961)

<sup>162</sup> *Ibíd.*

conforme art.154 de la Ley de Servicio Civil, el laudo arbitral tendrá el mismo efecto como si hubiera sido firmado por todos.<sup>163</sup>

Con el laudo arbitral se pone fin al conflicto colectivo existente y tendrá el carácter de contrato colectivo de trabajo, debiendo inscribirse en el registro correspondiente y tendrá una vigencia de 3 años a partir de su inscripción; este laudo arbitral deberá ser notificado a las partes y no admitirá recurso alguno, conforme Arts. 155 y 156 de la Ley de Servicio Civil.<sup>164</sup>

### **3.6.1.5. Solución por vía judicial**

En el ordenamiento jurídico de El Salvador, en materia laboral, se conocen dos tipos de conflictos colectivos. En este trabajo de investigación, toman importancia los conflictos colectivos de carácter económicos o de intereses. En ese punto de ideas y valorando que entre los sujetos activos de la problemática planteada encontramos a los empleados públicos de la red hospitalaria nacional, y recordando que en nuestra legislación existe en materia laboral una ley para el sector privado y otra para el sector público, siendo estas el Código de Trabajo y la Ley de Servicio Civil respetivamente, se expondrá la solución por vía judicial para cesar la huelga.

Como ya se mencionó en el párrafo anterior, en nuestra legislación, tanto el Código de Trabajo como la Ley de Servicio Civil, se establecen cuáles serán las etapas bajo las cuales se deberán de desarrollar los conflictos colectivos de carácter económico, los cuales se originan por el desequilibrio de intereses; pero las etapas reconocidas para la solución de tales conflictos no son las mismas para el sector privado y para el público.

---

<sup>163</sup> *Ibíd.*

<sup>164</sup> Ley de Servicio Civil (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, DECRETO N° 507, del 24 de noviembre de 1961 D. Oficial 239, Tomo: 193. Del 27 de diciembre de 1961)

Según la Ley de Servicio Civil, en el artículo 129, para la solución de los conflictos colectivos de carácter económicos o de intereses, se desarrollarán las etapas de: trato directo, conciliación y arbitraje, no incluyéndose la huelga, pues ésta les está prohibida por mandato constitucional,<sup>165</sup> y es en base a dicha prohibición constitucional que cuando existe la realización de una huelga en hospitales nacionales, ésta será declarada ilegal, porque tal actividad les está prohibida conforme a los artículos 221 y 48 de la Constitución.

Referente a las etapas que se deben de desarrollar para la solución de un conflicto colectivo de carácter económico o de intereses, en el Código de Trabajo encontramos las siguientes: trato directo, conciliación, arbitraje y la huelga. En el sector privado se incluye la huelga puesto que no existe una prohibición taxativa que prohíba el ejercicio de la huelga a este sector, salvo que a pesar de ser sector privado prestaren servicios esenciales.

Es importante mencionar que la solución por vía judicial es una herramienta que otorga el Estado a las partes en conflicto, para ser utilizada en caso que éstas no llegaren a un arreglo por medio de las etapas que se deben de seguir en el caso de existir un conflicto colectivo económico o de intereses y que además los trabajadores decidieren realizar una huelga para tratar de conseguir sus objetivos.

En el caso que los empleados públicos de hospitales nacionales realizaran una huelga, la cual no cesan porque no se cumplen sus exigencias, el titular

---

<sup>165</sup> Constitución de la República de El Salvador (Asamblea Legislativa de El Salvador 1983). Art. 221: *Se prohíbe la huelga de los trabajadores públicos y municipales, lo mismo que el abandono colectivo de sus cargos.* Art. 48 inciso 1º: *Se reconoce el derecho de los patronos al paro y el de los trabajadores a la huelga, salvo en los servicios públicos esenciales determinados por la ley.*

del hospital en el cual se está llevando a cabo, puede ir a solicitar la declaratoria de ilegalidad de tal actividad, y en dicha resolución de declaratoria de ilegalidad de la huelga se ordenará se vuelva a las labores, lo cual deberán cumplir los trabajadores o, en caso contrario, el patrono podrá despedirlos, siguiendo el correspondiente procedimiento administrativo disciplinario.

La declaratorio de ilegalidad de una huelga en el sector público se fundamenta en que tal actividad está prohibida por mandato constitucional, conforme al art 221 de la Constitución, pero en el caso que se solicitare la declaratoria de ilegalidad de una huelga que se está llevando a cabo en un hospital público, también se toma en consideración los siguientes artículos: 48 inciso 1ª de la constitución en relación con art. 547, 553 literal a) del Código de Trabajo.

Cabe aclarar que cuando se solicita la decretoria de ilegalidad de una huelga en el sector privado, se toman en consideración otras circunstancias y éstas conforme al art. 553 del Código de Trabajo son: que la huelga no cumpla con las finalidades establecidas en el art 528, cuando se trate de un servicio esencial, cuando no se hayan cumplido con las etapas de trato directo, conciliación, cuando no se limite a la suspensión pacifica de labores, cuando se realice antes o después del plazo señalado en el art. 530 Código de Trabajo, entre otras.

Un aspecto de suma importancia es ante qué órgano se debe de solicitar la declaratoria de ilegalidad o legalidad de una huelga. En el caso que se trate del sector privado, la respuesta se puede encontrar en el artículo 546 del Código de Trabajo, siendo competentes los Jueces de lo Laboral y los Jueces de Primera Instancia con jurisdicción en materia laboral.

En el caso del sector público, el órgano competente para conocer de la ilegalidad o legalidad de una huelga no se encuentra designado de forma expresa en la Ley de Servicio Civil, ya que en tal ley solo se estipuló el órgano competente para conocer de los conflictos de carácter jurídico, en el art.124 de la referida ley; siendo competentes para conocer esa clase de conflictos contra el Estado las cámaras de lo laboral de la ciudad de San Salvador y, en caso de los municipios, los jueces con competencia en materia laboral; mientras que en el caso de los conflictos colectivos económicos o de intereses no se dice nada respecto al órgano competente para conocer del procedimiento de calificación de una huelga; es decir, qué órgano será competente para declarar la ilegalidad de tal actividad en el sector público.

Con base en lo expuesto en el párrafo anterior, podría hablarse que el legislador no reguló lo referente al órgano competente para resolver sobre los conflictos colectivos de carácter económico o de intereses y en específico sobre el órgano competente para conocer sobre el procedimiento de calificación de la huelga de los empleados públicos, por lo cual podría llegarse a hablar que en cuanto a ese aspecto existe un tipo de vacío legal, puesto que tal situación no fue tomada en consideración por el legislador.

Sin embargo, en la práctica jurídica de El Salvador, cuando los empleados públicos deciden llevar a cabo huelgas, las instituciones nacionales en las cuales se realizan, pueden iniciar el procedimiento de calificación de la huelga en los Juzgados de lo Laboral y ante los Jueces de Primera Instancia con jurisdicción en lo laboral en base al art. 546 del Código de Trabajo; en vista que tal procedimiento no se encuentra regulado en la Ley de Servicio Civil, pues tal actividad le está prohibida a los empleados públicos por normativa constitucional, y por estar la huelga regulada en el Código de

Trabajo como la última etapa en caso de conflictos colectivos económicos o de intereses y además encontrarse regulado el procedimiento de calificación de la huelga, y tomando como punto de partida el principio de supletoriedad, es que los juzgados de lo laboral declaran la ilegalidad de las huelgas que llegan a su conocimiento y que son realizadas por empleados públicos.

Cuando se inicia el procedimiento de calificación de una huelga, la cual sea realizada por ejemplo en el Hospital Rosales, ésta será declarada ilegal por el Juzgado de lo Laboral de San Salvador, conforme a la normativa siguiente: 1) art. 221 y 48 inciso primero de la Constitución de la República de El Salvador, 2) art. 546, 533 literal a), 554, 555 del Código de Trabajo.<sup>166</sup>

Una vez declarada ilegal la huelga de hospitales nacionales por parte del juzgado de lo laboral o de los Juzgados con competencia en materia laboral, se prevendrá a los huelguistas que, en el plazo que el tribunal señale en la resolución de declaratorio de ilegalidad, vuelvan al desempeño de sus labores; en caso que no lo hicieren, el titular de la institución hospitalaria podrá iniciar el correspondiente informativo administrativo disciplinario, para separar de su cargo a los huelguistas.<sup>167</sup> Por otra parte cabe aclarar que en el supuesto ya se haya declarado la ilegalidad de una huelga que realizaren empleados de un hospital nacional como el Rosales, y se haya manifestado en la resolución de declaratoria de ilegalidad que deben los huelguistas

---

<sup>166</sup> Entrevista realizada a: Lic. Carlos Ramírez, quien desempeña el cargo de asistente del juez segundo de lo laboral de san salvador, El Salvador, fecha: 03 de marzo de dos mil dieciséis,

<sup>167</sup> Diana Arias, "Juzgado advierte a médicos del rosales de regresar a sus puestos o serán despedidos", La Prensa Gráfica, 18 de septiembre de 2014. El juzgado primero de lo laboral declaró ilegal la huelga que mantienen médicos del hospital rosales y les da un plazo de 24 horas para que regresen a sus puestos, de lo contrario serán sometidos a diferentes procesos sancionatorios. El representante del tribunal a cargo del proceso aseguró que de no reanudar las consultas, se tomaran medidas legales como descuentos por horas no trabajadas e incluso despidos a quienes insistan en participar en la huelga.

volver a sus labores, y éstos no lo hicieren, podrían los huelguista caer en la comisión de un delito como es el caso de desobediencia a mandato judicial tipificado en el art. 313 del Código Penal.

### **3.6.2. La huelga**

Los Sindicalistas, en la búsqueda de cumplir sus objetivos y luego de haber hecho uso de los mecanismos de negociación colectiva o métodos pacíficos de solución de conflictos, sin que éstos arrojaran aspectos positivos a sus demandas, en la práctica éstos hacen uso de la mayor medida de presión que poseen los sindicatos para hacer que los patronos presten atención a sus peticiones, esta medida es el ejercicio de la huelga.

Es importante aclarar que la realización de huelga solo le está permitida al sector privado, siempre y cuando ese sector no verse su actividad laboral en la prestación de un servicio esencial, como es el caso, de la salud.

Ya que hay que recordar que la huelga para los empleados públicos está prohibida tal como lo estipula el artículo 221 de nuestra Constitución; asimismo hay que recordar que según el tema de estudio toma mucha importancia la prohibición al ejercicio de la huelga consagrada en el art. 48 inciso 1ª de la Constitución salvadoreña, el cual expone que no tienen derecho a huelga los que presten servicios esenciales y siendo uno de estos la SALUD, es que en el presente trabajo de investigación afirmamos que los empleados de hospitales nacionales sindicalizados no pueden realizar huelgas o los denominados paros técnicos-administrativos.

#### **3.6.2.1. Origen**

Cuando se hace referencia al origen de la huelga, se pretende hacer alusión a todas aquellas causas que originan que los trabajadores lleven a cabo el

ejercicio de la huelga, esas causas se reducen a la insatisfacción por parte de los trabajadores sobre determinadas circunstancias a las cuales se enfrentan en el diario desarrollo de sus actividades.

Entre las principales causas por la cuales los trabajadores realizan huelgas son las siguientes:

- a) Bajos salarios
- b) Mejores prestaciones laborales
- c) Por uso de prepotencia o mal trato por parte de los patronos hacia los trabajadores<sup>168</sup>
- d) Compra de nueva maquinaria más avanzada y en mejor estado, esta causa es vista generalmente en los paros administrativos que realizan en el red hospitalario nacional.

### **3.6.2.2. Finalidad**

Al realizar paro en las labores de trabajo lo que se pretende es hacer presión a los patronos para que estos estudien las peticiones que ellos plantean y puedan ser aprobadas.

Según la jurisprudencia la finalidad de la huelga al utilizarla como medio de acción que permite a los trabajadores ejercer presiones para lograr que su cumplan sus peticiones, es interrumpir las prestación de sus servicios o fuerza laboral temporalmente, con arreglo a diversas modalidades con lo cual se trata de ocasionar un costo al empleador para inducirlo a hacer concesiones.<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> De Diego. J., *Manual de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, 778-779.

<sup>169</sup> Ena Lilian Nuñez Mancía, *Jurisprudencia Laboral: Sentencias de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador*, (Departamento de Ciencias Jurídicas UCA, San Salvador, El Salvador, 2008), 50.

En el caso del sector salud pública para realizar presión a la institución dentro de la cual laboran, la acción que realizan no la denominan “huelga” puesto que conocen que el ejercicio de esta les está prohibido por mandato constitucional conforme a los art. 221; sin embargo, cuando los empleados de un hospital nacional desean hacer sus peticiones ellos llevan a cabo los llamados “paros técnicos-administrativos”, los cuales consisten según ellos en la paralización de las consultas externas; es decir, que dejan de atender a todas aquellas personas a las cuales se les ha programado la consulta y que se abocan al hospital en el día en que se lleve a cabo el “paro administrativo”, tal para administrativo no afecta de una forma total en la prestación del servicio salud pública según sindicalistas de salud, ya que a las personas que se encuentran ingresadas en los hospitales, se les sigue prestando la atención hospitalaria con una salvedad que un para técnico o administrativo podría llegar en un determinado a desmejorar en mayor o menor medida la prestación del servicio salud a las personas internas en el hospital.

Los llamados “paros administrativos o técnicos” desde nuestro punto de vista, es una denominación adoptada por los empleados públicos de la red hospitalaria nacional para poder realizar una especie de huelgas aunque estas sean de forma parcial, puesto que hay que recordar que tal como se manifiesta en la sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, del 11 de julio de 2006, Casación Ref.43-C-2006<sup>170</sup> para considerar que se está en presencia de la realización de una huelga basta con identificar que exista una afectación en el normal desarrollo de las labores; es decir, que no en todas las huelgas debe de paralizarse totalmente la actividad laboral, que para el caso de los empleados de los hospitales nacionales sería la prestación del servicio de salud pública, sino que puede

---

<sup>170</sup> *Ibíd.*

darse el caso que la afectación en la prestación del servicio salud sea de forma parcializada, lo cual es lo que ocurre cuando se realizan los llamados “paros técnicos-administrativos”, puesto que no se deja de prestar en un 100% el servicio salud a los pacientes internos, pero la prestación de tal servicio se afecta de forma directa en todos aquellos usuarios que llegan a los hospitales a pasar consultas externas pues no son atendidos.<sup>171</sup>

A pesar que En Salvador, es reconocido el derecho de huelga que poseen los trabajadores (art. 48 Constitución de la República), tal derecho es negado a los trabajadores públicos tal como lo ha expresado la jurisprudencia constitucional al exponer “cuando se trata de los trabajadores del sector público, la situación debe ser analizada con detenimiento, pues la relación laboral de estos está fundada en la prestación de un servicio de interés general y no particular; además la misma situación de prestar servicios al Estado o a cualquier ente descentralizado, la naturaleza de dicha prestación de servicio personal y la calidad del ente para el cual despliega su fuerza laboral, hace improcedente que exista un derecho de huelga para tales trabajadores, ya que de concedérseles, implicaría que la función estatal se viera afectada cada vez que los servidores publicas decidieran ir a huelga, y con ello el entorpecimiento de aquellos funciones de intereses general, de igual forma la jurisprudencia constitucional ha expuesto que la prohibición al ejercicio de la huelga por parte de los empleados públicos se extiende a toda aquella persona que se encuentre vinculado por un contrato de trabajo con el Estado o cualquier ente público ”<sup>172</sup>

---

<sup>171</sup> Gabriela Melara con reportes de Jonatan Funes, “Unas 700 consultas suspendidas por paro en H. rosale”, La Prensa Gráfica, 10 de septiembre de 2014, Los sindicalistas del hospital nacional rosales, llevan dos día en reducción de labores, y que dicha actividad ha provocado la pérdida de más de 800 consultas en un solo día. Para ayer habían 1,500 consultas programadas de las cuales se perdieron casi la mitad.

<sup>172</sup> Tribunal de Servicio Civil, ¿Quiénes somos?, Misión y Visión del Tribunal de Servicio Civil, disponible en: <http://tsc.gob.sv/index.php/quienesomos>, sitio visitado el 29 de enero de 2016.

### **3.7. Tribunal de Servicio Civil**

#### **3.7.1. Finalidad**

Luego de haber expuesto los puntos de vista en cuanto a la legalidad o ilegalidad del ejercicio de huelga por parte de los empleados públicos, específicamente los del sector salud pública, es procedente hablar de la institución competente para resolver los conflictos colectivos que se presenten entre los empleados públicos y el Estado o administración pública.

En materia laboral existen dos instituciones a las cuales les compete resolver toda clase de diferencia o conflicto que surja entre los trabajadores y el empleador, y la competencia de cada uno dependerá del sector para el cual labora el trabajador de la institución donde se origina el conflicto, estas instituciones son el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el Tribunal de Servicio Civil.

El Tribunal de Servicio Civil es la institución encargada de garantizar la eficiencia de la Administración pública y Municipal, la protección y estabilidad de los servidores del Estado en beneficio del interés público, armonizando las relaciones laborales y promover al servicio público.

Conforme al art.6 de la Ley de Servicio Civil el Tribunal de servicio Civil es uno de los organismos competentes para la aplicación de la referida ley, el nombre de esta ley “Servicio Civil” viene dado para hacer una distinción clara de dos clases de servidores del Estado, que son los servidores civiles y los servidores militares, ya que los últimos<sup>173</sup> tienen sus propias normas que los rigen.

---

<sup>173</sup> Ciro Antonio Herera, “Análisis críticos y Jurisprudencia de la Ley de Servicio Civil” (tesis para optar al grado de Dr. en Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, , San Salvador, El Salvador, 1998), 89.

En cuanto al Tribunal de Servicio Civil la Sala de lo Contencioso Administrativo a establecido que conforme al art. 2 y 6 de la Ley de Servicio Civil, el ámbito de competencia de dicho tribunal se circunscribe a los servidores públicos de las instituciones públicas<sup>174</sup>, aclarando que cuando se refiera a funcionario o empleado público se está refiriendo a los servidores públicos o trabajadores dejando fuera las instituciones públicas descentralizadas.<sup>175</sup>

---

<sup>174</sup> Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I Cap. XV, 8° ed. (Buenos Aires, Argentina, 2003), 20-30.

<sup>175</sup> Sentencia Definitiva, Referencia N°30-2012, (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 20114).

## **CAPITULO IV**

### **DERECHO INTERNACIONAL Y EXTRANJERO RELATIVO AL DERECHO DE HUELGA POR PARTE DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL SECTOR SALUD.**

En este capítulo se aborda la legislación extranjera de tres países, los cuales son: España, Chile y México, con el objetivo de hacer una comparativa de las normativas de estos países y saber cómo es regulado el ejercicio de la huelga de los empleados del sector salud pública en ellos y poder hacer un análisis de acuerdo al estudio de la normativa de la legislación salvadoreña referente al tema, para verificar si existe similitud, un mayor desarrollo o un subdesarrollo en las normas de estos países en relación a la legislación de El Salvador, e incluso determinar si la legislación es una de las más completas en el tema.

Dentro del capítulo, además del estudio y comparativa de la norma, haremos énfasis en tratados y convenios internacionales relativos al derecho y al ejercicio de la huelga, así como también los tratados en materia de salud.

#### **4.1. Derecho comparado del ejercicio de la huelga en el servicio a la salud.**

En este apartado se realizará una breve investigación sobre la normativa jurídica de algunos de los países que se consideran, según la doctrina jurídica, unos de los más influyentes y guías en la normativa de nuestro país; dicha investigación versará en los temas siguientes: sindicalización (derechos y deberes), ejercicio de la huelga, en el sentido de si ésta es prohibida total o parcialmente a los empleados públicos y a los empleados del sector salud pública; haciendo de dichos temas un análisis y un estudio

comparativo de las normativas para al poder al final sacar conclusiones de aquellas normas que se asemejan a las de nuestro país, de lo que nos hace falta o en todo caso de ver si estamos bien conforme a la leyes existentes en nuestro país referentes a los temas antes expuestos.

## Chile

En la República de Chile existe el derecho de sindicalizarse el cual se encuentra regulado en la Constitución<sup>176</sup> en su artículo 19 N<sup>o</sup>19, el cual expone: *El derecho de sindicarse en los casos y forma que señale la ley. La afiliación sindical será siempre voluntaria. Las organizaciones sindicales gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de registrar sus estatutos y actas constitutivas en la forma y condiciones que determine la ley. La ley contemplará los mecanismos que aseguren la autonomía de estas organizaciones. Las organizaciones sindicales no podrán intervenir en actividades político partidista*<sup>177</sup>. Con el anterior artículo puede observarse que en Chile está reconocido el derecho de formar sindicatos, aunque no se establezca en dicho ordinal si este derecho pertenece a trabajadores públicos y privados de forma expresa; pero al hacer un análisis integrado de la legislación chilena, puede decirse que tal derecho corresponde a ambos sectores, puesto que en el artículo 212 del Código chileno<sup>178</sup> se establece de forma clara que podrán constituir sindicatos **los trabajadores del sector privado y de las empresas del estado**.<sup>179</sup>

Igualmente, la regulación de la formación y actividades de los sindicatos está

---

<sup>176</sup> Constitución Política de la República de Chile (Decreto Supremo número 100, del 8 de agosto de 1980, reformada el 17 de septiembre de 2005, última versión el 16 de noviembre de 2015).

<sup>177</sup> Constitución Política de la República de Chile.

<sup>178</sup> Art. 212 Código de Trabajo Chileno: *Reconócese a los trabajadores del sector privado y de las empresas del Estado, cualquiera sea su naturaleza jurídica, el derecho de constituir, sin autorización previa, las organizaciones sindicales que estimen convenientes, con la sola condición de sujetarse a la ley y a los estatutos de las mismas.*

<sup>179</sup> Constitución Política de la República de Chile.

regulada en el Código de Trabajo y en el Estatuto Administrativo, su contenido abarca el ingreso, los deberes, los derechos, la responsabilidad y la cesación de funciones de los empleados públicos, lo cual es igualmente regulado en nuestro ordenamiento jurídico, la libertad sindical tiene su asidero constitucional en el art. 47 tanto para el sector privado y público al igual que en la Constitución chilena, asimismo el derecho de sindicalizarse en nuestra legislación está regulado por el Código de Trabajo y la Ley de Servicio Civil.

Uno de los aspectos diferentes entre la regulación del derecho de sindicalización en la legislación chilena y la salvadoreña la encontramos en el número mínimo necesario para la constitución de sindicatos, ya que en la legislación chilena se establece en el art. 228 del Código de Trabajo que el mínimo de empleados para constituir un sindicato es de veinticinco, mientras que en el Código de Trabajo salvadoreño en el art. 211 la cantidad mínima de empleados es de treinta y cinco, por lo cual podría decirse es más rigurosa nuestra legislación en cuanto al otorgamiento de personalidad jurídica a un sindicato.

En cuanto al derecho de huelga, es importante destacar que no existe dentro de la Carta magna chilena reconocimiento explícito a tal derecho, puesto que no se establece el derecho a la huelga dentro del catálogo de derechos fundamentales consagrados en el artículos 19<sup>180</sup>; sin embargo en el artículo 19 N° 16 en su inciso cinco se establece restricciones al ejercicio de la huelga, el cual expone *“No podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni de las municipalidades. Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza,*

---

<sup>180</sup> Claudia Margarita Rodrigo Silva y Alejandra Paloma Hidalgo Erazo, “Análisis Crítico de la Huelga en la Legislación Chilena” (tesis de grado, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho del Trabajo, Santiago, Chile, 2010), 43.

*finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional. La ley establecerá los procedimientos para determinar las corporaciones o empresas cuyos trabajadores estarán sometidos a la prohibición que establece este inciso*<sup>181</sup>

En relación a lo antes señalado, y según la doctrina chilena, se puede afirmar que existe cierto grado de conflicto en cuanto al reconocimiento del derecho de huelga de los trabajadores, puesto que no existe reconocimiento expreso de tal derecho, algunos autores exponen que el derecho de huelga se encuentra consagrado en el artículo 19 inciso 16 de la Constitución chilena, tomando como base la tesis del derecho implícito y en el bloque de constitucionalidad, afirmando que la Constitución chilena contempla tácitamente el derecho de huelga, dado que solo lo prohíbe en ciertos casos y, por ende, en los casos no mencionados sería un derecho,<sup>182</sup> es decir, al no establecer una limitación general, *a contrario sensu*, hay que interpretar que en los demás casos, sí está permitido el derecho a huelga.

Sobre este punto consideramos que si el legislador en el art. 19 ordinal 16 inciso 5, estableció una restricción al ejercicio de huelga, la intención de este era dejar claro que solo a los empleados públicos, de municipalidades o aquellos que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, quedaría restringido tal derecho, además como grupo al hacer un estudio de la normativa laboral chilena encontramos que en el art. 212 se establece que tienen derecho a formar sindicatos los trabajadores del sector privado y de las empresas del

---

<sup>181</sup> Constitución Política de la República de Chile.

<sup>182</sup> Guido Macchiavello Contreras, *Derecho Colectivo del Trabajo*, (Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile), 548.

Estado, por lo establecido en el art. 19 ordinal 16 inciso cinco de la constitución chilena y el art. 212, puede concluirse que tiene derecho a realizar huelgas los trabajadores del sector privado y de instituciones autónomas.

