

U N I V E R S I D A D   D E   E L   S A L V A D O R

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

"SINDICALIZACION Y CONTRATACION  
COLECTIVA DE LOS TRABAJADORES  
DE LAS INSTITUCIONES AUTONOMAS"

TESIS

sustentada por

RAFAEL ANTONIO GALVEZ ABREGO

previa a la opción del  
título  
de

DOCTOR EN JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Junio de 1974

San Salvador

El Salvador

Centro América



T  
244.01  
6182A  
1974  
F.J. y C.S.  
y 3

TRIBUNALES EXAMINADORES

---

000754

BIBLIOTECA CENTRAL  
  
INVENTARIO: 10109807

MATERIAS CIVILES, PENALES Y MERCANTILES

Presidente : Dr. Manuel Arrieta Gallegos  
Primer Vocal : Dr. Miguel Antonio Granillo  
Segundo Vocal : Dr. Mauricio Santamaría Rojas

CIENCIAS SOCIALES, CONSTITUCION Y LEGISLACION LABORAL

Presidente : Dr. Francisco Bertrand Galindo  
Primer Vocal : Dr. Ronoldy Valencia Uribe  
Segundo Vocal : Dr. Mario Antonio Solano

MATERIAS PROCESALES Y LEYES ADMINISTRATIVAS

Presidente : Dr. Francisco Callejas Pérez  
Primer Vocal : Dr. Romeo Aurora  
Segundo Vocal : Dr. Miguel Antonio Granillo

ASESOR DE TESIS

Dr. Orlando Baños Pacheco

TRIBUNAL EXAMINADOR DE TESIS

Presidente : Dr. Mario Antonio Solano  
Primer Vocal : Dr. Luis Alfonso Méndez Rodríguez  
Segundo Vocal : Dr. Mario Samayoa

Dios mío, cuánto cuesta llegar !

Segismundo Moret

Amamos la gloria  
más que por lo que  
nos reporta, por lo  
que nos cuesta.

Anónimo

Pasad, señor; el laurel  
no paga derechos.

Mariscal de Sajonia

Adelante, y a paso de vencedo-  
res !

José María Córdova

SINDICALIZACION Y CONTRATACION COLECTIVA DE LOS TRABAJADORES DE  
-----  
LAS INSTITUCIONES AUTONOMAS.  
-----

I N D I C E  
-----

Introducción General.

CAPITULO I

Breves consideraciones sobre:

- a) Trabajadores y patronos.
- b) Contratación laboral. Sus orígenes, formas y naturaleza jurídica.
- c) Contratación colectiva. Concepto, fundamentos, evolución, necesidad e importancia.
- d) Sindicalización. Sus orígenes, formas, evolución, concepto, fundamentos, necesidad e importancia.

CAPITULO II

Instituciones Autónomas.

- a) Concepto.
- b) Características.
- c) Las instituciones autónomas y las empresas. Semejanzas y diferencias.
- d) Las instituciones autónomas y las instituciones oficiales. Semejanzas y diferencias.
- e) Las instituciones autónomas en la doctrina.
- f) Las instituciones autónomas en el Derecho comparado.
- g) Las instituciones autónomas en el Derecho positivo nacional.  
( Constitución Política y Leyes Secundarias)

CAPITULO III

Sindicalización de los Trabajadores de las Instituciones Autónomas.

- a) Criterios doctrinarios. Legislación comparada.
  - b) Clases de sindicatos. Formalismos para su constitución.
  - c) Exposición sobre la posibilidad de formación de sindicatos de patronos.
-

- 
- d) Sindicalización de los altos funcionarios de las instituciones autónomas. Utilidad e importancia. Generalidades.
  - e) Ordenamiento legal salvadoreño.

#### CAPITULO IV

Contratación colectiva de los trabajadores de las instituciones autónomas.

- a) Criterios doctrinarios. Legislación comparada.
- b) Inexistencia de contratos individuales. Problemas resultantes.
- c) Los actos administrativos. Posibilidad de su regulación por medio de contratos colectivos.
- d) Consecuencias de la no suscripción de contratos colectivos de parte de las instituciones oficiales autónomas.
- e) Situación presupuestaria y de financiamiento de las instituciones autónomas ante las demandas de los sindicatos.
- f) Ordenamiento legal salvadoreño.

#### CAPITULO V

Recomendaciones Generales.-

F I N

SINDICALIZACIÓN Y ORGANIZACIÓN COLECTIVA DE LOS TRABAJADORES DE LAS  
INSTITUCIONES AUTÓNOMAS

— — — • — — —

Introducción General.-

Con ansiedad trepidante resuena en el mundo actual y sobre todo en nuestra querida AMÉRICA, el tañir de un fogoso y encadenado lamento que en un final angustioso levanta la voz de miles de sojuzgados hombres que demandan y exigen una nueva etapa para la civilización con proyección social de un alto contenido humanitario, - que borre para siempre las negras huellas del liberalismo injusto que hizo sucumbir hace ya muchos lustros a tantos de nuestros antepasados.

El emotivo instante de este largo peregrinar de la humanidad envuelto en su pasado y en su presente, marca el camino hacia nuestro futuro a través de lo humano, de lo racional, de lo equitativo, que podremos hallarlo en toda una serie de actividades vitales en el campo intelectual y también en el material.

Esta labor de trabajo de tesis deseo que sea una pequeña colaboración, que tienda a hacer resaltar lo verdaderamente trascendental del hombre trabajador en el ámbito de lo humano, desde su surgimiento como tal hasta nuestros días, como un reflejo de sus vicisitudes en su angustiante proyectarse desde la condición de manos que una cosa hasta el medio valor de hombre actual, con aspiraciones de llegar hasta el recóndito reposo de las justas ideas del derecho natural, suprema aspiración de la humanidad.

Las fuertes y estrepitosas sacudidas sociales que se viven en nuestra AMÉRICA, son producidas por las reacciones de los pueblos que moran en ella apiñados en un injusto balance de miseria y desolación para los hombres pobres, que deambulan merodeando con los rostros marcados con negativos, clamando sedientos un sorbo de justicia, a quienes hartos los amontonan de desprecio y explotación inhumana.

América como otros continentes, sufren dominados por las fuerzas de la maquinaria estatal protectora de acudados criollos y de extranjeros poderosos, a cambio de un seguro de fuerza perpetuador de sus pusilánimes gobiernos.

América que es lo nuestro, debe ser rescatada por sus buenos hijos, por aquellos dispuestos a despojarse de su vida, de su seguridad propia y de su familia, de su estabilidad económica, en la consecución de una nueva América, pujante y renovada.

Cuando renazca América existirá un verdadero Derecho del Trabajo, como producto de la lucha titánica que debemos librar

desde hoy en nuestras capacidades y especialidades, imitando las gestas gloriosas de los honorables mártires que nos antecedieron.

Considero esta tesis como una suprema oportunidad para tratar de demostrar lo fácil que puede ser encontrar un mundo mejor, - lleno de comprensión y de humanidad, que nos permita vivir como seres racionales que somos, con la única consigna de tratar siempre a cada instante de superar nuestra obra y quehacer de ayer.

El tema de lo humano es inmenso, sugestivo y difícil en su plano integral, por lo que para esta especial tarea únicamente trataré a ese máximo exponente del hombre llamado trabajador, de ese que para sobrevivir necesita dar algo de si mismo, de ese que sufre y padece en silencio el aniquilamiento persistente y sutil de su fuerza a cambio de algo que medianamente le prolonga la vida de él y de los suyos; y además, también de ese otro ser que completa la llamada relación de trabajo, cual es, el patrono.

En el empeño del camino trazado para esta tesis, abordaré primordialmente a la figura mundial llamada TRABAJADOR, y secundariamente la del patrono; la sindicalización, arma contundente de lucha de los trabajadores, y su consecuencia inmediata, la contratación colectiva, que es precisamente el baluarte de la paz social que trae consigo un mejor tratamiento para la clase trabajadora, maltratada y sacrificada secularmente, víctima del ciego egoísmo y la avaricia del capital; el Estado como patrono; las Instituciones Oficiales Autónomas en su forma peculiar y en sus relaciones como tales; y la sindicalización y contratación colectiva de los trabajadores de estas últimas considerados como una clase más de entre la gran masa de trabajadores.

Previamente a su desarrollo es necesario aclarar que este tema de tesis, carece casi completamente de doctrina o sea de opiniones de los entendidos en Derecho Laboral, por lo que sin los necesarios apoyos trataré de andar por entre sus intrincados laberintos, - en los que espero no extraviarme en beneficio de colaborar en la formación de las bases para estudios posteriores.

Como portador de un grandioso estandarte de humanismo socializante, me satisface el punto de mi tesis, por brindarme la oportunidad de aproximarme más a ese ser terrenal llamado hombre trabajador, que sufre en exceso al no poder disfrutar como tiene derecho de todo lo que produce esta tierra en antaño conquistada y actualmente dominada por el despiadado e injusto capital propio y extraño, aliado de oscuros y retrógrados gobiernos impuestos a las mayorías electorales.

Los voces iracundas de protesta como débiles susurros se ahogan en la inmensidad del infinito, sin encontrar un tan solo eco que permita agigantarlas y llegar así con estridencia a los oídos de

los traidores indiferentes, apáticos, egoistas y conformistas, cómplices por su silencio e inacción de la ultrajante injusticia reinante.

Sólo me falta rogarle a mis lectores paciencia y comprensión en la lectura de este trabajo de tesis, en el cual he querido volcar todo mi entusiasmo y capacidad con las restricciones que me impone mi incipiente bagaje cultural y científico, el cual trataré de superar en la que espero será larga y fructífera vida profesional.-

" " " " " "\*\*\*\*" " " " " " "

## C A P I T U L O I

Breves consideraciones sobre:

- 1.- Trabajadores y patronos
2. Contratación laboral. Sur orígenes, formas y naturaleza jurídica.
3. Contratación colectiva. Concepto, fundamentos, evolución, necesidad e importancia.
4. Sindicalización. Sur orígenes, formas, evolución, concepto, fundamentos, necesidad e importancia.

x x x

Trabajadores y patronos.

El trabajador como elemento fundamental del Derecho del Trabajo, es el más importante factor en su creación, estabilización y evolución, como consecuencia de su prolongada lucha, valiente y tenaz, contra los elementos opositores.

Superadas en parte a través del ordenamiento legal, las oscuras etapas vividas por los trabajadores en todo el mundo, que tuvieron que enfrentarse a la férrea voluntad de quienes egoístamente únicamente les interesaba su propio bienestar y comodidad, así como atesorar fabulosas riquezas a un ritmo galopante, el Derecho del Trabajo nos presenta en diferente y progresiva dimensión las actuales figuras de lo que antes fue un trabajador despiadadamente explotado y con negativa consideración humana, y lo que es un patrono sometido a leyes laborales.

Según lo aceptado hoy por el derecho positivo del trabajo, éste tiende a armonizar las relaciones entre el trabajo y el capital; por otra parte, los trabajadores intensamente luchan no sólo por esa armonía sino por humanizar verdaderamente esas relaciones, dignificándolas y racionalizándolas de tal manera, que del estado en que se encuentran eleven al trabajador a su condición de persona que le pertenece, con derecho a una existencia que le permita el goce de sus más elementales satisfacciones espirituales y materiales que requiere para él y su familia, y que son fundamentales para incluirlo entre los seres de vida realmente saludable y feliz, libres de temor, de la enfermedad flagelante y de la miseria económica degradante.

Perdidos entre los remotos antecedentes de la historia de la humanidad, se encuentran los esclavos, antecesores antiquísimos de los trabajadores actuales; la esclavitud forma de trabajo que existió y predominó durante siglos, agrupó a seres humanos que fueron considerados peor que cosas, como seres irracionales, que no conocieron más que el trabajo y supervivieron por verdadero milagro de la naturaleza, sin adecuada alimentación y protección del medio ambiente, privados de elementales sentimientos humanos como los de madre, padre, hijo, hermano, etc. En este estado permanecieron hasta que fueron liberados por violentos cambios sociales.

A continuación los esclavos fueron sustituidos por los llamados hombres libres, que en las plazas públicas vendían su fuerza de trabajo al mejor postor, según los obligara su situación económica.

A partir de entonces el tratamiento social del trabajador ha sido cambiante con tendencia progresiva, pero con una gran lentitud que no ha alcanzado a superar en muchas partes del mundo, la situación infrahumana en que se encuentra el hombre trabajador.

En la doctrina de los expositores del derecho laboral, se le llama trabajador al sujeto que por medio de su fuerza genera la creación de bienes y servicios útiles a una comunidad. A este mismo trabajador se le adjudican varios calificativos: deudor de trabajo; acreedor de salario; asalariado, por la remuneración que recibe llamada salario; jornalero, porque recibe su paga a diario; operario, por sus tareas manuales; obrero, por prevalecer la fuerza muscular; empleado, por ser su labor intelectual.

Y por el uso común se entiende, que todos son trabajadores por que realizan una obra o prestan un servicio subordinados a otra persona llamada patrono. (1)

La Academia de la Lengua, también se ha ocupado de definir lo mismo y dice tautológicamente: "trabajador es el que trabaja". (2)

Ahora bien, trabajador sólo puede serlo una persona física o natural, y nunca una persona jurídica por ser abstracta o sea ficticia, que aunque se diciera el caso de que contratara la realización de una obra o de un servicio necesitaría de personas físicas para su cumplimiento.

Opina Ramírez Gronda, que en sentido técnico la palabra trabajador, no es cualquier persona que trabaja. En derecho del trabajo afirman,

(1) y (2)- Luis Alcalá-Isaaca y Castillo- Guillermo Cabanellas de Torres- Tratado de Política Laboral y Social-Tomo II-"Instituciones Laborales y Sociales"- páginas 24/25-Editorial Belicista S.R.L. Buenos Aires-República Argentina.

se le llama trabajador al subordinado, es decir, a aquel que pone su actividad manual, técnica o profesional a disposición de otra persona.

Tenemos también otros conceptos, por ejemplo: KROTOSCHIN dice: "trabajador es la persona física que libremente presta trabajo para un patrono mediante una realización de coordinación, pero con carácter dependiente". (3)

La ley federal del trabajo Mexicana, dice: "trabajador es toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo".

El derecho del trabajo se ocupa de todos los trabajadores, con la finalidad de protegerlos en su condición de seres humanos; pero dentro de estos trabajadores por su peculiar forma de practicar el trabajo hay algunos que están desprovistos de esa tutela legal, así se tiene:

Trabajadores independientes, que son aquellas personas que por su misma iniciativa realizan un trabajo sujetándose únicamente a sus propias decisiones o voluntad, siendo ellos solos como jefes, sin sujeción a horarios, trabajando en su casa o taller, con retribución aleatoria o a la suerte que implica fracaso económico o ganancia; y trabajadores dependientes, que son aquellas personas que sin su propia iniciativa realizan el trabajo subordinadas a los dictados de otra u otras personas, que son quienes pagan por él de conformidad a un previo acuerdo, con sujeción a horarios, en un lugar ajeno, con salario fijo sin influir en él salvo ciertos casos los fracasos económicos de la empresa.

Ante estas actividades como ante otras similares, las leyes laborales se definen propugnando más por aliviar la situación de aquellos trabajadores sujetos a un contrato de trabajo, sometidos a la voluntad de otra persona a quien favorecerán con su obra o servicio a cambio de una remuneración.

También, para aproximarse más a un verdadero concepto jurídico de trabajador, debemos de tomar en cuenta, las prestaciones que se realicen y el carácter en que se cumplan.

La doctrina expuesta por algunos tratadistas determina, que para que una persona pueda ser llamada trabajador y con relevancia jurídica, debe de llenar los siguientes requisitos: a) ser una persona física; b) realizar un trabajo material o intelectual o una actividad o servicio; c) que el trabajo sea por cuenta ajena; e) que exista subordinación para quien da el trabajo; y e) que haya remuneración. (4)

=====  
 (3) y (4)- Luis Alcalá-Lanero y Castillo-Guillermo Cabanellas de Torres- página 28 de la misma obra citada.

En consecuencia, trabajador es la persona física que por contrato se obliga con la otra parte- patrono o empresario- a prestar subordinadamente y con cierta continuidad un servicio remunerado.

Dentro del amplio concepto de trabajador, están comprendidas según la doctrina distintas denominaciones que designan diferentes actividades, algunas tomadas por las leyes y otras rechazadas por no contener un verdadero sentido práctico y jurídico.

Entre tales denominaciones tenemos: Oficio, del latín officium, sinónimo de ocupación habitual y, más en concreto, equivalente al ejercicio de algún arte manual. En este sentido se opone a las llamadas artes o profesiones liberales, en las que predomina el trabajo intelectual, el de creación, el de inspiración; Labor, proviene de la voz latina lābor, que es sinónimo de trabajo, empleada con menor generalidad a una ocupación concreta o a determinada tarea; Obra, de procedencia latina, de la voz opera, significa una cosa hecha por un sujeto o agente, con mayor amplitud un trabajo material; y, en su dimensión mayor, cualquier producción, ya que tanto constituyen obras un objeto fabricado o un libro escrito, como una organización creada o una enseñanza impartida. En otro aspecto, se entiende por oficio la formación profesional del trabajador concretada a una zona de la producción; y por mano de obra, los elementos necesarios para la ejecución de esta producción. El trabajador que tiene oficio es un obrero calificado; en tanto que aquel que, si bien trabaja, carece de una instrucción completa sobre determinada rama de la producción, no es calificado, es un simple peón; profesión abarca desde la ocupación principal de una persona al ejercicio de una carrera, arte u oficio.

Con relación al significado de la palabra OBRERO, tenemos lo siguiente:

GUIBOURG, dice: " es la persona que bajo la dirección de un patrono participa en la ejecución material de trabajos industriales".

PIC, dice: " obrero es todo aquel que ejecuta un trabajo manual bajo la dirección de un patrono o encargado sea cualquiera la naturaleza del establecimiento donde se presta, siempre que se haya fijado oportunamente el pago del salario"(5)

GABRIEL BERNIOS, dice:"obrero es la persona que desarrolla un trabajo o presta un servicio en que prime el esfuerzo físico sobre el intelectual, bajo la dirección de un patrón, en virtud de un contrato de trabajo"(6)

En el plano práctico puramente laboral, por obrero se entiende el que obra, el que hace alguna cosa, el que trabaja. En la acepción más restringida, obrero, es la persona que directa o materialmente, aplica su actividad a la obra de la producción, mediante un contrato

(5) y (6) Luis Alcalá-Jaenora y Castillo-Guillermo Cabanellas de Torres- páginas 22/29-42/43 de la misma obra citada.

que lo subordina jurídica, técnica y económicamente y por el cual percibe un salario.

El código del trabajo de Chile califica de obrero a la persona que, no siendo empleado ni patrono, trabaje por cuenta ajena en un oficio u obra de mano o preste un servicio material determinado.

En cuanto a la calificación del empleado tenemos lo siguiente: el empleado puede ser público o privado, en cuanto al primero, es el funcionario técnico o profesional que presta su actividad al gobierno para la realización de fines de interés público; y al segundo, es el que desempeña un cargo técnico y burocrático al servicio de un establecimiento o persona particular.

Según algunos autores, la distinción entre empleado y obrero, es aceptada en el lenguaje común y en las leyes. Se toma en cuenta la jerarquía social, y el empleado es ubicado en la clase media, mientras que el obrero, en las llamadas clases populares.

La remuneración del empleado se le llama sueldo, y la del obrero, jornal o salario.

Alto empleado, es aquel que sin ser patrono, empresario, dueño o accionista principal, desempeña importantes y decisivas funciones de gestión, con atribuciones sobre los restantes empleados, subalternos para él, y sobre todos los obreros con que pueda contar el establecimiento, empresa u organización.

Los altos empleados, según SINZHEIMER, son: " aquellos que, en virtud de la especial posición que ocupan en las negociaciones, participan en el trabajo propio del empresario; sea porque contribuyen a impulsar la marcha general de la empresa, sea por la función de dirección y vigilancia que ejercen respecto de las demás personas ocupadas en la misma negociación".

DORVAL LACERDA, dice: " alto empleado es aquel que ocupa un puesto dentro de la empresa en la que ejerce por delegación, alguna o todas las funciones del empresario; de tal manera que pueda en su ejercicio, alterar o modificar los destinos de la empresa" ( 7 )

Se argumenta en la doctrina sin mucho convencimiento, que, a pesar de la jerarquía del alto empleado, se está ante un empleado sometido al mismo patrono como los demás y ligado a él por un contrato, cosa indudable, pero más bien constitutivo de un arrendamiento genérico de servicios que de una verdadera relación laboral.

Por otra parte, se sostiene, que los miembros de una familia que cooperan con el jefe de ella en la actividad profesional a que éste se dedique, no se consideran ligados al jefe por una relación de dependencia contractual, por estimarse que en la prestación filial y en la conyugal prevalecen el afecto y la colaboración familiares. Us-

( 7 ) - Luis Alcalá-Zamora y Castillo / Cabanellas / de Torres

to no es obstáculo para que por razones de seguridad y previsión social, se celebren verdaderos contratos de trabajo entre dichos parientes.

Los trabajadores domésticos, mayordomos, criados, porteros, jardineros, mozos, etc., que realizan sus servicios en el domicilio familiar, sin llevar a cabo tareas que den lucro para los patronos, novedosamente la doctrina Argentina no los considera sujetos de contratos de trabajo.

Los profesionales son aquellas personas que ejercen por su cuenta las profesiones liberales, como trabajadores independientes, considerados así por no estar subordinados a la clientela, por cumplir la jornada que más les favorezca tomándose a voluntad descansos y vacaciones, estableciéndose con entera libertad su retribución denominada honorario.

No obstante en la actualidad las profesiones liberales se están proletarizando, como resultado de la incorporación al proceso de la producción a los trabajadores intelectuales. Los cambios experimentados por la industria y el comercio, nuevas necesidades, ampliación de servicios, exigen la presencia de otros trabajadores en forma permanente, que antes actuaban como simples consultores temporalmente, y hoy son incorporados a la organización interna de la empresa. La contratación de los servicios de médicos, abogados, ingenieros, etc, exige la fundamental existencia de un contrato de trabajo permanente, por ser elementos necesarios en el proceso de producción de bienes y servicios.

Y continuando en el extenso campo de la doctrina encontramos, que la palabra patrono ( de pater onus) utilizada en derecho romano, significó carga o cargo de padre, y era el nombre que se asignaba a todas las personas que tenían alguna obligación protectora con relación a otras, así como el padre de familia para con sus hijos y los demás sujetos a su autoridad; los patricios con relación a los plebeyos a quienes protegían; los ciudadanos con sus clientes; y los manumisores con relación a los esclavos.

Se dice en doctrina, que la aplicación del vocablo patrono a la persona que ocupa trabajadores puede haber tenido un origen más o menos respetuoso y reducido primeramente a los que empleaban trabajadores manuales, para irse propagando en la misma medida que se empleaba el trabajo subordinado. ( 8 )

En la lengua castellana con relación al significado de patro  
===== ( 8 ) - Luis Alcalá-Garza y Castillo-Cabang  
llas de Torres, Guillermo-páginas 19/20-32/33-de la obra ya citada.

sona que recibe de parte del trabajador, en virtud de un contrato, una prestación que puede consistir en una obra o en un servicio, que lo obliga al cumplimiento de una contaprestación llamada salario, y además a otras de diversa índole que tienden a obtener una protección integral presente y futura del trabajador, tomando en cuenta su débil existencia económica.

La actividad del patrono por ser de dirección donde cabe lo impersonal y lo colectivo, puede ser un ente abstracto, como una sociedad administrada por sus directores o gerentes.

El patrono juntamente con el trabajador, forman una sola pieza sin la cual es imposible movilizarla maquinaria que impulsa el proceso económico de un determinado país.

Para concluir este apartado diré, que no es precisamente la circunstancia de celebrar un contrato de trabajo entre una persona que ofrece su fuerza de trabajo y otra la remuneración por ella, que se originan las figuras jurídicas de trabajador y patrono, sino precisamente la situación real de realizar una persona una obra o servicio bajo la subordinación de otra.

El contrato de trabajo celebrado por el acuerdo mutuo de voluntades, genera derechos y obligaciones, que pueden considerarse hasta ese momento dentro del ámbito del derecho civil; pero al ejecutarse la obra o el servicio con la anuencia del patrono, se está plenamente en el dominio de las leyes laborales, y entonces si cobran sentido real y legal las figuras jurídicas de trabajador y patrono.

CONTRATACION LABORAL. SUS ORIGINES, FORMAS Y NATURALEZA JURIDICA.

Al referirme a este punto necesariamente tengo que recurrir a los distingos que se hacen doctrinariamente respecto a la contratación laboral:

En primer lugar es importante diferenciar el contrato de trabajo del contrato de obra.

El derecho romano como fuente inagotable, nos presenta las tres formas de prestación de servicios que existieron en Roma: locatio conductio operis; locatio conductio operarum; y mandatum. Sus verdaderos y exactos orígenes se han perdido, sólo se sabe que fueron un producto de las distintas faces de la esclavitud. (10)

Podemos reseñar para establecer sus diferencias que de la forma aquella en que el amo utilizaba sus esclavos se pasó a ocupar esclavos ajenos y más tarde a contratar los servicios de hombres li-

(10) DE LA CUEVA, "Derecho Mexicano del Trabajo-Tomo I"

bres en el mercado público. Esto originó la locatio-conductio operis y la locatio conductio operarum, que establecieron una relación de subordinación entre una persona llamada locator, que se obligaba a prestar sus servicios a otra, llamada conductor, con la salvedad de que esta terminología no fue uniforme en su uso corriente.

Conforme el uso de estas formas fue evolucionando, se hizo necesario establecer la diferencia fundamental entre las dos formas de subordinación mencionadas, y así se estableció, que en la locatio conductio operarum únicamente interesaba el servicio que se podía prestar; - en la locatio conductio operis, propiamente la obra. En esta última la situación de subordinación del locator podía en determinados casos desaparecer, como cuando la obra se llevaba a cabo en el domicilio del trabajador. Esto trajo como consecuencia el apareamiento de los arrendamientos de servicios y de obras, cuyas diferencias fueron las siguientes: primero, la obediencia del locator al conductor; segundo, el objeto del arrendamiento que podía ser un servicio o una obra. En este momento de la historia reconocieron, que había arrendamiento de servicios, cuando quedaba el locator subordinado al conductor en la realización de su trabajo; y arrendamiento de obra cuando prácticamente desaparecía - la obediencia o sumisión del locator al conductor en la relación de trabajo, cumpliendo el locator su obligación únicamente con la entrega de la obra confeccionada.

Con relación al mandato llamado antiguamente mandatum, se diferenció de las dos formas de contratación anteriores, por cuanto durante cierta época no se le dio ninguna remuneración al mandatario; pero, su diferencia directa con relación a la locatio conductio operarum, consistió en que en el mandatum no se originaban entre las partes relaciones de subordinación u obediencia.

En estos antiguos tiempos cuando el mandato fue remunerado, su distinción con la locatio conductio operis fue motivo de dificultades, dado que no existió el mandato para realizar actos jurídicos, entre los romanos, no obstante se mantuvo la diferencia tomando en cuenta la calidad inferior de la obra que realizaba el profesionista o locator en la locatio conductio operis.

En la edad media encontramos la influencia del derecho germánico que propugnaba por la relación personal, en la cual el que presta el servicio quedaba bajo el dominio del arrendante, quien a su vez lo representaba y le suministraba lo necesario para su subsistencia, siendo esto una forma primitiva de lo que hoy conocemos como trabajo doméstico.

Las instituciones del derecho romano mencionadas por su gran importancia y difícil substitución las encontramos en la edad media, sobre todo la locatio conductio operis que fue aceptada por las corporaciones como su forma común de contratar.

En cuanto a la otra forma llamada locatio conductio operarum, se afirma, que únicamente llegó a regir las relaciones de los trabajado - res domésticos y algunos otros servicios de baja importancia.

Trasladándonos a la edad moderna y bajo el influjo predominante de la doctrina del derecho civil, las dos principales instituciones del derecho romano, locatio conductio operarum y locatio conductio ope - ris, quedaron transformadas en lo que se conoció como contrato de - obra.

En el siglo pasado esas mismas formas romanas, generaron otras que se conocieron como servicio por jornal y contrato de obra a desta - jo o precio alzado, con otras variantes.

Estas últimas formas de contratar estuvieron regidas por el códi - go civil, en las cuales imperaba en toda su magnitud la voluntad de las partes claramente expresada en los contratos, influenciada toda es - ta legislación por las doctrinas del liberalismo económico predomina - te.

Presenciamos en el siglo mencionado la brillante aparición de la legislación laboral, que reclamaba para sí esta clase de contratos.

Desaparecidas las corporaciones como efecto del edicto de Turgot y de la Ley Chapelier que prohibió su reorganización bajo cualquier for - ma, el artesano o trabajador acudió a las fábricas que le ofrecían tra - bajo para subsistir . Esta circunstancia hizo posible que se reconocie - ra como único contrato de trabajo, la forma usual de contratar a estos trabajadores, que fue el servicio por jornal, llamado entre los roma - nos locatio conductio operarum.

Por consiguiente, únicamente a estos trabajadores se les recono - cieron derechos y no a los que operaban libremente, a quienes por tal situación no se les consideraba dependientes de una determinada rela - ción laboral la cual finalizaba al entregarse la obra elaborada fuera de la vigilancia patronal y sin sujeción a horerios de trabajo y - otras circunstancias que si existían con los otros trabajadores.

La situación imperante movió a su estudio a muchos tratadistas, entre los cuales encontramos a LOEWY, quien al analizar el contrato de trabajo encontró que no era fundamental diferencia la forma como se pactaba el pago del salario para determinar que unos trabajadores gozaran de derechos y otros no, por lo que opinó que deberían existir dos contratos, uno en que el pago se hiciera por el tiempo de duración del trabajo, y otro por la obra realizada. Esta opinión tiene íntima relación con aquella otra que se vertió como solución, propugnando por considerar el trabajo en cualquier ra de sus formas protegido por el de - recho exclusivamente laboral, como una garantía a todas aquellas perso - nas que ponen al servicio de otras su fuerza de trabajo. (11)

=====

Continuando con la contratación laboral tenemos el ejercicio de las profesiones liberales; éstas no se pueden regir por un contrato de trabajo, por tener características muy particulares como las siguientes:

I. La labor desarrollada por profesionales, está fundamentada principalmente en la alta capacidad y en una dedicación total y esmerada, pues en definitiva se trata de que en la obra realizada perdurará el nombre, la fama y las virtudes de su autor. Esto amerita necesariamente una retribución mayor que los sueldos o salarios corrientes.

II. Por su condición de ejercer una actividad científica, le está permitido cierta independencia y una libertad sin sujeción a determinado patrono; el profesional atiende a muchas personas a la vez las cuales buscan sus servicios sobretodo por su fama asentada en su capacidad.

III. No existe una subordinación patronal, el profesional hace su trabajo sin seguir los dictados de otra persona que lo dirija, se basa únicamente en su experiencia y conocimiento sobre la materia de la cual es un técnico.

IV. La remuneración del profesional llamada honorario tiene un fundamento subjetivo, no depende enteramente del trabajo realizado sino de las condiciones o circunstancias que concurran en el profesional que ha realizado la obra.

Estas características no permiten colocar a las profesiones liberales en el amplio campo del derecho laboral, están excluidas de toda contratación laboral, y se clasifican entre los trabajadores independientes.

Sin embargo, actualmente el profesional libre tiende a transformarse en profesional empleado, como consecuencia de su proletarización, por causa de la intromisión de los trabajadores intelectuales a la esfera productora con carácter análogo al de los demás trabajadores.

Esta situación probablemente en el futuro, dará lugar a que el campo del derecho laboral se amplíe definitivamente a las profesiones hoy liberales, que mañana dejarán de serlo, con una reglamentación especial aplicable a su especial naturaleza.

En la doctrina está consagrado, que toda actividad del hombre encaminada a una función económica social, constituye trabajo, pero, sólo el de índole subordinada y retribuida por quien se beneficia origina el contrato de trabajo.

El contrato de trabajo en cuanto a su naturaleza jurídica, cabría analizarlo desde el momento en que se niega el derecho de denominar contrato, un simple acuerdo de voluntades respecto a algo preexistente, como lo es el derecho al cual se someten trabajador y patrono y también, el calificativo de trabajo, que es su mismo objeto. A este respecto podemos apuntar: siguiendo la tradición del derecho romano, el trabajo en las formas que se presentaba en el siglo pasado fue regulado como arrendamiento de servicios o contrato de obra.

JOSSERAND, aprueba la denominación de contrato de trabajo; el arrendamiento de servicios procede de un punto de vista arcaico, superficial, actualmente ya no cuadra, con las ideas de libertad humana y de independencia de los trabajadores; los servicios asegurados por la persona no pueden ser vaciados en el mismo molde que los prestados por las cosas.

GIDE, señala que el trabajo es el objeto del contrato y que ningún contrato se designa por su objeto, no se dice contrato de tierra; se distinguen las especies de contratos por los estados de derecho que crean, estado de salariado, contrato de salariado.

Contrato de trabajo es una expresión perfectamente precisa y aceptada por la mayoría de los laboristas y de los legisladores de la especialidad. El contrato de trabajo ha ganado la batalla del uso entre jurisconsultos, trabajadores y asociaciones profesionales.

Algunos destacados laboristas nos han dado las siguientes definiciones:

LOTMAR, considera que el contrato de trabajo es aquel por el cual una persona, el trabajador, se obliga respecto de otra, patrono, a trabajar durante un tiempo determinado o a ejecutar alguna obra mediante un precio.

CAPITANT Y CUCHE, lo consideran como un contrato por el cual una persona, empleado, obrero, doméstico, se compromete a trabajar para otra, durante un tiempo determinado, o, lo que es más común, sin fijar plazo, mediante una remuneración en dinero, fijada ya sea por día, por semana o por mes, ya sea según el trabajo realizado.

POZZO, considera que es aquel contrato por el cual una parte se obliga a trabajar en condiciones de subordinación o dependencia para otra, mediante el pago de una remuneración.

MENENDEZ PIDAL, define el contrato de trabajo como el acuerdo de prestar un trabajo, por cuenta ajena, bajo su dependencia y remuneración. (12)

Reconociendo como verdadero contrato el mutuo acuerdo de trabajador y patrono, le podemos reconocer los siguientes caracteres:

- a) Consensual, por perfeccionarse por el simple consentimiento.
- b) Bilateral o sinalagmático, por la reciprocidad de derechos y obligaciones entre las partes.
- c) Oneroso, por la finalidad lucrativa, por la utilidad que ambas partes persiguen.
- d) Notariado, por su notoria designación.

e) No solenne, por no requerir de especiales instrumentos notariales para su otorgamiento.

f) Principal, porque no necesita de otro contrato para su existencia.

g) De tracto o cumplimiento sucesivo, pues se cumple por etapas, por jornadas.

Con relación a algo también importante, los tratadistas dicen respecto a la relación de trabajo lo siguiente: significa el hecho de la conexión indispensable, en los vínculos, en el trato, en la cooperación que existe entre quien presta un servicio y aquel a quien se le presta. (13)

Se atribuye a LOTMAR, la primacía de formular la teoría de la relación de trabajo, dentro del marco contractual.

CONTRATACION COLECTIVA. CONCEPTO, FUNDAMENTOS, EVOLUCION, NECESIDAD E  
=====   
IMPORTANCIA.  
=====

Antes tomaré del connotado autor de Derecho Mexicano del Trabajo, Mario de la Cueva, lo que el llama Derecho Colectivo del Trabajo, " es la envoltura del derecho individual del trabajo, del derecho protector de las mujeres y de los menores y de la previsión social; es el camino para la creación de estos estatutos y para vigilar su cumplimiento; es un derecho instrumental, medio para alcanzar un fin y tiene su apoyo en los derechos naturales de libertad e igualdad. (14)

La contratación colectiva surge en el siglo XIX, como una consecuencia de la asociación profesional, sujeta a las críticas de los autores de Derecho Civil y al rechazo de los grandes empresarios.

El contrato colectivo de trabajo dice Mario de la Cueva, es la finalidad suprema del derecho colectivo del trabajo; es el pacto que fija las condiciones de trabajo de las empresas, con la mira de elevar el nivel de vida de los trabajadores; es la norma que pretende regular las relaciones de trabajo en el sentido más favorable a las necesidades del obrero. (15)

Históricamente se reconoce que el liberalismo del Derecho Civil, facultó al patrono para fijar unilateralmente las condiciones de trabajo ; la asociación profesional es un afán democrático que a través de la contratación colectiva propugna por una igualdad entre trabajadores y patronos. El contrato colectivo enfatiza el principio de que todos los hombres son iguales, sin privilegios ni preferencias, con un entrañable respeto a la persona humana.

El contrato <sup>colectivo/</sup> de trabajo es una institución característica de fines  
" " " (13) - Luis Nicolás Amorós y Castillo-Cabanellas de Torres, Cuilpan  
páginas 53/54- de la misma obra ya citada.-(14) y (15)-E LA CUEVA, MARIO  
Derecho Mexicano del Trabajo-Tomo II-Quinta Edición-páginas-217-465/466  
Editorial FORJEA, S.A., México-1963-

del siglo XIX, y fué una respuesta de los trabajadores al estatismo del Estado en los problemas económicos, habiendo nacido el contrato conocida la libertad de coalición, lo cual fué posterior a la existencia de las asociaciones profesionales.