En conclusión para poder dilucidar el conflicto en cuanto al reconocimiento del derecho de huelga para los trabajadores en Chile, en vista que no existe reconocimiento expreso a tal derecho, sería de gran importancia que en la Carta Magna chilena existiese un artículo similar al art. 8 de nuestra Constitución<sup>183</sup>, ya que de existir un artículo así en la Constitución Chilena en el cual se establezca que “*nadie está obligado a privarse de lo que la ley no prohíbe*” podría inferirse que el derecho de huelga pese a que no está incluido dentro del catálogo de derechos fundamentales, inmersos dentro del art. 19 de la Constitución chilena, está reconocido tal derecho para los empleados del sector privado y de instituciones autónomas, ya que a estos no existe normativa constitucional ni legal que les prohíba tal derecho. Por lo antes expuesto y luego de ver que en la constitución chilena no existe un artículo como el art. 8 de nuestra Constitución, podemos afirmar que es más completa nuestra Constitución, ya que con dicho artículo existe una protección más amplia de los derechos de las personas, específicamente de los trabajadores.

Además, tomando como punto de partida la interpretación extensiva, la cual es utilizada primordialmente en materia constitucional para la interpretación de derechos fundamentales, es que como grupo consideramos que al existir en la Constitución chilena una restricción al ejercicio de la huelga debe entenderse que para el resto está permitida, o sea, para los trabajadores del sector privado siempre y cuando no presten servicios esenciales como lo

---

<sup>183</sup> Art. 8 Constitución de la República de El Salvador: *Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni a privarse de lo que ella no prohíbe.*

expone la restricción establecida en art. 19 ordinal 16, inciso cinco, de la Constitución chilena.

Asimismo, en el caso del reconocimiento del derecho de huelga toma relevante importancia el artículo 5 inciso 2 de la Constitución chilena, el cual expone *“La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio. El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”*. Con este artículo y la tesis del bloque de constitucionalidad, el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

Entre los tratados ratificados por la República de Chile encontramos: los convenios 87 y 98 de la OIT, aprobados por el Congreso Nacional el 10 de noviembre de 1998, y ratificados por el Presidente de la República el 01 de febrero de 19, con vigencia desde febrero de 2000, el Pacto internacional de derechos civiles y políticos, de 1966 (art. 22), como la Convención americana sobre derechos humanos "pacto de San José de Costa Rica", de 1969 (art. 16) en los cuales se consagra la libertad sindical.

El derecho a sindicalizarse y el derecho de huelga también se encuentran regulados en el Código de Trabajo chileno, el primero en el libro III

denominado “De las organizaciones sindicales y del delegado del personal”, y el segundo en el libro IV denominado “De la negociación colectiva”, Título VI “De la huelga y del cierre temporal de la empresa”, la huelga se encuentra regulada a partir del art. 369 y siguientes, la huelga en dicho ordenamiento jurídico ha sido reducido y regulado como una etapa o fase del procedimiento de negociación colectiva, lo cual también ha sido regulado de la misma forma en el Código de Trabajo salvadoreño, conforme art. 480.

En cuanto al derecho a la salud pública, en Chile se tiene un Código Sanitario, en el cual se estipulan todas las relaciones para el fomento, protección y recuperación de la salud de los habitantes chilenos, pero no se menciona nada referente a si los empleados de instituciones hospitalarias poseen derecho a huelga, encontrándose tal situación regulada en la Constitución en el art.19 No.16 inciso cinco, estipulándose que se prohíbe el ejercicio de la huelga a funcionarios del Estado, de las municipalidades y las personas que laboren en servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, igualmente tal situación se encuentra regulada en el Código de Trabajo chileno en el art. 384, en el cual se establece que *“no podrán declararse en huelga los trabajadores de aquellas empresas que: a) atiendan servicios de utilidad pública, b) cuya paralización por su naturaleza cause grave daño a la SALUD, al abastecimiento de la población a la economía del país o a la seguridad nacional”*.

Luego de exponer lo referente a la legislación chilena en relación a la legalidad de sindicalizarse, del derecho de huelga y de realizar tales actividades en el sector salud, es procedente hacer una comparación de dicha legislación con la legislación salvadoreña.

En la Carta magna salvadoreña, al igual que en la chilena, existe reconocimiento al derecho de sindicalizarse, siendo tal derecho tanto para el

sector público como para el privado, art. 47 inciso 1° (Constitución salvadoreña), art. 19 N°19 (Constitución chilena), con la única diferencia que en nuestra legislación se estipula en el texto constitucional que este derecho es para ambos sectores, en cambio en la legislación chilena solo se habla del derecho de sindicalizarse sin estipular expresamente que tal derecho es para sector público y privado, por lo que consideramos que nuestra legislación es más clara en cuanto al reconocimiento a tal derecho.

En el caso del reconocimiento del derecho de huelga, tal reconocimiento y las restricciones estipuladas son las mismas que se estipulan en nuestra legislación, siendo tales restricciones a aquellas personas que laboran en la prestación de servicios públicos esenciales, regulándose en nuestra legislación y según la doctrina de organismos de la OIT como servicios esenciales la prestación de LA SALUD, art. 48 inc.1° Constitución salvadoreña en relación al art. 515 inciso 2ª (servicio esencial LA SALUD y VIDA) y 553 literal a) (la huelga será ilegal en caso de servicios esenciales), ambas disposiciones del Código de Trabajo salvadoreño, en relación al art. 19 N°16 inc.2° parte final de la Constitución chilena. Asimismo, en nuestra legislación como en la chilena, se prohíbe el ejercicio de la huelga a empleados públicos, art. 221 inc.1° Constitución salvadoreña en relación con el art. 19 N°16 inciso primero, Constitución chilena.

Una diferencia entre lo que se estipula en la legislación chilena y la nuestra es en cuanto de la DECLARACION DE LEGAL O DE ILEGAL DE UNA HUELGA; es decir, en nuestra legislación existe un procedimiento a seguir para poder declarar ilegal una huelga, este se encuentra desarrollado en los artículos 546 al 557 de Código de Trabajo; en cambio, en la legislación chilena, en el Código de Trabajo nada se habla de tal procedimiento; por tanto, consideramos que este es un punto de avance que se tiene en nuestra legislación, puesto que el legislador salvadoreño ha previsto aquellos

supuestos en los cuales por ejemplo los empleados públicos o de servicios esenciales realizarán huelgas, imponiendo sanciones a estos empleados luego que éstos sigan con la huelga después de haber sido ésta declarada ilegal por Juez competente, y no vuelvan a sus labores dentro del plazo señalado por el tribunal competente, no excediendo tal plazo de cinco días, consistiendo tal sanción en el despido sin responsabilidad patronal, conforme art. 554 inciso segundo.

Con el estudio comparativo de la normativa chilena y la salvadoreña, pudimos observar que una situación que regula la legislación laboral chilena y la cual no está regulada en nuestro Código de Trabajo y que sería interesante y de utilidad considerar incluir es la referente a los llamados “equipos de emergencia”, esta consiste según el art. 380 del Código chileno en que el sindicato que produce la huelga en una empresa o un establecimiento cuya paralización provoque un daño actual e irreparable en la SALUD de los usuarios de un establecimiento asistencial o de salud o que preste servicios esenciales (considerada la prestación de salud pública servicio esencial según doctrina de la OIT), está obligado a proporcionar el personal indispensable para la ejecución de las operaciones cuya paralización pueda ocasionar un daño.

Por lo tanto, puede afirmarse que el caso de equipos de emergencia, no ha sido incluida en nuestra legislación en vista que no tendría razón de ser, puesto que al prohibirse el derecho a realizar huelgas o los empleados públicos (inmersos dentro de estos los empleados de hospitales nacionales), conforme art. 221 Constitución salvadoreña, y existir prohibición al referido derecho a aquellos que presten servicios esenciales(art. 48 inciso 1ª) y conforme art. 515 inciso 2ª siendo servicio esencial la SALUD y la VIDA, estaría de más imponer a los sindicatos de empleados de hospitales sean estos públicos o privado, que cuando realicen huelgas están en la obligación

de proporcionar un “equipo de emergencia”, en vista que estos tienen prohibido el ejercicio de la huelga, por ello consideramos que es correcto que el legislador no haya previsto en el caso de huelgas de empleados públicos y de empleados de servicios esenciales tal situación.

Otro aspecto importante de mencionar en el estudio comparativo de la legislación chilena con la salvadoreña es en relación al supuesto que se realicen huelgas en los sectores que afecten o causen daño o desmejora a la salud de la población. En la legislación chilena, en el Código de Trabajo, en el art. 384 literal b), se establece que no podrán declarar huelga los trabajadores de las empresas que cuya paralización cause grave daño a la salud, y también se regula que cuando trabajadores de este sector, no llegaren a acuerdo en la etapa de negociación colectiva, se aplicará el arbitraje obligatorio, lo cual es igualmente tratado en nuestra legislación conforme a los art. 553 literal a) (la huelga se declara ilegal en caso de servicios esenciales, como salud conforme art. 515 inciso segundo) y art. 515 inciso 1<sup>a</sup>, el cual dice. “*serán sometidos a arbitraje obligatorio los conflictos colectivos de carácter económico que afecten un servicio esencial*”.

## **España**

La Constitución del Reino de España, en su Artículo 28 titulado Libertad de sindicación, establece: “*Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos. La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato. Derecho a la*

*huelga 2. Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.”*<sup>184</sup>

Al analizar este artículo, por un lado comprende la libertad de las personas a afiliarse o no a un sindicato, y a crearlos, con la excepción de las Fuerzas y Cuerpos sometidos a disciplina militar, así como los funcionarios públicos que serán regulados por ley. Este primer punto del artículo está desarrollado por LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD SINDICAL<sup>185</sup>. El segundo apartado puede suspenderse en las condiciones del art 55, y reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores (este derecho para los funcionarios, la Constitución deja que lo regule el legislador ordinario), pero no defiende una huelga cualquiera, sin motivos, sino aquella convocada para defender los intereses que afecten a los trabajadores, es decir no se puede hacer una huelga así porque sí, sino que ha de tener una causa legal. Tampoco se puede dejar a la sociedad sin los servicios esenciales, durante la misma han de garantizarse unos servicios mínimos (la ley que regula el derecho de huelga es EL REAL DECRETO LEY<sup>186</sup> 17/1977, de 4 de marzo, salvo algunos preceptos de la misma que no tienen vigencia por haber sido declarados inconstitucionales, es decir contrarios a la Constitución en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril 1981).

El reconocimiento constitucional del derecho de huelga a los trabajadores (art. 28.2 C.E.) plantea la cuestión de qué debe entenderse por éstos. El Tribunal Constitucional en su Sentencia 11/81 atribuyó el derecho

---

<sup>184</sup> Constitución española (B.O.E. Nº 311 DE 29/12/1978)

<sup>185</sup> Ley Orgánica de Libertad Sindical, Agencia Estatal Boletín oficial del Estado (publicado en B.O.E. Nº 189, de 08/08/1985)

<sup>186</sup> El Real Decreto Ley, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (Publicada en el B.O.E. Nº 58, el 09 de marzo de 1977).

de huelga a los trabajadores en sentido estricto, es decir, a los sujetos a un contrato de trabajo, negándolo a los trabajadores autónomos, independientes, autopatronos o profesionales que responderán de las consecuencias de su cesación en el trabajo. Por lo que se refiere a los funcionarios públicos, la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/81 se limitó a afirmar que el Real Decreto Ley sobre Relaciones de Trabajo regulaba exclusivamente el derecho de huelga de los trabajadores y que, por tanto, no había regulación y tampoco prohibición del derecho de huelga de los funcionarios.

Tal fue reconocido indirectamente por la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que en su art. 31 señala como falta muy grave la participación del funcionario en huelga ilegal y en su art.12 regula el descuento de haberes por participación en huelga. La Ley orgánica 11/85, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (L.O.L.S.), por su parte, que se aplica al personal funcionarial y estatutario al servicio de las Administraciones públicas, señala que el ejercicio de la actividad sindical comprende, en todo caso, el ejercicio del derecho de huelga (art. 2.d L.O.L.S.). Quedan, sin embargo, expresamente excluidos del ámbito de aplicación de esta ley y carecen por tanto del derecho de huelga los miembros de las Fuerzas Armadas e Institutos Armados de carácter militar, así como los Jueces, Magistrados y Fiscales en activo. Por lo que se refiere a los miembros de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, la L.O.L.S. remite a su normativa específica, que expresamente les prohíbe el ejercicio de la huelga: La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad 2/86, de 13 de marzo, específicamente en su artículo 3.8.

El único límite que explícitamente la Constitución contempla cuando reconoce el derecho de huelga es el de que la ley que regule su ejercicio

establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad. Estos servicios son, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, los destinados a satisfacer derechos fundamentales, libertades públicas y bienes constitucionalmente protegidos, según la Sentencia del Tribunal Constitucional 43/1990, del 15 de marzo, tales como la vida, la salud y la satisfacción de necesidades básicas de la persona.

El procedimiento para la determinación y aplicación de las garantías de mantenimiento de los servicios esenciales se prevé en el art. 10 del Real Decreto Ley sobre Relaciones de Trabajo: La autoridad gubernativa, el Gobierno de la Nación o el de la Comunidad Autónoma, según el ámbito de la huelga, determina por Decreto los servicios mínimos que la huelga debe respetar, esto es, los servicios que en todo caso han de prestarse a los usuarios. Debe existir una razonable proporción entre los perjuicios que padezcan los usuarios del servicio y los mínimos decretados, de modo que la autoridad gubernativa, al decretar éstos, debe ponderar el ámbito territorial y personal de la medida, la duración prevista y demás circunstancias concurrentes en la huelga, las concretas necesidades del servicio y la naturaleza de los derechos o bienes constitucionalmente protegidos sobre los que repercute. La decisión de la autoridad gubernativa tiene que estar adecuadamente motivada, explicitando los bienes y derechos afectados por la huelga y los criterios seguidos para fijar el nivel de los servicios a prestar.

En fin, la designación de los trabajadores que han de prestar los servicios mínimos corresponde a la dirección de las empresas afectadas, sin que aquéllos puedan enjuiciar la legalidad de las medidas gubernativas y empresariales que impongan tal servicio.

Lo que se deriva del análisis anterior es que en confrontación de la normativa

Española con la de El Salvador, podemos encontrar similitudes así como diferencias, en el sentido que ambos protegen celosamente la prestación del servicio de salud pública, es decir tal como la Constitución Española limita claramente el ejercicio de la huelga con el fin de la no afectación de un servicio tan fundamental como el del servicio médico hospitalario, por considerarse un derecho que debe brindarse de manera ininterrumpida por la naturaleza del mismo; ahora bien, en cuanto la legislación secundaria, España por mandato constitucional cuenta con dos cuerpos normativos consistente uno en La Libertad sindical y el otro en las Relaciones de Trabajo haciendo un especial énfasis en el ejercicio de la huelga, nos referimos a los ya mencionados LEY ORGANICA DE LIBERTAD SINDICAL y EL REAL DECRETO LEY SOBRE RELACIONES DE TRABAJO, normativas complementarias en pro de la correcta interpretación y aplicación del derecho de la libertad sindical y la relación de esta con el ejercicio de la huelga.

En cuanto a la protección misma del servicio de salud pública puede advertirse que si bien existe una limitante expresa en cuanto a la huelga relacionada a los servicios esenciales, ésta no constituye una prohibición, es decir, al expresar el artículo 10 de EL REAL DECRETO LEY SOBRE RELACIONES DE TRABAJO, en su inciso segundo, que se deberán de tomar las medidas necesarias para que los usuarios del servicio no se vean afectados, eso antepone un examen preliminar de si la huelga procede o no y bajo qué condiciones y basado en un conjunto de medidas pre aprobadas o recomendadas para la fiel prestación del servicio, algo que en nuestro ordenamiento no se prevé.

## **México**

El fin primordial del sindicalismo es “el defender los derechos laborales de sus agremiados, en función de los cambios, políticos, sociales y económicos que se van presentando conforme pasa el tiempo. En ese sentido, en el siglo

XX, el movimiento sindical en México tuvo grandes logros que se instituyeron en la Ley Federal del Trabajo<sup>187</sup>.

A lo largo de ciertos acontecimientos y logros obtenidos por la clase obrera y trabajadora llega a México el reconocimiento oficial del Estado a este tipo de uniones.

Fue en el congreso de 1918 que se exigió la reglamentación del artículo 123 de la Constitución Política Mexicana.<sup>188</sup>

Constitucionalmente se puede decir que ese es la primera implementación de lo que es la regulación hacia el derecho de sindicalización en ese país. Por otro lado, también necesitamos saber sobre el reconocimiento que se les da a las personas sobre el derecho a la salud en la Constitución mexicana<sup>189</sup>, y es que en su artículo 4 se plasma el derecho que tiene toda persona al derecho a la salud. El cual se dicta de la siguiente forma:

Artículo 4 inc 4: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.”<sup>190</sup>

---

<sup>187</sup> Ley Federal del Trabajo ( México, publicada en el Diario Oficial el 1º de abril de 1970, Última reforma publicada DOF 12-06-2015)

<sup>188</sup> Artículo 123. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.*

<sup>189</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 29-01-2016)

<sup>190</sup> Párrafo adicionado DOF 03-02-1983.

En las leyes secundarias, como lo es en la Ley Federal del Trabajo<sup>191</sup> como la principal y por la cual se rigen mayormente, el artículo 354<sup>192</sup> es el que legalmente establece el derecho de asociarse libremente, por lo que este derecho existe, y es reconocido por la ley secundaria tal y como lo establece la Constitución mexicana. A partir de este artículo comienza el título primero de la Ley Federal del Trabajo, en el que se detalla todo sobre los sindicatos en el área laboral, así como también es importante mencionar que dentro de la normativa de esa ley, no se ha encontrado algún tipo de prohibición para las gremiales del sector salud pública, incluso no existe un artículo en el cual de manera específica establezca una división que claramente estipule que queda legalmente prohibido a los sindicatos del sector salud que realicen actividades como lo es la huelga. Por lo que esta es una de las principales diferencias que se tienen en comparación con nuestra legislación.

En cuanto al Derecho Internacional, de acuerdo a nuestra investigación, pudimos constatar que México como país en cuanto a los temas del derecho de sindicalización se trata, ha ratificado de acuerdo a la O.I.T. dos convenios en específico sobre el tema, el primero denominado: Convenio sobre los representantes de los trabajadores (1971, numero 135)<sup>193</sup> el cual habla específicamente de la protección que estos deben tener por el hecho de tener esa calidad frente al empleador. Y el segundo que encontramos relacionado es el llamado: Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948, numero 87)<sup>194</sup>, el cual dentro de este se

---

<sup>191</sup> Ley Federal del Trabajo (México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de abril de 1970, Última reforma publicada DOF 12-06-2015)

<sup>192</sup> Ley Federal del Trabajo. Artículo 354: *La Ley reconoce la libertad de coalición de trabajadores y patronos.*

<sup>193</sup> Convenio Relativo a la Protección y Facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa (Entrada en vigor: 30 junio 1973) Adopción: Ginebra, 56ª reunión CIT (23 junio 1971).

<sup>194</sup> Convenio Relativo a la Libertad Sindical y a la protección del derecho de sindicación (Entrada en vigor: 04 julio 1950) Adopción: San Francisco, 31ª reunión CIT (09 julio 1948).

establece en específico la normativa bajo la cual se registrarán los países que adopten este convenio en el que como regla principal está el proteger el derecho de sindicación que tienen los trabajadores.

En conclusión, México como país, de acuerdo a su legislatura, podemos realizar una comparativa con nuestro país. En nuestra forma de ver las normas jurídicas entre México y El Salvador son similares, basándonos en las constituciones y leyes secundarias de cada uno de ellos podemos decir que El Salvador posee una legislación más clara y entendible en cuanto a los temas de interés en nuestro trabajo de investigación, ya que las leyes mexicanas desde su Constitución hasta sus leyes secundarias realizan un enfoque directo al tema.

En cuanto a las similitudes encontramos los Convenios internacionales que se adoptan ya que ambos países son ratificadores de los Convenios a los que se hicieron referencia, así es que en la comparativa a nuestro criterio, nuestro país tiende a proteger muy bien este tipo de derechos.

Algunas diferencias que se pudieron encontrar en la legislación mexicana son como por ejemplo: que en sus normas tanto constitucionales como en las leyes secundarias, no se encuentra una limitación a tal ejercicio que se enfoque directamente a los trabajadores del sector público de salud, es decir, lo único que se hace es reconocer el derecho de sindicación que se tiene, pero no así se realiza una limitación en el mismo donde se hable de prohibición de tal derecho a los que presten el servicio de salud pública por considerarse estos esenciales, y en la legislación nuestra sí se tiene esa limitante, que en el fondo se tiene una disyuntiva ya que en uno de los dos convenios ratificados por nuestro país sería inconstitucional.

Dentro de las diferencias que se pueden encontrar también podemos verla

en la Ley Federal del Trabajo que en nuestro país ésta equivale al Código de Trabajo, en esta ley hablando de sindicatos y huelgas, la ley establece una limitante únicamente y esta es para aquellos que se les denomina “Trabajadores de Confianza”<sup>195</sup> sobre quienes dentro de la misma ley no se plantea una definición clara de lo que son los trabajadores de confianza, pero en ningún momento en ella se habla de personal médico o profesiones a fines a la prestación de la salud pública. Otra de las diferencias es que en la legislación mexicana se regula la formación de los sindicatos con un mínimo de 20 personas los de trabajadores, y para los de patronos se regula con un mínimo de 3.<sup>196</sup>

En la legislación salvadoreña se habla de un mínimo de 35 personas para poder constituir un sindicato legalmente, y para la formación de sindicatos de empleados son un mínimo de 7. En cuanto a formaciones y disoluciones en ambos países son similares. Por lo que podemos ver que son mínimas las diferencias existentes entre México y El Salvador.

#### **4.2. Instrumentos internacionales referentes al derecho y ejercicio de la huelga**

En los tratados que regulen el ejercicio de la huelga toman relevante importancia los Convenios dictados por la OIT,<sup>197</sup> aun cuando dicha Organización no cuenta con ningún convenio específico relativo a la huelga,

---

<sup>195</sup> Artículo 363. *No pueden ingresar en los sindicatos de los demás trabajadores, los trabajadores de confianza. Los estatutos de los sindicatos podrán determinar la condición y los derechos de sus miembros, que sean promovidos a un puesto de confianza.*

<sup>196</sup> Artículo 364. *Los sindicatos deberán constituirse con veinte trabajadores en servicio activo o con tres patronos, por lo menos. Para la determinación del número mínimo de trabajadores, se tomarán en consideración aquellos cuya relación de trabajo hubiese sido rescindida o dada por terminada dentro del período comprendido entre los treinta días anteriores a la fecha de presentación de la solicitud de registro del sindicato y en la que se otorgue éste.*

<sup>197</sup> Organización Internacional del Trabajo (organismo especializado de las Naciones Unidas, fundado el 11 de abril 1919, en virtud del tratado de Versalles)

sus pronunciamientos son de especial importancia en el caso de huelgas en servicios esenciales.<sup>198</sup>

Es importante hacer mención que la huelga como derecho, es reconocido expresamente en algunos tratados internacionales mientras que en otros ese derecho se entiende implícitamente reconocido cuando se reconoce el derecho de sindicalizarse, en este último caso y tomando como punto de partida el determinar si son legales las huelgas en el sector salud, siendo este un servicio esencial, toman relevancia los convenios números 87<sup>199</sup> y 98<sup>200</sup> de la OIT, ya que estos son tomados como punto de partida para la doctrina que manejan los órganos de control de la OIT, es decir, el comité de libertad sindical y la comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones, los cuales han afirmado que aunque no existe un convenio específico que regule la huelga ésta se encuentra regulada implícitamente en el convenio N°87 de la OIT, llegándose a la conclusión que la huelga está inmersa dentro de las actividades de un sindicato, por lo cual se entiende que en el art. 3 al regularse que los sindicatos tienen derecho de organizar su administración y sus actividades y de formular su programa de acción, la huelga debe entenderse como una de sus actividades y está dentro del accionar de los sindicatos.

Igualmente la OIT afirma que la huelga puede verse implícita del art. 10 del convenio 87, ya que los trabajadores para poder defender de sus intereses

---

<sup>198</sup> De Freitas y Torres, "La huelga en los servicios esenciales: perspectiva de la OIT y del régimen jurídico laboral venezolano." 9.

<sup>199</sup> Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, (suscrito el 9 de julio de 1948, ratificado por el Estado salvadoreño por D.L.N°74, de fecha 24 de agosto de 2006, y publicado en el Diario Oficial N°159 Tomo N°372, de fecha 29 de agosto de 2006)

<sup>200</sup> Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva (suscrito 8 de junio de 1979, ratificado por el Estado Salvadoreño mediante D.L.N°75, de fecha 24 de agosto de 2006, y publicada en el Diario Oficial N°159 Tomo 372, de fecha 29 de agosto de 2006).

Igualmente la OIT afirma que la huelga puede verse inmersa en el art. 10 del convenio 87, ya que los trabajadores para la defensa de sus intereses necesitan hacer uso de medios de presión como la huelga.

Al ser la OIT el organismo máximo en materia laboral, y considerando que en ninguno de sus convenios se hace mención explícita de la huelga como derecho ni existe un convenio exclusivo que regule la huelga, los órganos de control de la OIT, han tenido que pronunciarse sobre el alcance y significado exacto de los convenios en relación con el derecho de huelga, afirmando que si está regulado el derecho de huelga implícitamente en los artículos antes mencionados del convenio 87, pero que dicho derecho también posee restricciones.

Entre la restricción al derecho de huelga según los órganos de control de la OIT está en caso de los servicios esenciales, en cuanto a la determinación de tal término se ha manifestado que tal definición debe manejarse de manera estricta ya que se trata de una excepción del derecho general de huelga, por lo cual la definición los servicios esenciales debe interpretarse de forma restrictiva<sup>201</sup>

Asimismo los órganos de control de la OIT han señalado que se entenderán como servicios esenciales en sentido estricto las actividades desarrolladas por el sector hospitalario, y que en caso de existir éstas pueden ser declaradas ilegales, con lo cual puede afirmarse que el ejercicio de la huelga en hospitales está prohibido internacionalmente y por lo cual no debe considerarse abuso o injusto la prohibición de la huelga en nuestro país en el caso de servicios esencial, conforme art 48 de la Constitución puesto que el máximo órgano laboral así lo ha estipulado.

---

<sup>201</sup> De Freitas y Torres, "La huelga en los servicios esenciales: perspectiva de la OIT y del régimen jurídico laboral venezolano." 15.

Para los órganos de la OIT se entenderá servicio esencial aquella clase de servicios cuya interrupción podría poner en peligro LA VIDA, la seguridad o SALUD de la persona en toda o parte de la población.<sup>202</sup>

Entre algunos tratados en los que se reconoce explícitamente el derecho de la huelga y que están fuera de la OIT, encontramos los tratados de derechos humanos siguientes: el art. 8.1 literal d) del pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales, art. 8.1 b) del protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos sociales y culturales.<sup>203</sup>

Resulta importante mencionar si los tratados mencionados en el párrafo anterior han sido ratificados por los países de Chile, España y México, asimismo verificar si estos han sido ratificados por el Estado salvadoreño.

En el caso del pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales, este fue ratificado por el Estado Salvadoreño el 30 de noviembre de 1979<sup>204</sup>, y por la República de Chile el 10 de febrero de 1972, por el Estado Español el 27 de abril de 1997 y por México el 23 de marzo 1981<sup>205</sup>

El protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos sociales y culturales, fue ratificado por El Salvador el 05 de abril de 1995 y por México el 03 de agosto de 1996, no

---

<sup>202</sup> *Ibíd.* 14-15.

<sup>203</sup> *Ibíd.* 12.

<sup>204</sup> Este pacto fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, el cual fue suscrito por El Salvador el 21 de septiembre de 1967, y ratificado el mediante D.L.Nº27 el 23 de noviembre de 1979, y publicado en el D.O.Nº218 el 23 de noviembre de 1979.

<sup>205</sup> Organización de las Naciones Unidas, Base de datos de los países que han ratificado el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, en: <http://www.acnur.org/nuevaspaginas/tablas/tabla7.htm>, visitado el 21 de agosto de 2016.

así por la República chilena;<sup>206</sup> por lo cual podría decirse, que nuestro país al ratificar dicho convenio y según lo establecido en el art. 8.1 b) muestra un avance respecto del Estado chileno y español en relación al derecho de huelga, puesto que en nuestro país es reconocido tal derecho por haber sido ratificado dicho convenio y considerando que los tratados ratificados por el Estado salvadoreño constituyen leyes de la república.

En cuanto a la ratificación de los Convenios 87<sup>207</sup> y 98<sup>208</sup> de la OIT, hay que recordar que dichos convenios han sido ratificados por el Estado salvadoreño el 24 de agosto de 2006, asimismo la República de Chile mediante el Congreso Nacional los aprobó el 10 de noviembre de 1998, y fueron ratificados por el Presidente de la República el 01 de febrero de 19, con vigencia desde febrero de 2000; España también los ratificó el 20 de abril de 1977, y en el caso de México, solamente se ratificó el convenio 87 de la OIT, el cual fue ratificado el 01 de abril de 1950,<sup>209</sup> no así el convenio 98 de la OIT.

#### **4.3. Instrumentos internacionales sobre el derecho a la salud**

En el caso de la salud, el máximo organismo es la Organización Mundial de

---

<sup>206</sup> Departamento de Derecho Internacional, Organización de los Estados americanos, OEA, protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos sociales y culturales, en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html> , sitio visitado el 21 de agosto de 2016.

<sup>207</sup> Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección de derechos de sindicalización, (adoptado en San Francisco, California, el 09 de julio de 1948. Convenio suscrito el 9 de julio de 1948. Ratificado por el Estado salvadoreño por D.L.Nº74, de fecha 24 de agosto de 2006, y publicado en el Diario Oficial Nº159 Tomo Nº372, de fecha 29 de agosto de 2006).

<sup>208</sup> Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva (adoptado en Ginebra, el 01 de julio de 1949. ratificado por el Estado Salvadoreño mediante D.L.Nº75, de fecha 24 de agosto de 2006, y publicada en el Diario Oficial Nº159 Tomo 372 Tomo 372, de fecha 29 de agosto de 2006).

<sup>209</sup> Organización Internacional del Trabajo, Países que han ratificado el Convenio 87 de la OIT, en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312232](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312232).

Salud<sup>210</sup>, dicho organismo afirma que el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr constituye uno de los principales derechos fundamentales de todo ser humano.<sup>211</sup>

En el caso de la existencia de tratados o convenios exclusivos en materia de salud, hay que hacer mención que no existen, sin embargo, el derecho a la salud puede encontrarse reconocido en diversos tratados internacionales como por ejemplo: el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, art. 12 N°1, en el cual se reconoce el derecho a disfrutar del más alto nivel de salud física y mental<sup>212</sup>; declaración universal de derechos humanos, art. 25 el cual manifiesta que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud.<sup>213</sup>

Como se mencionó en el apartado anterior, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, ha sido ratificado por El Salvador al igual que por la República de Chile, México y España.

---

<sup>210</sup> Organización Mundial de la Salud, es un organismo especializado de las Naciones Unidas, fundado en 1948, y su objetivo es alcanzar el mayor grado de salud en todos los pueblos, para lo cual es el encargado de gestionar, políticas de prevención, promoción y e intervención en la salud a nivel mundial. Visto en página web: <http://www.who.int/es/> del ORGANISMO MUNDIAL DE LA SALUD, el 15 de julio de 2016.

<sup>211</sup> Organización Mundial de la Salud, Salud y derechos humanos, visto en: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs323/es/>, el 15 de julio de 2016.

<sup>212</sup> Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, el cual fue suscrito por El Salvador el 21 de septiembre de 1967, y ratificado el mediante D.L.N°27 el 23 de noviembre de 1979, y publicado en el D.O.N°218 el 23 de noviembre de 1979.

## **CAPITULO V**

### **AFECTACION A LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DEL SERVICIO DE SALUD PÚBLICA**

En este capítulo principalmente se da a conocer el nivel de afectación real que existe hacia los usuarios que reciben la prestación del servicio de salud pública cuando se realizan huelgas o reducciones de labores en los hospitales nacionales, el nivel de afectación se da a conocer mediante el vaciado de datos y presentación de cuadros y gráficas en los cuales se pretende demostrar la afectación existente de acuerdo al análisis de la información obtenida de la investigación de campo, utilizando como instrumentos entrevistas realizadas a personas claves, como lo son los directivos de dos hospitales nacionales, y a directivos y afiliados sindicales, así mismo utilizándose una encuesta la cual fue tomada con datos e información de los usuarios que viven el día a día de dos hospitales nacionales seleccionados.

#### **5.1. Definición de Afectación**

La afectación se refiere al hecho de perjudicar o influir desfavorablemente o de forma contraproducente y perjudicial el correcto curso de las cosas, menoscabar, cambiar o alterar una situación al punto de producir daño en un grupo de seres vivientes.

Dicho de otra forma, tomaremos la afectación para el tema que nos ocupa, como aquella influencia negativa que recae sobre los usuarios del servicio de salud pública derivada de las omisiones o acciones realizadas por los miembros sindicales en las huelgas, apuntando ciertamente al hecho de que

la no prestación de este servicio es la violación a uno de los derechos fundamentales e inherentes a los seres humanos.

## **5.2. Nivel de afectación**

Como ya se expuso en el apartado anterior, al considerar la afectación como aquella consecuencia negativa que incurre en la salud de los salvadoreños, por la no prestación del servicio de salud pública, puede hablarse de niveles de afectación, dichos niveles podrían ser medidos en base al deterioro de la salud de los pacientes, estos niveles de afectación según la Doctora María Elena Santamaría podrían catalogarse en bajo, alto y medio, exponiendo dicha profesional que se podría hablar de un nivel de afectación alto en el caso que se negare atención médica a personas que llegasen al área de emergencia con heridas o cortadura de un miembro, cuando personas que se encuentren en tratamiento por algún tipo de cáncer se les niegue consulta o no se les proporcionara los medicamentos en el tiempo idóneo, o las personas que llegaren con síntomas de un posible derrame cerebral por ejemplo; se podría hablar de un nivel de afectación medio cuando se negaren la realización de algún tipo de exámenes a los pacientes puesto que con estos podría llegarse a conocer algún tipo de enfermedad grave que posee el paciente; mientras que podría decirse que existe un nivel de afectación leve o bajo en el caso que se negare consulta a los pacientes en casos de enfermedades virales por ejemplo. <sup>214</sup>

---

<sup>214</sup> Byron Sosa, "Muere hombre de 80 años en el hospital rosales tras atención tardía" La Prensa Gráfica, el 9 de Septiembre de 2015, sección nacional. Como un Ej. de la existencia de un nivel de afectación alto o grave en la salud de los pacientes salvadoreños por la no prestación del servicio de salud pública de una forma oportuna, puede mencionarse el caso de la presente noticia, en la cual se expresó que un hombre de 80 años murió tras atención tardía, exponiéndose en dicha noticia que el hombre fue llevado el 01/09/2015 al área de emergencia del hospital nacional rosales tras haber sufrido un derrame cerebral, quien no pudo ser trasladado a la Unidad de Cuidados Intensivos, en vista de no haber camas disponibles para internarlo. Con esta noticia puede verse que existen ocasiones en que las

### 5.3. Presentación de Resultados

Los derechos de los usuarios del servicio de salud pública son el eje transversal de este trabajo, pues las consecuencias que derivan de la no prestación del mencionado servicio recaen principalmente en estos, siendo las diversas situaciones que ellos afrontan la referencia necesaria para este apartado. Es por ello que consideramos conveniente y necesario incorporar en este punto el resultado de las encuestas como método de investigación que ha sido empleado para conocer de primera mano lo que los salvadoreños vivimos y sentimos al no tener la atención adecuada debido a una huelga en un sector tan importante como lo es la salud pública.

En por ello que en este apartado se presenta de una forma resumida los resultados de la investigación de campo, mediante la visita que se realizó en los Hospitales de la Mujer y Rosales, para informar a los usuarios, sobre los objetivos de la investigación y una vez que estuvieron informados, se les pasó un cuestionario que contiene 34 preguntas, tanto cerradas como abiertas.

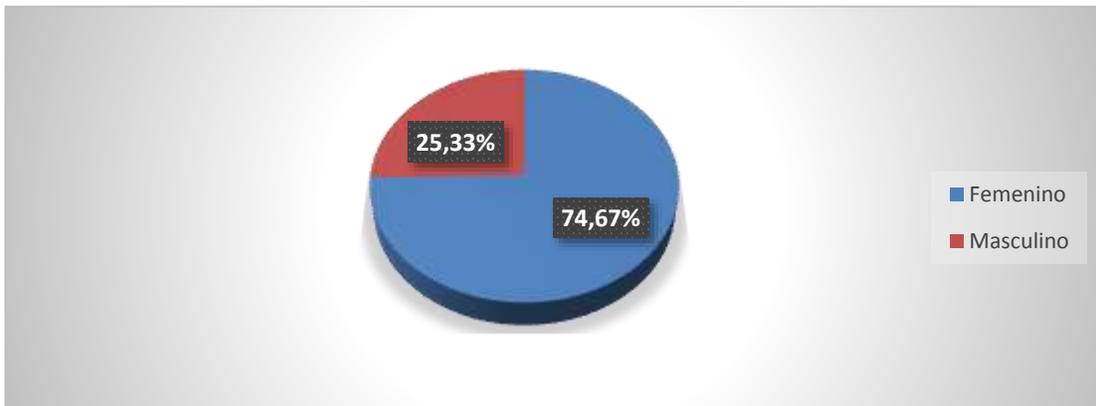
Cabe mencionar que alguna de las preguntas no fueron contestadas efectivamente en su totalidad debido a: desconocimiento, miedo, apatía y otros relacionados al tema del Trabajo de Graduación. Las preguntas de la encuesta a los usuarios de los hospitales antes mencionados eran:

Pregunta N.1 ¿A qué género pertenece?

---

personas necesitan ser atendidas inmediatamente, lo cual podría darse en el caso que en el ejercicio de alguna reducción de labores (huelga) se negare la atención médica estatal a ciertos pacientes lo cual podría llegar a costarles la vida.

Respuesta		
	Absoluta	Relativa
Femenino	112	74.67
Masculino	38	25.33
Totales	150	100%



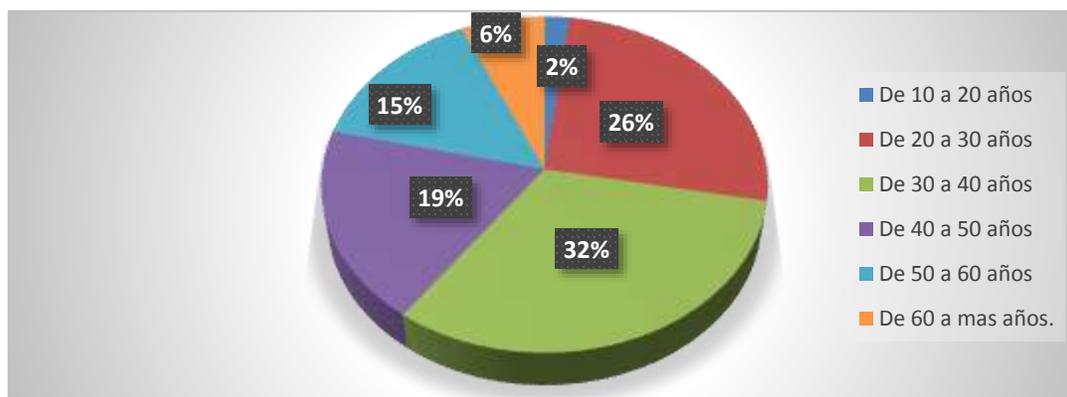
#### ANALISIS DEL CUADRO

El 74.67% de los usuarios encuestados del Hospital de la Mujer y del Hospital Rosales pertenecen al género femenino; tal situación en vista que la población a la cual se presta el servicio salud pública en uno de los hospitales en estudio, atiende únicamente a mujeres; y el 25.33% son del género masculino, este bajo porcentaje se debió a que al momento de querer realizar la encuesta, la mayoría de hombres manifestaban no querer colaborar con tal actividad.

Pregunta N.2 ¿Qué edad tiene?

Rangos	Respuestas	
	Absoluta	Relativa
De 12 a 20 años de edad	3	2.00
De 20 a 30 años de edad	39	26.00

De 30 a 40 años de edad	48	32.00
De 40 a 50 años de edad	28	18.67
De 50 a 60 años de edad	22	14.67
De 60 a más años de edad	10	6.66
Totales	150	100%



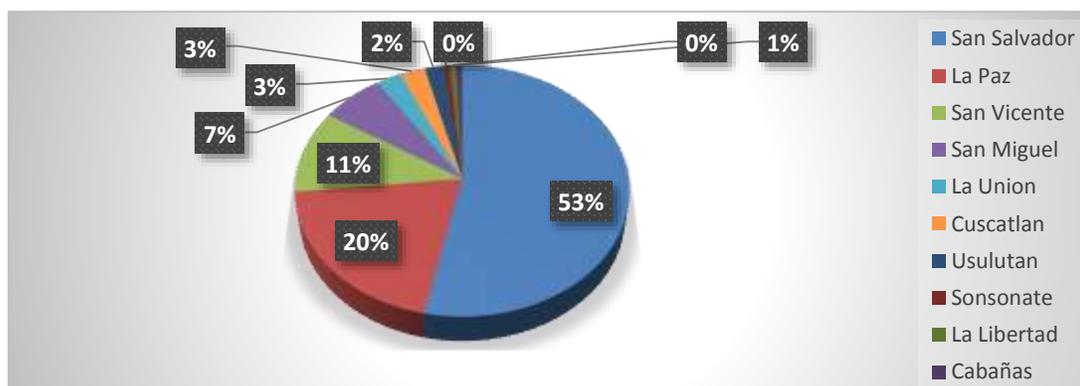
#### ANALISIS DEL CUADRO

El 32% de los usuarios encuestados de los hospitales en estudio se encuentran en un rango entre 30 a 40 años de edad, posiblemente por ser estas las edades en las cuales se empiezan a manifestar algún tipo de dolencias o enfermedades en las personas, por lo cual acuden a los hospitales nacionales en los que se basa nuestra investigación; el 26% están entre 20 a 30 años edad, evidenciando tal porcentaje que la población salvadoreña joven ocupa el segundo lugar en el uso del servicio a la salud pública; el 18.67% están entre 40 a 50 años edad, por lo cual podría inferirse que la población entre esas edades no acude con mucha frecuencia a los hospitales (rosales o nacional de la mujer), dicho porcentaje no indica que en las edades en mención no se padezca de diversas enfermedades, ya que ese porcentaje es el obtenido de la muestra tomada; el 14.67% se encuentran en un rango entre 50 a 60 años edad; el 6.66% manifestaron

estar entre 60 y más años de edad. Del desarrollo de la encuestas realizadas pudo observarse que en el rango de las anteriores edades acuden poco a los hospitales, ya que las pocas personas entre esas edades que contestaron la entrevista, manifestaron que el trasladarse hasta dicho hospital les daba dificultad por lo cual acuden en pocas ocasiones. El 2% están entre 12 y 20 años de edad; en base a este bajo porcentaje puede inferirse que la población menores de edad no acuden con mucha frecuencia a los hospitales nacionales.

Pregunta N.3 ¿Cuál es su domicilio

Respuestas		
Domicilio	Absoluta	Relativa
Departamento de San salvador	80	53.33
Departamento de La Paz	30	20.00
Departamento de San Vicente	16	10.67
Departamento de San Miguel	10	6.67
Departamento de La Unión	4	2.67
Departamento de Cuscatlán	4	2.67
Departamento de Usulután	3	2.00
Departamento de Sonsonate	1	0.66
Departamento de La Libertad	1	0.66
Departamento de Cabañas	1	0.66
Totales	150	100%



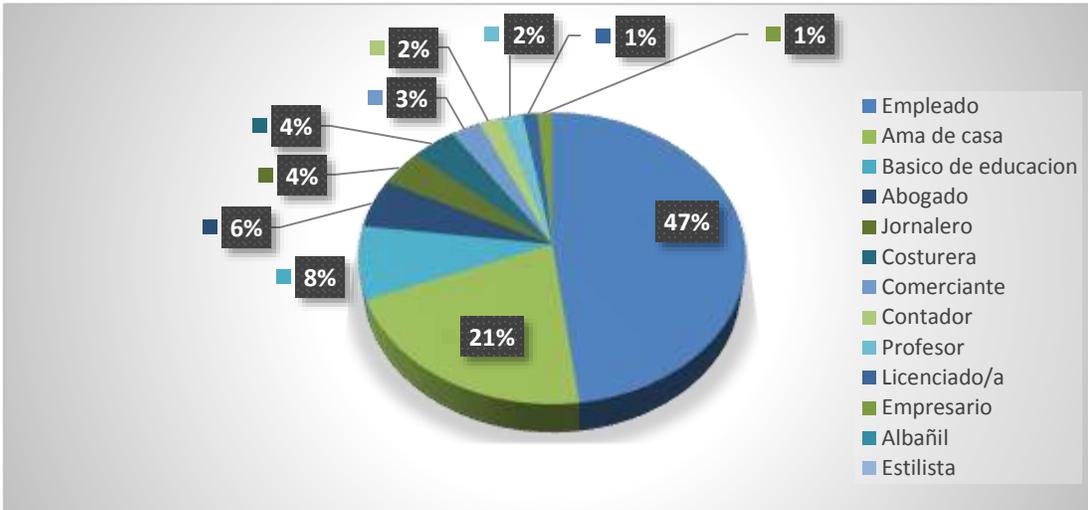
### ANALISIS DEL CUADRO

El 53.33% de los encuestados pertenecen al domicilio de San Salvador, en virtud que los hospitales en estudio se encuentran en dicho departamento; el 20%, a La Paz, en virtud que el hospital nacional de dicho departamento no cuenta con el equipo adecuado para dar la debida atención médica a los pacientes, según la información obtenida; el 10.67%, a San Vicente; el 6.67%, a San Miguel; el 2.67%, pertenecen a los departamentos de La Unión y Cuscatlán; el 2%, a Usulután; y los departamentos de Sonsonate, La Libertad y Cabañas poseen el 0.66%, estos manifestaron que pese a que su domicilio se encuentra lejos de las sedes de los hospitales rosales y nacional de la mujer, acuden a éstos porque en ellos cuentan con las especialidades que cada uno requiere.

Pregunta N.4 ¿Cuál es su profesión o grado académico?

Respuestas		
Profesión o Grado Académico	Absoluta	Relativa
Empleados	71	47.33
Ama de casa	31	20.67
Básico de educación	12	8
Abogado	8	5.33
Jornalero	6	4
Costurera	6	4
Comerciante	4	2.67
Contador	3	2
Profesor	3	2
Licenciada	2	1.33
Empresario	2	1.33
Albañil	1	0.67
Estilista	1	0.67

Totales	150	100%
---------	-----	------



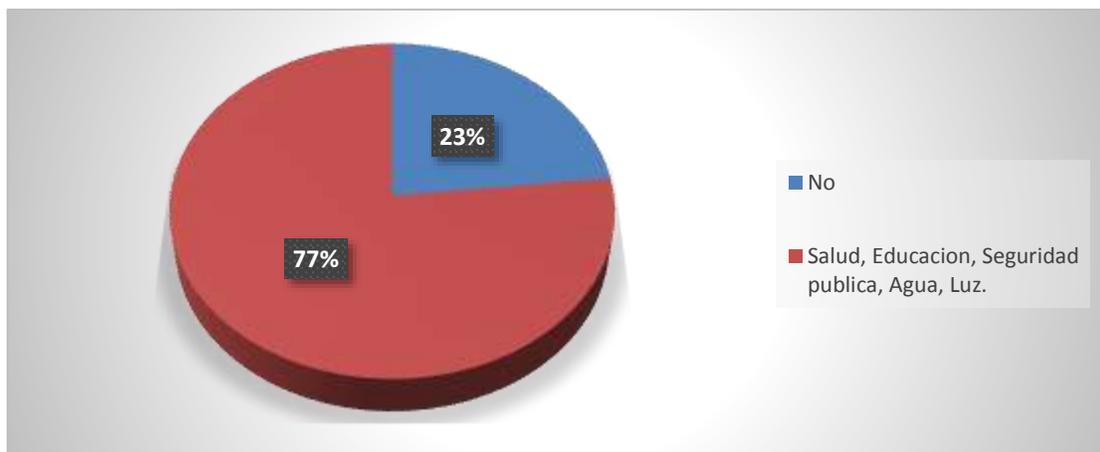
#### ANALISIS DEL CUADRO

El 47.33% de los encuestados manifestaron ser empleados y que debido al alto costo de la vida acudían al Hospital Rosales o al Hospital Nacional de la Mujer; el 20.67%, contestaron ser amas de casa; y el 8% manifestaron tener un nivel básico de estudio (de primero a noveno grado); ambos porcentajes coincidieron que por no contar con los recursos económicos acuden a los hospitales nacionales para recibir atención médica; el 5.33% abogados, los cuales expusieron asistían al Hospital Rosales por tener estos los mejores médicos en determinadas especialidades; el 4% coincidieron ser jornaleros y costurera, quienes expresaron que hacían uso del servicio de salud estatal en la instituciones relacionadas por no contar con los recursos económicos para acudir a doctores particulares; el 2.67% son comerciantes; el 2% coinciden ser contador y profesor; y el 1.33% coinciden ser licenciados y empresarios. Según los resultados obtenidos, puede concluirse que éstos a pesar de poseer estudios o profesión acuden en menor porcentaje a los hospitales nacionales objeto de la investigación, en virtud que poseen una

mayor capacidad económica. El menor porcentaje corresponde a albañiles y estilista con el 0.67%, por lo cual se puede determinar que estos oficios ocupan un porcentaje menor dentro de la población salvadoreña que acuden a recibir atención médica.

Pregunta N.5 ¿Sabe usted qué son los Servicios Públicos? en caso de ser afirmativo su respuesta, mencione cuales servicios públicos conoce.