En cuanto a sus antecedentes y evolución, la doctrina señala: los autores alemanes descubrieron algunos pactos de la edad media iguales a nuestros contratos colectivos, resultantes de las asociaciones de compañeros que se formaron al lado de las corporaciones, a consecuencia del cambio de actitud de los maestros que se erigieron propietarios de pequeñas empresas, de las que querían obtener las mayores ventajas, con la protección del Estado, que los dejaba a su libre arbitrio. (16)

Estos pactos desaparecieron con la promulgación del edicto de Turgot y de la Ley Chapelier. La doctrina señala que en su evolución hay que reconocer varios aspectos a los cuales está sometido el contrato colectivo de trabajo:

I. La prohibición, que es previa; II. La tolerancia, que resulta de haberse levantado las prohibiciones contra la coalición y la asociación profesional; III. Su explicación por el derecho civil; IV. Su reconocimiento en las leyes civiles; V. Su reglamentación en leyes especiales; y VI. Su elevación a garantía constitucional. (17)

El surgimiento y paulatino progreso de la contratación colectiva desde principios del siglo pasado, se aprecia en Europa, sobre todo en Inglaterra, Bélgica, Francia y Alemania. El contrato colectivo al principio sufrió de una fuerte oposición del capital y del poco apoyo de los gobiernos, manteniéndose un mediocre progreso en las luchas de los trabajadores, hasta que variaron estas condiciones para dar paso a nuevas etapas en la escala ascendente del triunfo de los trabajadores. El mayor triunfo fue la aplicación general de los contratos colectivos.

Antes de ser aceptado por la doctrina y por las leyes, el contrato colectivo se generalizó en el campo del derecho privado, con esa denominación.

La primera ley que reconoció y reglamentó en el continente europeo, el contrato colectivo de trabajo fue el código civil Holandés. En América el primer país que legisló sobre materia de contratación colectiva, fue Chile.

La validez del contrato colectivo no es objeto ya de discusión, por haber sido aceptado por muchas leyes, siendo una institución que debe resultar del libre acuerdo de trabajadores y patronos, por haber nacido dentro del Estado liberal donde no era posible darle cabida a la imposición pues predominaba el libre juego de las voluntades. Entre las últimas etapas de la contratación colectiva tenemos, su elevación al rango constitucional, con lo que dejó de ser una simple regla-

---

(16) y (17) - DE LA CUEVA, ENRIQUE - páginas 473/472 - Tomo II -

mentación, el Estado procuraba así mantener el equilibrio de las fuer-  
zas económicas con relación a su soberano poder. El contrato colectivo  
tuvo así cabida en las garantías sociales reconocidas por las constitu-  
ciones, pudiendo de tal manera las leyes secundarias obligar a su es-  
tricto cumplimiento a trabajadores y patronos.

La necesidad e importancia de la contratación colectiva, está  
determinada desde su nacimiento, los trabajadores desamparados por el  
Estado buscaron en las asociaciones profesionales su tabla de salva-  
ción para mejorar sus precarias condiciones, haciendo uso de su pode-  
rosa arma fundamental, la huelga. La contratación colectiva en cuanto  
a prestaciones para los trabajadores y su familia, ha sido un gigante  
frente al minúsculo contrato individual que existió al principio de  
las leyes laborales.

Entre los importantes resultados de la contratación colecti-  
va, tenemos, la igualdad obtenida entre trabajadores y patronos, la  
dignificación o humanización del trabajo.

Doctrinariamente hablando tenemos, que la función o importan-  
cia del contrato colectivo es triple: primero, es fuente de derecho  
con plena validez y acatamiento obligatorio; segundo, sirve para con-  
cretizar el derecho del trabajo; y tercero, mejorar en beneficio de  
los trabajadores, el derecho vigente. (18)

El derecho del trabajo de alto contenido económico cambia  
constantemente, llevando en sí el progreso y aventajando la ley, que  
se mantiene estática, por lo que se hace necesario para los trabaja-  
dores un medio fácil de captación y aplicación de este adelanto, a tra-  
ves de lo que se llama contratación colectiva, que reúne todas las con-  
diciones precisas para llevar a la práctica una nueva reglamentación  
para todos los trabajadores a un plazo corto, acorde con las cambian-  
tes condiciones reales del medio económico en que se desenvuelven.

También el contrato colectivo crea una mejor conciencia de  
clase y de solidaridad entre los trabajadores, despojándolos en parte  
del instinto egoísta de los seres humanos que se aplica en la contra-  
tación individual, pensando colectivamente, más en relación a un gru-  
po numeroso, a un mayor conglomerado de trabajadores, que gozan de las  
bondades de una legislación humanizada.

SINDICALIZACIÓN. SUS ORIGENES, FORMAS, EVOLUCION, CONCEPTO, FUNDAMENTOS  
NECESIDAD E IMPORTANCIA.

Sindicalizarse es unirse a otros seres humanos de ocupación se-  
mejante, haciendo uso del sagrado derecho reconocido constitucionalmen-  
te como el derecho de asociación profesional, con la finalidad de defen-  
= = = = =

der sus derechos e intereses comunes, para lograr una vida mejor y más justa para los hombres.

Los orígenes del sindicalismo fueron precisamente la expansión de la manufactura y de la industria en gran escala, que generaron grandes cantidades de trabajadores, sujetos a un tratamiento inhumano, por los que no reconocían más ambición que la de aumentar el poderío del capital. Este desarrollo sindicalista de los trabajadores originó por otra parte la tendencia patronal a formar sindicatos para la defensa de sus genuinos intereses.

Los sindicatos son la base de una sólida transformación social futura. Los sindicatos se pueden clasificar en varias formas:

a) Por su asentamiento físico, o sea el área de terreno donde viven sus miembros, se les llama locales, comarcales, provinciales, regionales o nacionales.

b) Por la actividad de sus miembros, lo cual significa que es necesario tener determinada profesión para formar parte de un sindicato, y que ésta sea igual o conexas con la de los demás miembros.

c) Por la clase social que representan, en razón al sujeto del derecho de asociación, pueden ser patronales o de trabajadores, no existiendo los sindicatos mixtos, de patronos y trabajadores.

d) Por su naturaleza frente al Estado, los sindicatos pueden ser particulares u oficiales y personas de derecho público o de derecho privado, según la doctrina del Estado que se sostenga y participen o no de imperium o de facultades delegadas de los poderes públicos.

e) Por la agrupación de sus elementos. Los sindicatos pueden ser organizados horizontalmente o verticalmente, según se de o no unidad profesional jerárquica, siendo horizontal si agrupa fuerzas económicas homogéneas y vertical si agrupa fuerzas heterogéneas complementarias.

f) Por las profesiones que agrupa. Se pueden ordenar en gremiales, que son los formados por trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad; de empresa, los integrados por elementos de varias profesiones, oficios o especialidades, que trabajan en una misma empresa; industriales, los constituidos por trabajadores de varias profesiones, oficios o especialidades que laboren en dos o más empresas industriales; de oficios varios, los que agrupan a trabajadores de varias profesiones.

Existen también los denominados sindicatos amarillos, de relativa influencia en gran parte del movimiento sindical obrero, los cuales <sup>no</sup> propugnan por la lucha de clases ni por transformar el actual estado del capitalismo a un corto plazo, estimando que la solución a los problemas económico-laborales se encuentre en un plano armónico de cooperación entre los factores de la producción y la participación real

de los trabajadores en los beneficios de las empresas, considerando factible la posibilidad de lucha contra los patronos si se les negara su legítimo derecho de participación en tales beneficios, y hasta plantearle el problema al Estado para su solución equitativa.

Se critica que estos sindicatos son colaboradores de los patronos y no auténticos defensores de los derechos e intereses de los trabajadores.

Además hay otros sindicatos llamados BLANCOS o de PAJA, que son asociaciones que aparentemente en su forma reúnen todas las características de los sindicatos, pero realmente han sido creadas o son protegidas por los empresarios o patronos, con la finalidad de evitar o entorpecer el verdadero movimiento sindical libre.

Y los sindicatos ROJOS, que son la máxima expresión del llamado sindicalismo revolucionario, violento, arrasador, que lucha implacablemente por medios y acciones directas continuamente contra el capital.

Entre otras formas de sindicalización tenemos:

a) El revolucionario, definido también como anarcosindicalismo, en esencia se opone a la acción política, reconociendo en la huelga general y en la acción directa los baluartes de la destrucción del régimen capitalista.

b) El reformista, está en contra de la acción violenta y directa de los trabajadores, reconociendo que el sindicato constituye un medio de lucha, capaz de ayudar a realizar la obligación del proletariado a organizarse para la consecución de una mejor situación económica y social, sin introducir nuevas sociedades.

c) El cristiano, basado en el socialismo cristiano, contenido en la encíclica HERRUC NOVUM de León XIII, propugna por una colaboración social bajo todo aspecto, reconociendo el justificado principio que asiste a las organizaciones obreras en la defensa de sus intereses comunes, sin alentar luchas que tiendan al desaparacimiento radical del régimen actual de la propiedad y del sistema de explotación económica, haciendo énfasis por que el capital no olvide la función social a que está obligado en la obtención de una mejor comprensión entre los hombres unidos por un origen común.

d) El comunista, su meta es obtener para un solo patrono que es el Estado, todas las fuentes de producción, utilizando para ello la fuerza sindical inspirada en principios que propugnan por un cambio universal.

e) El nacionalista, que trata de mantenerse al margen de toda orientación política, en una forma aparente, haciendo aparecer más que todo como su principal objetivo lo estrictamente laboral dentro del campo sindical.

El sindicalismo busca la transformación de la sociedad y del Estado, por medio del humanismo jurídico.

La asociación profesional nace en cada empresa, con el consiguiente fin de aumentar la fuerza de los trabajadores hacia un nivel igual al de los patronos.

Los hombres no gozaban de seguridad en cambio el capital lo tenía.

Al principio solamente existía la asociación profesional en cada empresa, logrando beneficios únicamente para grupos limitados; la lucha continua hizo necesario y frecuente manifestaciones de solidaridad que con el tiempo crearon nuevos organismos que abarcaron mayor número de trabajadores y su fuerza más poderosa, obteniéndose un derecho individual reglamentador de las relaciones de trabajo.

En el proceso evolucionador de la fuerza sindical, se aprecia que las asociaciones profesionales al principio se encaminaban eminentemente a la lucha de sus intereses laborales, con tendencia a la transformación de regímenes verdaderamente injustos que ejercían supremacía entre los trabajadores. Esta lucha de transformación de un algo existente, es timado como antihumano, antijurídico, prendió la llama en la apreciación de transformar no sólo la sociedad económica sino también al Estado donde se incuban todas las sociedades justas e injustas, lo que pasó a originar el movimiento sindical moderno, con tendencia preponderantemente económico social y político a la vez, en manifiesto ejercicio del derecho que existe a los trabajadores como partes integrantes de los pueblos que buscan la paz social a través de la justicia humana en toda su integridad.

Tratando de formar un concepto amplio, nos atrevemos a pensar que el sindicalismo, es la unión de todos los trabajadores a través de sus asociaciones profesionales, que postulan como meta la dignificación humana hacia una mejor sociedad y un nuevo estado, que les permita ejercer un dominio exclusivo como únicos seres capaces de brindarse asimismo las dichas sin egoísmo de una vida mejor para ellos y su familia.

La fundamentación del sindicalismo, no es más que la superación moral, económica e intelectual de la clase trabajadora, en su constante lucha por sobrevivir en un mundo donde cada día se vuelve más difícil establecerse en cualquier punto del globo terrestre como persona, que dependa única y exclusivamente de su fuerza de trabajo.

Esta identidad de ideales por cuya realización existe en el mundo entero una gloriosa historia de ejemplares acciones, de actos heroicos, con pérdida de vidas, promueve la unidad de los trabajadores, baluarte necesario donde se asientan los triunfos. Además de la unidad, el triunfo del sindicalismo debe aferrarse a una bien definida meta y a una efectiva táctica de acción, labrada a través de su incesante lucha, que tendrá por culminación alcanzar la justicia humana para los trabajadores de todo el mundo.

La necesidad del sindicalismo es tan grande que ninguna serie de pensamientos puede bien expresarla, sólo basta decir, que desde cientos

y miles de años el hombre ha recibido en su condición humana el oprobio del desprecio, al verlo en su individualidad impotente ante el poderoso que lo humilla, esto tan cierto y a la vez tan deprimente para la condición humana, allá en aquellos tiempos fue motivo de pequeñas protestas, de grandes y a la vez insignificantes luchas, que se desarrollaron para lograr algo mejor que solo tuvo el amargo sabor de la derrota. Fue preciso así que el hombre se comenzara a sentir solo, carente de una fuerza capaz de lucha, para pensar en la unión, para luchar en conjunto aguijoneados por un mismo dolor y una sola aspiración, liberarse de la opresión económica.

Este mismo cuadro con pequeñas variantes introducidas por la llamada civilización, por el llamado progreso de las sociedades, ha hecho necesario en nuestro tiempo la formación del sindicalismo, fuerza capaz de enfrentarse a ese poderoso y mundialmente conocido capitalismo.

Su importancia como vehículo de lucha entre los trabajadores es innegable, y asimismo como elementos de progreso, la situación mundial de los factores de la producción se encontraría muy alejada de sus actuales estadios, y el hombre trabajador se encontraría poco menos que en la condición de un animal de carga, sin derechos, sin garantías, para él y su grupo familiar, sería un cuadro dantesco la humanidad, aniquilada por ese enemigo gigante que es la ambición desmedida y despiadada acompañada del egoísmo irracional. Ha sido de gran importancia para el mundo de los trabajadores, organizarse en plan de lucha, mantenerla a través de las centurias, estimulada siempre por el dolor de la injusticia. También es importante como un elemento de esperanza, de un mundo mejor, más justo, menos egoísta, menos ambicioso de cosas materiales y más tolerante de felicidad y humanismo.

CAPITULO II

INSTITUCIONES AUTONOMAS

1. Concepto
2. Características
3. Las instituciones autónomas y las empresas. Semejanzas y diferencias
4. Las instituciones autónomas y las instituciones oficiales. Semejanzas y diferencias
5. Las instituciones autónomas en la doctrina
6. Las instituciones autónomas en el Derecho comparado
7. Las instituciones autónomas en el Derecho positivo nacional.  
( Constitución Política y Leyes secundarias)

x x x

Concepto.

Para dar un concepto de lo que se entiende por Institución Autónoma, es preciso comenzar por aclarar cada uno de sus elementos.

En primer lugar INSTITUCION, es una palabra derivada del latín " institutio onis " , lo cual significa establecimiento o fundación de una cosa, con las siguientes acepciones:

- a) Colección metódica de los principios o elementos de una ciencia, arte, etc; y
- b) Organos constitucionales del poder soberano en la nación y más comúnmente en la monarquía.

En su significado jurídico y en estricto sentido etimológico ( Lat. institutio, de instituo, formado del prefijo in y de statuo, posesivo de sto: estar fijo, permanecer de pie ), quiere decir fundamento o cimiento de algo, establecimiento primordial de una cosa, y por traslación, núcleo o centro fundamental de vida, de enseñanza o de doctrina. (19)

Dentro del derecho objetivo, las instituciones son como grandes unidades formadas por un conjunto de normas que regulan relaciones jurídicas de la misma clase y que tiene unidad de objeto y de fin; unidades fundamentales en que se distribuye el sistema jurídico del Estado. v.g. el matrimonio, la propiedad, etc.

== = = = =  
(19) Rodríguez Ruiz, Napoleón- Instituciones Jurídicas - Salvadoreñas-Tomo I 2a. Edición-página No.9-Editorial Universitaria-

Luego podemos agregar, con relación a lo anterior, que la institución no debe confundirse con el cuerpo de leyes que la regulan; que la institución no es física, no es tangible, que es la creación intelectual, jurídica, con un sistema normativo especial, que realiza una determinada función dentro del ordenamiento jurídico del Estado, y que se nos concreta a través de las normas especiales y de los principios objetivos que la integran.

**Autonomía:** por su etimología tenemos que se deriva de las voces griegas " autos " ( por si mismo ) y " nomos " ( ley ) ; autónomo es, entonces, quien se da su propia ley.

El sentido de esta palabra ha variado con el tiempo, los griegos llamaban " autonomoi " y los romanos " autonomi " a los Estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero. Este es el verdadero significado de la palabra " autonomía" según el cual equivale a independencia y sólo puede aplicarse a los Estados independientes.

Por consiguiente, autonomía en general, es el estado y condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que a las dictadas por él y para él. En sentido figurado, es la condición del individuo que de nadie depende en ciertos aspectos.

**Autonomía política:** es el estado del pueblo o territorio que, si gozar de libertad absoluta, disfruta del derecho de dirigir sus asuntos según leyes propias.

**Autonomía privada:** es el campo de acción eficaz y lícito de la voluntad humana en la creación, modificación, transmisión y extensión de las relaciones jurídicas.

**Autonomía administrativa:** es la libertad que se concede a una región, provincia, pueblo o ciudad para dirigir, según normas y órganos propios, todos los asuntos concernientes a su administración regional, provincial o municipal.

Entonces tenemos, que la institución autónoma puede definirse, como la creación intelectual jurídica, manifestada en una unidad compuesta por un conjunto de normas y principios que regulan relaciones jurídicas de la misma clase, con unidad de objeto y de fin, cuyo nacimiento está en sí misma, sin sometimiento a ningún poder extraño por gozar de independencia absoluta.

Antes de referirme a las características de las instituciones autónomas, y tomando en cuenta que en especial el derecho Administrativo las ha utilizado en gran manera, determinaré el campo donde tales instituciones operan.

Dentro de las finalidades de la sociedad jurídica llamada Estado encontramos la que se denomina servicio público o sea el bienestar de la colectividad.

Para cumplir con este fin el Estado posee muchos organismos que actúan de diversa manera según su peculiar establecimiento o creación.

El derecho Administrativo que es una rama del derecho en general, se ocupa principalmente de la finalidad del Estado de procurar los servicios públicos. Estos servicios son prestados por el poder ejecutivo, a través de las diferentes dependencias que lo componen y de otras entidades que cooperan a la misma finalidad sin formar parte de él, las cuales gozan de autonomía.

El derecho administrativo comprende en parte el estudio de los diversos sistemas que utiliza el poder ejecutivo de un Estado, para cumplir con su primordial finalidad, la cual es el servicio público para los nacionales de un país, para la ciudadanía en general enmarcada dentro de un territorio determinado.

Por estar perfectamente enlazado con lo que adelante trataré, y para una mayor claridad, agregaré lo que doctrinariamente se entiende por servicio público.

El servicio público ha sido objeto de muchas definiciones y conceptos, que han tratado de determinar su fundamento, su contenido, y entre ellos tomamos los siguientes: servicio público, es una organización de personas y bienes creada por el Estado y sometida a un régimen especial de derecho público, que tiene por objeto satisfacer de manera regular y continua una necesidad pública.

Servicio público, es un conjunto de personas y de bienes o recursos económicos constituidos técnicamente en una unidad y destinados a servir de una manera permanente ese fin de interés general.

Estos conceptos se denominan en general orgánicos o subjetivos, por que toman en cuenta únicamente a la entidad que realiza la función.

Según otro concepto que se puede denominar material u objetivo, por tomar en consideración al objeto del servicio como una actividad, sólo se considera servicio público a una especie de actividad administrativa, que otorga prestaciones individuales al público, que satisface necesidades colectivas mediante prestaciones proporcionadas directa e inmediatamente a los individuos que componen la población, por ejemplo: ferrocarriles, correos, teléfonos, etc.

Para otros, los servicios públicos son las funciones esenciales, como relaciones exteriores, defensa nacional, seguridad interna, etc.

Entre los diversos sistemas de que se vale el poder ejecutivo tenemos: la CENTRALIZACION, la DESCONCENTRACION y la DESCENTRALIZACION.

La centralización consiste en atender por medio de un solo órgano, que es el Estado, todos los servicios públicos, siendo este órgano el único facultado para hacer uso del poder soberano de la libre disposición, debiendo mantener la defensa nacional, la seguridad pública, etc., a través de organismos que dependan jerárquicamente de otro situado so-

bre todos los que pueden existir.

La desconcentración, consiste en distribuir las funciones dentro del mismo aparato burocrático o sea el Estado, creando órganos que gozan de competencia, pero sin ninguna existencia distinta del órgano supremo o sea el Estado.

La descentralización, está sujeta a muchas causas y consiste en la creación que hace el Estado de determinados organismos, para que en una forma más efectiva por su especialidad técnica, sirvan a la comunidad a través de mejores servicios públicos. Estos organismos gozan de existencia distinta al Estado por tener autonomía en varios aspectos, como lo veremos más adelante.

Es conveniente aclarar, que no todas las necesidades colectivas permite el Estado que sean servidas por organismos integrados por particulares, como son, la defensa nacional, la seguridad interior, etc.

Para que opere la descentralización por servicio, como ya vimos en lo expuesto anteriormente, el Estado crea organismos especializados, denominados instituciones autónomas, que en esta especial rama del derecho en general, se conceptualizan así: son personas jurídicas (o sea entes ficticios capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones) de utilidad pública, descentralizadas del Estado con patrimonio propio, con autonomía de funcionamiento, y que tienen por finalidad la prestación de un servicio público. El ente autónomo creado no representa al Estado y no actúa ni contrata por cuenta de él.

Este último concepto es el que utilizaré para el desarrollo fundamental del presente trabajo de tesis.

#### Características de las Instituciones Autónomas:

Las instituciones autónomas dentro de los regímenes de derecho administrativo, presentan las características siguientes:

a) Su creación, formación o nacimiento, se encuentra en un decreto, acordado, aprobado y sancionado por el poder público de un Estado.

b) Su objeto, lograr a través de su existencia y desarrollo, el cumplimiento de una de las primordiales finalidades del Estado que la ha creado.

c) Su especialización en el ramo que le toque atender de la administración pública.

d) Independencia relativa en cuanto al Estado que le dio nacimiento en lo económico y administrativo, con facultades de decisión y ejecución, sin sujeción a otros organismos del Estado.

e) Legislación especial donde esté enmarcado su nacimiento, existencia y extinción, con determinación específica de sus facultades y atribuciones.

f) Personería jurídica con relevancia de sujeto de derecho público.

g) Prestación de un servicio que corresponda a una de las finalidades del Estado, en sus relaciones con los ciudadanos de su país y con los Estados extranjeros.

Las Instituciones Autónomas y las Empresas. Semejanzas y diferencias.  
=====

Ya anteriormente señalé lo que se puede entender por institución autónoma, en este apartado para poder establecer sus semejanzas y diferencias con las empresas de comercio, expresaré en primer lugar, que se entiende por éstas y cuales son sus elementos desde el particular punto de vista del derecho Mercantil.

En primer lugar la empresa es un conjunto unitario de los elementos que le sirven al comerciante para desarrollar su actividad profesional. ( concepto empírico )

La empresa es una unidad económica y contable.

Desde el punto de vista económico, la empresa puede definirse como un organismo que se propone producir para el mercado determinados bienes o servicios, con independencia financiera de todo otro organismo.

Sus notas fundamentales son: el riesgo que corre el empresario de perder su inversión y trabajo, y el cálculo ordenado para su previsión.

La empresa es un tratamiento legal adecuado, aplicado a una ligazón jurídica, cuyo fundamento se encuentra en el principio del valor objetivo y de la conservación del destino económico de los bienes y de los organismos funcionales que en ese destino unívoco de los objetos ligados encuentra su origen y razón de ser.

Entre los elementos de la empresa tenemos: el aviamento, que es el producto de la inteligencia humana aplicada a hacer que de un conjunto heterogéneo de elementos dispares resulte una combinación para la obtención del fin deseado, que es un resultado económico, como es la prestación de cosas o servicios.

Lo mismo que el invento y la marca, que la obra de arte o de ciencia, el aviamento es el resultado de la reflexión y del esfuerzo inteligente del autor, que por la acertada mezcla de elementos adecuados y de proporciones convenientes obtiene la habilitación de un montón de cosas en un complejo vivo, armonioso y productivo.

También entre los mismos elementos de la empresa, podemos contar con los materiales, inmateriales y personales.

Los materiales son los inmuebles y muebles, el establecimiento ( asiento material de la empresa ) que sirven en la empresa; inmateriales, como los derechos de crédito o los que integran la propiedad inmaterial ( nombre comercial. avisos. marcas. patentes, etc. ); per-

sonales, como el que presta su colaboración a la empresa ( personal) y el que obtiene de ella las cosas o servicios que proporciona. ( clien-  
tela).

De los conceptos y exposición de los elementos correspon-  
dientes a las instituciones autónomas y a las empresas mercantiles, en  
contramos como semejanzas y diferencias las siguientes:

Semejanzas:

- a) Son entidades que poseen organización y objetivo finalis-  
ta, fundamento este último de su necesaria creación.
- b) Son organismos que tienen existencia real a través de la  
participación preponderante y fundamental de personas naturales.
- c) Su estructura de contenido económico y jurídico.
- d) Su asentamiento en un lugar cierto y determinado, que con-  
secuentemente señala un domicilio, una nacionalidad, un campo de acción  
y un sistema jurídico nacional aplicable.
- e) Su necesaria existencia desde un punto de vista externo,  
con carácter utilitario colectivo.

Diferencias:

- a) Su origen, nacimiento o fundación.

La institución autónoma surge o nace en el derecho público,  
en virtud de una ley emitida por la Asamblea Nacional Legislativa y -  
sancionada por el poder ejecutivo.

La empresa nace simplemente por la libre voluntad de una o  
más personas -- -- -- individuales o colectivas, con calidad de comer-  
ciantes individuales o sociales.

- b) Régimen legal.

Las instituciones autónomas en su constitución, organización  
y administración, están reglamentadas por normas jurídicas que pertene-  
cen a la rama del derecho público, denominada derecho Administrativo.

Las empresas en el ejercicio de sus principales actividades,  
se rigen por normas jurídicas que pertenecen a la rama del Derecho pri-  
vado denominada derecho Mercantil o Comercial.

- c) Objetivo o finalidad.

Las instituciones autónomas tienen como objetivo cumplir en  
forma especializada y técnica, las finalidades básicas del Estado de -  
Derecho.

Las empresas tienen como objetivo o finalidad, la obtención

de lucro para sus propietarios a través de las diversas actividades a que se dediquen, escogidas tomando en cuenta las posibilidades de mayores beneficios económicos.

d) Recursos económicos.

Las instituciones autónomas por el servicio que prestan a la colectividad, perciben dinero fiscalizado por el organismo estatal correspondiente ( Corte de Cuentas de la República ), el cual pasa a formar parte de un fondo especial cuya distribución está regulada por un presupuesto aprobado por el poder Legislativo. En caso de que este fondo no sea suficiente, el Gobierno Central protectoramente puede asignar subsidios, llenándose los trámites legales para mantener el obligatorio servicio público.

En las empresas los inversionistas libremente según su capacidad económica, mantienen diversas cantidades de capital sin excesivos controles legales, dependiendo su aumento o disminución del grado de utilidad o beneficio reportado en los ejercicios económicos; optándose por la liquidación de la empresa en caso de deficiencia en las utilidades.

e) Vigencia, duración o plazo.

Las instituciones autónomas por obedecer a una necesidad pública permanente, no pueden tener un limitado plazo de duración, se establecen para un tiempo indeterminado que el futuro se encargará de fijarle plazo de caducidad.

Las empresas por ser el resultado de la iniciativa de personas particulares que persiguen únicamente lucro, son más susceptibles a un plazo, a una duración limitada, que dependerá de infinidad de factores que incidan en la existencia de las empresas mercantiles

f) En cuanto a los riesgos.

En las instituciones autónomas los riesgos que se corren son relativamente menores y no de naturaleza mercantil o comercial.

En las empresas los riesgos son de naturaleza comercial e implican pérdidas de capital de inversión, con grandes posibilidades de ocurrir al grado de aceptarse provisoriamente por los empresarios.

g) Personalidad jurídica.

Las instituciones autónomas la obtienen en virtud de la existencia de la misma ley que las ha creado.

Las empresas no la tienen por ser especies de cosas mercantiles, que pertenecen a los inversionistas como parte de su patrimonio económico.

LAS INSTITUCIONES AUTÓNOMAS Y LAS INSTITUCIONES OFICIALES. SEMEJAN -  
ZAS Y DIFERENCIAS.

\*\*\*\*\*

Antes es oportuno señalar que lo que se entiende por oficial, es todo lo procedente de una autoridad en el ejercicio de sus funciones; y también, como lo contrapuesto a lo privado o particular.

Para tratar las instituciones oficiales del Estado, necesariamente tengo que referirme únicamente a este último, pues dentro de él están comprendidas todas las que existen. El Estado es una persona jurídica, aunque muchos lo niegan, asegurando que se trata únicamente de un poder, el poder de una nación o pueblo, que goza del atributo de soberanía.

La soberanía se distribuye de tal manera, que permite mantener la independencia no sólo teórica sino real de todos los órganos del Estado, asegurando un mejor ejercicio del poder, y consiguiendo la unidad del Estado, sin crearse una pluralidad de voluntades del organismo estatal, - sino que la existencia de diversos órganos a través de los cuales se exterioriza la soberanía, de acuerdo con sus funciones correspondientes.

El Estado se compone de órganos y de instituciones oficiales administrativamente, que constituyen su estructura misma, que son partes de su realidad; no puede concebirse el Estado sin ellos, no es posible colocar al Estado frente a sus órganos, porque si se eliminan a éstos del Estado, éste desaparece, al destruirse su estructura jurídica.

En conclusión tenemos, que el Estado no representa a sus órganos o a sus instituciones oficiales, sino que las lleva dentro de sí, constituyéndolo.

El Estado se caracteriza por su potestad, por un poder de dominación propio y que no posee otro ente.

A dicha potestad se le denomina SOBERANÍA, que es un poder supremo que no admite ningún otro por encima de él, y que se impone o predomina sobre todos.

La soberanía es la facultad de que goza el Estado de obligarse por su propia voluntad y de imponer ésta sobre todos los individuos o grupos que son miembros suyos o que se hallan dentro de su territorio.

Esta soberanía el Estado la ejerce por sus diversos órganos y éstos a través de sus llamadas instituciones oficiales, y de distintas maneras, constituyendo cada una un tipo específico de actividad, una función jurídica diferente. Estas funciones no son más que los actos por los cuales el Estado realiza las diversas atribuciones que él mismo se ha asignado.

Entonces tenemos que los órganos del Estado con sus instituciones oficiales, son elementos de la persona jurídica del Estado, capaces de expresar una voluntad imputable a él, siendo cuerpos colegiados o autoridades dotadas por la Constitución Política o la ley del poder de hacer manifestaciones de voluntad en nombre del Estado y originadas en su organización.

Las instituciones oficiales son especies de entidades locales que

llevan a cabo la actividad administrativa, vinculadas a los órganos centrales por una subordinación jerárquica. Las funciones descienden de los altos órganos a los -- establecimientos inferiores o locales. Las instituciones oficiales u órganos locales, son meros delegados del órgano central, sin ninguna facultad de decisión, pues todo asunto administrativo es resuelto definitivamente por el órgano central. Las resoluciones pronunciadas por los órganos locales o instituciones oficiales, están sujetas a revisión por el órgano central, el que puede revocarlas, abrogarlas o reformarlas.

Este sistema práctico de operar del poder ejecutivo, es llamado sistema de centralización, donde todas las atribuciones se concentran en un solo órgano central, el cual extiende su ámbito de acción sin ningún obstáculo, partiendo de su centro de acción hacia todas las dependencias inferiores.

Entre los órganos de un Estado tenemos:

Organos Legislativos, creadores de las leyes, las cuales son manifestaciones potestativas;

Organos Jurisdiccionales, <sup>que</sup> son los que se encuentran enve<sup>g</sup> tidos de jurisdicción, de tal manera que sus decisiones o resoluciones obligan a su ejecución a los interesados que se sujetan a ellas; y

Organos administrativos: que son los que se encargan de realizar los fines del Estado, especialmente los de servicio público.

Como instituciones oficiales engranadas en la actividad de uno de los órganos del Estado tenemos: parcialmente la Banca, a través de los Bancos Centrales; Escuelas de enseñanza obligatoria; Juzgados; Camaras Jurisdiccionales; Direcciones Generales; Gobernaciones, etc.

Por lo expuesto anteriormente se puede determinar, que las semejanzas entre las instituciones autónomas y las oficiales, son las siguientes:

- a) Forman parte de la totalidad del Estado;
  - b) Hacen como producto de la ley que forma parte del Derecho público;
  - c) Cumplen finalidades estatales, en parte beneficiosas a la colectividad;
  - d) Colaboran a la existencia y estabilidad de los Estados;
  - e) Reciben ayuda financiera de los Estados;
  - f) Están sujetas a cambios de origen político o económico;
- y
- g) Todos sus empleados o funcionarios son servidores públicos o del Estado.

En cuanto a las diferencias entre las mismas instituciones, tenemos:

- a) En su creación. Las instituciones autónomas deben su --

existencia a una ley especial aprobada por los poderes públicos con ese único objeto. Las instituciones oficiales existen dentro del Estado mismo, unidas a él, como pertenece una parte al todo, creadas por la misma ley que ha dado vida al Estado.

b) En su existencia ante el orden jurídico establecido. Las instituciones autónomas, tienen personería jurídica frente al Estado y demás personas jurídicas y naturales; las instituciones oficiales están inmersas en el Estado, careciendo de personería jurídica, por consiguiente, sus manifestaciones externas se hacen a través de los órganos centrales.

c) En lo económico.- Las instituciones autónomas dependen única y exclusivamente del patrimonio con el que han surgido a la vida jurídica, o sea que en su gestión superviven por sus propios medios; las instituciones oficiales reciben directamente del órgano central, el patrimonio económico que les da su existencia, el cual a medida que se agota por diversas causas, se renueva con más asignaciones.

d) En su organización jerárquica. En las instituciones autónomas está todo, principalmente el poder de decisión, que consiste en no sujetar sus resoluciones a la aprobación de otro superior en grado; en las instituciones oficiales, se reconoce el orden jerárquico, pues todas las decisiones emanan del órgano central, el cual resuelve, sirviendo las instituciones oficiales como meros instrumentos tramitadores para el mejor conocimiento del órgano o poder central.

#### LAS INSTITUCIONES AUTÓNOMAS EN LA DOCTRINA.

Cabe hacer notar que la doctrina no se ocupa de las instituciones autónomas, así con este nombre, sino en su mayor parte a entes denominados descentralizados con personería jurídica distinta de la del Estado o también llamados organismos descentralizados o establecimientos públicos.

Con este entendido puede señalarse, que doctrinariamente es en el campo del derecho público (Derecho Administrativo), donde tienen su especial participación dichas entidades.

Como hemos visto anteriormente, existe para un mejor cumplimiento de los fines del poder ejecutivo, el sistema llamado descentralizado con el cual se obtiene un mejor servicio público por su capacidad y especialidad en el caso respectivo.

Este sistema de descentralización administrativa o autarquía, corresponde a una forma de administración, la cual permite la creación de los llamados entes u organismos descentralizados o establecimientos públicos, dotados de personería jurídica o de existencia legal frente al poderoso Estado, con poder de decisión suficien-

te que recaer en el funcionario titular, sin sometimiento al poder disciplinario ni sujeción jerárquica al órgano o poder central.

No obstante, la doctrina reconoce que existe una práctica administrativa tradicional, que permite que el órgano central reforme las decisiones del órgano descentralizado o sea el autónomo, pudiendo hasta revocarlas, abrogarlas o confirmarlas, como si se tratara de un simple organismo centralizado del Estado.

Insiste por otra parte la doctrina, en que los entes descentralizados o autárquicos, son personas jurídicas públicas estatales que pueden administrarse a sí mismas y cumplir fines públicos específicos. ( 20 )

La descentralización implica trasladar a órganos dotados de personalidad jurídica, una parte importante de las atribuciones que ha estado ejerciendo el poder u órgano central. Reconoce también, que este traslado de atribuciones, le confiere al ente una relativa libertad de acción con sus correlativas facultades de iniciativa y decisión. (21)

La doctrina en cuanto a la descentralización, se ocupa además de lo puramente administrativo también a lo político, y nos dice que existe descentralización política, cuando coexisten en un Estado con - juntamente con el ente central varios entes locales, dotados todos de personalidad jurídica. Ejem. el Estado Federal.

Señala también la doctrina, que en la descentralización política, los Estados miembros de un Estado federal, por ejemplo, las provincias, pueden tener participación en la formación del órgano legislativo del Estado federal; también, en este mismo caso, tenemos que los Estados miembros gozan de autonomía, por cuanto pueden darse su propia legislación, organización constitucional y poseer sus propios tribunales. (22)

También se subraya, que doctrinariamente la palabra descentralización, ha gozado de una significación eminentemente política, acercándola convenientemente al concepto de libertad; mientras que administrativamente, siempre se ha utilizado con la finalidad de mejorar servicios y funciones.