Respuesta		
Opciones	Absoluta	Relativa
No	35	23.33
Salud, Educación, Seguridad pública, agua, luz, etc.	115	76.67
Totales	150	100%



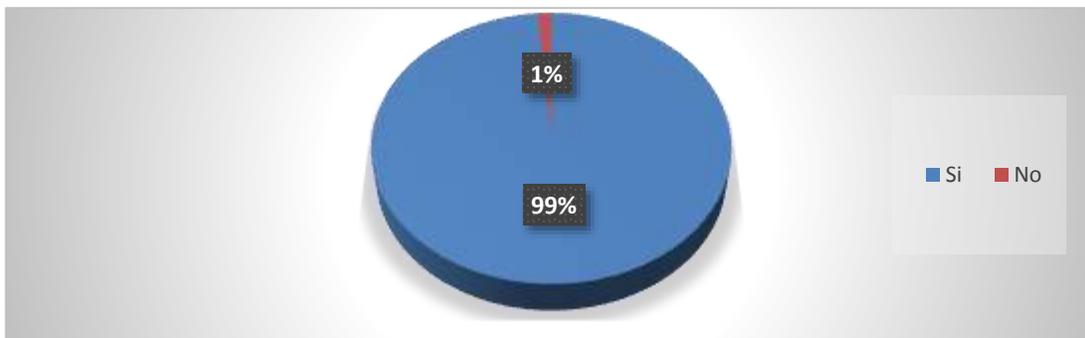
#### ANALISIS DEL CUADRO

El 76.67% de la población encuestada, al momento de realizarles esta pregunta, manifestaron no saber la definición de lo que son el servicio público; sin embargo, sí conocían algunos de los servicios públicos, entre los que la gente manifestó conocer encontramos: la salud, educación, seguridad

pública, servicio de agua potable, servicio de alumbrado eléctrico; mientras que el 23.33% manifestaron no saber la definición ni ejemplos de los servicios públicos.

Pregunta N.6 ¿Considera usted que el servicio de salud pública es fundamental para la vida de los salvadoreños?

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
Si	148	98.67
No	2	1.33
Totales	150	100%

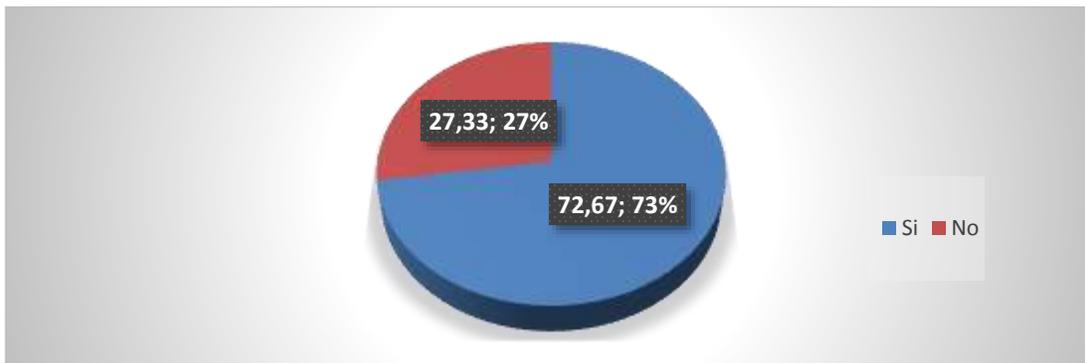


#### ANALISIS DEL CUADRO

El 98.67% de los encuestados consideran que el servicio de salud pública es fundamental para la vida del salvadoreño, ya que no cuentan con los recursos económicos para acudir al sector salud privada; mientras que el 1.33% no lo consideran, desconociendo los motivos por los cuales contestaron que el servicio salud pública no es fundamental a la vida de los salvadoreños, pese a estar presentes

Pregunta N.7 ¿Sabía usted que la salud pública es un derecho fundamental de las personas que habitan el país, incluyendo a los no ciudadanos?

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
Si	109	72.67
No	41	27.33
Totales	150	100%



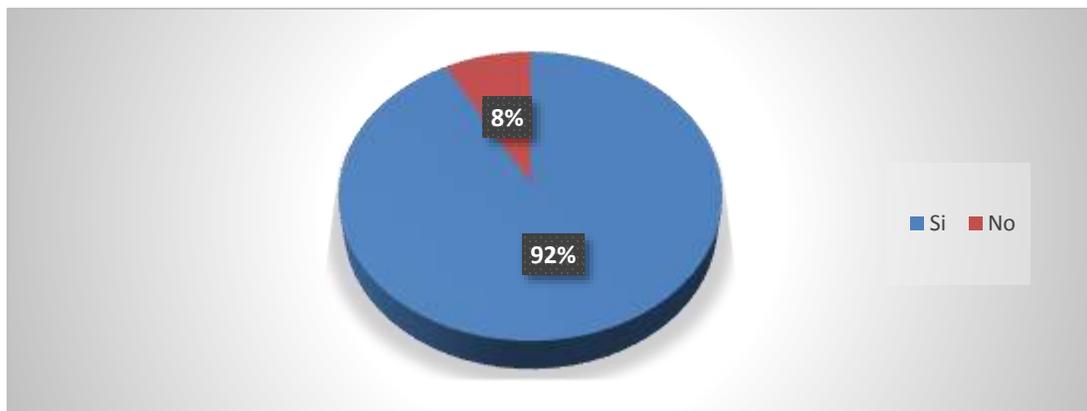
#### ANALISIS DEL CUADRO

El 72.67% de los encuestados saben que la salud pública es un derecho fundamental de las personas que están en el país, incluyendo a los no ciudadanos; y el 27.33% no saben si este derecho lo poseen o no los no ciudadanos salvadoreños, ya que estos piensan que tal derecho únicamente corresponde a los salvadoreños, por lo que puede concluirse que un alto porcentaje de la población salvadoreña desconoce cuáles son los derechos de los ciudadanos.

Pregunta N.8 ¿Conoce o no los derechos que como salvadoreño y persona humana posee?

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
Si	138	92
No	12	8

Totales	150	100%
---------	-----	------

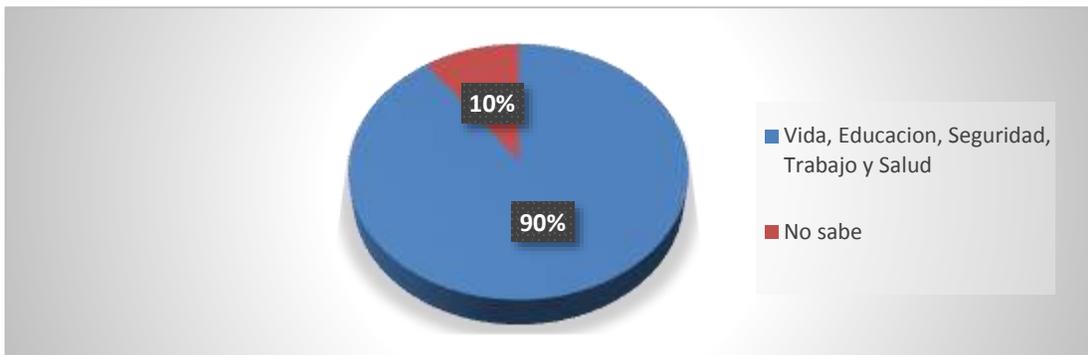


#### ANALISIS DEL CUADRO

El 92% de los encuestados manifestaron conocer los derechos que como salvadoreños poseen; mientras que el 8% expusieron no tener conocimiento. De acuerdo a estos porcentajes se observa que es poca la población salvadoreña que desconoce los derechos, considerando que en nuestro país si bien existe una lucha constante por erradicar la desinformación de los ciudadanos en puntos tan importantes como lo es el tema de los derechos humanos y fundamentales, existe un margen que aún no logra identificar los mismos.

Pregunta N.9 Si la respuesta a la pregunta anterior es afirmativa, ¿Cuáles son los derechos que desde su punto de vista posee?

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
Vida, educación, seguridad, trabajo y salud	135	90
No sabe	15	10
Totales	150	100%

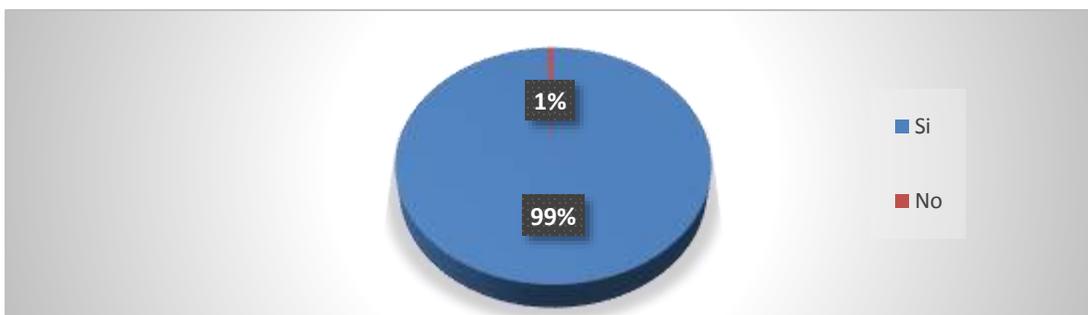


### ANALISIS DEL CUADRO

El 90% de las personas encuestadas consideran que los derechos que tienen son la vida, educación, seguridad, trabajo y salud; y el 10% no sabe. De acuerdo a los porcentajes anteriores se puede ver reflejado que la mayoría de personas conocen sus derechos fundamentales, mientras que la minoría no supo expresar cuales derechos como persona posee, ya sea por desconocimiento propio o por falta de información de parte de las instituciones del Estado.

Pregunta N.10 ¿Hace uso del Servicio a la Salud?

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
Si	149	99.33
No	1	0.67
Totales	150	100%

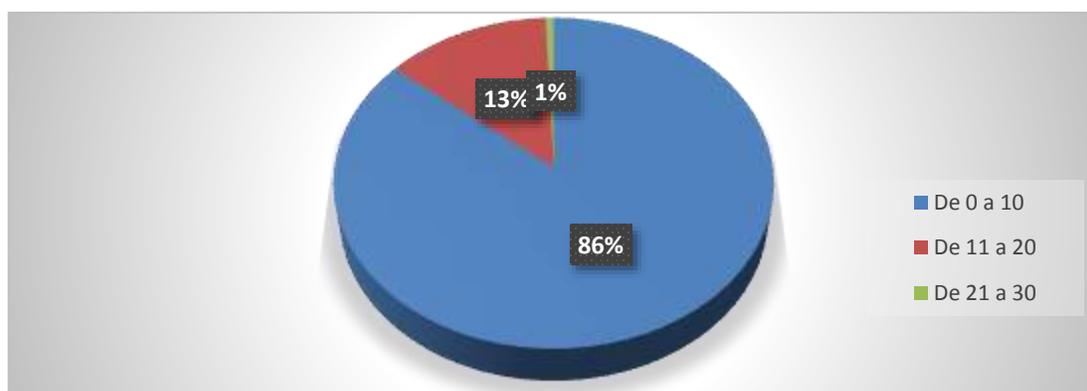


### ANALISIS DEL CUADRO

El 99.33% de los encuestados hacen uso del servicio de salud, mientras que el 0.67% no usan los servicios de salud. Por lo tanto, la conclusión es que de acuerdo a las encuestas realizadas, se puede observar que casi todos hacen uso al servicio de salud; mientras que un 0.67% de las personas encuestadas en los hospitales contestaron que no hacen uso de tal servicio, siendo tal respuesta ilógica ya que se encontraba en las instalaciones del Hospital Rosales.

Pregunta N.11 ¿Cuántas veces hace uso del Servicio Salud al año, aproximadamente?

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
0-10 veces	129	86
11-20 veces	20	13.33
21-30 veces	1	0.67
Totales	150	100%



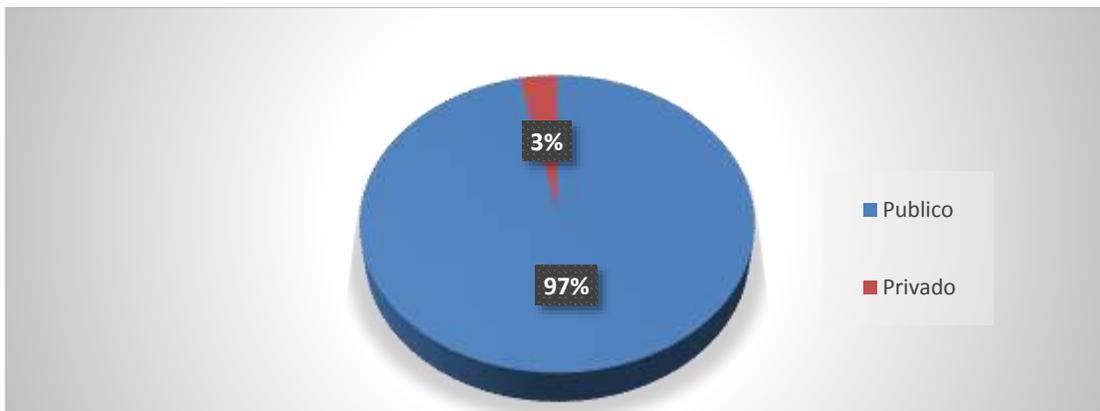
### ANALISIS DEL CUADRO

El 86% de los encuestados hacen uso del servicio de salud de 0 a 10 veces al año; el 13.33%, de 11 a 20 veces; mientras que el 0.67%, de 21 a 30

veces. De acuerdo a los resultados obtenidos puede inferirse que la población frecuente con regularidad el sistema de salud pública, de tal manera se puede apreciar que por mínima que sea la desatención que ocasionen los empleados de los hospitales nacionales se afectaría de gran manera la prestación del servicio a la salud pública.

Pregunta N.12 ¿Cuándo hace uso del Servicio Salud, a qué sector acude con mayor frecuencia?

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
Público	145	96.67
Privado	5	3.33
Totales	150	100%

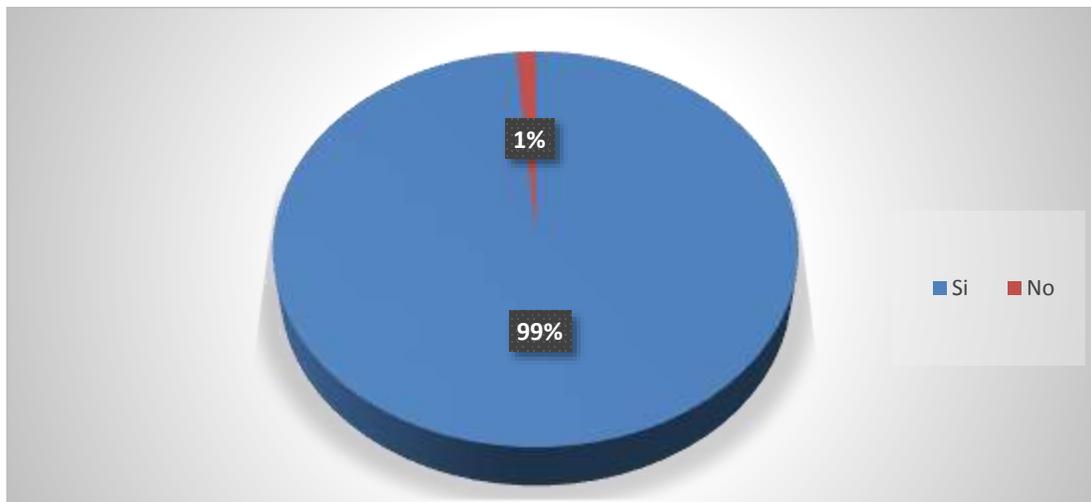


#### ANALISIS DEL CUADRO

El 96.67% de los encuestados hacen uso del sector público, por no contar con la suficiente disponibilidad económica para asistir a un institución de salud del sector privado; mientras que el 3.33%, manifestó que acuden al sector privado única y exclusivamente cuando en el sector público no se les atiende, no hay medicamentos adecuados, no existe la especialidad que necesiten o cuando la asistencia médica requiere una atención eficaz.

Pregunta N.13 ¿Es indispensable para usted tener acceso a este servicio?

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
Si	148	98.67
No	2	1.33
Totales	150	100%

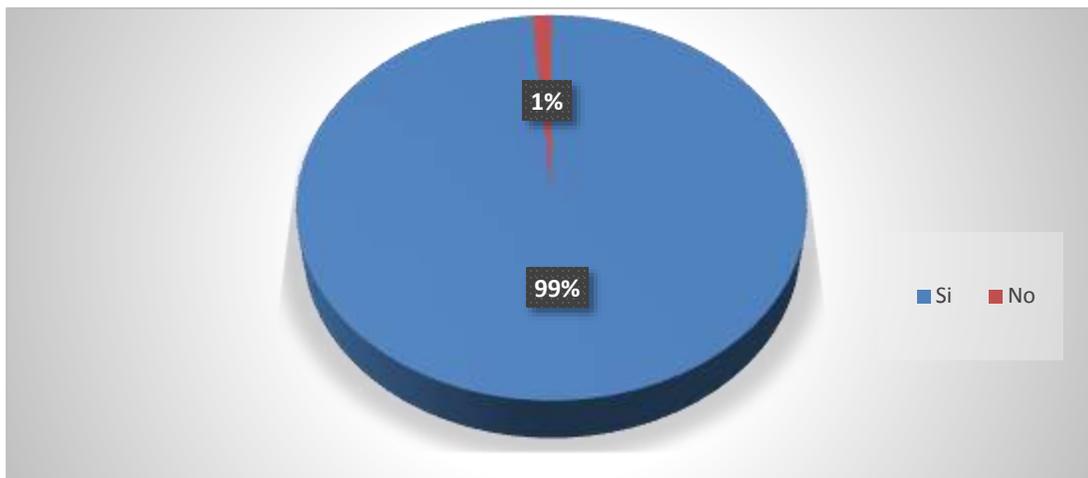


#### ANALISIS DEL CUADRO

El 98.67% de los encuestados consideran indispensable el tener acceso al servicio de la salud pública; mientras que el 1.33%, dijo que no; pudiendo inferirse que el mayor porcentaje dijo que sí es indispensable, debido al alto costo de la vida en nuestro país, y que por ello cuando padecen de alguna dolencia acuden a la asistencia médica que brinda el Estado por medio de los hospitales nacionales como lo son el Rosales y el Nacional de la Mujer.

Pregunta N.14 ¿El desplazarse de su vivienda a este Centro Hospitalario Nacional (MATERNIDAD), genera algún gasto económico que afecte su bolsillo?

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
Si	148	98.67
No	2	1.33
Totales	150	100%

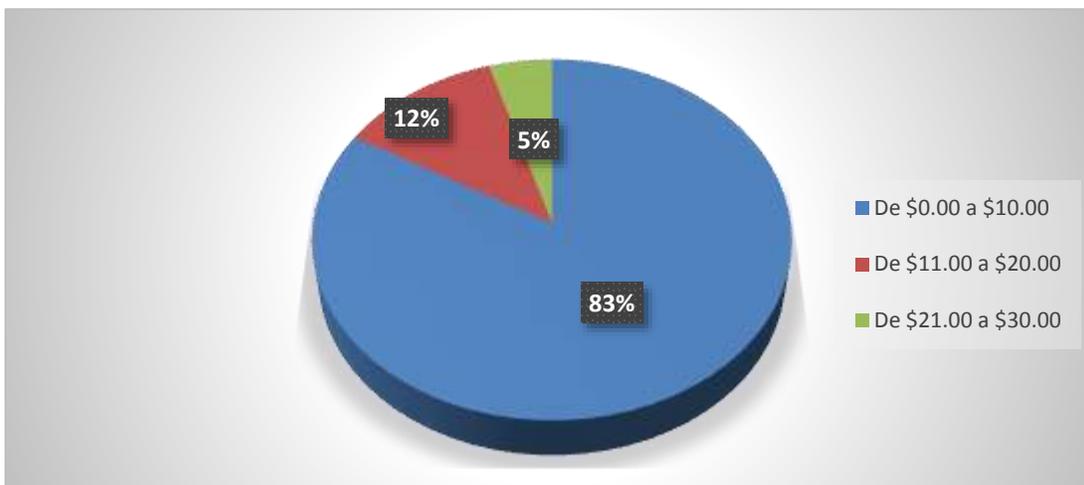


#### ANALISIS DEL CUADRO

El 98.67% contestaron que el desplazarse desde su vivienda hasta las instalaciones del hospital donde se encontraban (fuese este el Rosales o el Nacional de la Mujer), sí les había generados gastos económicos, ya que para llegar a dichos hospitales tuvieron que hacer uso ya sea del transporte colectivo o automóvil propio, gasto en alimentos debido a que la atención es lenta en dichas instituciones; el 1.33%, manifestó que no porque viven en los alrededores de los hospitales objeto del presente trabajo.

Pregunta N.15 ¿De cuánto fue el gasto económico que le genero el desplazarse de su vivienda hacía este centro hospitalario nacional llamado MATERNIDAD o ROSALES?

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
\$0.50 a \$10.00	125	83.33
\$11.00 a \$20.00	18	12
\$21.00 a \$30.00	7	4.67
Totales	150	100%

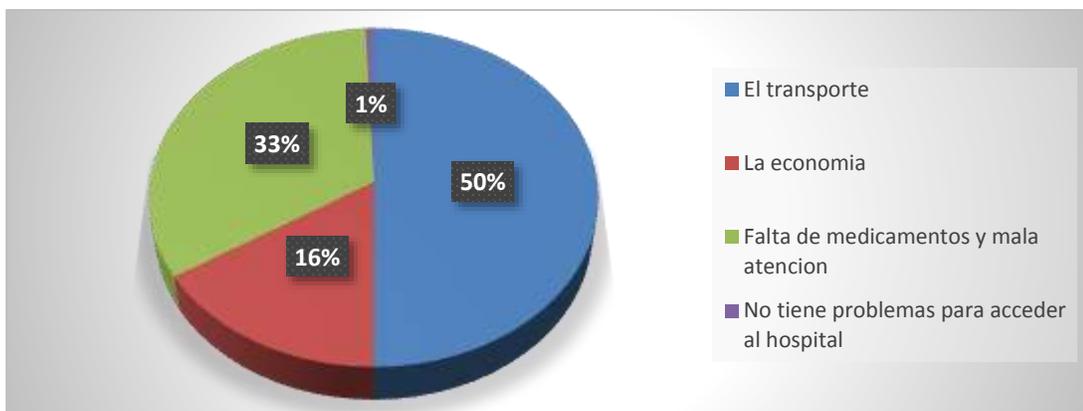


#### ANALISIS DEL CUADRO

Al 83.33% de los encuestados les genera gastos de entre \$0.50 a \$10.00 para desplazarse de su vivienda hacia el hospital, en dicho rango una parte manifestó gastar entre \$0.50 a \$3, otra parte expuso gastar de \$4 a \$10 por vivir un poco retirados de los hospitales; mientras el 12% de los encuestados contestaron que se gasta un aproximado de \$11 a \$20, en virtud que viajan en transporte privado (es decir, viajan en vehículo propio), más la comida que ingieren durante el tiempo de espera ya que la atención es tardada; el 5% gasta, según los resultados obtenidos, entre \$21 a \$30 dólares, por diversas razones, entre éstas por vivir en otros departamentos, viajar en transporte propio, por el tipo de enfermedad que adolecen y necesidad de comprar alimentos.

Pregunta N.16 ¿Cuáles son algunos de los principales problemas que enfrenta como usuario, para poder acceder al servicio a la salud?

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
El transporte	75	50
La economía	24	16
Falta de medicamentos y la mala atención	50	33.33
No tienen problemas para acceder al hospital	1	0.67
Totales	150	100%



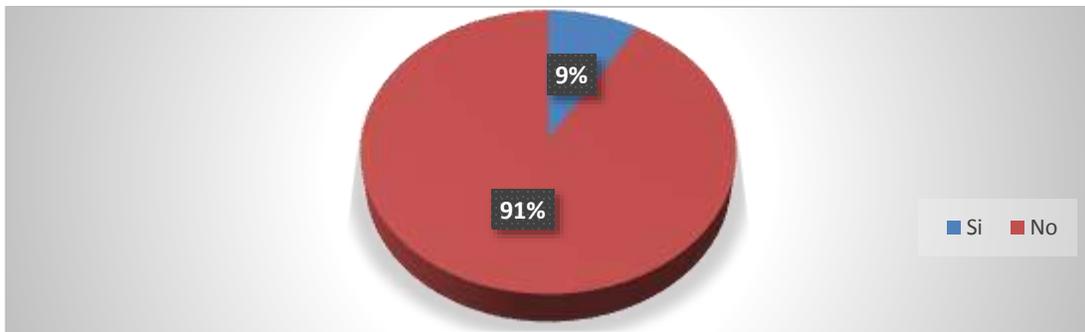
#### ANALISIS DEL CUADRO

La mitad de los encuestados consideran que el transporte es uno de los principales problemas que enfrenta como usuario para poder acceder al servicio de salud, sobre todo las pacientes encuestas del Hospital Nacional de la Mujer Dr. María Isabel Rodríguez, ya que en el lugar donde están las nuevas instalaciones de dicho hospital casi no pasan rutas del transporte colectivo; el 33.33%, por falta de medicamentos y mala atención, ya que cuando las pacientes acuden a los centros hospitalarios en ocasiones los empleados de éstos se encuentra realizando reducciones de labores o paros técnicos-administrativos, y al hacer dichas actividades cerraban las áreas

administrativas, encontrándose dentro de estas áreas la unidad de farmacia; el 16% manifestó que por la economía ya que en la anterior pregunta se ve reflejado que a un número importante de la población le genera gastos significativos al bolsillo; y el 0.67%, no tienen problemas para acceder a la red hospitalaria nacional.