Según la doctrina el régimen administrativo de los establecimientos públicos ( instituciones autónomas ), está vinculada con la administración central del Estado, por los elementos siguientes:

a) Naturaleza de las atribuciones que realiza el establecimiento público o institución autónoma. Estas son las que corresponden al Estado mismo, con un grado de alta técnica y con una limitada competencia en relación a la especialidad de la atribución.

=====  
(20), (21) y (22)- Díez, Manuel María- Derecho Administrativo Tomo II- páginas 66/67-68/70-77/78-Bibliográfica OMEBA-Tutores Libreros-Buenos Aires-

b) La creación de la organización descentralizada. En virtud de un acto legislativo especial del Estado, en los casos en que no haya una regla de carácter general que le de personalidad jurídica a dichos establecimientos.

c) Su extinción. Emanada como su misma creación de un acto del Estado, y puede tener como origen el abandono de la atribución que fijó la necesidad de su existencia, o por haberse incorporado a las atribuciones del órgano central. Existe el consiguiente problema del patrimonio, en razón de su afectación a un fin determinado, que se resuelve para el caso de extinción, con que ingresen a la masa del patrimonio general del Estado.

d) Los poderes de la administración central sobre el personal y sobre los actos del establecimiento público. (23)

El personal tiene los caracteres generales que corresponden al personal que sirve en la administración central del Estado, salvo excepciones.

En lo relativo al nombramiento de los directores del establecimiento, hay variantes, en unos casos se hace por la misma autoridad que nombra al resto del personal, en otros, por que se hagan proposiciones en ternas participando los directores de dichos establecimientos públicos, o en otro caso por la simple resolución de estos últimos.

Se acepta doctrinariamente, que el poder de mando de la autoridad central, queda suprimido, con relación a los funcionarios descentralizados, pudiendo éstos hacer uso de su propia discreción para cumplir con los actos que la ley los obliga; lo mismo ocurre en cuanto al poder disciplinario, que es necesario para ejercer en mejor forma el poder de mando. Se reconoce que subsisten, las facultades de vigilancia que puede ejercer el poder central sobre los actos de los funcionarios descentralizados. (24)

El control que existe se reduce a dictaminar sobre la legalidad o no de los actos realizados dentro de la esfera de su competencia, y no a calificar su procedencia o improcedencia.

LAS INSTITUCIONES AUTÓNOMAS EN EL DERECHO COMPARADO.

Para desarrollar este tema debo aclarar, que en nuestro medio y en especial sobre las instituciones autónomas, la bibliografía es críticamente escasa, por lo que no obstante el entusiasmo que nos da fuerza para seguir, la siguiente exposición no llena todas las exigencias en cuanto al interés que representa.

Lo mismo puedo decir sobre las leyes que regulan la existencia de dichas instituciones en el extranjero, que configuran en su conjunto el DERECHO de un país, de una región o de un continente.

(23) y (24)- Díez, Manuel María- páginas 66/70- Tomo II- de la obra ya citada.

Teniendo en cuenta las peculiares limitaciones de nuestro medio, con relación a la legislación extranjera, abordaré las instituciones autónomas en el Derecho comparado, así:

En la región centroamericana, encontramos lo siguiente:

GUATEMALA, reconoce constitucionalmente los organismos autónomos y las entidades descentralizadas, de las cuales algunas son creadas en la misma Constitución Política y otras por el Congreso Nacional, por medio de leyes secundarias.

Estas instituciones operan con presupuestos y fondos privativos, provenientes de sus mismas actividades.

También existe la institución técnica llamada CONTRALORIA DE CUENTAS, que constitucionalmente opera con absoluta independencia de funciones, fiscalizando los ingresos, egresos e intereses de las instituciones estatales descentralizadas. (25)

HONDURAS, en su misma Constitución Política y con ese nombre, reglamenta las instituciones autónomas, expresando, que para la mayor eficiencia en la administración de los intereses nacionales, para garantizar sin fines de lucro la satisfacción de las necesidades colectivas de servicio público y, en general, para lograr la mayor efectividad de la administración, se reconocen los organismos autónomos con criterio de descentralización de la administración pública.

Los organismos autónomos forman parte del engranaje general de la administración, y el grado de autonomía de cada uno se determina en la ley de su creación, según la naturaleza y propósitos de sus respectivas funciones.

Se reconoce por la Constitución Política, que las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia en materia de gobierno y administración, siendo responsables sus directores de su gestión. Se mandará oír por el Congreso a la institución autónoma, cuando se trate de aprobar una ley que atañe a la institución autónoma. Estas están obligadas a presentar al Gobierno por medio de la Secretaría de Estado respectiva, los resultados de sus ejercicios económicos.

Leyes especiales determinarán el procedimiento a seguirse, para fiscalizar preventivamente las instituciones autónomas.

Para la fiscalización e posteriori de su gestión financiera, existe un organismo auxiliar del Poder Legislativo, denominado Contraloría General de la República, con ley orgánica e independencia funcional y administrativa. (26)

NICARAGUA, en su carta magna, las llama ENTES AUTONOMOS o Servicios Descentralizados, regulando que los servicios que constituyen el dominio industrial y comercial del Estado, podrán ser administrados por Consejos o Directores Autónomos, cuando así se disponga por la ley para

la mayor eficacia del mismo servicio y para el bien público. Estas entidades únicamente pueden ser creadas por las Cámaras Legislativas y por mayoría absoluta de votos.

Ahora bien, las leyes que les den nacimiento o las constituyen, no podrán dejar de tomar en cuenta: que los Consejos o Directorios serán designados por el poder ejecutivo en consejo de ministros; que no podrán fomentar negocios extraños al fin ya asignado legalmente; la obligación de publicar en el Diario Oficial, periódicamente, el estado de su situación financiera; que los Consejos o Directorios, rinden cuenta anual al poder ejecutivo, quien la fiscalizará previo dictamen del Tribunal de Cuentas, que es el organismo encargado de la fiscalización de la Administración del Tesoro Nacional, los miembros de los Consejos o Directorios, no podrán ocupar cargos que directa o indirectamente dependan de la institución autónoma.

También en su organización participa el partido político de la llamada minoría, a quien por facultad constitucional deberá responder uno de los Directores de la institución autónoma.

Una diferente modalidad es la de que en los ENTES AUTÓNOMOS o Servicios Descentralizados, se podrán admitir capitales privados en la constitución o ampliación de su patrimonio, previa ley aprobada por el Congreso en que se lo autorice, reglamentando la intervención de los accionistas y su fiscalización, no pudiendo ser el capital particular ni la representación del mismo, superior a los del Estado.

( 27 )

COSTA RICA, en una reglamentación única en su Constitución Política, legisla así: las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia en materia de gobierno y administración y sus Directores responden por su gestión. Luego determina cuales son dichas entidades nominando: los Bancos del Estado; las instituciones aseguradoras del Estado; y las que creare la Asamblea Legislativa por una determinada votación. También ordena la ley fundamental, que deberá oírse a la institución autónoma, cuando se trate de discutir y aprobar proyectos que le sean atinentes.

El Contraloría General de la República, institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, tiene como deber y atribución examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las instituciones autónomas, y además, fiscalizar su ejecución y liquidación. (28 )

PANAMA, se refiere a su economía nacional en su Constitución Política, expresando, que el ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares; pero el Estado las -  
" = = = = = " = = = = = " = = = = = " = = = = = " = = = = = " = = = = = " = = = = = " = = = = = " = = = = = " = = = = = "  
(27) y (28) Constitución Política de la República de Nicaragua-año 1990- Constitución Política de la República de Costa Rica-año 1949-Digento Constitucional Centroamericano-páginas-211/270-275/315-Obra ya citada.-

orientará, dirigirá, reglamentará, reemplazará o creará, según las necesidades sociales, con el fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país.

Para lo anterior, entre otras medidas, el Estado impulsará la creación de empresas particulares, tomando participación económica en dichas empresas, por medio de entidades autónomas o semiautónomas o con primas o subsidios, mientras sea indispensable para suplir el capital privado. Esta cooperación deberá ser autorizada en cada caso particular por la Asamblea Nacional.

También se señala, que el Estado creará, por medio de entidades autónomas o semiautónomas o por otros medios adecuados, empresas de utilidad pública que no haya establecido actividad privada. Lo mismo hará cuando fuere necesario al bienestar colectivo, expropiando el dominio de las empresas particulares que sirvan bienes o servicios de utilidad pública, autorizada legalmente.

La Contraloría General de la República, que es un departamento independiente del órgano ejecutivo, únicamente tiene como función en cuanto a las entidades que nos ocupan, recabar de los funcionarios correspondientes informes sobre la gestión fiscal de las entidades autónomas y semi autónomas. ( 29 )

En esta forma concluyo mi exposición, el material dado no es muy extenso, por lo que con el entusiasmo de seguir comparando diferentes legislaciones sobre las instituciones autónomas, tengo que llegar hasta aquí y reservarme para una próxima oportunidad en que con más acopio de información sobre derecho comparado, pueda continuar con otros países fuera de nuestro área centroamericana, para saber de otras aplicaciones de sistemas que desordenen el marco casi idéntico que predomina en la legislación de los países centroamericanos.

La exposición sobre la legislación de El Salvador, la haré en el apartado siguiente.

LAS INSTITUCIONES AUTÓNOMAS EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL NACIONAL. ( CONSTITUCIÓN POLITICA Y LEYES SECUNDARIAS )

Según a Constitución Política, Carta Magna, fundamento de nuestro ordenamiento jurídico, se refiere a los servicios públicos que son prestados por el Estado a través del Poder Ejecutivo, cuyo jefe máximo es el Presidente de la República, ordenando que corresponde al Estado prestar por sí o por medio de instituciones oficiales autónomas, los servicios de correos y de telecomunicaciones, pudiendo tomar a su cargo otros servicios públicos cuando los intere-

ses sociales así lo exijan.

El entendimiento que hay en general sobre estas instituciones en cuanto a su formación, organización y fiscalización, es el mismo que he dejado expuesto anteriormente.

Las disposiciones pertinentes a las instituciones autónomas, llamadas también oficiales por nuestra Constitución Política, se encuentran reglamentadas en el Capítulo de la Constitución Política de nominado Régimen Económico, que es el que respondiendo a principios de justicia social, debe propender al aseguramiento de una vida digna de humanos, para todos los salvadoreños.

Existe un organismo independiente del poder ejecutivo, que se denomina CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA, que tiene entre otras atribuciones, la de fiscalizar la gestión económica de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo.

Según nuestra Constitución Política, las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo, estarán regidas por presupuestos especiales y además, por sistemas de salarios aprobados por el poder legislativo. En cuanto a lo anterior la autonomía de las mencionadas instituciones no es total sino relativa, pues sus decisiones en cuanto a tales materias tienen que ser aprobadas por un órgano jerárquicamente más alto en grado.

Esta medida es explicable desde el punto de vista de que el poder ejecutivo en el ramo correspondiente, tiene la dirección de las finanzas públicas, estando obligado a la conservación del Presupuesto General de la República, hasta donde sea posible en la procura del cumplimiento de los fines del Estado.

Los fondos y bienes en general de estas instituciones, están protegidos con la responsabilidad a que quedan sujetos constitucionalmente los funcionarios encargados de su administración, así como los ejecutores.

En cuanto a los servicios públicos cuando sean prestados por empresas en virtud de concesiones, pasarán en perfectas condiciones de servicio al dominio del Estado, después de transcurrido un tiempo no mayor de cincuenta años, sin indemnización alguna y por ministerio de ley. (30)

Con base en los preceptos constitucionales expuestos, la Asamblea Nacional Legislativa ha creado para el Estado de El Salvador, muchas instituciones oficiales autónomas, para que con su particular iniciativa lleven a cabo grandes proyectos que tiendan a proporcionar a los salvadoreños, mejores medios para la obtención de una vida integralmente superior a la actual.

=====  
(30) Constitución Política de la República de El Salvador- año 1962- Digesto Constitucional Centroamericano-páginas 97/140-Obra ya citada.

Así tenemos que han surgido a la vida del Derecho y para prestar servicios públicos, entre otras, las siguientes instituciones autónomas: Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa ( CEL ); Instituto Salvadoreño de Turismo ( ISTU ); Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial ( INSAFI ); Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma ( CEPA ); Instituto Salvadoreño del Seguro Social ( ISSS ); Banco Central de Reserva de El Salvador; Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados ( ANDA ); Administración Nacional de Telecomunicaciones ( ANTEL); Universidad de El Salvador; Instituto de Colonización Rural ( ICR ); Instituto Regulador de Abastecimientos ( IRA ); Instituto de Vivienda Urbana ( IVU); Banco de Fomento Agropecuario, antes Administración de Bienestar Campesino ( ABC ); Fondo Social de la Vivienda; y Fondo de Financiamiento y Garantía para la pequeña Empresa ( FIGAPE).--

Todas estas instituciones autónomas responden a necesidades nacionales de servicio público, para satisfacer aspiraciones humanas, así tenemos, la CEL, COMISION que primero tuvo por objeto el estudio del desarrollo que el río Lempa pudiera ofrecer para realizar la obra de electrificación nacional, abarcando un conjunto de sus aspectos industriales, agrícolas, sociales, económicos y sanitarios. La electrificación nacional es una solución para arribar al desarrollo industrial y al progreso económico de la nación.

La CEL se creó como una institución de servicio público, sin fines lucrativos, totalmente autónoma, con facultades amplias para cumplir su cometido, siendo éstas las bases que en otros países se han utilizado con magníficos resultados.

En definitiva la CEL quedó instituida para desarrollar, conservar, administrar y utilizar los recursos hidráulicos de El Salvador, particularmente los del río Lempa, y cualesquiera otros medios de generación de energía eléctrica.

La forma de gobierno de la CEL, tiene como organismo central una COMISION integrada por siete Directores, siendo el poder ejecutivo en el ramo del Interior, quien nombra un Director con el cargo de Presidente de la COMISION.

Las remuneraciones de los miembros de la COMISION, del Director Ejecutivo y del personal de funcionarios y empleados, se hacen de acuerdo con la escala de salarios que prevalece en las empresas privadas de la misma naturaleza.

Todos los bienes muebles y raíces y sus accesorios, que la - -

COMISION estime necesarios y convenientes para llevar a cabo sus propósitos, son de utilidad pública.

Se declara necesaria la expropiación de inmuebles que sean inundados por los embalses.

Se faculta a la COMISION para emitir BONOS, cuyo plazo no podrá ser mayor de treinta años ni los intereses mayores del seis por ciento anual, pagaderos semestralmente. El Banco Central de Reserva es el agente fiscal en todas las emisiones de Bonos de la CEL.

El ejercicio fiscal de la COMISION es de cuatro años. Para sus gastos la COMISION se rige por su presupuesto especial, sin intervención de la Dirección General del Presupuesto.

La construcción de cualquier nueva obra o ampliación de las existentes, cuyo costo sea mayor de DOSCIENTOS CINCUENTA MIL COLONES, se hará al obtener la aprobación previa del Poder Ejecutivo.

La COMISION está sujeta en todo momento a la fiscalización de la Corte de Cuentas de la República, a quien debe rendir informe detallado de la administración; existe un delegado permanente de la Corte, quien debe cerciorarse de que cada operación que se haga esté autorizada por la ley. Este delegado está investido de las facultades jurisdiccionales de Juez Primero de Cámara de Primera Instancia de la Corte de Cuentas.

Además de sujetarse a la fiscalización de la Auditoría de la Corte de Cuentas de la República, las cuentas de la COMISION son revisadas anualmente por un Auditor Público Certificado de reconocido prestigio profesional. Este es de nombramiento del Banco Central, salvo estipulaciones contractuales con los tenedores de Bonos.

La COMISION somete a la Asamblea Nacional Legislativa, por conducto del Ministerio de Economía, estados financieros de cuentas, informes completos de los negocios del Estado y progreso de las obras y actividades de la COMISION; además, publica anualmente la memoria, el balance general, el cuadro de ganancias y pérdidas, y otros datos convenientes para informar su posición financiera y resultados de sus actividades, así como el informe anual de los auditores.

Está exenta de toda tasa fiscal específica o municipal.

La COMISION recibe para gastos especiales de local, equipo, mobiliario y otros, subvenciones de parte del Estado, pero con el carácter especial de préstamos del Gobierno, que no devengan intereses ni tienen plazos fijos de amortización. El Estado está facultado para convertir sus préstamos en participaciones en el capital de la CEL.

Entre los recursos económicos de la COMISION, tenemos:

- a) Las inversiones del Estado;
- b) Los remanentes obtenidos de las operaciones financieras de la COMISION.-

c) Todos los demás recursos adquiridos por la Comisión de parte del Estado, de entidades oficiales o de particulares que aumenten su capital.

Las inversiones del Estado constan en Certificados o Títulos - que representan el capital aportado.

La COMISION es una Corporación del Estado, con autonomía por su ley de creación, la cual tiene categoría de régimen especial.(31)

Tenemos también LA COMISION EJECUTIVA PORTUARIA AUTONOMA.

Se creó para satisfacer las exigencias del comercio exterior marítimo, por medio de un puerto moderno, ya que los existentes no alcanzan a llenar su misión en beneficio de la Economía Nacional, por ser voluminosas las operaciones.

La COMISION surgió con carácter de institución autónoma de servicio público, con el objeto de planificar y ejecutar la construcción de un puerto, en la costa de Acajutla.

La COMISION está formada por un Presidente y cinco Directores, nombrados por el Presidente de la República.

Esta COMISION goza de personería jurídica; puede celebrar toda clase de contratos, obtener préstamos en efectivo con aprobación del Presidente de la República, previa autorización legislativa, y emitir Bonos, sin constituir garantía con sus bienes raíces.

Su proyecto de presupuesto anual y de salarios, se somete a la aprobación de la Asamblea Legislativa, por medio del Presidente de la República, previo estudio o consideración de éste.

Son de utilidad pública todos los bienes raíces y accesorios - que la COMISION estime necesarios para su objetivo.

En cuanto a los Bonos su reglamentación es igual a la de la CEL, asimismo con relación al control de la Corte de Cuentas de la República.

Está también exenta de todo impuesto, tasa, contribución fiscal específica o municipal.(32)

La organización, funcionamiento y legislación de las instituciones autónomas vistas son con pequeñas variantes casi idénticas, y ya expuse que su finalidad primordial es cumplir en forma técnica con un servicio público a cargo del Estado. Otras instituciones autónomas, cuyas leyes constitutivas no trataré, tienen iguales objetivos, así tenemos, aunque discutible su calidad de institución autónoma, que la Lotería

(31) Diario Oficial No.210 Tomo 145-Septiembre 27 de 1948

(32) Diario Oficial No.102 Tomo 155-Mayo 30 de 1952.

ría Nacional de Beneficencia, institución de utilidad pública con personalidad jurídica y autonomía administrativa, tiene por objeto exclusivo, obtener fondos para ayudar al Estado en el cumplimiento de sus fines, especialmente en lo referente a los servicios de salud pública y asistencia social. (33)

El Instituto Salvadoreño del Seguro Social, provee a la finalidad del Estado en el sentido de realizar la seguridad social de todos los habitantes de la República en el especial sector de los trabajadores de la empresa privada, funcionando en forma autónoma, sin desarticularse de la gestión administrativa constitucional del Poder Ejecutivo. Siendo los riesgos a que están expuestos los trabajadores, cubiertos actualmente por el Seguro Social, los siguientes:

- a) enfermedad, accidente común;
- b) accidente de trabajo, enfermedad profesional;
- c) maternidad;
- d) invalidez;
- e) vejez; y
- f) muerte.

Según la ley del Seguro Social éste debe cubrir además el riesgo a que quedaría sujeto el trabajador en caso de GESANTIA INVOLUNTARIA; no obstante, y sin duda por la progresividad con que se han ido cubriendo los riesgos por el seguro, dicho riesgo en la realidad aún está pendiente de atenderse.

Económicamente al mantenimiento del Seguro Social contribuyen:

- a) el Estado;
- b) los Trabajadores; y
- c) los Patronos. (34)

El Banco Central de Reserva de El Salvador, tiene por objeto:

- a) Promover y mantener las condiciones monetarias, cambiarias y crediticias más favorables para el desarrollo ordenado de la economía nacional;
- b) Mantener la estabilidad monetaria en el país;
- c) Preservar el valor internacional del colón y su convertibilidad; y
- d) Coordinar la política monetaria del Banco con la política económica del Estado.

Su capital está constituido: por el capital de dicho Banco ( actualmente Instituto Autónomo); parte que se ha tomado del fondo general de reserva del mismo; y los aportes que el Estado le conceda. (35)

(33) Do. Legislativo No. 3129 Do. Ofic. No. 176 To. 188-23.9.60

(34) Do. Legislativo No. 1263 Do. Ofic. No. 226 To. 161-11.12.53

(35) Do. Legislativo No. 496 Do. Ofic. No. 238 To. 193-26.12.61

La Universidad de El Salvador, ayuda en parte al Estado a cumplir su obligación y finalidad primordial en la conservación, fomento y difusión de la cultura, en cuanto a la educación superior, como corporación de derecho público, que en la persecución de sus objetivos goza de autonomía en lo docente, en lo administrativo y en lo económico.

Como su misma ley lo dice, la Universidad está obligada a prestar un servicio social, persiguiendo la elevación espiritual del hombre salvadoreño, la difusión de la enseñanza superior y la investigación científica, gozando dentro del orden jurídico nacional, de amplia libertad para desarrollar sus actividades, impartir su enseñanza y manejar su patrimonio.

El patrimonio universitario está asegurado y es aumentado por el Estado, recibiendo anualmente la Universidad una suma presupuestada para su sostenimiento. (36)

Las instituciones autónomas en cuanto a su constitución, organización y finalidades, son casi idénticas, encontrándose relativas diferencias en cuanto a las variables condiciones de sus economías pues algunas son auto financiables y otras no; por otra parte, todas están sujetas a la fiscalización del Estado, dejándose por ley unas instituciones con un poco más de autonomía en cuanto al principal objeto de sus actividades.

=====

(36) Diario Oficial N.º.193 Tomo 237- Octubre 18 de 1972.



glamentos internos vigentes; y los acuerdos de Juntas Directivas.

Ese derecho de sindicalización que por fuerza del derecho natural asiste y pertenece especial y fundamentalmente a los trabajadores y patronos, por una circunstancia oprobiosa para nuestro ordenamiento legal, su goce y ejercicio está limitado y restringido.

El Estado que es el ordenador jurídico en base al poder de soberanía de que goza y a la vez ejercita, por el cual impone la justicia social entre el medio económico laboral privado, debe también sujetarse a esa justicia si en realidad es un estado respetuoso del Derecho, incorporando a todos sus trabajadores en la legislación laboral vigente.

Por otra parte, sobre la especial sindicalización de los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas, específicamente no se ocupa de ella la doctrina de los expositores del Derecho Laboral, por considerarla, a mi juicio, inmersa en el amplio desarrollo de la sindicalización en general, que sin ninguna exclusión injusta la trata como un derecho connatural que asiste a todos los trabajadores por su misma condición sin distinciones patronales de ninguna especie.

Con base en lo antes expuesto, la especial doctrina salvadoreña con relación a los trabajadores, contempla una triple división, agregándole a las categorías de trabajadores señaladas la que corresponde a los de la empresa privada, que son los que reciben en toda su magnitud los beneficios de nuestras leyes de trabajo.

Para finalizar agregaré, que la mayoría de los sistemas legales actualmente predominantes, siguen el criterio de excluir de las leyes especiales de trabajo, injustamente, derechos que legítimamente corresponden a todos los fieles servidores del Estado.

#### Legislación comparada.

=====

En cuanto a este punto haré un resumido relato de la legislación constitucional centro americana, con el objeto de encontrar sus semejanzas y diferencias.-

En primer lugar tenemos a GUATEMALA, la cual en su Constitución Política reconoce para todos los habitantes de la República el derecho a asociarse libremente para los distintos fines de la vida humana, con el objeto de promover, ejercer y proteger sus intereses sindicales, políticos, económicos, religiosos, sociales, culturales, profesionales o de cualquier otro orden. Art.54 C.P.

Aquí se garantiza ampliamente sin ninguna restricción, salvo por motivos políticos relacionados con regimenes totalitarios, el derecho de asociación, básico para crear frentes de lucha social.

La misma Constitución Política en su Art. 116 numerales 9 y 10, en el Capítulo V denominado Trabajo, establece: " Que entre los principios fundamentales de la legislación del trabajo, se establece el derecho de sindicalización libre de trabajadores y patronos para fines exclusivos de defensa económica y de mejoramiento social; pero la ley regulará este derecho atendiendo a las condiciones del medio y a las diferencias entre las condiciones del trabajador o patrono rural y urbano."

Los puestos directivos y cuerpos consultivos de los sindicatos estarán reservados únicamente para Guatemaltecos naturales. Los sindicatos y sus directivos, en esa función, no podrán intervenir en política.

Se garantizan los derechos de huelga y de paro ejercidos de conformidad con la ley, como último medio, fracasadas todas las tentativas de conciliación y por razones estrictamente económicas. Las leyes secundarias consignarán los casos y situaciones en que no sea permisible el ejercicio de estos derechos.

Dicha Constitución Política, en su Capítulo VI denominado Empleo Público-Art.119, establece: " las relaciones entre el Estado, la municipalidad y demás entidades sostenidas con fondos públicos, y sus trabajadores, se regirán exclusivamente por el Estatuto de los Trabajadores del Estado. Este Estatuto regulará todo lo relativo a su selección, promoción, traslado, permuta, suspensión y remoción, y las obligaciones, derechos y prestaciones que les correspondan. Los trabajadores que prestan servicios en entidades o instituciones que, por su naturaleza, están sujetas a una disciplina especial, se regirán por sus ordenanzas, estatutos o reglamentos."

Como se infiere de lo transcrito, Guatemala no hace un reconocimiento especial de los denominados trabajadores de las instituciones autónomas, sino que establece el principio general legal que protege a todos los habitantes, incluyendo por consiguiente en su totalidad a los trabajadores Guatemaltecos, bastando para ello su singular calidad de trabajadores; y por otra parte, se refiere a los trabajadores de las empresas particulares.- Existe entonces un doble tratamiento, partiendo de la relación laboral trabajador-empresa pagada y trabajador-Estado. Esta última relación se rige totalmente por normas de Derecho público, en las cuales sólo existe la predominante figura del Estado soberano, ante quien son minúsculos los intereses particulares de los trabajadores públicos en pro del llamado interés colectivo de la población nacional.

El llamado Estatuto de los Trabajadores del Estado, se encarga de regular los derechos y obligaciones de los trabajadores públicos, independientemente de la legislación laboral especial.

Por consiguiente, la ley fundamental constitucional no faculta

expresamente la libre sindicalización de los trabajadores de las instituciones autónomas, como algo especial, sino que los sujeta al tratamiento general de los trabajadores públicos, los cuales en un amplio sentido de hermenéutica legal, podrían asociarse por la libertad garantizada que existe, en cualquier forma hasta en sindicato, pues no existe ninguna prohibición que se oponga; pero, por faltar el reconocimiento expreso legal es dudosa su verdadera efectividad jurídica. ( 37 )

La Constitución Política de HONDURAS, establece en su Capítulo IV- Derechos y Garantías Individuales- Art. 85 Inc. 2o., que, " todos los habitantes tienen derecho a asociarse libremente para promover, ejercer y proteger sus intereses políticos, económicos, sindicales, religiosos, culturales y de cualquier otra índole, siempre que se propugne por el imperio de la democracia en la República"

En el Capítulo II de la misma Constitución, denominado- Del Trabajo y Previsión Social- Art. 112 numeral 13, se establece: que los trabajadores y los patronos tienen derecho a asociarse libremente para los fines exclusivos de su actividad económica-social, fundando sindicatos o asociaciones profesionales. La ley regulará este derecho. Luego agrega en el numeral 14, que el Estado tutela los contratos colectivos e individuales entre patronos y trabajadores.

También en el Título XI- Capítulo Único-Servicio Civil-Art. 306 C.P. de Honduras, se establece, que se crea el régimen del servicio civil, el que tendrá en parte como fin, regular las relaciones de trabajo entre los servidores públicos y el Estado.

Como se desprende de lo expuesto, Honduras también sigue el mismo patrón que ya examinamos en el caso de Guatemala. ( 38 )

La Constitución Política de NICARAGUA, no tiene un título especial denominado Trabajo y Seguridad Social, sino que uno solo correspondiente al numeral IV llamado Derechos y Garantías, el cual en el Art. 91, establece: " pueden establecerse uniones o asociaciones para cualquier objeto lícito; pero incumbe al Estado autorizar los organismos Corporativos, morales, culturales y económicos".

Su Art. 92 establece: " El Estado garantiza la libertad de trabajo para dedicarse libremente a la profesión, industria u oficio que cada cual crea conveniente, siempre que no se oponga a la moral, la salud o la seguridad pública."

Su Art. 95 numeral 14 determina: En cuanto al despido de los servidores del Estado y de sus instituciones, se estará a lo dispuesto por el título respectivo de la Constitución Política y por leyes

( 37 ) y ( 38 )-Constitución Política de la República de Guatemala-año 1956-Constitución Política de la República de Honduras-año 1957-Digesto- Constitucional Centroamericano-Págs. 41/91 y 149/204-Obra ya citada.-

especiales.

Su Art. 299 en el Capítulo de los Servidores Públicos, dice: " Habrá un servicio civil organizado, con los servidores públicos, que no tengan carácter político. La ley determinará los deberes de los servidores públicos, lo mismo que las condiciones de ingreso a la administración; las reglas de ascenso, de pensión y jubilación; las garantías de permanencia, cesación, suspensión o de traslado; las vacaciones y otras garantías."

Su Art. 300 en el mismo Capítulo establece: " La suspensión concertada del trabajo en el servicio público o de interés colectivo, llevará anexa la dimisión de los infractores, además de las otras responsabilidades que prescribe la ley. Quedan también sujetos a esta disciplina los empleados de entes Autónomos y los de empresa que prestan servicios de interés público"

De lo transcrito se deduce que sin embargo de establecer esta Constitución Política de Nicaragua, un uniforme tratamiento para todos los trabajadores ya sean del Estado o de empresas particulares, en cuanto los faculta para integrar los entes necesarios en la procura de la obtención de mejores prestaciones, siempre concurre el mismo régimen que ya comenté, consistente en establecer un trato diferente para los servidores públicos, con el agregado de que la suspensión convenida del trabajo trae aparejada la destitución de los responsables. (39)

Las legislaciones de Costa Rica y Panamá, tienen regulaciones idénticas a las antes expresadas, prevaleciendo por consiguiente en toda el área centroamericana uniformidad legislativa, con excepción de El Salvador, que regula en forma diferente la situación laboral de los trabajadores de las instituciones autónomas, como lo expondré en el último apartado de este capítulo.

Clases de sindicatos.  
=====

De conformidad al Art. 208 del C.de T., legalmente se reconocen las siguientes clases de sindicatos:

- a) de Gremio;
- b) de Empresa; y
- c) de Industria.

De estos en virtud del Art.209 del mismo Código de Trabajo, los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas, pueden formar parte de los llamados de Empresa, que en el inciso 2o. del artículo citado el legislador Salvadoreño los define así: " Sindi

===== (39) Constitución Política de la República de Nicaragua-año 1950- Digesto Constitucional Centroamericano- páginas-211/270- Obra

cato de empresa es el formado por trabajadores que presten sus servicios en una misma empresa, establecimiento o institución oficial autónoma o semi autónoma"

Según lo establece en forma clara nuestro código de Trabajo de conformidad con lo transcrito, el derecho a formar sindicatos amparado por la Constitución Política a favor de los trabajadores antes mencionados, lo pueden ejercer a través del llamado sindicato de empresa, que es por consiguiente, el que goza de la titularidad de exigir a la entidad patronal la celebración de un contrato colectivo de trabajo, suprema aspiración de todo trabajador sindicalizado.

No obstante lo expuesto anteriormente, se puede plantear la interrogante sobre si los trabajadores de las instituciones autónomas, pueden constituir o formar parte de los otros sindicatos existentes, los cuales según el Art. 209 Incisos 1o. y 3o. del Código de Trabajo, se definen así:

"Sindicato de GREMIO, es el formado por trabajadores que ejercen una misma profesión, arte, oficio o especialidad"

"Sindicato de INDUSTRIA, es el formado por patronos o trabajadores pertenecientes a empresas dedicadas a una misma actividad industrial, comercial, de servicios, social y demás equiparables"

Tal interrogante a mi juicio se puede responder así: en general tomando en cuenta, que los cuestionados trabajadores gozan de la facultad constitucional de asociarse para formar sindicatos, y no encontrándose en el Código de Trabajo ninguna limitación o restricción, dichos trabajadores pueden perfectamente constituir o formar parte de los sindicatos de gremio y de industria, pues en las instituciones autónomas están incorporados trabajadores de diversas profesiones, oficios u ocupaciones, así como entre tales instituciones hay algunas que prestan servicios de salud en general y otras que se dedican a la industria de la energía eléctrica, etc.

Queda sin poderse aclarar, si la finalidad de los trabajadores de mejoras materiales, sociales y económicas son obtenibles por medio de esos otros sindicatos, los cuales deben ser organismos utilizables hasta para plantear legalmente serias demandas a las instituciones autónomas a las cuales pertenezcan los trabajadores. Esto en realidad es dudoso, si se considera que su organismo sindical nato establecido o autorizado por el legislador secundario, es el sindicato de empresa, asociación por medio de la cual tales trabajadores están facultados para luchar por obtener mejores condiciones de trabajo a través de la contratación colectiva.

En conclusión opino, que los trabajadores de las instituciones autónomas únicamente pueden pertenecer con factibilidad jurídica a sindicatos de empresa, sin restricción de que también puedan formar parte de sindicatos de gremio o de industria, con la salvedad de que su objetivo legal no está concretizado en nuestra ley laboral, por lo que en consecuencia, es preciso que nuestro legislador se defina al respecto introduciendo en la ley de la materia las reformas correspondientes, que pueden consistir en restringir categóricamente tal posibilidad de ingreso o de permitirlo abiertamente con determinación de sus facultades legales.

Tal como está actualmente nuestra ley laboral, considero que es aventurado asegurarles un triunfo o un fracaso a los trabajadores de las instituciones autónomas afiliados a sindicatos de gremio o de industria, en una demanda que plantearan ya sea ante el Ministerio de Trabajo o ante los Tribunales jurisdiccionales de lo laboral.

Formalismos para su constitución.

Entre las formalidades para la constitución de los sindicatos en general tenemos, lo que nos expone la doctrina que al respecto dice: los requisitos o formalidades se agrupan en dos, de fondo y de forma. Entre los primeros tenemos, los que se refieren a la constitución del grupo, a las calidades de las personas que estén facultadas para dar su colaboración en la organización de un sindicato y también en las finalidades del grupo. Entre los segundos tenemos, las formalidades exigidas por las leyes para conceder existencia jurídica a los sindicatos. ( 40 )

Existen otras legislaciones entre ellas la Mexicana, que formulan tres requisitos de formación de los sindicatos:

- a) Requisitos de fondo, que son los que se refieren a la constitución del grupo y a sus finalidades ( llamados también esenciales u orgánicos por ser ellos en los que descansa la existencia misma de la agrupación);
- b) Requisitos en cuanto a las personas y a las calidades y circunstancias en que pueden participar en la creación de los sindicatos; y
- c) Requisitos puramente formales o legales.

Desarrollaré brevemente cada uno de estos requisitos:

REQUISITOS DE FONDO: lo primero es de carácter sociológico, pues se trata de integrar el sindicato con personas estrictamente calificadas como trabajadores; y segundo, que éstas persigan el

joramiento de sus condiciones sociales en el medio económico en que se desarrollan, a base de estudio y lucha decidida, aceptándose también todos aquellos medios accesorios que contribuyan a la finalidad de los sindicatos.

REQUISITOS EN CUANTO A LAS PERSONAS: se contraen a las calidades y circunstancias de las personas sindicalizantes.

- a) Generalidad del derecho de asociación profesional, se sobreentiende que todos los trabajadores lo tienen.
- b) Número mínimo de personas para la constitución de un sindicato.
- c) Capacidad legal para ingresar a los sindicatos. La menor edad en grado relativo no es obstáculo.
- d) Derechos de los extranjeros reconocidos por las leyes.

REQUISITOS DE FORMA: son los procedimientos y formalidades legales para la integración de los sindicatos.

- a) Asamblea legalmente constituida.
- b) Ordenamiento estatutuario por escrito.
- c) Inscripción registral una vez constituidos para su verdadera existencia legal.

En la doctrina se encuentran diversidad de criterios, que en el fondo vienen a resumirse en lo mismo, y así tenemos, que son llamados principios de constitución y organización, los formalismos de creación de las asociaciones profesionales llamadas sindicatos.

Reconocen en primer lugar el principio llamado de la pureza, que consiste en la exigencia de que existen grupos sociales diferentes pero no antagónicos, que se conocen como trabajadores y patronos. Además, no debe la asociación profesional de trabajadores recibir ayuda económica de los empleadores o patronos, y deben mantener independencia absoluta de organismos políticos y no recibir ayuda económica en el caso de los trabajadores de parte del sector patronal así como del Estado para evitar su degeneración a causa de su intervención, lo que anularía toda independencia y libertad de movimiento en pro de sus genuinos intereses. Estas asociaciones deben manifestarse con divergencias de opiniones respecto al otro sector llamado patronal y evitar las asociaciones mixtas.