Pregunta N.17 ¿Cómo Usuario, está de acuerdo con que los empleados de hospitales nacionales realicen huelgas?

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
Si	13	8.67
No	137	91.33
Totales	150	100%

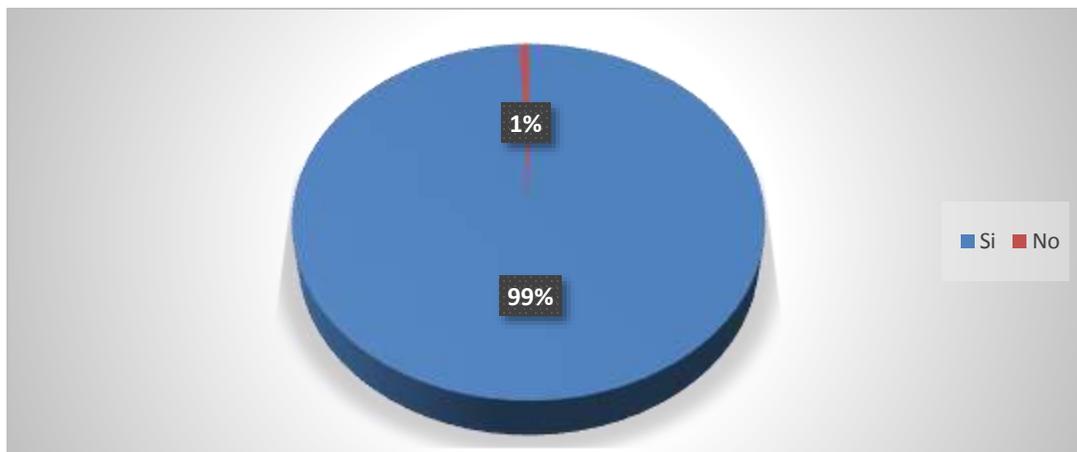


#### ANALISIS DEL CUADRO

El 91.33% de los encuestados no están de acuerdo con el hecho de que los empleados de hospitales nacionales realicen huelgas, pues manifiestan que con dicha actividad los únicos afectados son los pacientes, no así a los directivos de los hospitales donde se realiza tal actividad y menos al Ministerio de Salud Pública; mientras que el 8.67% expuso que estaban de acuerdo, ya que ellos también tienen derechos por los cuales manifestarse, ya sea para beneficio propio o colectivo.

Pregunta N.18 ¿Considera que las huelgas afectan a los usuarios del servicio de salud pública?

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
Si	149	99.33
No	1	0.67
Totales	150	100%

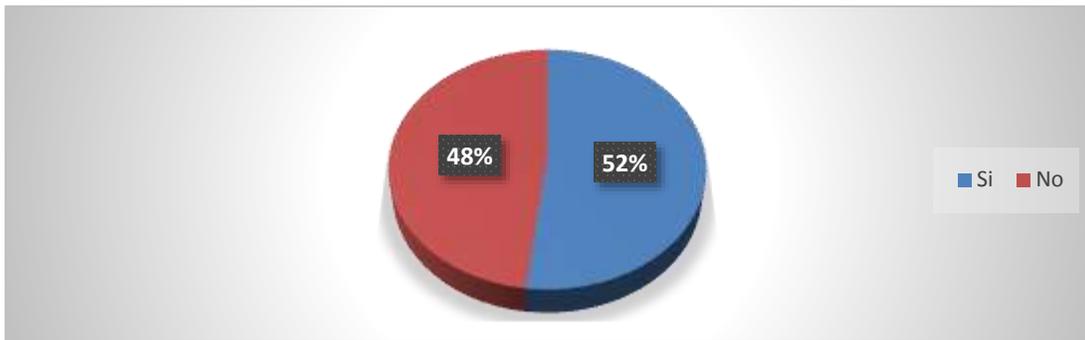


#### ANALISIS DEL CUADRO

El 99.33% consideran que las huelgas sí afectan a los usuarios del servicio de salud pública, puesto que al realizarse ese tipo de actividades no se atiende a los pacientes de consulta externa, no se hace entrega de los medicamentos y no se puede hacer programación de citas; mientras que el 0.67% dicen que las huelgas no afectan a los usuarios, porque con dichas actividades en ocasiones buscan mejorar el servicio de salud, solicitando mayor personal, mejores equipos, mayor cantidad y mejor calidad en medicamentos.

Pregunta N.19 ¿Alguna vez se le ha negado el servicio a la salud por el ejercicio de alguna huelga?

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
Si	78	52
No	72	48
Totales	150	100%



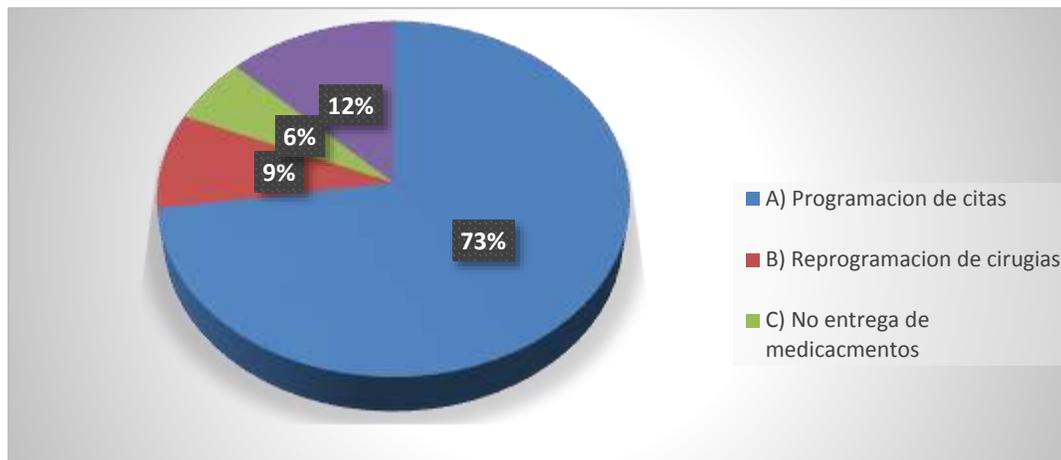
#### ANALISIS DEL CUADRO

Al 52% de los encuestados se les ha negado el servicio por el ejercicio de alguna huelga; mientras que al 48% no. En base a los resultados obtenidos se puede afirmar que los empleados de instituciones hospitalarias de la red pública, como lo son las dos instituciones en estudio, realizan huelgas pese a que ésta les está prohibida por mandato constitucional, conforme a los art. 48 inciso 1ª y 221.

Pregunta N.20 ¿En cuáles de las siguientes opciones se le ha afectado en el servicio a la salud pública por la realización de una huelga?

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
a) Programación de citas.	109	72.67
b) Reprogramación de cirugías.	13	8.67
c) No entrega de medicamentos.	9	6
d) No atención en emergencia.	19	12.66

Totales	150	100%
---------	-----	------

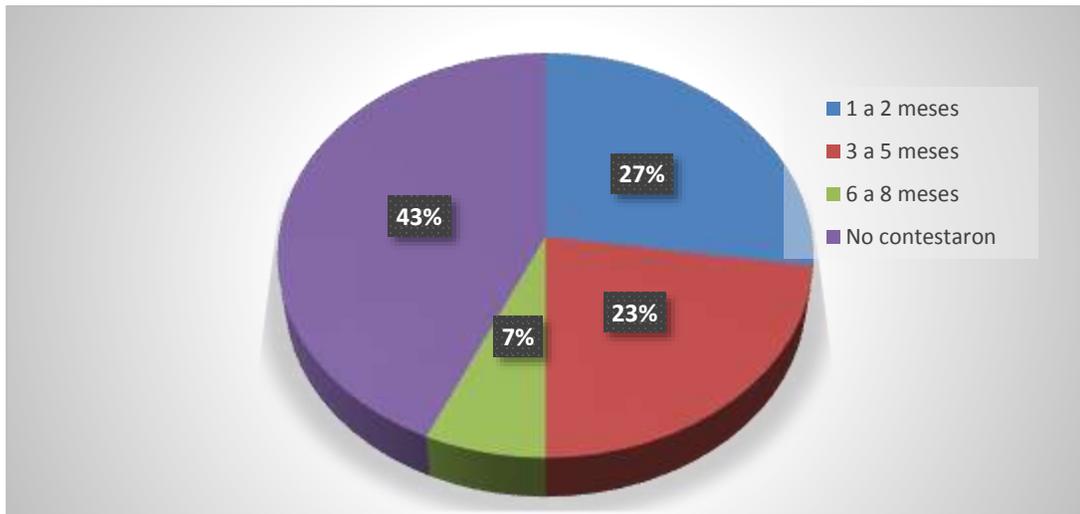


#### ANALISIS DEL CUADRO

El 72.67% de las personas encuestadas se ven afectadas por la falta de programación de citas tras la realización de huelgas en el servicio de la salud pública; al 12.66% les afecta en cuanto a la no atención en emergencia; al 8.67% en reprogramación de cirugías; y al 6%, en relación a que no se les hizo entrega de los medicamentos que necesitan periódicamente.

Pregunta N.21 ¿En cuánto tiempo le reprograman la cita, cirugía o le hacen entrega de medicamentos que ha perdido, ya sea por ejercicio de una huelga o por cualquier otro motivo?

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
1 a 2 meses	41	27.33
3 a 5 meses	34	22.67
6 a 8 meses	10	6.67
No contestaron	65	43.33
Totales	150	100%

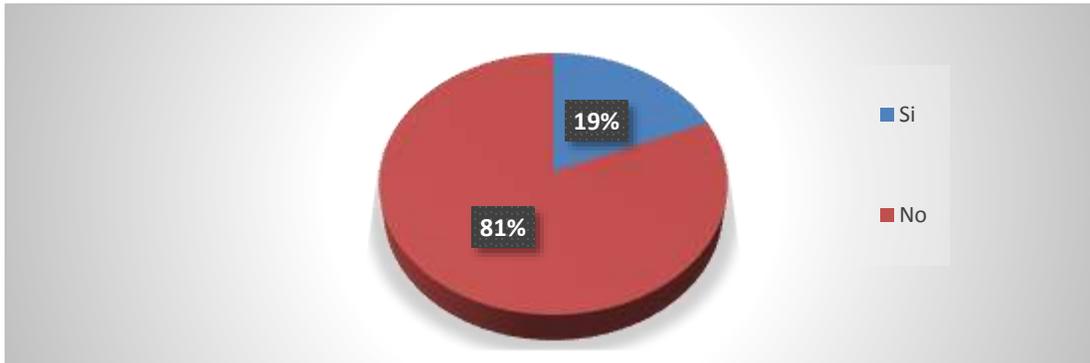


#### ANALISIS DEL CUADRO

El 27.33% de los encuestados dijeron que el periodo que les reprograman la cita, cirugía, o entrega de medicamentos que ha perdido ya sea por ejercicios de una huelga o por cualquier otro motivo es de entre 1 a 2 meses; el 22.67%, de entre 3 a 5 meses; el 6.67%, de 6 a 8 meses. La variabilidad anterior se origina en base al tipo de enfermedad del que adolezca el paciente; mientras que el 43.33% no contestaron, por diversas causas, entre las cuales están, porque manifestaron en la pregunta 19 que no habían sido afectadas en la prestación del servicio a la salud pública por la realización de una huelga.

Pregunta N.22 ¿Sabía usted que la huelga está prohibida en nuestro país para el sector salud pública?

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
Si	28	18.67
No	122	81.33
Totales	150	100%

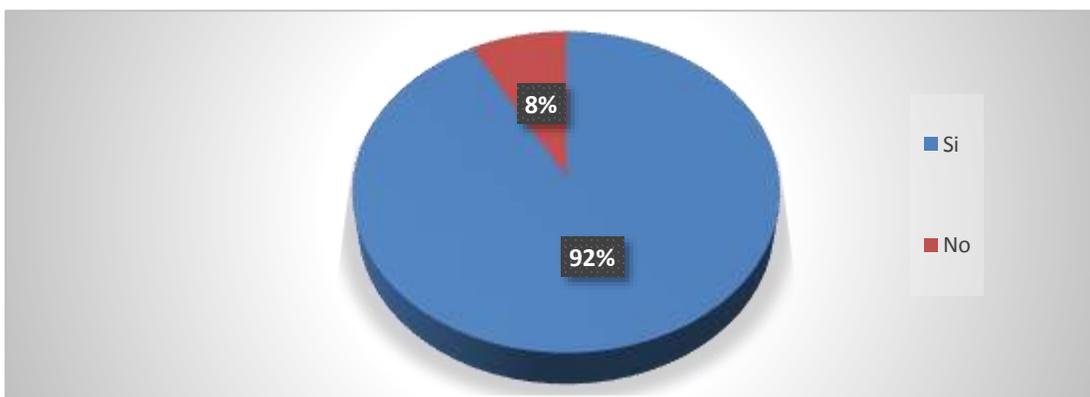


### ANALISIS DEL CUADRO

El 81.33% de los encuestados no saben que la huelga está prohibida en nuestro país para el sector de salud pública; el 18.67% manifestaron que si sabían, de lo cual se puede afirmar que un alto porcentaje de la población salvadoreña desconoce el alcance del ejercicio al derecho de la huelga y de las prohibiciones existentes para tal derecho.

Pregunta N.23 ¿Considera que las huelgas son una violación al derecho de acceso a la asistencia médica estatal?

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
Si	138	92
No	12	8
Totales	150	100%

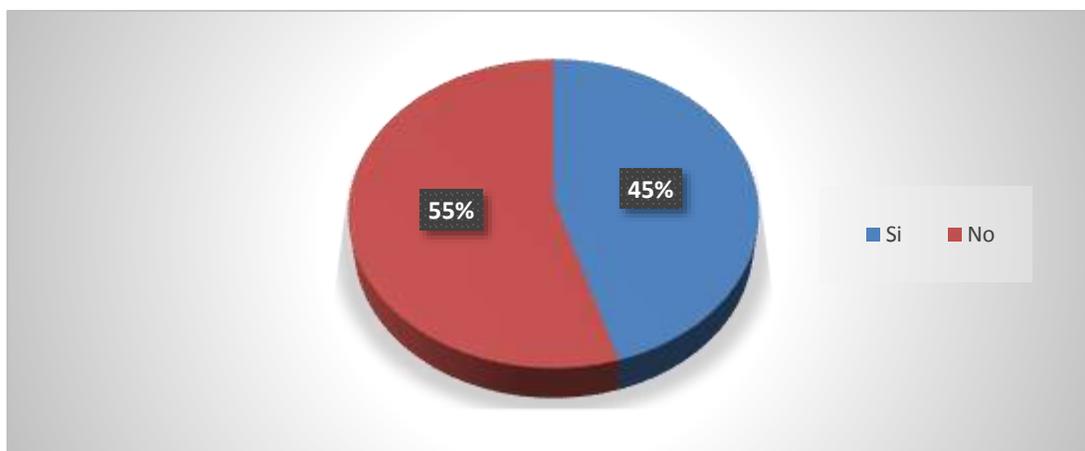


## ANALISIS DEL CUADRO

El 92% de la población encuestada manifiesta que las huelgas son una violación al derecho de asistencia médica estatal, ya que por la realización de tal actividad, la afectación la sufre el paciente que no es atendido por alguna dolencia que posee, o aquel paciente al cual no se le entrega el medicamento que necesita para mejorar su condición de salud; y el 8% de los encuestados contestaron que según ellos la huelga no afecta el acceso a la asistencia médica estatal, ya que aunque cuando se realizan huelgas no se atiende a los pacientes de consulta externa, el servicio de salud en el área de emergencia continua para aquellas personas que están graves.

Pregunta N.24 ¿Conoce los motivos por los cuales los empleados de salud pública van a huelga? En caso de ser afirmativa su respuesta, mencione los motivos que conoce.

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
Si	68	45.33
No	82	54.67
Totales	150	100%

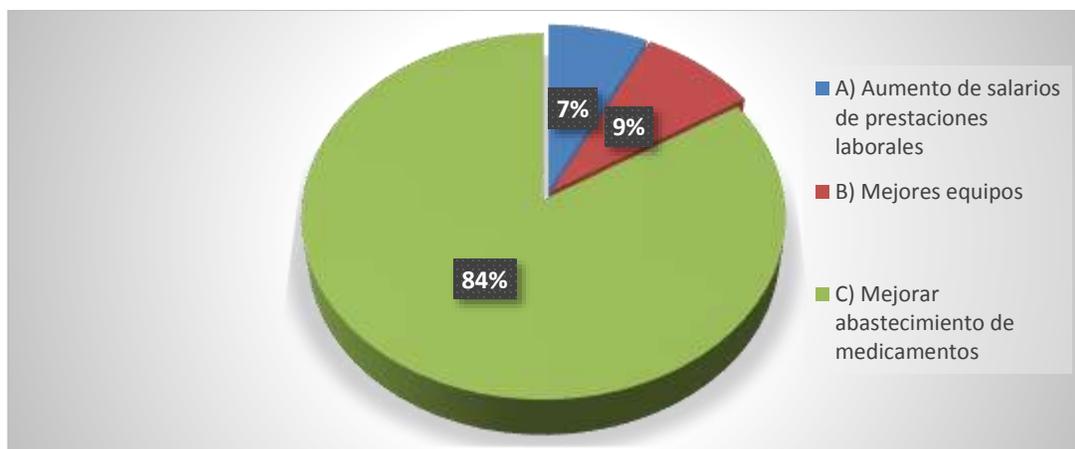


### ANALISIS DEL CUADRO

De las personas encuestadas, el 54.67% contestaron no tener conocimiento de los motivos por los cuales los sindicalistas de los hospitales Rosales y Nacional de la Mujer realizan huelgas; mientras que el 45% contestó que sí conocía algunos motivos por los que hacían huelgas, mencionando dentro de estos: aumento salarial, mejores prestaciones laborales, destitución de directores de los hospitales o jefes, mayor personal, compra de más y mejores equipos médicos.

Pregunta N.25 ¿Cuáles serían a su juicio, justificaciones válidas para el ejercicio de la huelga en el sector salud pública? (subraya la o las respuestas que considere validas)

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
a) Aumento de salarios o de prestaciones laborales.	11	7.33
b) Mejores equipos.	13	8.67
c) Mejorar abastecimiento de medicamentos.	126	84
Totales	150	100%

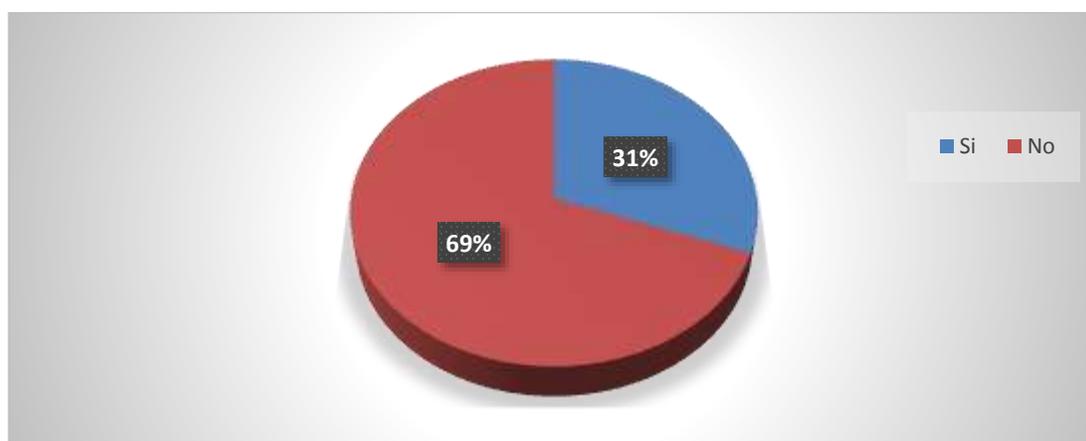


### ANALISIS DEL CUADRO

El 84% de la población encuestada respondió que uno de los motivos por los que han escuchado que empleados de hospitales nacionales llevan a cabo huelgas, es para mejorar el abastecimiento y calidad de medicamentos; el 8.67%, que es para adquirir mejores equipos; y el 7.33%, por aumento de salarios y de prestaciones laborales.

Pregunta N.26 ¿Cómo usuario, considera usted que las huelgas en las que se solicitan mayor equipo, medicinas o personal, son la mejor vía que puede tomar un sindicato para mejorar la prestación del servicio de salud pública?

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
Si	46	30.67
No	104	69.33
Totales	150	100%



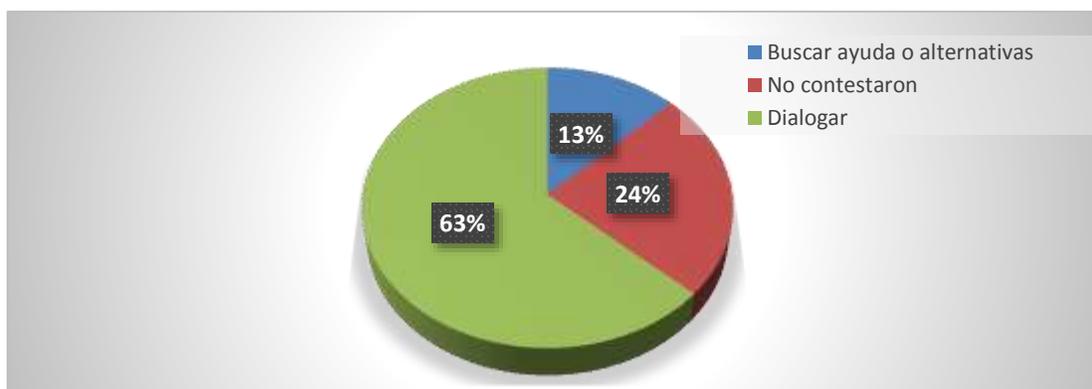
### ANALISIS DEL CUADRO

El 69.33% de la población encuestada respondió que las huelgas no mejoran la prestación del servicio de salud pública y que deberían buscar el diálogo u otras medidas de presión al Ministerio de Salud Pública; y el 30.67%,

contestó que al no ser escuchadas y resueltas las peticiones planteadas por los sindicatos, la huelga es la única vía para tratar de mejorar la prestación del servicio de salud pública.

Pregunta N.27 En caso que la respuesta haya sido negativa, ¿Cuál o cuáles considera usted que sería otra alternativa que podría tomar el sindicato para la obtención de mayor equipo, medicamentos o personal, en sustitución de la huelga?

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
Buscar ayuda o alternativas	19	12.67
No contestaron	36	24
Dialogar	95	63.33
Totales	150	100%



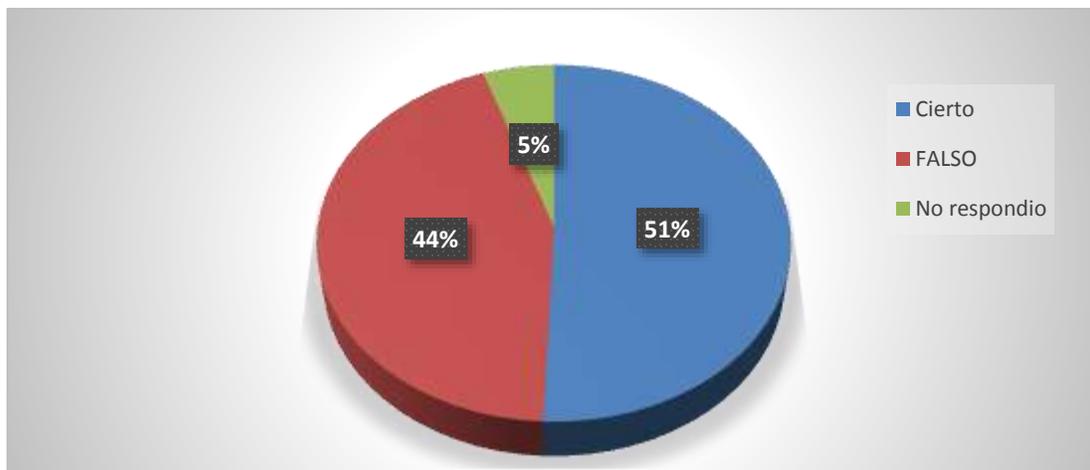
#### ANALISIS DEL CUADRO

El 63.33% de la población encuestada respondió que el dialogo es la mejor alternativa para mejorar la atención médica; el 24% no contestó porque consideran que la realización de una huelga no ayuda para mejorar el servicio de salud pública; y el 12.67% manifestó que la alternativa para la obtención de mayor y mejor equipo, medicamentos y personal, podría ser

buscar ayuda internacional, como por ejemplo buscar ayuda de ONGs o ayuda a instituciones internacionales de la salud, como es el caso de la Organización Mundial de la Salud.

Pregunta N.28 ¿Qué piensa de la postura que toman los sindicatos de los hospitales nacionales, al manifestar que la huelga solamente afecta las consultas externas y no a las personas que se encuentran internamente en el hospital?

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
Cierto	76	50.67
Falso	66	44
No respondió	8	5.33
Totales	150	100%



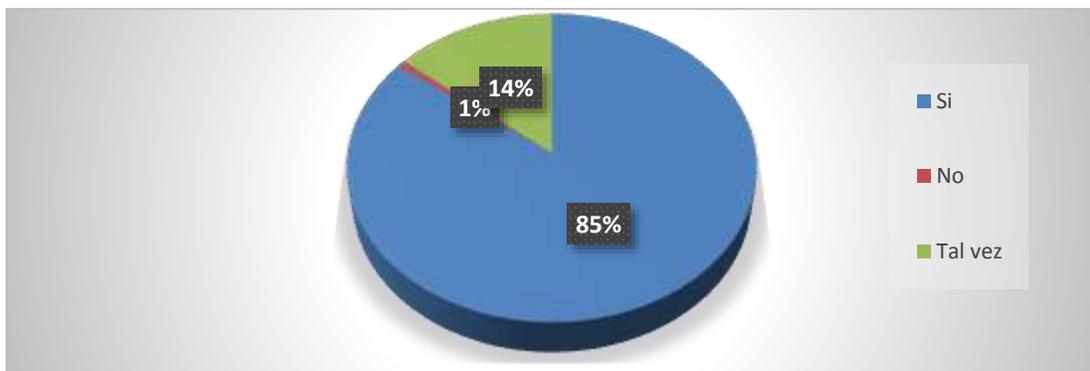
#### ANALISIS DEL CUADRO

El 50.67% de la población encuestada respondió que es cierto que cuando se realizan huelgas solo se afecta a los pacientes de consulta externa; mientras que el 44% de las personas encuestadas respondieron que el falso, puesto que las huelgas también afectan a los pacientes internos, ya que en

ocasiones cuando habían llevado a cabo la realización de huelgas, a familiares de ellos o a ellos mismos se les había desmejorado la atención médica; y el 5.33% no respondió, por no saber.

Pregunta N.29 ¿Cree que la suspensión en la consulta externa puede complicarle el estado de salud a los pacientes, por no tener una atención pronta y oportuna

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
Si	128	85.33
No	1	0.67
Tal vez	21	14
Totales	150	100%



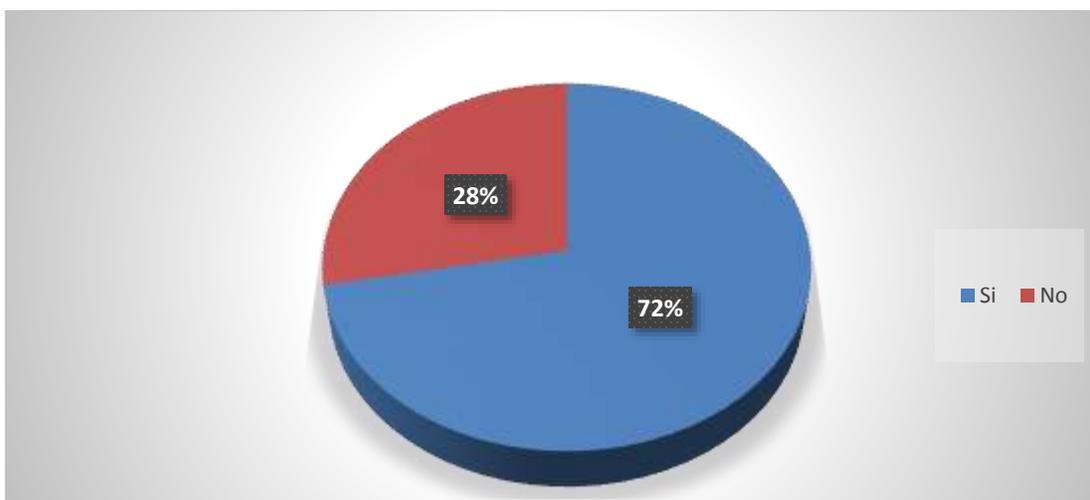
#### ANALISIS DEL CUADRO

El 85.33% de la población encuestada respondió que complica el estado de salud al paciente por no tener una atención pronta y oportuna, ya que si no se le atiende en la consulta externa, sea por la realización de las llamadas reducciones de labores (huelgas) o por otros motivos, el paciente pierde la consulta y se la vienen a reprogramar en varios meses después, tiempo en el cual la enfermedad pudo avanzar a tal grado de haberse convertido en una

enfermedad mortal como es el caso por ejemplo de la insuficiencia renal, que es una de las que padece con mucha frecuencia la población salvadoreña en los últimos años; el 14% respondió que tal vez y que eso dependería en gran medida de la enfermedad por la que se acude a los hospitales; y el 0.67% contestó que creerían que no afectaría.

Pregunta N.30 Cuando miembros de un hospital nacional como lo es Maternidad manifiestan estar realizando paros técnicos o administrativos (huelgas) en consultas externas con la finalidad de obtener mayor cantidad de equipo para prestar un mejor servicio de salud, ¿Cree que la solución para evitar ese tipo de actividades por parte de los empleados de dichos hospitales sea un incremento en el monto asignado en el presupuesto nacional al sector salud pública?

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
Si	108	72
No	42	28
Totales	150	100%

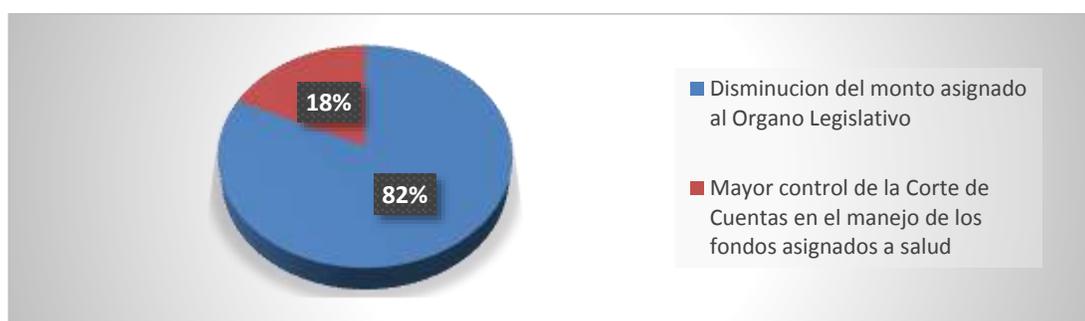


### ANALISIS DEL CUADRO

El 72% de la población encuestada respondió que es buena solución incrementar el monto asignado al sector salud pública para tratar de evitar que los empleados de instituciones hospitalarias nacionales realicen huelgas, opinión que como grupo compartimos ya que con dicho incremento se podría lograr: un incremento en los salarios de algunos doctores que ganan poco, la adquisición de nuevo equipo, compra de mayor cantidad y mejor calidad de medicamentos, los cuales son los principales motivos por los que empleados de hospitales nacionales realizan huelgas; mientras que el 25% respondió que no es buena idea porque igual no alcanzaría el dinero, por lo cual algunos encuestados sugirieron que debería hacerse una mayor fiscalización de los fondos asignados a los hospitales para evitar la mala utilización de éstos.

Pregunta N.31 ¿Cuáles cree que serían mecanismos que permitirían un incremento al presupuesto asignado al sector salud?

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
Disminución del monto asignado al Órgano Legislativo.	123	82
Mayor control de la Corte de Cuentas en el manejo de los fondos destinados al sector salud.	27	18
Totales	150	100%



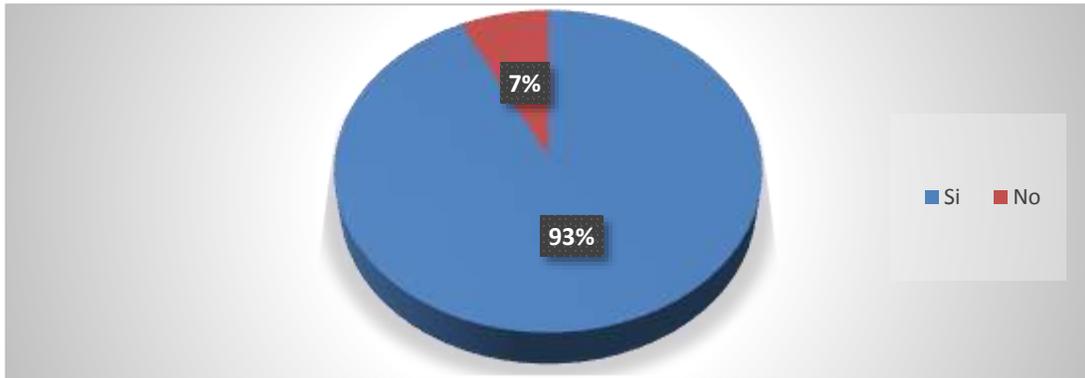
## ANALISIS DEL CUADRO

El 82% de la población encuestada respondió que la mejor vía para poder obtener el dinero necesario para un incremento al presupuesto asignado al sector salud es hacer una disminución al monto asignado al Órgano Legislativo, opinión que compartimos como grupo, ya que en dicho órgano se considera se realizan algunas compras de algunos objetos innecesarios como es el caso de la compra de rótulos electrónicos LED para sus nombres durante sesión plenaria, los cuales según noticias costaron alrededor de \$500,000, así como otros gastos de viajes que realizan anualmente los miembros de dicho órgano de \$700,000,<sup>215</sup>; y el 18% manifestó que la solución sería que existiera mayor control por parte de la Corte de Cuentas en el manejo de los fondos asignados al sector salud. En base a este porcentaje puede concluirse que la población salvadoreña que acude a los hospitales nacionales, considera que no se está haciendo un buen uso de los fondos asignados a tales instituciones y que por ello no alcanza el dinero asignado.

Pregunta N.32 ¿Desde su importante punto de vista como usuario del servicio de salud pública, las huelgas en este sector, deberían seguir siendo prohibidas?

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
Si	139	92.67
No	11	7.33
Totales	150	100%

<sup>215</sup> Datos obtenidos según noticia el diario de circulación nacional denominado “**LA PRENSA GRAFICA**”, de fecha 15 de junio de 2016.

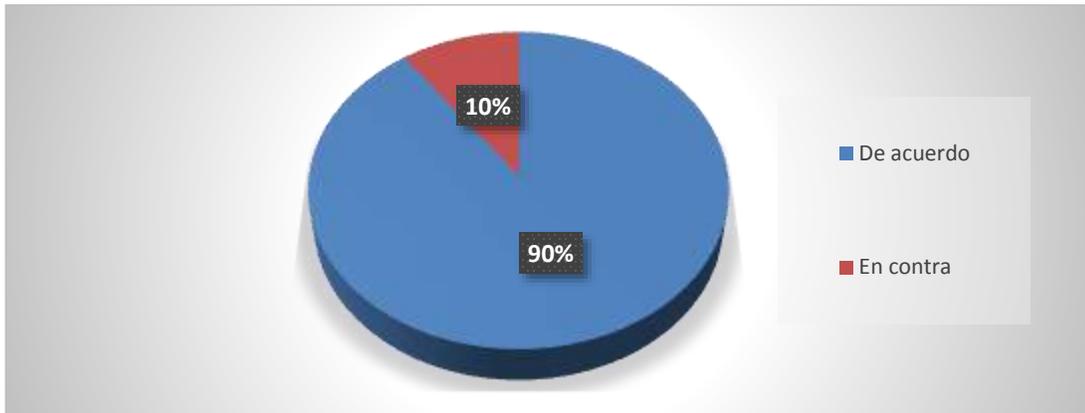


### ANALISIS DEL CUADRO

El 92.67% de la población encuestada respondió que las huelgas deben ser prohibidas, pero que debería mejorárseles los salarios para ser justos; y el 7.33% respondió que no, por ser éste un derecho que tienen como trabajadores. Con base a los datos obtenidos, puede afirmarse que es poca la población salvadoreña que no tiene conocimiento que la huelga está prohibida en nuestro país; mientras que la mayoría de la población sí conoce que esta actividad está prohibida, pero que consideran que para que éstas no se realicen con tanta frecuencia, deberían de aumentarse los salarios de los empleados que tengan los salarios más bajos, y realizar la compra de mejores equipos médicos, ya que estos son los dos principales motivos por los que los empleados de hospitales nacionales realizan huelgas.

Pregunta N.33 ¿Cuál es su opinión acerca que se limite a los empleados de sector público, particularmente en el sector salud al derecho y ejercicio de huelgas?

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
De acuerdo	135	90
En contra	15	10
Totales	150	100%



#### ANALISIS DEL CUADRO

El 90% de las personas encuestadas expusieron estar de acuerdo a que se prohibiera el derecho y ejercicio de la huelga a empleados públicos, especialmente los del sector salud pública, como serían los empleados de los hospitales nacional rosales y nacional de la mujer Dra. María Isabel Rodríguez. Conforme a este alto porcentaje podría inferirse que gran parte de la población salvadoreña ha sido afectada alguna vez en el sentido de no habersele prestado el servicio a la salud pública por la realización de alguna huelga, motivo por el cual están de acuerdo a que se les prohíba; sin embargo, la misma población encuestada, consideró al momento de contestar esta pregunta agregar que debería incrementársele los salarios a aquellos empleados de salud que ganan poco para evitar que éstos en la lucha de sus derechos salariales realicen huelgas, opinión que como grupo compartimos; sin embargo, consideramos que debería de establecerse un techo o tope en cuanto a los salarios de los empleados públicos de salud, dependiendo del cargo que desempeñen, para evitar salario exorbitantes, como consecuencia de la solicitud de dichos empleados de aumentos salariales anualmente; mientras que el 10% de los encuestados no están de acuerdo con que se prohíba el ejercicio de la huelga a los empleados públicos del sector salud, esto a consecuencia que dicen éste es un derecho

inherente a los trabajadores, por lo cual puede concluirse que un bajo porcentaje de la población salvadoreña desconoce que tal prohibición ya existe.

Pregunta N.34 ¿Cuáles serían las medidas que el Estado salvadoreño debe de implementar en contra de los huelguistas del sector salud pública que afecten la prestación del servicio a la salud pública?

Opciones	Respuesta	
	Absoluta	Relativa
-Destitución del cargo como doctor, enfermera, etc.	52	34.67
Multa dineraria y anulación de la personalidad jurídica del sindicato que dio origen a la huelga.	44	29.33
Catalogar un delito la realización de huelgas en el sector salud pública, por las consecuencias que tal actividad con llevaría en la salud, (delito contra la salud pública).	37	24.67
Ninguna de las anteriores.	17	11.33
Totales	150	100%



## ANALISIS DEL CUADRO

La medida que el Estado salvadoreño debería de tomar contra los huelguistas del sector salud pública, según el 34.67 % de los encuestados, es la destitución del cargo que desempeñan dentro de la institución hospitalaria; el 29.33% piensa que es la estipulación de una multa dineraria o la disolución del sindicato que origine una huelga en las instalaciones hospitalarias; el 24.67% piensa que la mejor medida es catalogar como delito la realización de huelgas para el sector de salud pública; y el 11.33% opina que no se debe tomar ninguna medida contra los huelguistas del sector salud pública. Con los resultados obtenidos en esta interrogante, podría afirmarse que cerca del 90% de la población encuestada no está de acuerdo con el hecho de que los sindicatos del sector salud realicen huelgas, y que el Estado debe tomar medidas al respecto, no existiendo unanimidad por parte de la población ante la medida a tomar; sin embargo, como grupo consideramos que la destitución no es la mejor alternativa, ya que si se destituye al empleado del sector salud que realiza huelga podría llegarse al caso de no contar en un determinado momento con la cantidad de personal adecuado para la prestación del servicio de salud, por lo cual estimamos que una de las mejores alternativas podría ser el implementar una multa e incluso la disolución de los sindicatos del sector salud que realicen huelgas de manera reiterada.

### **5.4. Perspectiva de Directores y Mandos Medios del Hospital Nacional Rosales y Hospital Nacional de la Mujer Dra. María Isabel Rodríguez.**

Resulta relevante en este trabajo de investigación conocer cuál es la postura de los hospitales nacionales respecto a las huelgas que realizan empleados de estas instituciones, es por ello que se escogió a dos de estas instituciones hospitalarias de la red pública de salud de nuestro país, tomando como

parámetro para la elección de éstas la magnitud y la clase de población a la cual atienden.

Es por ello que se escogió para el estudio del presente trabajo al Hospital Nacional Rosales (único hospital de tercer nivel en nuestro país, que atiende la población salvadoreña mayor de doce años) y al Hospital Nacional de la Mujer Dra. María Isabel Rodríguez, (por ser el único hospital nacional cuya especialidad es su atención a la mujer), aunque ello no implica sean los únicos hospitales de la red pública nacional en donde se realizan huelgas por parte de los empleados de salud pública.

Para conocer la postura de los hospitales antes mencionados, sobre el ejercicio de huelgas en dichas instituciones, se realizaron las siguientes entrevistas:

**a) Hospital Nacional Rosales:**

En dicho hospital, se logró realizar la entrevista al Director Dr. Mauricio Ventura Centeno, quien ostenta ese cargo desde el 9 de agosto de dos mil nueve hasta la fecha de realización de la entrevista el día siete de junio del dos mil dieciséis, al jefe del área de consulta externa, quien manifestó estar en ese cargo desde hace cuatro años, doctor Ramón Alfredo Rivera; y al Jefe de la unidad de emergencia, Dr. Rodolfo Antonio Gochez Barraza, quien manifestó estar en dicho cargo desde hace 13 meses al momento que se realizó la entrevista el día veinticuatro de junio de dos mil dieciséis.

De dichas entrevistas se pudo extraer la siguiente información: si bien las personas entrevistadas son profesionales de la salud, tal como se ha relacionado anteriormente, estos académicos tienen un conocimiento en un nivel básico del contenido del derecho laboral, y específicamente, sobre el derecho colectivo de trabajo, dándose por entendidos que el fin del derecho

laboral consiste en la protección de la relación laboral y la persecución de las condiciones laborales adecuadas, para el desempeño óptimo de las actividades propias de la profesión, ya sean doctores, enfermeras, Laboratoristas, entre otros.

Tomando como bandera el derecho a la sindicalización, mismas que es utilizada por los empleados de hospital como un mecanismo de protección ante las conductas represivas y abusivas del empleador, advirtiendo que aun cuando se considera que esto es realmente permitido señalan que existen situaciones en las cuales las actividades relacionadas a este tema los sindicatos creados en esa institución hospitalaria sobre pasan o distorsionan el normal desempeño de los mismos, es en este punto donde tiene relevancia relacionar el hecho de que en las consultas externas se atienden un aproximado de entre ochocientas a mil quinientas consultas, siendo esta área la que se ve mayormente afectada en el caso de realizarse las llamadas reducciones de labores.

En un hospital con tal nivel de importancia no se cuenta solo con un sindicato, existiendo así los denominados: Sindicato General de Empleados del Ministerio de Salud (SIGESAL), Sindicato de Médicos del Hospital Rosales (SIMEHR), Sindicato General de la Salud (SITRASALUD), Sindicato General y Profesionales de la Salud (SIGPTES), Sindicato General de Trabajadores de la salud (SITGRADES), mismos que están comprometidos con la consecución de sus objetivos, y para conseguirlo en el menor de los casos hacen uso del dialogo, orientándose por las medidas de represión, las cuales se vuelven innegables cuando comienzan a generar consecuencias negativas e irreparables al ocasionar un desequilibrio en el correcto y normal desarrollo de la atención brindada a los usuarios, perspectiva basada y fundamentada en sucesos como el ocurrido en el año dos mil trece, en el que el Sindicato de Médicos del Hospital Rosales SIMEHR, cerró las

instalaciones del hospital, en razón de oponerse al sistema Biométrico de Marcación Digital, bloqueando así a los usuarios el derecho a la salud, y siendo que estas medidas duraron una semana género que más de cuatro mil consultas aproximadamente fueron suspendidas, mismas que fue imposible recuperar, ya que a pesar de existir medidas de mitigación éstas no resultan lo suficientemente efectivas como para remediar situaciones como estas; entre las medidas se encuentran: que las consultas externas en caso de huelga por parte de los médicos sean atendidas por los residentes y en el caso que a estos se les prohíba el ingreso, que se pueda habilitar el área de Emergencias, ya que es esta área la que nunca ha sido cerrada.

Es realmente innegable que los profesionales entrevistados tienen conocimiento de la afectación que las actividades sindicales pueden ocasionar, en alguna medida tratan de justificar estas acciones afirmando que son las circunstancias propias de un hospital nacional las que conllevan a tomar este tipo de medidas, la falta de recursos como equipos y medicamentos, los bajos salarios, entre otros, son los que conllevan que los sindicatos se pongan en acción a fin de disminuir estas dificultades; si bien las reducciones de trabajo no son el medio adecuado, aseguran que es la única forma que hace eco.

**b) Hospital Nacional de la Mujer “Dra. María Isabel Rodríguez:**

En este hospital, se intentó entrevistar al igual que en el Hospital Nacional Rosales, a la directora del mismo Dr. Adelaida de Lourdes Trejo de Estrada, y a las jefas de las áreas de consulta externa Dr. Elba Bran, quien manifestó estar en ese cargo desde enero de 2016 hasta la fecha de la entrevista el 1 de junio de 2106, y del área de emergencias Dr. Ingrid Hernández, quien ostenta dicho cargo desde abril de 2013 hasta la fecha de la entrevista 1 de junio de 2106, lográndose llevar a cabo únicamente las entrevistas a las

últimas dos autoridades de dicha institución de salud, no obstante de solicitarse la entrevista con la directora por escrito y de haberse programado en tres ocasiones fecha para la realización de la misma, manifestándosenos en la tercera programación que solamente se concedería la entrevista a las áreas de consulta externa y emergencia, no así a la directora por tener esta múltiples ocupaciones las cuales le imposibilitaron presentarse a la cita programada en tercera ocasión.

Tienen un conocimiento básico del derecho laboral, apuntando a que este es aquel por medio del cual los trabajadores hacen valer sus derechos, identificando principalmente el derecho a salarios, permisos, entre otros, pero al mismo tiempo reconocen que el derecho laboral no solo enmarca derechos como tales sino también deberes, y es en este punto donde el derecho a la sindicalización juega un papel importante, tomando a este último como el medio para luchar por las mejoras en las prestaciones laborales, y que para el caso este derecho a formar sindicatos para la consecución de los fines que como trabajadores persiguen se ve reflejado por la presencia del Sindicato General de Empleados de Salud (SIGESAL), en el relacionado hospital, haciendo alusión a la lucha constante del referido sindicato por solucionar la falta de quipos, de recursos humanos, así como destituciones tanto de jefes como de director, y en algunos casos la eliminación de sanciones impuestas a afiliados del sindicato, y lo que no puede faltar el muy anhelado aumento salarial, la estabilidad laboral, el derecho al escalafón y la constante lucha por disminuir los malos tratos de las jefaturas.

Siendo de suma importancia recalcar que, según lo manifestado, el sindicato que opera en el hospital, siempre ejercita el dialogo como primer y fundamental medio para la solución de las problemáticas que afectan a los

trabajadores y consecución de sus intereses, siendo que no se niega que en algunos casos se ha puesto de manifiesto la reducción de labores, por parte de los miembros sindicales, en los cuales se les obstruye el acceso a las instalaciones del hospital a jefes de unidades y personal administrativo, teniendo conciencia del alto nivel de afectación que este tipo de actividades generan al derecho de la salud pública y el acceso a la misma, ya que solo en el área de consultas externas se atienden alrededor de trescientas pacientes por día, haciendo un total aproximado de ocho mil consultas al mes, esto nos lleva a asegurar que si esta institución hospitalaria realiza una mal llamada reducción de labores, un promedio de ciento cincuenta consultas diarias se verían afectadas, solo en el área de consulta externa, y siendo que el personal de este hospital sabe y asegura que el derecho a la salud que es inherente a los usuarios es superior y prevaleciente al derecho de sindicalización, existe una contradicción al defender fielmente su derecho a manifestarse de una forma que no afecte la función del hospital, pero apoyando el medio de represión que no es más que la HUELGA.

#### **5.5. Perspectiva de sindicalistas del sector salud, de los hospitales Rosales y Nacional de la Mujer Dra. María Isabel Rodríguez**

Para tener una visión más completa del porqué los sindicatos de hospitales nacionales de El Salvador como lo son el Hospital Nacional Rosales y el Hospital Nacional de la Mujer Dr. María Isabel Rodríguez, realizan huelgas llamadas por estos grupos reducción de labores o paros técnicos-administrativos, pese a estar tal actividad prohibida tanto según nuestra Constitución en el art. 221 en relación al art. 48 inciso 1ª y al art. 515 inciso 2ª del Código de Trabajo salvadoreño, y a los señalamientos de la OIT, los cuales exponen que la huelga pese a ser un derecho de los trabajadores ésta podría prohibirse en los casos de seguridad pública y SALUD, se

considera trascendental para el presente trabajo de investigación contar con la opinión de sindicatos del sector salud.

Con las entrevistas tanto a directivos como a afiliados de sindicatos del sector salud, se pretende conocer, cuáles son los motivos por los cuales estas organizaciones realizan paros técnicos-administrativos también denominados reducción de labores y si los sindicalistas de este sector, conocen o no si les está permitida o restringido el ejercicio de la huelga, y si conocen los motivos por los cuales se les restringe ese derecho, asimismo si conocen las medidas de solución pacífica de conflictos colectivos de carácter económicos.

Para poder determinar cuáles serían los sindicatos que se entrevistarían, se preguntó a empleados tanto del Hospital Nacional de la Mujer como del Rosales, cuál o cuáles eran los sindicatos con mayor fuerza dentro de dichas instituciones, exponiéndose que dentro del Hospital Nacional de la Mujer existía solo un sindicato con la mayor cantidad de afiliados y fuerza, siendo este el Sindicato General de los Empleados de la Salud SIGESAL, mientras que en el Hospital Nacional Rosales los empleados manifestaron que existían dos sindicatos que eran los que más luchaban por los derechos de los trabajadores, el Sindicato General de los Empleados de la Salud SIGESAL y el Sindicato de Médicos del Hospital Nacional Rosales SIMEHR; lo anterior, más noticias de diarios de circulación nacional de nuestro país, en donde se hablaba de la realización de huelgas de los anteriores sindicatos, fueron los motivos por los cuales se les eligió a éstos para la realización del presente trabajo de investigación.