En segundo lugar, las asociaciones profesionales deben extenderse por un lado a los trabajadores que se dediquen a una misma profesión, industria, oficio u otros similares o conexos; y por otro, a los patronos, que desarrollen un mismo género de actividades

o sólo similares o conexas.

En tercer lugar, se reconoce que la organización profesional es gradual, en cuanto que el llamado sindicato, es el grado más bajo de una espiral ascendente que alcanza las llamadas federaciones o uniones y confederaciones o centrales.

En cuarto lugar, tenemos la voluntariedad, que exige a las asociaciones profesionales, su constitución libre por iniciativa de sus miembros. El concepto moderno de libertad proclama la igualdad económica, realizable mediante la unión de los trabajadores, sin menoscabar en nada la libertad política, la cual se mantiene como libertad sindical.

En quinto lugar, la inscripción en el registro respectivo, la cual para que sea posible es necesario: 1) actas de constitución, de estatutos y reglamentos de la asociación, autenticadas; 2) nómina de los miembros que integran la directiva, con datos sobre su nacionalidad, profesión u oficio, debiendo ser firmada la solicitud por el número mínimo de miembros obreros o patronos que exija la ley.(41)

En esta forma expongo como la doctrina trata de los requisitos o formalidades a cumplir para la formación de los sindicatos en general. En especial sobre los llamados sindicatos de los trabajadores de las instituciones autónomas, guarda silencio, posiblemente a mi juicio por las razones expuestas en el capítulo anterior.

Con relación a estos formalismos doctrinarios, agregaré, que nuestra ley laboral- Código de Trabajo-arts. 210/211-establece: que pueden ingresar a un sindicato o participar en su constitución, los trabajadores mayores de 14 años de edad; que para que pueda constituirse un sindicato de gremio, es necesario que el número de trabajadores que concurre a formarle no sea inferior a 25; ni inferior a ciento si se trata de un sindicato de industria.

Los demás requisitos se encuentran desarrollados, en el último apartado de este capítulo, que en forma general también le son aplicables a los sindicatos antes mencionados.

Exposición sobre la posibilidad de formación de sindicatos de patronos.  
=====

Antes de abordar este apartado es necesario dejar sentados algunos conceptos doctrinarios de lo que se entiende por patrono en general, así:

1.- Es la persona natural o jurídica, dueña o propietaria

===== (41) DE LA C.F.V.A., FARIO- Derecho Mexicano del Trabajo-Tomo III-página 414- Obra ya citada.

de una explotación industrial o comercial, donde se presta un trabajo por otras personas. (40)

2.- Es la persona que dirige un negocio agrícola, comercial o industrial, que corre con los riesgos y aprovecha los beneficios, unas veces trabajando ella misma y con su propio capital, - otras, con capital prestado, del cual responde; en ocasiones se contenta con dirigir el negocio haciendo ejecutar todos los trabajos materiales por obreros a quienes paga e incluso se limita a ejercer en oportunidades, una vigilancia general y encomienda a empleados la dirección efectiva de la empresa. (42 )

3.- Es quien disponiendo de un instrumento de producción tierra o capital, demasiado considerable para poder ponerlo en actividad con su trabajo personal, lo hace productivo mediante el obrero asalariado. (43 )

Los conceptos transcritos se refieren a un tipo de patrono de índole puramente privada, que está al frente de una empresa que persigue fines de lucro, y no como el Estado patrono, que opera con la finalidad de proporcionar servicios a la comunidad.

Según como está considerado legalmente, en general, el patrono puede constituir asociaciones profesionales para la defensa de sus intereses contra lo que puede significar la ofensiva de los trabajadores en su afán perseverante de equiparar fuerzas con el capital.

De conformidad con nuestro Código de Trabajo, la institución oficial autónoma en sí tiene categoría patronal, por lo que, - contando con los principios doctrinarios y leyes aplicables, se podría considerar que existe una presunta posibilidad de su sindicalización patronal.

No obstante, tal idea desaparece al encontrar obstáculos legales como los siguientes:

1.- Los patronos únicamente pueden formar parte de sindicatos de industria, según el art. 209 Inc. 3o. de nuestro Código de Trabajo, siempre que sus empresas se dediquen a una misma actividad industrial, comercial, de servicios, social y demás equiparables. - Esto relacionándolo con las instituciones autónomas tenemos, que ninguna de ellas se dedica a una o varias actividades iguales con relación a las otras instituciones de su mismo género; por consiguiente, no se cumple el requisito legal exigido, lo que consecuentemente impide su formación sindical patronal.

2.- El art. 204 del Código de Trabajo, que reconoce el derecho a sindicalizarse de trabajadores y patronos, privó de tal derecho a las instituciones oficiales autónomas en su calidad de patronos, al no mencionarlas, ya que tal artículo a la letra dice así: -

=====  
(42) y (43)- Luis Alcalá-Gamora y Castillo-Cabancillas de Torres, Guillermo-Tratado de Política Laboral y Social-To. II-  
de 1933. Obra no citada -

" tienen el 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, las siguientes personas: a) los patronos y trabajadores privados; b) los trabajadores ( únicamente ) de las instituciones oficiales autónomas o semi autónomas."

Esta otra razón que complementa a la anterior, liquida definitivamente cualquier otra idea de posibilidad de sindicalización patronal de tales instituciones.

Además de estos impedimentos puramente jurídicos, se pueden considerar otros de diversa índole, como los siguientes:

a) Si suponemos que los sindicatos de patronos nacen por la necesidad natural de defender primordialmente los intereses de su capital contra las demandas de justas reivindicaciones de los trabajadores, se hace difícil imaginar que las instituciones autónomas como patronos tengan esa misma finalidad, pues éstas son una especie de patrono especial que carece de ese incentivo capitalista, y además degenerado en sus otras características fundamentales, teniendo más bien externamente muestras inequívocas de su procedencia estatal; y

b) Las instituciones autónomas como patronos, no experimentan la singular presión del Estado y de los trabajadores en sus frecuentes demandas que obligan a los patronos privados someterse a las leyes laborales y a veces también, buscar la unión con otros patronos para defender sus intereses comunes; se puede considerar que los problemas laborales de dichas instituciones por muy amenazantes que sean no alcanzan el máximo vigor indispensable para crear un peligro inminente a su propia estabilidad y organización.

En conclusión por las razones antes expuestas, a mi juicio, no puede existir en nuestro medio la sindicalización patronal de las instituciones oficiales autónomas.

Sindicalización de los altos funcionarios de las instituciones autónomas. Utilidad e importancia.

La doctrina de los expositores del derecho laboral guarda silencio sobre este punto, por lo que, a mi criterio, considerando que los altos funcionarios de las instituciones autónomas no pueden pertenecer a los sindicatos de trabajadores de las mismas, trato de desarrollar mi especial punto de vista, así:

En primer lugar, señalando lo que significan los siguientes

términos según la doctrina del Derecho Administrativo:

Funcionario, es una función o actividad especial creada por la ley, que origina una relación externa, en la cual la persona funcionario es nada menos que un intermediario entre el ente jurídico llamado Estado y los particulares.

Empleado público, es una persona que obedece a una vinculación puramente interna con el servicio, la cual contribuye a la formación de la función pública, auxiliando así a los representantes del Estado en el ejercicio de sus facultades.

Y dentro de las teorías o doctrinas laborales, lo que se entiende por trabajador, que es una persona física que por contrato se obliga con la otra parte patrono o empresario, a prestar subordinadamente y con cierta continuidad un servicio remunerado, al cual también se le puede llamar empleado, obrero, etc.

Ahora tenemos, que el alto funcionario por el hecho de trabajar intelectualmente desempeñando una delicada función dentro de un organismo del Estado, obtiene la calidad de trabajador, de un trabajador que requiere de su capacidad intelectual para sobrevivir, condición ésta que le puede permitir formar parte de un sindicato de trabajadores; pero, si se toma en cuenta que esa función que ejerce le permite gozar de facultades y de privilegios, vemos que éstos ayudan al alto funcionario para desvincularlo del trabajador común, del que compone la mayor masa laborante y oprimida por las condiciones injustas de trabajo impuestas por el Estado en unión con el capital. Este trabajador es el que forma el mayor número en todos los países del mundo, sobre los cuales las leyes laborales encuentran un medio propicio de aplicación y no en el medio exclusivo y selecto de aquellos que tienen una ocupación de alto rango.

Estas motivaciones de orden social y económico que todo buen legislador debe tomar en cuenta al elaborar las leyes, son las que en gran parte a mi criterio, han generado el resultado jurídico excluyente del art. 204 del Código de Trabajo, pues considero que al decir el legislador en ese artículo: " tienen el derecho de asociarse libremente para defender sus intereses económicos y sociales comunes, formando asociaciones profesionales o sindicatos, los trabajadores y . . . ", se está refiriendo únicamente al obrero, al empleado de escasos recursos que contra el capital explotador necesita de una protección legal que le permita lo indispensable para vivir con dignidad; por consiguiente, no incluye al alto funcionario que goza y disfruta de los privilegios que le confiere su especial

posición, lo que por otra parte, es muy cierto no le permite requerir de auxilios legales, ni lo obliga ejerciendo el supremo derecho de asociación que garantiza nuestra Constitución Política, a pertenecer a una asociación profesional como lo sería un sindicato, pues como miembro de una élite reducida sus condiciones laborales son óptimas.

Los altos funcionarios por otra parte, pueden considerarse como la personificación del patrono-Estado, con relación a los otros trabajadores de la misma institución, siendo esta otra razón por la que aunque por ley se impusiera su aceptación en los sindicatos, ocasionaría grandes trastornos que impedirían un normal desarrollo de la vida sindical, por la distinta condición laboral, social y económica de sus miembros que implicaría finalidades contrapuestas radicalmente.

Descartada la posibilidad de sindicalización de los altos funcionarios, teóricamente se podría analizar si dicha sindicalización de realizarse tendría alguna utilidad, y la verdad es que no existe ninguna, al contrario sería completamente inútil tanto dentro de la masa de trabajadores como de parte del Estado-patrono, pues una misma persona tendría una doble personalidad, por una parte como trabajador activo militante sindical y por otra como la personificación del patrono-Estado, situación dual completamente irrealizable.

Aceptado lo anterior, nos encontraríamos con situaciones en las que podríamos tener al representante de la institución autónoma por una parte, contratando un pacto colectivo con el sindicato de trabajadores, y por la otra, la misma persona representando al sindicato; también, en asambleas generales como en juntas directivas, sería como si se discutiera directamente con el patrono-Estado, cuando se abordara algún problema, situación en la cual el alto funcionario se encontraría en la imposibilidad de actuar libremente, por sus deberes u obligaciones por una parte con el Estado y por otra con el sindicato de trabajadores del cual formaría parte.

En conclusión, me pronuncio por reconocer que los altos funcionarios de las instituciones autónomas nunca podrán llegar a formar parte de los sindicatos de trabajadores de las mismas, por carecer de las condiciones o peculiaridades que caracterizan los reales y verdaderos trabajadores a los que se refiere y ampara nuestro Código de Trabajo.

#### Generalidades.

En cuanto a los funcionarios de un Estado, la doctrina hace distinción frente al empleado público, y así dice, que el funcionario hace del servicio que presta una profesión, dándole de

de modo permanente toda su actividad física e intelectual, como en el caso de obtener su subsistencia; y el empleado público no le reconoce ninguna de esas cualidades.

En general hay oposición de algunos tratadistas, sobre si estos funcionarios públicos pueden como tales, asociarse entre sí para la protección, la defensa y mejora de sus derechos. Entre ellos tenemos a PIC, que no concede este derecho a quienes se encuentran ligados, no por un contrato de trabajo sino por un compromiso con el Estado, compromiso que corresponde al derecho público. (44)

Se acepta que los funcionarios se asocien con la finalidad de cooperación y mutualidad, no para formar sindicatos, por considerar que entre funcionario y Estado no existe un arreglo que revista los caracteres de un convenio de trabajo. No existe situación de desigualdad, ni intereses en pugna, ni deseo o propósito de especulación de parte del Estado.

Se dice también, que el funcionario tiene reconocidos determinados derechos, reglamentados por una ley, mientras que los trabajadores, otorgan contratos individuales que varían por la libre contratación.

Además, que los funcionarios obedientes a intereses generales, carecen del derecho de huelga, medio indispensable de lucha; y que los trabajadores se ven obligados a aceptar condiciones de trabajo, mejorándolas posteriormente al ejercer éstos sus derechos de coalición y de huelga.

El funcionario no puede ser destituido, salvo mediante un procedimiento especial y por una causa señalada en la ley que regula su actividad; el trabajador indefenso, puede ser despedido aún injustificadamente con indemnización.

La huelga de los trabajadores va contra una individualidad o un grupo; la del funcionario iría contra una entidad que representa intereses generales, que no deben estar en juego.

Los funcionarios asociados irían contra el propio Estado, contra el órgano supremo de la nación, lo cual lesionaría los intereses de la colectividad en general, y así también, los de los funcionarios en particular.

La doctrina concluye afirmando la siguiente tesis: los sindicatos han sido creados para permitir a los trabajadores unirse y luchar contra su posible explotación por el capital y deliberar sobre condiciones más justas de trabajo; pero, cuando se refiere a los funcionarios esas condiciones no son discutibles en

(44) Luis Alcalá-Zamora y Castillo- Cobanillas de Torres, Guillermo- Tratado de Política Laboral y Social Tomo II-páginas 332/333- Obra ya citada.

tre las partes interesadas y el poder público, porque su regulación se encuentra en leyes ya previamente aprobadas para su aplicación general. El Estado no es un patrono, no es una empresa; por consiguiente, el funcionario está al servicio de la colectividad nacional, debiendo dedicar su actividad al aseguramiento de la estabilidad y el progreso de un ente concebido en el interés nacional y dirigido por una autoridad que todos admiten y obedecen. El funcionario se convierte en un órgano del Estado, en un mandatario que obra por su pueblo, conciente de sus responsabilidades, a las cuales consagra toda su actividad de funcionario. (45)

El sindicato de los funcionarios presenta además, la amenaza de problemas por mezclar la función pública de los órganos del Estado con conflictos puramente laborales.

Ordenamiento legal salvadoreño.

=====

La sindicalización de los trabajadores de las instituciones autónomas, actualmente es una realidad en la legislación salvadoreña, estos trabajadores del Estado pueden organizarse en asociaciones profesionales para la defensa de sus intereses y derechos comunes, a partir de la promulgación de la Constitución Política que nos rige desde el año de mil novecientos sesentidós.

La base fundamental la encontramos en esa Constitución Política, la cual al respecto establece: Título X-Régimen de Derechos Individuales-Art.160- " Los habitantes de El Salvador tienen derecho a asociarse y reunirse pacíficamente y sin armas para cualquier objeto lícito."

Título XI- Régimen de Derechos Sociales-Capítulo II-Trabajo y Seguridad Social-Art.191.- " Los patronos, obreros y empleados privados, empleados y obreros de las instituciones oficiales autónomas o semi autónomas, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, credo o ideas políticas tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos".

Este último artículo es el que apartándose de un injusto criterio ancestral, aún prevaleciente en algunos países, creó un especial tratamiento para los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas y semi autónomas, siendo posible así a través de la contratación colectiva producto de la misma sindicalización, obtener una reglamentación jurídica de sus derechos fundamentales como trabajadores.

===== ( 45) Luis Alcázar-Janera y Castillo- Cabanellas de Torres Guillermo-Tratado de Política Laboral y Social-Tomo II-páginas - 332/333- Obra ya citada.

Nuestras leyes secundarias en el especial plano del Derecho La boral, desarrollan esa facultad jurídica de sindicación, agregándole además, otra que consiste en celebrar contratos colectivos, siendo ésta como la perfección del derecho concedido constitucionalmente o, más bien la culminación o la meta del ejercicio del derecho a sindi calizarse.

El Código de Trabajo materialización de los derechos de los trabajadores, fundado en los principios constitucionales expuestos, establece lo siguiente:

Art. 2.- " Los empleados y obreros de las instituciones oficiales autónomas o semiautónomas tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos y de celebrar contratos colectivos de conformidad a las disposiciones de este Código"

Capítulo I- Del Derecho de Asociación profesional y su protección- Art.204.- " Tienen el 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, las siguientes personas:

a) . . . . .

b) Los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas o semiautónomas.

De entre los tres sindicatos que se permite constituir por el mismo Código de Trabajo- Art.208-, que son los de gremio, de empresa y de industria, únicamente por voluntad expresa del legislador salvadoreño, pueden formar parte los trabajadores de las instituciones autónomas del llamado sindicato de empresa, que el referido Código lo define así: Art. 209 Inc. 2o. C.de T.- " sindicato de empresa es el formado por trabajadores que prestan sus servicios en una misma empresa, establecimiento o institución oficial autónoma o semiautónoma".

Para su constitución dicho sindicato de empresa, se sujetará a las siguientes disposiciones del Código de Trabajo:

Art. 210 C.de T.-" Pueden ingresar a un sindicato o participar en su constitución, los trabajadores mayores de catorce años de edad.

Art.211 Inc.2o. " Para que pueda constituirse un sindicato de empresa, es necesario que el número de trabajadores de la misma no sea inferior a cuarenta, y que los trabajadores que concurren a formarlo, representen, por lo menos el cuarenta y uno por ciento del total"

Art.213. "Es requisito indispensable para la constitución de

un sindicato, que a la sesión que para tal objeto se celebre, asistan un notario o uno o más delegados del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, con objeto de asegurar el cumplimiento de las regulaciones legales."

Art. 214. " El notario o los delegados verificarán la identidad de los concurrentes, vigilarán las votaciones y se cerciorarán del cumplimiento de todos los requisitos legales, sin que puedan intervenir en las deliberaciones."

Art. 215. " Para los efectos del artículo anterior, el notario o el delegado o delegados al acto de constitución de un sindicato, comprobarán la identidad de los concurrentes por medio de las correspondientes cédulas de identidad personal, si fueren salvadoreños; o por documentos migratorios, si fueren extranjeros; y a falta de dichos documentos por cualquier medio racional de prueba."