Es relevante exponer que el Sindicato General de los Empleados de la Salud SIGESAL, está compuesto por 30 seccionales las cuales están en los diversos hospitales nacionales de El Salvador, que dicho sindicato tiene un

Secretario General, y que cada una de las 30 seccionales posee su propio secretario, según información brindada por el Licenciado en laboratorio clínico José Antonio Menjivar, quien es empleado del Hospital Nacional de la Mujer Dr. María Isabel Rodríguez y secretario de actas del sindicato y seccional antes mencionado.

En el caso del Hospital Nacional de la Mujer Dr. María Isabel Rodríguez, se logró entrevistar a la secretaria de la seccional de dicho hospital, la Sr. Diana Galindo, quien dentro del hospital cumple la función de enfermera, y quien además manifestó ser Abogada, y a uno de los afiliados al mencionado sindicato al Sr. José Antonio Menjivar, quien es Licenciado en laboratorio clínico y dentro del hospital está en el área de laboratorio clínico; mientras que en el Hospital Nacional Rosales, por parte del Sindicato General de los Empleados de la Salud SIGESAL, se entrevistó al director general de tal sindicato quien además es el secretario de la seccional del anterior hospital el señor Mario Arévalo, quien posee el cargo de técnico en mantenimiento, y por parte del SIMEHR lográndose entrevistar al Dr. Juan Arnulfo Duarte, quien es afiliado a este último sindicato y quien ostenta el cargo de jefe de del área de cuidados intensivos del Hospital Rosales; entrevistándose únicamente a estas personas en los sindicatos de los dos hospitales en análisis en virtud que al momento en que se pretendía realizar las entrevistas se nos manifestaba que no poseían tiempo para tal actividad.

De las entrevistas realizadas a las personas relacionadas en el párrafo anterior, se obtuvo la siguiente información: que los sindicatos como entes colectivos cuyo objetivo primordial es luchar por la protección de los derechos de la clase trabajadora y por la obtención de mejores prestaciones labores, sí existen en el sector salud pública, ya que hay una gran diversidad de sindicatos dentro de los hospitales nacionales; estas organizaciones tienen la idea que el derecho laboral existe para brindar herramientas que les

permitan defender los derechos de los trabajadores tales como: estabilidad laboral, contrato colectivo, derecho a vacaciones, asuetos, licencias, becas, aumentos salariales, derecho a tener escalafón entre otros, sin embargo no reconocen que dentro de tal rama del derecho también se estipulan los deberes que estos tienen que cumplir como trabajadores y como afiliados a un sindicato.

Se pudo observar que no todos los afiliados a sindicatos del sector salud conocen cuáles son los métodos que pueden emplearse a la hora de luchar por mejores prestaciones laborales, ya que únicamente los directivos de estos, mostraron tener una idea de cuáles serían los métodos a emplear y conocer las etapas que deben de seguirse para la solución de conflictos colectivos de carácter económico. Sin embargo, tal conocimiento no es del todo acertado, puesto que según éstos para la solución de tales conflictos deben cumplirse las etapas de: conciliación, arbitraje y huelga, estipuladas en el art. 480 del Código de Trabajo, lo cual es válido para el sector privado, mas no para el sector público, ya que la ley encargada de regular las relaciones de trabajo de los empleados públicos es la Ley de Servicio Civil, dicha norma contempla al igual que el Código de Trabajo, cuáles son las etapas a seguir para la solución de conflictos colectivos de carácter económicos, y estas etapas son: trato directo, conciliación y arbitraje, no así la huelga, ya que está prohibida a empleados públicos (Art. 221 constitución), por lo cual puede decirse que los sindicalistas del sector salud no tienen claro a cuál normativa jurídica deben apegarse.

En el caso de los mecanismos que utilizan los sindicatos del sector salud para la obtención de sus intereses, éstos expusieron que utilizaban la negociación, acciones de hecho como movilizaciones, concertaciones, conferencias de prensa y reducciones de labores, alegando que estas últimas no son lo mismo que las huelgas porque en tal actividad no se deja

de trabajar sino que se disminuye la cantidad de trabajo que se realiza, mientras que en las huelgas no se realiza ninguna actividad relacionada al trabajo, postura que no es cierta, ya que debe entenderse por huelga como cualquier medida de iniciativa colectiva de los trabajadores tendientes a alterar el ritmo normal en la prestación o producción de bienes y/o servicios<sup>216</sup>; en el caso de las llamadas por los sindicalistas reducciones de labores manifestaron hacer uso de tal actividad desde 1992 hasta la actualidad, en vista que las únicas que les está prohibida es la realización de huelgas mas no la de una reducción de labores o también llamados paros técnicos-administrativos.

Referente al tema de la existencia de límites al ejercicio de la sindicalización en nuestro país, no todos los sindicalistas del sector salud pública, tienen un conocimiento completo de tales limitantes, ya que únicamente reconocen como límites las siguientes: no afectar a los pacientes y a terceros a la hora de realizar sus movilizaciones (marchas, ruedas de prensa y reducciones de labores), respetar los derechos de los demás, no así el hecho que a pesar que todos los empleados tienen derecho de formar sindicatos, no todos tienen derecho a realizar huelgas, y que el derecho de huelga está prohibido a todos los empleados públicos (art. 221 Constitución) y a todos aquellos que presten servicios públicos esenciales (art.48 inciso 1ª), encontrándose dichos sindicalistas dentro de las limitantes constitucionales, por tales prohibiciones es que los directivos sindicales, a las huelgas, han decidido llamarlas reducciones de labores o paros técnicos-administrativos, y a muchos de los afiliados a éstos se les ha creado la idea que tales actividades no son lo mismo que las huelgas y que por ende no está prohibida su realización. Por lo antes expuesto, es que podría decirse que los sindicalistas del sector

---

<sup>216</sup> De Freitas y Torres, "La huelga en los servicios esenciales: perspectiva de la OIT y del régimen jurídico laboral venezolano." 19.

salud, desde sus directivos tienden a contradecirse en relación a la prohibición de la realización de huelgas, ya que cuando hablan de las etapas a seguir para la solución de un conflicto de carácter económico manifiestan que la última medida es la huelga; sin embargo, al preguntarles si las reducciones de labores eran equivalentes a las huelgas exponen que no, ya que para las primeras no existe prohibición, mientras que para las huelgas sí.

Además, referente a las reducciones de labores o paros técnicos-administrativos, hay que mencionar que tal actividad sí afecta la prestación de la salud pública, pese a que los sindicalistas de este sector lo nieguen, ya que una de las áreas que tienden a ser afectadas son en primer lugar la consulta externa, en la cual, según palabras de los sindicalistas, lo que hacen es ver menor cantidad de pacientes de lo que en un día normal ven; y segundo, el área de farmacia, ya que según sindicalistas esta es una área administrativa, y que dichas áreas son las que dejan de laborar en la realización de paros técnicos-administrativos o reducciones de labores, esta área pese a que no sea donde se le brinda atención directa a los pacientes, al cerrarla indirectamente afectan a los mismos, ya que muchos usuarios del servicio salud pública con enfermedades crónicas e incluso personas con enfermedades leves, necesitan de determinados medicamentos cada cierto tiempo, y en el caso de realizar reducciones de labores se verían afectados, ya que al cerrarse la farmacia, los pacientes no podrían retirar sus medicamentos, lo cual podría ser un factor determinante para la vida de los pacientes en determinados casos.

El motivo por el cual los sindicalistas realizan reducciones de labores es porque no les son resueltas sus peticiones como: aumentos salariales, recarga laboral, mejores prestaciones laborales, escases de medicamentos, falta de equipo e instalaciones adecuadas para la prestación de la salud pública, reinstalación de trabajadores despedidos, por los directores de los

hospitales nacionales, considerada tal actividad por los sindicalistas como una medida para llamar la atención del Ministerio de Trabajo y Previsión social, y que éste les resuelva sus peticiones; por lo cual consideramos que con un incremento al monto asignado al sector salud se podría evitar la realización de tales actividades por parte de los sindicalistas, y de igual manera se podría mejorar la prestación del servicio salud pública, ya que podría comprarse mayor cantidad de medicamentos y de mejor calidad, el equipo necesario y contratar a empleados en las áreas en que son insuficientes los existente.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Luego de haber realizado el presente trabajo de investigación denominado “el derecho de sindicación y la prohibición de la huelga de los empleados públicos y su incidencia en la prestación del derecho a la salud pública”, cuyo eje transversal, es determinar cómo el ejercicio de las huelgas puede influir en la eficacia de la prestación del servicio de salud pública, se han llegado a las siguientes conclusiones y recomendaciones.

### **CONCLUSIONES**

A partir de la ratificación de los convenios número 87 y 98, desde el año 2006, existe un avance en cuanto al reconocimiento del derecho sindical, comprendiendo este los derechos a formar sindicatos, derecho de celebrar contrato colectivo y el derecho de huelga, sin embargo existen ciertas limitantes para el ejercicio de éste.

Se ha determinado que no obstante que en la norma jurídica constitucional de nuestro país existe la prohibición del ejercicio de la huelga con base a los artículos: 48 inciso 1° y 221, en el cual el primero establece que es por ser empleados que prestan un servicio esencial, y el segundo por el hecho de ser estos empleados públicos, además en la norma secundaria encontramos tal prohibición, en el art. 515 inciso 2° del Código de Trabajo, en el que se estipula que no pueden ejercer la huelga los empleados que presten servicios esenciales, como la salud y la vida, sin embargo, en la práctica, este tipo de actividades se ponen de manifiesto, por lo que se está violentando la ley por parte de los sindicatos del sector salud, al interrumpirse o afectar la correcta o normal prestación del servicio.

Con referencia a la ley, en nuestro país sí existe un régimen de aplicación, establecido en las leyes secundarias para darle cumplimiento a la Constitución, siendo así la génesis de la problemática la violación de las prohibiciones que para los mismos se establece y, aun mas, de todos los mecanismos de represión para el incumplimiento de aquellas actividades que dificultan la prestación del servicio.

Que las asociaciones de trabajadores del sector salud pública, lejos de procurar beneficios para la población, generan una violación de derechos e incumplimiento de deberes, ya que las actividades que realizan tienen un alto nivel de afectación tanto en los usuarios como en la administración de salud pública, tal como se ha dejado por establecido en el desarrollo de nuestro trabajo, cada día, hora, que estos provocan paralizar ya sea total o parcialmente sus actividades, no existen medidas suficientes para reparar el daño causado.

Tanto los directivos como afiliados de las asociaciones profesionales del sector salud, no tienen certeza de la normativa legal que deben de aplicar para solucionar los conflictos colectivos de carácter económico o de intereses , ya que de la información obtenida, los mismos manifestaron que para solucionar tales conflictos deben apegarse a las etapas estipuladas en la Código de Trabajo, lo cual no es correcto, ya que estos al ser empleados de hospitales nacionales deben de regirse por la Ley de Servicio Civil.

## **RECOMENDACIONES**

Reformar el art. 32 de la Ley de Servicio Civil, en cuanto a agregar un literal en el cual se establezca de forma explícita que se prohíbe a todos los empleados públicos, y a todos los que presten servicios esenciales el

ejercicio de huelgas, reducciones de labores o paros técnicos-administrativos, ya que en el mismo no se cuenta con tal prohibición de una forma clara, y por ello los sindicalistas al no estar tal prohibición contemplada de forma clara la realizan.

Realizar un incremento al monto asignado en el presupuesto general de la nación al sector salud realizando un recorte presupuestario en el monto que se le es asignado a los gastos generales de la Asamblea Legislativa, ya que en esta institución los sueldos son elevados, en relación a la clase de trabajo que realizan, y que en vista que la labor de los doctores, enfermeras de los hospitales nacionales requiere un mayor esfuerzo humano, es justo se les incremente los sueldos, además dicho incremento al sector salud serviría para compra de mayor cantidad de medicamentos, nuevos y mejores equipos, y de esta manera se evitaría que los sindicalista lleguen a realizar reducciones de labores por la no solución de las situación antes mencionadas.

Que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social implemente la necesaria difusión de información, pertinente al derecho sindical y sus limitantes en el sector de salud pública, por la clara deficiencia cognoscitiva sobre el tema, la cual permita desarrollar un amplio conocimiento a los directivos sindicales para que estos no puedan justificar su mal actuar aduciendo ignorancia de ley, o comprensión distorsionada de la misma.

Que se determine de una forma más específica, la limitación de los sindicatos a realizar actividades tales como la huelga, paros técnicos-administrativos o reducción de labores, o cualquier actividad que menoscabe o limite la prestación del servicio se salud pública, en la Ley de Servicio Civil, ya que aunque en esta normativa, no se contempla la huelga, por estar está

prohibida por mandato constitucional (art. 221 Cn), los sindicalistas al no estar prohibida taxativamente el ejercicio de las llamadas reducciones de labores o paros técnico-administrativos, y considerando los sindicalistas que estos no es lo mismo que la huelga, alegan ser legales tales actuaciones, ya que la constitución solo prohíbe solo el ejercicio de la huelga y no los paros técnicos-administrativos.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **LIBROS**

Ayala, José María. Manual de Derecho Administrativo. Edición. Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador. Escuela de Capacitación Judicial. El Salvador, 2003.

Bassi, Federico. Derecho Colectivo de Trabajo Español. Edit. Esparta. Madrid. España, 1996.

Cabanellas de Torres, Guillermo. Compendio de Derecho laboral. 3° edición. Editorial Heliasta S.R.L. Argentina, 1992.

Cienfuegos Salgado, David. Actualidad de los Servicios Públicos en Iberoamérica. Universidad Autónoma de México, 2009.

Chicas, Francisco. Manual de derechos laborales. San Salvador. El Salvador, 2000.

De Diego, Julián Arturo. Manual de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. 6ta edición. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 2004.

Diez, Manuel María. Manual de Derecho Administrativo. 2° Ed. editorial Plus Ultra. Buenos Aires. Argentina, 1980.

Espinoza jr. Salud comunitaria. Conceptos, métodos, herramientas. Sección médica. Nicaragua, 1999.

Gaeta Berrios, Alfredo. Derecho Colectivo y del Trabajo. Editorial Jurídica de Chile. Chile, 1953.

García Abellan, Juan. Introducción al Derecho Sindical. Editorial Aguilar. Madrid, 1961.

Galindo Gamacho, Miguel. Teoría de la Administración Pública. Editorial Porrúa. México, 2000.

Guerrero Orozco, Omar. Teoría de la Administración del Estado. Editorial Oxford University Press. México S.A de C.V, México. 2000.

Guzmán, Rafael Alfonso. Nueva Didáctica del Derecho del Trabajo. 12ª edición. Venezuela, 2001.

Larín, Arístides Augusto. Historia del Movimiento Sindical en El Salvador. Universitaria. El Salvador, 1971.

Lungo, Mario. El Salvador 1981-1984: La Dimensión Política de la Guerra. 3º edición. UCA Editores. El Salvador, 1989.

Mascaro Nascimento, Amauri. Teoría General del Derecho de Trabajo. Edit. LTR. Sao Paola. Brasil, 1999.

Macchiavello Contreras, Guido. Derecho Colectivo del Trabajo. Santiago de Chile. Editorial Jurídica de Chile, 200.

Najún Zarazaga, Alberto Raúl. Manual de Derecho de Trabajo individual, colectivo y de seguridad y previsión social. 2º edición. La Ley FEDYE (Fondo Editorial de Derecho y Economía). Bueno Aires. Argentina, 2007.

Napoli, Rodolfo A. Manual de Derecho Sindical. ABELLEDO-PERROT. Buenos Aires. Argentina, 1962.

Núñez Mancía, Ena Lilian. Jurisprudencia Laboral: Sentencias de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Departamento de Ciencias Jurídicas UCA. San Salvador. El Salvador, 2008.

Oliva de la Cotera, Roberto. Derecho administrativo. San Salvador. El Salvador, 2012.

Peces Barba, Gregorio. Los Derechos Fundamentales. 3ª Ed. Madrid 1983.

Perez Hualde, Alejandro. Servicios públicos y Organismos de control. Lexis Nexis. Buenos Aires. Argentina, 2006.

Pineda Argueta, Hugo Dagoberto. Derecho Administrativo Sancionador e Independencia Judicial en El Salvador. editorial Aeguus. imprenta Universitaria de la Universidad de El Salvador, 2015.

Poblete Troncoso, Moisés. El movimiento obrero latinoamericano. Primera edición. Colección Tierra Firme. Panuco México, 1946.

Santamaria Pastor, Juan Alfonso. Principios de Derecho Administrativo. Vol. I. 2ª Edición. Editorial Centro de Estudios Ramón Aceres S.A. Madrid. España, 2002.

## **TESIS**

Aguilar López, Iris Esmeralda. “Límites a la Libertad Sindical de los Empleados Públicos a partir de la vigencia de los Convenios números 87 y 98 de la OIT en El Salvador”. Tesis de grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. San Salvador, 2011.

Alvarenga Menendez, Elmer Amílcar y Perez Medrano, Gloria Marcela. “Los sindicatos en las instituciones del Estado en la ciudad de san salvador”. Tesis de grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. San Salvador, 2012.

Guido Bejar, Rafael. “La crisis y el Movimiento Sindical en la Transición Salvadoreña”. Tesis de grado, Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”. El Salvador. 2013.

Herrera, Ciro Antonio. “Análisis críticos y Jurisprudencia de la Ley de Servicio Civil”. Tesis para optar al grado de Dr. en Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. San Salvador. El Salvador, 1998.

Hinds, Juan Wilfredo. “La Libertad de asociación Profesional en El Salvador”. Tesis de grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. San Salvador, 1999.

Mejía Ortiz, Alexandra Jemmileth. Montalvo Paz, Mercedes del Carmen y Sanchez Osorio, Lorín Verónica. “Los vacíos de la Ley de Servicio Civil en cuanto a la formación de sindicatos en el sector público”. Tesis de grado. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. San Salvador. El Salvador abril, 2011.

Pacheco de Reyes, Mónica Alejandra y Quijada Villanueva, Cindy Esmeralda. “La violación al derecho de libre sindicación de los trabajadores o empleados públicos excluidos en la normativa constitucional a partir de la ratificación de los convenios 87,98 y 151 de la OIT”. Tesis de grado.

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. San Salvador. El Salvador Junio de, 2011.

Rodrigo Silva, Claudia Margarita e Hidalgo Erazo, Alejandra Paloma. "Análisis Crítico de la Huelga en la Legislación Chilena". Tesis de grado. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho del Trabajo. Universidad de Chile. Santiago, 2010.

## **LEGISLACION NACIONAL**

Constitución de la Republica de El Salvador. D.C.N°38. Del 15 de diciembre de 1983. D.O.N°234. Tomo N°281. Del 16 de diciembre de 1983.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Aprobada en 1969. Ratificado por El Salvador por D.L.N°5. De fecha 15 de junio de 1978. Publicado en el D.O Tomo113. De fecha 19 de junio de 1978.

Convenio relativo a la Libertad Sindical y a la protección de Derechos de Sindicalización. Convenio Nª 87. Adoptado en San Francisco California. El 09 de julio de 1948. Convenio suscrito el 9 de julio de 1948. Ratificado por el Estado salvadoreño por D.L.N°74. De fecha 24 de agosto de 2006. Y publicado en el Diario Oficial N°159 Tomo N°372. De fecha 29 de agosto de 2006.

Convenio relativo a la aplicación de los Principios del Derecho de Sindicación y de negociación colectiva. Convenio N° 98. Adoptado en Ginebra. El 01 de julio de 1949. Ratificado por el Estado Salvadoreño mediante D.L.N°75. De fecha 24 de agosto de 2006. Y publicada en el Diario Oficial N°159 Tomo 372 Tomo 372, de fecha 29 de agosto de 2006.

Convenio N°135 relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa. Suscrito el 23 de junio de 1971. Y ratificado por el Estado de El Salvador a través de D.L.N°76. De fecha 24 de agosto de 2006. El 14 de agosto de 2006. Y publicado en el Diario Oficial N°159 Tomo 372. El 29 de agosto de 2006.

Convenio N°151 sobre la protección del Derecho de Sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública. Fue suscrito el 7 de junio de 1978. Y ratificado por el Estado Salvadoreño por medio de D.L.N°77. De fecha 24 de agosto de 2006 y publicado en el Diario Oficial N°159, de fecha 29 de agosto de 2006.

Declaración Universal de Derechos Humanos. Ratificado por El Salvador mediante D.L.N°319. Publicado en el D.O.N°82. Tomo 327, de fecha 30 de marzo de 1995.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Aprobado el 16 de diciembre de 1966. Ratificado por El Salvador por D.L.N°27. de fecha 23 de noviembre de 1979. Publicado en el D.O Tomo N°218. de fecha 23 de noviembre de 1979.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. El cual fue suscrito por El Salvador el 21 de septiembre de 1967. Y ratificado el mediante D.L.N°27. el 23 de noviembre de 1979. Y publicado en el D.O.N°218 tomo 265. El 23 de noviembre de 1979.

Protocolo adicional a la convención americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales protocolo de San

Salvador. Aprobado el 17 de noviembre de 1988. Ratificado por El Salvador por D.L.N°320. de fecha 30 de marzo de 1995. Publicado en el D.O. Tomo 82. De fecha 5 de mayo de 1995.

Código Civil. N°85. Tomo 8 del 14 de abril de 1860.

Código de Trabajo. D.L.N°15. Del 22 de junio de 1974 D.O.N°239. Tomo N°325. Del 23 de diciembre de 1974.

Código Penal. D.L.N°953. Del 18 de Marzo de 2015. D.O.N°56. Tomo 406. Publicado el 23 de Marzo de 2015.

Ley de Ética Gubernamental. D.L N°873. Del 13 de octubre de 2011. D.O.N°229. Tomo N°393. Publicado el 07 de diciembre de 2011.

Ley de Servicio Civil. D.L.N°10. Del 20 de mayo de 2009. D.O.N°94. Tomo 383. Publicado el 25 de mayo de 2009.

## **LEGISLACION EXTRANJERA**

Constitución Española B.O.E. N° 311 DE 29/12/1978.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 29-01-2016.

Constitución Política de la República de Chile. Decreto Supremo número 100. Del 8 de agosto de 1980. Reformada el 17 de septiembre de 2005. Última versión el 16 de noviembre de 2015.

Ley Federal del Trabajo de México. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de abril de 1970. Última reforma publicada DOF 12-06-2015.

Ley Orgánica de Libertad Sindical de España. Agencia estatal boletín oficial del estado. Publicado en B.O.E. Nº 189. De 08/08/1985.

El Real Decreto Ley sobre Relaciones de Trabajo de España. Agencia estatal boletín oficial del estado. Publicada en el B.O.E. Nº 58. El 09 de marzo de 1977.

## **JURISPRUDENCIA**

### **Sala de lo Civil**

Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Sentencia dictada el 21 de diciembre de 2007. Ref.208-C-2006.

### **Sala de lo Constitucional**

Sala de lo Constitucional. Sentencia 52-2003/56-2003/57-2003. Pronunciada a las quince horas del uno de abril de dos mil cuatro.

Sala de lo Constitucional. Sentencia de proceso de Inconstitucionalidad N° 63-2007/69-2007 Art. 7 Cn.

Sala de lo Constitucional. Sentencia de proceso de amparo. Ref. 434-2000. Art. 7 Cn

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 132-S-2001. Pronunciada a las doce horas del día veinticuatro de noviembre de dos mil cuatro.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 132-S-2001. Pronunciada a las doce horas del día veintinueve de noviembre de dos mil cuatro.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia Definitiva. Con Referencia N°30-2012. De fecha 3 de febrero de 2014. Considerando B.4.

### **OTRAS FUENTES**

Convenio N°154 sobre el fomento de la negociación colectiva. Este convenio fue suscrito el 19 de junio de 1981.

Ley de Defensa del Orden Democrático y Constitucional. D.L.N°876. Del 5 de diciembre de 1952. Publicado en el D.O.N°231. Tomo N°157. De fecha 5 de diciembre de 1952.

### **REVISTAS Y BOLETINES JURIDICOS**

Alberto Monge, Jose Luis. “Breves comentarios sobre la Libertad Sindical”, en: Revista Derecho Público. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Departamento de Derecho Público. Universidad de El Salvador. N°1. Consejo Editorial. San Salvador. El Salvador, Junio, 2009.

Chicas, Francisco. Guía sobre derechos y deberes laborales de las servidoras y servidores públicos. SECRETARIA PARA ASUNTOS ESTRATEGICOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR. Subsecretaria de Gobernabilidad y Modernización del Estado Salvadoreño. San Salvador. El Salvador. Julio, 2013.

De Freitas, Jair y Torres, Flavio Arturo. “La huelga en los servicios esenciales: perspectiva de la OIT y del régimen jurídico laboral venezolano”. En Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales. N°41. Venezuela. Noviembre, 2005.

Díaz daza, Víctor Julio. “El derecho de huelga y los servicios esenciales”. En Revista de Derecho. Ejemplar 6. Colombia. Enero, 1996.

Dr. Mejía, Henry Alexander. “Derecho Público”. En AA.VV. No. 1. Editorial: La Visión Ambiental del Capitalismo en el Siglo XXI. Junio de, 2009.

Fusades, Fundación salvadoreña para el desarrollo económico y social. “Ratificación de los Convenios N°87 y 98 de la Organización Mundial del Trabajo (OIT)”. Boletín de Estudios Legales. Boletín N°50. Febrero 2015, San Salvador, El Salvador.

Gernigon, Bernard y otros. “Principios de la OIT sobre el derecho de huelga”. Oficina internacional del trabajo. Primera edición. Vol. 117. Ginebra 1998.

Gómez Pinzón, Jorge. “La Huelga”. En: Revista Socio-Jurídica de la Facultad de Derecho. Departamento de investigaciones socio jurídicas. Fundación Universitaria de San Martín. Chile, 2000.

Gordillo, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Cap. XV. 8° edición. Buenos Aires. Argentina, 2003.

Loyzaga de la Cueva, Octavio Fabián. “Acerca del sindicato”. En Alegatos-Revista jurídica de la universidad autónoma metropolitana. Ejemplar 80. México, Enero, 2012.

Pineda Argueta, Hugo Dagoberto. Monografías sobre el Derecho Administrativo en El Salvador. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador.

## **PERIODICOS**

La Prensa Gráfica. “Médicos de hospital rosales realizan paro de labores”. Por Diana Arias. 09 de septiembre 2014.

La Prensa Gráfica digital. “Sindicalistas del Hospital rosales denunciados ante FGR por paro”. Por Gabriela Melara con reportes de Jonatan Funes. El día 10 de Septiembre de 2014.

La Prensa Gráfica digital. “Unas 700 consultas suspendidas por paro en H. rosales”. Por Byron López/ Flor Lazo de fecha 10 de septiembre de 2014.

La Prensa Gráfica digital. “Juzgado advierte a médicos del rosales regresar a sus puestos o serán despedidos”. Por Diana Arias el 18 de septiembre de 2014.

La Prensa Gráfica. “No podemos dar permiso total a sindicatos” por Susana Peñate. El 22 de Agosto de 2015.

La Prensa Gráfica. “Muere hombre de 80 años en el rosales tras atención tardía” por Byron Sosa. El 9 de Septiembre de 2015.

La Prensa Gráfica. “La cuarta parte de empleados públicos pertenecen a sindicatos” por Edwin Segura. El 18 de Marzo de 2016.

## **PAGINAS WEB**

Departamento de Derecho Internacional. Organización de los Estados Americanos. En: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html>.

Organización de las Naciones Unidas. En: [http://www.acnur.org/nuevas\\_paginas/tablas/tabla7.htm](http://www.acnur.org/nuevas_paginas/tablas/tabla7.htm).

Ministerio de Trabajo y Previsión Social. En: <http://www.mtps.gob.sv/>.

Ministerio de Trabajo y Previsión Social. En: <http://www.mtps.gob.sv/>.

El Servicio Público. En: <file:///F:/para%20elemento%20de%20servicios%20publicos,%20juzgado/9.pdf>.

Tribunal de Servicio Civil. En: <http://tsc.gob.sv/index.php/quienesomos>

Organización Mundial de la Salud. En: <http://www.who.int/es/>.

# ANEXOS

## ANEXO N° 1



### **GUIA PARA ENTREVISTA A DIRECTORES Y MANDOS MEDIOS DE HOSPITALES NACIONAL ROSALES Y HOSPITAL NACIONAL DE LA MUJER DR. MARIA ISABEL RODRIGUEZ.**

1. ¿Cuál es su nombre?
2. ¿Cuál es el cargo que ostenta dentro del hospital? y ¿desde cuándo ostenta dicho cargo?
3. ¿Conoce los propósitos o fines del Derecho laboral en general y específicamente los del derecho de colectivo de trabajo?
4. ¿Cuál es el conocimiento que tiene acerca de la sindicalización en general y en el sector público en particular?
5. ¿En este hospital funcionan sindicatos o filiales estos? ¿Cuántos sindicatos funcionan?
6. ¿Los sindicatos existentes en este hospital, han realizado acciones coercitivas para la reivindicación de sus intereses ¿Qué tipo de acciones coercitivas han realizado? (si han hecho uso de las huelgas)
7. ¿Qué clase de intereses o derechos son los que mayormente reivindican los sindicatos de SIMEHR o SIGESAL?
8. ¿Cuáles son los mecanismos de negociación que utilizan los miembros de los sindicatos SIMEHR o SIGESAL?
9. ¿Qué derecho cree es más importante respetar, el derecho a sindicalización o el derecho a la salud y prestación pronta y oportuna?
10. ¿Cuál es la cantidad de personas que hacen uso del servicio salud pública que presta esta institución por día? y ¿Cuáles son las afecciones mayormente consultadas?

11. ¿Qué tan seguido acuden pacientes con enfermedades crónicas? y ¿Qué clase de enfermedades crónicas son por las que más acude la población salvadoreña?
12. ¿Tiene conocimiento si está prohibido en nuestro país el derecho de huelgas a los empleados de hospitales nacionales?
13. ¿Cree que los llamados paros técnicos-administrativos o reducción de labores, que se han realizado en ocasiones por empleados de hospitales nacionales como este, son lo mismo que las llamadas huelgas?
14. ¿Existe algún tipo de medidas de mitigación estipuladas por este hospital en caso que se origine un paro en las labores ya sea de pacientes internos como externos? ¿Cuáles?
15. En los casos en que han existido paros técnicos, administrativos o reducción de labores, en la atención a pacientes de consultas externas, ¿Tal actividad ha generado algún tipo de pérdida económica a la institución a la representa?
16. ¿Tiene conocimiento si los sindicatos de este hospital, previo a llevar a cabo los llamados paros técnicos-administrativos, también llamados reducción de labores, buscan dialogar con autoridades de dicho hospital, o sin acto previo realizan tales actividades, para luego tratar de dialogar sus intereses?
17. ¿Tiene conocimiento si la organización sindical que realiza paros técnico-administrativos o reducción de labores obstruye para que los trabajadores no sindicalizados realicen sus actividades laborales?
18. ¿Cuándo un sindicato realiza paros técnicos-administrativos o reducciones de labores los trabajadores no sindicalizados apoyan dicha actividad.



## ANEXO N° 2



### UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

#### **GUIA PARA ENTREVISTA A LOS SINDICATOS: SIGESAL Y SIMEHR.**

1. ¿Cuál es su cargo u ocupación dentro del hospital nacional rosales y dentro del Sindicato General de Empleados de Salud, SIGESAL y/o Sindicato de Médicos del Hospital Nacional Rosales SIMEHR?
2. Como miembro de un sindicato ¿Conoce cuáles son los propósitos o fines que encierra la sindicalización?
3. ¿Tiene conocimiento de la finalidad u objetivos de sindicalización en el sector salud pública?
4. ¿Cuáles son las razones o motivos que lo llevaron a ser directivo sindical o afiliado al Sindicato General de Empleados de Salud, SIGESAL y/o Sindicato de Médicos del Hospital Nacional Rosales SIMEHR?
5. Como directivo y/o afiliado al sindicato SIGESAL y/o SIMEHR ¿conoce los derechos y deberes u obligaciones que tiene el sindicato? Hacer mención de cuales:
6. Como miembro activo del sindicato SIGESAL y/o SIMEHR ¿Cuáles son los derechos y deberes u obligaciones de los sindicalistas?
7. ¿Conoce el procedimiento para tratar de solucionar los conflictos colectivos de carácter económico? ¿cuáles son las etapas de ese procedimiento?
8. ¿Qué mecanismos utiliza para la obtención de sus intereses el sindicato al cual usted pertenece?
9. ¿Es de su conocimiento que el servicio público de salud es enteramente fundamental para la satisfacción de las necesidades básicas de salud de los habitantes del país?

10. ¿Conoce si existen límites al ejercicio de la sindicalización en nuestro país?; ¿esos límites es para todos o para ciertos sectores?(si conoce si existen límites al ejercicio de libertad sindical en nuestro país mencionar la normativa que da origen a estas)
11. ¿Es un paro técnico o administrativo también conocido como disminución de labores igual a una huelga? Si o No y explique por qué.
12. El sindicato al cual usted pertenece, ha llevado a cabo huelgas, paros técnicos-administrativos (reducción de labores) u otros mecanismos colectivos de presión. (en caso de repuesta afirmativa)¿En qué año o época se ha dado más esta actividad?
13. ¿El paro técnico-administrativo (reducción de labores) que utiliza el sindicato para la obtención de sus fines paraliza parcial o totalmente la prestación del servicio salud pública? ; ¿A qué se refiere cuando dice existe un paro parcial?
14. ¿Cuáles son los motivos por los cuales se han llevado a cabo paros técnicos- administrativos (reducción de labores) en el sindicato al cual pertenece?
15. ¿El paro técnico-administrativo (reducción de labores), que el sindicato utiliza para la obtención de sus fines afecta la totalidad de la prestación a la salud pública o solo una parte? ¿En caso de que se afecte solo una parte, que parte de la prestación a la salud pública se afecta?
16. ¿Conoce si el paro Administrativo o reducción de labores está prohibido por la ley?
17. En el marco de las reivindicaciones sindicales, ¿Es el dialogo con el Director de la institución hospitalaria nacional para la que laboran un mecanismo eficaz para el logro de sus aspiraciones.

### ANEXO N° 3



UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR



#### **ENCUESTA REALIZADA A PACIENTES DE LOS HOSPITALES NACIONAL ROSALES Y NACIONAL DE LA MUJER DR. MARIA ISABEL RODRIGUEZ**

1. ¿A qué genero pertenece?

MASCULINO

FEMENINO

2. ¿Qué edad tiene?

---

3. ¿Cuál es su domicilio?

---

4. ¿Cuál es su profesión o grado académico?

---

5. ¿Sabe usted qué son los Servicio Públicos? ; en caso de ser afirmativa su respuesta, Mencione cuales servicios públicos conoce.

---

---

---

---

---

6. ¿Considera usted que el servicio de salud pública es fundamental para la vida de los salvadoreños?

SI                       NO

7. ¿Sabía usted que la salud pública es un derecho fundamental de las personas que habitan el país, incluyendo a los no ciudadanos?

SI                       NO

8. ¿Conoce o no los derechos que como salvadoreño y persona humana posee?

SI                       NO

9. Si la respuesta a la pregunta anterior es afirmativa, ¿Cuáles son los derechos que desde su punto de vista posee?

---

---

---

---

---

10. ¿Hace uso del Servicio a la Salud?

SI                       NO

11. ¿Cuántas veces hace uso del servicio salud al año, aproximadamente?

---

---

---

12. ¿Cuándo hace uso del servicio salud, a que sector acude con mayor frecuencia?

PUBLICO       PRIVADO

13. ¿Es indispensable para usted tener acceso a este servicio?

SI       NO

14. ¿El desplazarse de su vivienda a este Centro Hospitalario Nacional (ROSALES) genera algún gasto económico que afecte su bolsillo?

SI       NO

15. ¿De cuánto fue el gasto económico que le genero el desplazarse de su vivienda hasta este centro hospitalito nacional llamado ROSALES?

---

---

16. ¿Cuáles son algunos de los principales problemas que enfrenta como usuario, para poder acceder al servicio a la salud?

---

---

---

---

---

17. ¿Cómo Usuario, está de acuerdo con que los empleados de hospitales nacionales realicen huelgas?

SI       NO

18. ¿Considera que las huelgas afectan a los usuarios del servicio de salud pública?

SI       NO

19. ¿Alguna vez se le ha negado el servicio a la salud por el ejercicio de alguna huelga?

SI       NO

20. ¿En cuáles de las siguientes opciones se le ha afectado en el servicio a la salud pública por la realización de una huelga? (subraye la o las respuestas en las que se ha visto afectado)

- a) Reprogramación de citas
- b) Reprogramación de cirugías
- c) No entrega de medicamentos
- d) No atención en emergencia

21. ¿En cuánto tiempo le reprograman la cita, cirugía o le hacen entrega de medicamentos que ha perdido, ya sea por ejercicio de una huelga o por cualquier otro motivo?

---

---

---

22. ¿Sabía usted que la huelga está prohibida en nuestro país para el sector salud pública?

SI       NO

23. ¿Considera que las huelgas son una violación al derecho de acceso a la asistencia médica estatal?

- SI       NO

24. ¿Conoce los motivos por los cuales los empleados de salud pública van a huelga? En caso de ser afirmativa su respuesta, mencione los motivos que conoce.

- SI       NO

---

---

---

---

---

---

25. ¿Cuáles serían a su juicio, justificaciones válidas para el ejercicio de la huelga en el sector salud pública? (subraya la o las respuestas que considere validas)

- a) Aumento de salarios o de prestaciones laborales
- b) Mejores equipos
- c) Mejor abastecimiento de medicamentos
- d) Mayor cantidad de personal
- e) Destitución de Directores de hospitales nacionales por supuesta mala administración
- f) Reinserción de personal despedido injustificadamente

26. ¿Cómo usuario, considera usted que las huelgas en las que se solicitan mayor equipo, medicinas o personal son la mejor vía que puede tomar un sindicato para mejorar la prestación del servicio de salud pública?

SI       NO

27. En caso que la respuesta anterior haya sido negativa, ¿Cuál o cuáles considera usted serian otra alternativa que podría tomar el sindicato para la obtención de mayor equipo, medicamentos o personal, en sustitución de la huelga?

---

---

---

---

---

---

28. ¿Qué piensa de la postura que toman los sindicatos de los hospitales nacionales, al manifestar que la huelga solamente afecta las consultas externas y no a las personas que se encuentran internamente en el hospital?

---

---

---

---

---

---

29. Cree que la suspensión en la consulta externa puede complicarle el estado de salud a los pacientes, por no tener una atención pronta y oportuna?

SI

NO

TAL VEZ

30. Cuando miembros de un hospital nacional como lo es Hospital Rosales manifiestan estar realizando paros técnicos o administrativos (huelgas) en consultas externas con la finalidad de obtener mayor equipo para prestar un mejor servicio de salud, ¿Cree que la solución para evitar ese tipo de actividades por parte de los empleados de dichos hospitales sea un incremento en el monto asignado en el presupuesto nacional al sector salud pública?

SI

NO

31. ¿Cuáles cree serian mecanismos que permitan un incremento al presupuesto asignado al sector salud?

a) Disminución del monto asignado al Órgano Legislativo

b) Mayor control de la Corte de Cuentas en el manejo de los fondos destinados al sector salud

Otros:

---

---

---

---

---

32. ¿Desde su importante punto de vista como usuario del servicio de salud pública, las huelgas en este sector, deberían seguir siendo prohibidas?

SI

NO

33. ¿Cuál es su opinión acerca que se limite a los empleados de sector público, particularmente en el sector salud al derecho y ejercicio de huelgas?

---

---

---

---

---

34. ¿Cuáles serían las medidas que el Estado salvadoreño debe de implementar en contra de los huelguistas del sector salud pública que afecten la prestación del servicio a la salud pública?

- a) Destitución del cargo como doctor, enfermera, etc
- b) Multa dineraria
- c) Anulación de la personalidad jurídica del sindicato que dio origen a la huelga
- d) Catalogar un delito la realización de huelgas en el sector salud pública, por las consecuencias que tal actividad conllevaría en la salud, (delito contra la salud pública.
- e) Suspensión del cargo como doctor, enfermera, etc.
- f) Ninguna de las anteriores.

## ANEXO N° 4

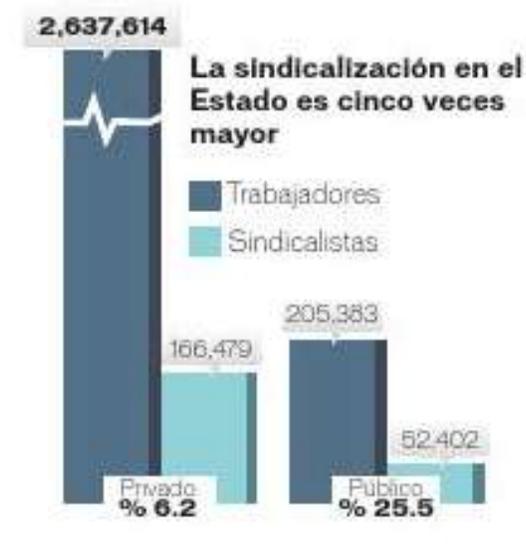


**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**



### GRAFICA Y TABLAS OBTENIDAS DE LA PRENSA GRAFICA DE 18 DE MARZO

Dichos datos fueron obtenidos de según dicho Diario, del Registro de Sindicatos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS)



### Instituciones con más sindicalistas

El ISSS tiene la mayor cantidad de sindicalistas.

Institución	Empleados	Sindicalistas	Hombres	Mujeres	Total
ISSS	13,261	6	3,419	4,922	8,341
Ramo de Salud	28,960	15	3,520	3,598	7,118
Órgano Judicial	10,373	7	3,084	2,099	5,183
Administración Nac. de Acueductos	4,268	2	3,227	537	3,764
Ramo de educación	47,067	9	1,887	1,722	3,609
Ramo de gobernación	2,015	5	1,614	697	2,311
Alcaldía de San Salvador	4,321	12	1,801	423	2,224
Ramo de hacienda	3,117	1	1,143	829	1,972
Ramo de seguridad pública	35,188	2	1,293	424	1,717
Centro nacional de registros	1,714	1	648	512	1,160
Presidencia de la República	2,810	4	511	453	964

## **ANEXO N° 5**



**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**



### **NOTICIAS RECOPIADAS REFERENTE AL EJERCICIO DE HUELGAS MAL LLAMADAS PAROS TECNICOS-ADMINISTRATIVOS O REDUCCIONES DE LABORES EN LOS HOSPITALES NACIONAL ROSALES Y NACIONAL DE LA MUJER DR. MARIA ISABEL RODRIGUEZ, POR LOS SINDICATOS SIGESAL Y SIMEHR.**

#### **➤ MEDICOS DEL HOSPITAL ROSALES REALIZAN PARO DE LABORES**

Los médicos del hospital nacional rosales suspendieron las labores esta mañana en protesta por la falta de personal en el área de farmacias, así como por la implementación de un sistema de marcación biométrica para determinar la hora de entrada.

El hospital rosales, principal centro asistencial del país, se encuentra con las consultas externas y de cirugía paralizadas debido al descontento de los médicos, quienes han protestado por la falta de personal, además de solicitar la destitución del director del centro, Dr. Mauricio Ventura Centeno, porque consideran que no ha hecho una buena gestión.

Los médicos y trabajadores que impulsan el paro son los asociados al Sindicato General de los Trabajadores de la Salud (SIGESAL), quienes entre otras cosas, protestan por la implementación del sistema de marcación biométrica, el cual se impuso recientemente y les ha generado descuentos de entre \$400 y \$600 al personal de la institución.

Médicos de dicho hospital expresaron que Ventura comete muchas arbitrariedades con el personal, entre las cuales mencionaron aumentos arbitrarios a ciertas personas, así como lo que llamaron persecución que ha llegado a la destitución de empleados.

### **Hay médicos que no trabajan**

Ante esas acusaciones, Ventura se limitó a decir que la medida del marcador es necesaria para garantizar que los médicos cumplan sus labores en los horarios en los que han sido contratados, pues se ha dado cuenta que muchos galenos “están operando en hospitales privados cuando deberían estar trabajando en el hospital”. Así mismo expresó que el hecho que los médicos no cumplan los horarios establecidos incurren en el delito de negación de la atención sanitaria, el cual es penado por la ley.<sup>217</sup>

#### **➤ UNAS 700 CONSULTAS SUSPENDIDAS POR PARO EN H. ROSALES (LA PRENSA GRAFICA DIGITAL)**

Gremiales de médicos piden destitución del director. También se suspendieron tres cirugías programadas. El Sindicato de Médicos del Hospital Rosales inició este martes una reducción en la consulta externa como medida de protesta a descuentos salariales y a ciertos inconvenientes que han tenido con el director del nosocomio, Mauricio Ventura. 120 médicos han recibido descuentos por no marcar biométricamente; 1,500 consultas externas estaban programadas ayer, se perdió casi la mitad.

El Sindicato de Médicos del Hospital Rosales (SIMEHR) y el Sindicato General de Empleados del Ministerio de Salud (SIGESAL) del Hospital

---

<sup>217</sup> DIARIO DIGITAL LA PAGINA, por Diana Arias, el 9 de septiembre de 2014

Rosales se unieron ayer en un paro parcial de labores para exigir la destitución inmediata del director de este centro de salud. Mauricio Ventura.

La protesta provocó la pérdida de unas 700 consultas programadas y la suspensión de tres cirugías, según adelantaron fuentes del ministerio, aunque podrían ser más las citas perdidas. Entre demandas por parte de los sindicatos y el posicionamiento de las autoridades de Salud, los pacientes sufrieron –como siempre– los efectos en carne propia. Para ayer había 1,500 consultas programadas, de las que se perdió casi la mitad.

Los sindicalistas dijeron que reducirían solamente las consultas y las intervenciones; sin embargo, atendieron las emergencias, tratamientos por cáncer, uci y patologías que amenazaran la vida o la salud de los pacientes.

“Sabemos que muchos pacientes serán afectados por estas medidas, pero nos vemos obligados a hacerlo, ya que nadie le dice nada al director y no hemos visto la intervención de ninguna autoridad para evitar este conflicto”, dijo el secretario de SIMEHR, Alcides Gómez.

Los médicos dieron a conocer que se les ha realizado descuentos salariales, entre \$400 y \$600, por no apegarse al sistema de marcación biométrica (registro de huellas de mano vía electrónica).

El director del hospital ha mantenido su discurso: “Ellos quieren que se les pague con la firma del libro y este no está vigente desde el 28 de julio. Si ellos demuestran que han trabajado, les vamos a pagar”. En total son 232 médicos en el Hospital Rosales.<sup>218</sup>

---

<sup>218</sup> **LA PRENSA GRAFICA DIGITAL**, Por Byron López/ Flor Lazo, 10 de Septiembre de 2014.

➤ **SINDICALISTAS HOSPITAL ROSALES, DENUNCIADOS ANTE FGR POR PARO.**

Los médicos del centro asistencial del centro público llevan dos días en reducción de labores.

Mauricio Ventura, Director del Hospital Rosales, llegó hasta la Fiscalía General de la República (FGR) para interponer una denuncia en contra de los médicos que han reducido labores en el hospital por dos días, ayer y hoy. El Sindicato de Médicos del Hospital Rosales (SIMEHR) y el Sindicato General de Empleados del Ministerio de Salud (SIGESAL) del Hospital Rosales se unieron en un paro parcial de labores para exigir la destitución inmediata del director de este centro de salud. Asimismo, piden nivelación salarial. La protesta provocó la pérdida de unas 800 consultas programadas, solamente ayer, de acuerdo con Ventura.<sup>219</sup>

➤ **JUZGADO ADVIERTE A MEDICOS DEL ROSALES DE REGRESAR A SUS PUESTOS O SERAN DESPEDIDOS**

El juzgado Primero de lo Laboral declaró ilegal la huelga que mantienen médicos del hospital rosales y les ha dado un plazo de 24 horas para que regresen a sus puestos.

El juzgado primero de lo laboral advirtió a los médicos del hospital rosales, que tienen 24 horas para normalizar los servicios en el nosocomio, de lo contrario serán sometidos a diferentes procesos sancionatorios.

Durante la reunión que sostuvieron los médicos con miembros de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, se informó a los galenos que la huelga ha sido declarada como nula y que están en la obligación de regresar a sus labores que han suspendido desde el 9 de septiembre.

---

<sup>219</sup> **LA PRENSA GRAFICA, DIGITAL**, Por Gabriela Melara con reportes de Jonatan Funes, el 10 de Septiembre de 2014.

El representante del tribunal a cargo del proceso aseguró que de no reanudar las consultas, se tomarán medidas legales como descuentos por horas no trabajadas e incluso despidos a quienes insistan en participar en la huelga.<sup>220</sup>

➤ **MINSAL: NO PODEMOS DAR PERMISO TOTAL A SINDICATOS**

Salud reconoció que enfrenta escasez de medicamentos esenciales en la red de hospitales públicos.

El Ministerio de Salud (MINSAL) reitero ayer que no puede otorgarles permiso a tiempo completo a los sindicalistas para que se dediquen a labores de las gremiales.

Julio Robles Ticas, Viceministro de servicios de salud, manifestó “hay sindicatos que nos piden el 100%, no trabajar ni un minuto y nosotros como autoridad consideramos, que uno como sindicalista tiene que dar el ejemplo a la clase que representa como trabajadores” agrego Robles Ticas, serían graves esas ausencias de los sindicalistas, porque algunos son especialistas y tendríamos que contratar a más personal para poderlos sustituir.

Eduardo Espinoza, viceministro de políticas de salud, agregó que al acceder a esa petición significaría contratar a un aproximado de 600 personas para que realicen la labor que deberían de hacer los sindicalistas y que no podrían por está a tiempo completo en trabajo de los sindicatos.<sup>221</sup>

---

<sup>220</sup> **DIARIO DIGITAL LA PAGINA**, por Diana Arias, el 18 de septiembre de 2014.

<sup>221</sup> **LA PRENSA GRAFICA**, por Susana Peñate, el 22 de Agosto de 2015.