Dentro de los cinco días siguientes a la constitución de un sindicato, los interesados deberán dar aviso al Ministerio de Trabajo y Previsión Social acompañando el acta de constitución del mismo, para que éste solicite al patrono o patronos, la nómina de los trabajadores de la empresa o empresas de que se trate, debiendo el patrono o patronos suministrarla dentro de los cinco días siguientes a la fecha del requerimiento. La nómina deberá contener los nombres, apellidos y cargos de los integrantes del personal de la empresa, establecimiento, institución oficial autónoma o semiautónoma. Si el patrono o patronos la negaren o no la proporcionaren en el plazo señalado, o tuvieren datos falsos o inexactos, se hará la comprobación por cualquier medio racional de prueba".

Art. 216. " De la sesión en que se acuerde la organización de un sindicato, se levantará acta notarial o acta simple, en su caso, en la que consignarán los nombres de los concurrentes, la clase y denominación del sindicato, los nombres de los miembros electos de la Junta Directiva, los demás acuerdos que se hayan tomado y la circunstancia de haberse dado cumplimiento a los requisitos legales.

El acta será suscrita por el notario o por el delegado o delegados, y por las personas que puedan hacerlo y hayan asistido al acto de constitución del sindicato.

La sesión a que se refiere el inciso primero del presente artículo, podrá constar de una o más reuniones siempre que se llene el quórum respectivo, en la primera reunión."

### Capítulo III - Estatutos.

Art. 217.- Este enumera todos los requisitos que deben contener los Estatutos de los sindicatos.

Art. 219.- " Para que los sindicatos constituidos de acuerdo

do con las disposiciones del Código de Trabajo tengan existencia legal, deberán obtener personalidad jurídica, la cual será concedida por acuerdo del Poder Ejecutivo en el ramo de Trabajo y Previsión Social."

Art. 229. " Los sindicatos no podrán desarrollar otras actividades que las señaladas por Código de Trabajo y los Estatutos, siéndoles prohibido todas aquellas que tiendan a menoscabar la libertad de trabajo, la libertad individual y otras expresamente enumeradas."

Art. 230 Inc.1o. " Los sindicatos que en el desarrollo de sus actividades infringen las disposiciones del Código de Trabajo o las leyes incurrirán en las penas de multa, suspensión o disolución, las cuales serán impuestas por las autoridades competentes del Ministerio de Trabajo y Previsión Social."

Art.234. "Cancelada la inscripción de un sindicato en el registro respectivo, aquél conservará la personalidad jurídica solamente para fines de liquidación."

Art.243. " Una vez satisfechas las deudas o consignadas las sumas necesarias para el pago, el remanente pasará a formar parte de los recursos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, si en los estatutos del sindicato no se dispusiere otra cosa."

Art.245. " Los libros, papeles y documentos del sindicato se depositarán en el archivo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, donde se conservarán por diez años."

Art.247. " Aprobadas las cuentas de liquidación, el Director General de Trabajo lo comunicará al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, para que éste emita acuerdo declarando extinguida la personalidad jurídica del sindicato. Dicho acuerdo deberá ser publicado en el Diario Oficial."

Esta reglamentación legal es aplicable a toda clase de sindicatos, por consiguiente, los sindicatos de empresa de las instituciones en referencia se sujetan a ella.

El derecho a sindicalizarse a favor de los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas, trae como derivación o consecuencia inevitable el derecho que les asiste a contratar colectivamente, de lo cual me ocuparé en el capítulo siguiente.

C A P I T U L O   I V

=====

CONTATACION COLECTIVA DE LOS TRABAJADORES DE LAS INSTITUCIONES

=====

AUTONOMAS.

=====

- 1.- CRITERIOS DOCTRINARIOS. LEGISLACION COMPARADA.
- 2.- INEXISTENCIA DE CONTRATOS INDIVIDUALES. PROBLEMAS RESULTANTES.
- 3.- LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. POSIBILIDAD DE SU REGULACION POR MEDIO DE CONTRATOS COLECTIVOS.
- 4.- CONSECUENCIAS DE LA NO SUSCRIPCION DE CONTRATOS COLECTIVOS DE PARTE DE LAS INSTITUCIONES OFICIALES AUTONOMAS.
- 5.- SITUACION PRESUPUESTARIA Y DE FINANCIAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES OFICIALES AUTONOMAS ANTE LAS DEMANDAS DE LOS SINDICATOS.
- 6.- ORDINAMIENTO LEGAL SALVADOREÑO.

X   X   X

Criterios doctrinarios.

=====

"El derecho colectivo del trabajo es el estatuto que traduce la actividad de la clase social que sufrió injusticia por la inactividad del Estado y por la injusticia misma del orden jurídico individualista y liberal, para buscar un equilibrio justo en la vida social o sea, para conseguir un principio de justicia social!"  
(46)

El sistema liberal surge en el siglo XVIII con una fuerza colosal, victorioso en cuanto que, la presea de la libertad individual del hombre era una tangible realidad gracias también a la colaboración del Estado, el que sin desempeñar función alguna, se mostró tan solo como un espectador de aquella vigorosa lucha que libraba tal tendencia, por hacer prevalecer al hombre en su individualidad contando únicamente con sus propios recursos humanos y materiales.

=====  
 (46) L. DE LA CUEVA, "DIRECHO MEXICANO DEL TRABAJO"  
 Tomo II- Página No.216- Obra ya citada.

Por consiguiente, el hombre en su trascendencia social no llegó a existir en ese medio, si consideramos además que las simples cosas tenían mejor tratamiento en las leyes que las personas, el derecho fue así protector de la propiedad privada de las cosas, sin ocuparse casi en absoluto del derecho a la existencia humana.

Qué suerte les esperaba en este sistema a aquellos seres humanos que habían nacido desprovistos de los medios adecuados de holgada supervivencia, nada más que la de sobrevivir a costa de ser explotados por los privilegiados de la fortuna.

Los trabajadores identificados en cuanto a su clase y conscientes de su suerte hicieron causa común luchando por sus intereses, contra el inhumano sistema liberal capitalista y contra el indiferente Estado que se negaba a reconocer leyes favorables para los trabajadores.

En su combate contra el sistema liberal y su eficiente aliado el Estado, los trabajadores con medidas de hecho ejercieron tal presión en el indiferente Estado, que éste se vio obligado a reconocerles legitimidad a sus derechos, lo que trajo por consecuencia un nuevo concepto del hombre trabajador con trascendencia social, dando seles un contenido humano al conjunto de leyes laborales, que marcaron el principio del derecho de la persona trabajador llamado para el futuro derecho de los trabajadores.

Prosiguiendo y con elánimo de concretar más el presente tema, recurriré a los tratadistas del Derecho Administrativo, donde se encuentra analizada la situación de los empleados públicos, o en general llamados servidores del Estado.

En primer lugar tal doctrina denomina titulares de los órganos de la administración, a los conocidos como altos funcionarios, funcionarios y empleados.

Para explicar la naturaleza jurídica de la relación entre los funcionarios y empleados por una parte y por otra el Estado, expone que se han elaborado muchas teorías, las cuales se pueden reducir a dos:

1. Las teorías de derecho privado; y
2. Las teorías de derecho público.

Las primeras consideran las relaciones que surgen de la función pública dentro de los moldes del derecho Civil tradicional, y se terminan que tal relación puede considerarse como un contrato de locación de obras o un mandato, según la clase de trabajo de que se trate.

Las segundas reconocen que al derecho público corresponden las relaciones en que el Estado interviene, porque los funcionarios

y empleados son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado, las cuales deben ser realizadas de una manera eficaz, regular y continua, sin que el interés del personal empleado llegue a obtener categoría jurídica que pudiera obstruir la satisfacción del interés general.(47)

La misma doctrina trata a continuación sobre la naturaleza jurídica del acto creador de las relaciones entre el Estado y sus empleados y funcionarios, exponiente: el acto de nombramiento o de investidura para un cargo público no es un acto unilateral, porque no se puede imponer obligatoriamente ni tampoco un contrato por no originar situaciones jurídicas individuales; por consiguiente, se considera como un acto diverso, cuyas características son las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombre y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que origina el concurso de tales voluntades, que es, condicionar las disposiciones legales preexistentes abstractas e impersonales a un caso individual, que son los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos de la administración pública. El acto diverso creativo se puede modificar en cualquier momento sin el consentimiento del empleado o funcionario, no pudiendo dicho acto crear ni variar la ley aplicable. (48)

Como se puede apreciar de la doctrina transcrita, el funcionario y el empleado público únicamente gozan de una protección limitada a través de Estatutos de los Trabajadores del Estado o Leyes del Servicio Civil, entre las cuales es ilusorio pensar que se reconozca el derecho a la contratación colectiva que como trabajador les corresponde. Este derecho como se sabe requiere previamente de su antecedente que es la asociación profesional llamada sindicato, la cual es permitida en algunos Estados como el nuestro, pero no en todos sus alcances, por lo cual en buena parte es inoperante, inconclusa, intrascendente.

En resumen, en cuanto a los servidores del Estado, ya pertenezcan a órganos centralizados o descentralizados, la doctrina no expone ningún tratamiento especial con relación a la contratación colectiva, sino que los considera en un plano de igualdad sujetos a leyes preestablecidas, sin ninguna posibilidad de modificación en su beneficio, siendo las condiciones legisladas en general fijas e inmutables variando únicamente la persona física. Los intereses supremos del Estado justifican las medidas expuestas.

Legislación comparada.

\*\*\*\*\*

Las regulaciones constitucionales de los países centro-  
===== (47) y (48)- FRAGA, GABINO- Derecho Administrativo-págs  
nas 129/131- Décima Edición-Editorial FORNIA, S.A.-Av. República Arge  
tina, 15-México 1963.-

americanos, con excepción de El Salvador, no comprenden ningún estamento o categoría de trabajadores que pertenezcan a institutos autónomos encargados en parte de los servicios públicos del Estado, que por tal razón se les permita sindicalizarse y a la vez contratar colectivamente.

El tratamiento legal es uniforme, la garantía de seguridad del Estado está por sobre los derechos de los servidores del Estado, y éstos están sujetos a las regulaciones contempladas en las leyes correspondientes, las cuales no permiten mayores libertades que puedan convertirse en serias amenazas a la seguridad interna de los Estados.

En centroamérica, únicamente el Estado de El Salvador, establece en su Constitución Política-Art.191 Inc.1o., lo siguiente: " Los patronos, obreros y empleados privados, empleados y obreros de las instituciones oficiales autónomas o semiautónomas, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, credo o ideas políticas tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos"

Con este fundamento constitucional, el legislador secundario, en el Art. 2 penúltimo inciso del Código de Trabajo vigente, ha dispuesto: " Los empleados y obreros de las instituciones oficiales autónomas o semiautónomas tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos y de celebrar contratos colectivos de conformidad a las disposiciones del Código de Trabajo"

En conclusión, en cuanto a la legislación comparada, sólo cabe expresar que la regulación de la institución de la contratación colectiva en centroamérica, únicamente existe en nuestro país, que la ha creado representando un símbolo de progreso en beneficio de los trabajadores salvadoreños en general, aunque adoleciendo de imperfecciones que en un futuro no muy distante deberán ser corregidas, por la exigencia de los tiempos que obligarán a evolucionar al derecho laboral.

Inexistencia de contratos individuales.

=====

Se reconoce doctrinaria y legalmente, que el Estado, salvo especiales situaciones individuales, no celebra contratos de trabajo con sus servidores públicos, sino que su relación laboral está determinada en un acto administrativo, que consiste en el nombramiento, sujeto el cargo o la función a un ordenamiento legal preestablecido. Estos trabajadores son aquellos que están unidos a la institu-

ción autónoma por una relación de derecho público, por aparecer su empleo previamente determinado en la ley de salarios con cargo a los fondos especiales de dichas instituciones.

Las instituciones autónomas celebran contratos con profesionales o técnicos para la realización de determinadas obras o servicios, estando excluidos por ley de la protección de las normas laborales.

Existen también otros trabajadores con los que las instituciones autónomas celebran verdaderos contratos, originando relaciones de derecho privado, los cuales estén amparados por las leyes laborales como si se tratara de trabajadores de la empresa privada, siendo estos trabajadores los comúnmente llamados pleni-lleros y otros, cuyas plazas no aparecen creadas en la ley de salarios, sino que obedecen a necesidades propias, variables y temporales de las instituciones autónomas.

Problemas resultantes.

=====

Como entre el empleado público y el Estado no se celebra ningún contrato individual, sino que sólo existe una relación de derecho público en la cual el Estado actúa como ente soberano, originada por el acto administrativo llamado nombramiento, quedan ausentes de reconocimiento contractual prestaciones laborales obtenidas a través del tiempo por los trabajadores, en cuanto a condiciones de trabajo, horas extraordinarias, indemnizaciones por despido injusto, suspensiones, interrupción de labores, vacaciones, aguinaldos, etc.

No existiendo en general la contratación individual desaparece la función de la contratación colectiva, pues doctrinariamente se conoce que los contratos individuales se basan en las leyes laborales y la contratación colectiva; ésta se encuentra comprendida en el Derecho Colectivo, que según lo conceptualiza el eminente Jurisconsulto mexicano Mario de la Cueva, tal derecho es: " la envoltura del derecho individual del trabajo, del derecho protector de las mujeres y de los menores y de la previsión social; es el camino para la creación de estos estatutos y para vigilar su cumplimiento; es un derecho instrumental, medio para alcanzar un fin y tiene su apoyo en los derechos naturales de libertad e igualdad"

(49)

La no existencia de una reglamentación basada en contratos individuales origina un alejamiento de las leyes de trabajo, pues desaparece la convención, el acuerdo de voluntades, que sirven

=====

(49) DR. LA CUEVA, MARIO- Derecho Mexicano del Trabajo-Tomo II- Página 217- Obra ya citada.

para pactar las condiciones de las prestaciones laborales, en las cuales el Estado a través del ente descentralizado se sometería a su cumplimiento lo mismo que el empleado público, ese alejamiento sirve de acercamiento a otra rama del derecho público llamada derecho administrativo, donde se regulan las relaciones del Estado con sus súbditos

El contrato individual de trabajo se ha establecido para que consten en él entre otras, las condiciones de prestación de servicios aceptadas tanto por el trabajador como por el patrono, como resultado de la libre concurrencia de voluntades. La no existencia de estos contratos en el caso de los servidores públicos, deja al trabajador desprovisto de medios concretos de defensa, sujeto únicamente al cumplimiento de los deberes impuestos por el Estado en sus leyes, haciendo nugatoria la existencia de la contratación colectiva por carecer de su adecuado instrumento de aplicación.

En cuanto a estos problemas que pueden presentarse aún en nuestra legislación laboral vigente, encontramos, que el concepto legal de contratación colectiva, expuesto en el Art. 268 del Código de Trabajo, al establecer: " El contrato colectivo de trabajo y la convención colectiva de trabajo, tienen por objeto regular, durante su vigencia, las condiciones que regirán los contratos individuales de trabajo en las empresas o establecimientos de que se trate; y los derechos y obligaciones de las partes contratantes", no se ocupa de la situación de los empleados o trabajadores de las instituciones autónomas, pues éstos no celebran contratos individuales de trabajo sino que se incorporan a tales organismos en virtud de actos administrativos llamados nombramientos oficiales, los cuales no comprende dicho artículo.

Por consiguiente, no se les aplica también el Art.275 Código de Trabajo, que se refiere al contenido del contrato colectivo, cuando dice: " Todo contrato colectivo de trabajo debe contener:

- a) . . . .
- b) . . . .
- c) . . . .

ch) Las condiciones generales de trabajo que regirán los contratos individuales celebrados o por celebrarse en la empresa o establecimiento"

Los artículos citados son aplicables únicamente a las relaciones de trabajo entre los trabajadores y patronos de la empresa privada.

No obstante, en base al Art.2 del Código de Trabajo ya citado, la contratación colectiva entre las instituciones autónomas

y los sindicatos de sus trabajadores es una realidad, pasándose por alto las disposiciones transcritas en el espíritu de que, por un error involuntario de nuestro legislador los omitió, sin tener en el fondo esa intención eliminatória.

Esta solución a mi juicio práctica, señala la necesidad de una pronta reforma legislativa que haga congruente en sí misma nuestra legislación laboral y evite prácticas como la señalada.

Como ampliación más del tema agregaré, que existe otra opinión sin ningún asidero legal, consistente en afirmar, que todos los actos administrativos o sea de nombramiento de los empleados de las instituciones autónomas, una vez celebrado un contrato colectivo pasan a ser considerados por ese solo efecto verdaderos contratos individuales, entendiéndose que a tales nombramientos quedan incorporadas todas las estipulaciones pactadas en la contratación colectiva a favor de dichos trabajadores.

Los actos administrativos.

=====

El conocimiento de lo que es el acto administrativo surge después de la revolución Francesa, definiéndose como toda operación ejecutada por agentes y bajo la dirección del gobierno, con fondos obtenidos del Tesoro.

Más antes de este concepto se definió, como una ordenanza, una decisión de la autoridad administrativa o una acción, un hecho de la administración que tiene relación con sus funciones.

Antes de llamarlo acto administrativo, se le denominó acto del Rey, de la Corona o actos del Fisco; pero, al surgir el Estado de Derecho, a esa acción se le denominó acto administrativo, adquiriendo interés jurídico y convirtiéndose en el objeto de una nueva rama del Derecho público, llamada Derecho administrativo.

Modernamente tenemos que existen un concepto formal y otro material del acto administrativo.

Concepto formal: son todos aquellos actos ejecutados o nacidos de un órgano administrativo.

Concepto material: son todos aquellos actos que manifestaren un contenido administrativo, independientemente de la naturaleza del órgano que los ha creado.

También tenemos un concepto funcional que dice: es el

acto regulado exclusivamente por el Derecho Administrativo, por oposición a ciertos actos que la administración realiza en el campo del derecho privado y que son regulados parcialmente por el derecho privado.

La doctrina toma de los criterios expuestos, el formal - así: " acto- administrativo es una declaración unilateral de un órgano del poder ejecutivo en ejercicio de su función administrativa que produce efectos jurídicos con relación a terceros" ( 50)

Sólo se consideran actos administrativos las declaraciones unilaterales, por emanar únicamente de la administración.

Se entienden comprendidos dentro del acto administrativo, no sólo las declaraciones concretas, sino las declaraciones del poder ejecutivo que sean generales y abstractas como los reglamentos. El reglamento tiene un contenido legislativo, contiene normas jurídicas generales y el acto administrativo con contenido concreto e individual debe estarle sometido, ya que toda decisión individual ha de ser conforme a la regla general pre establecida.

La declaración del órgano del poder ejecutivo, para ser acto administrativo debe producir efectos jurídicos con relación a terceros. Si falta no se puede decir que hay realmente un acto administrativo.

Existe una actividad de la administración que produce efectos jurídicos internamente, pero/<sup>no</sup>con relación a terceros, llamados simplemente actos de la administración, o también, circulares, instrucciones, etc.

Los actos administrativos se diferencian de los actos privados, en que aquellos obligan a quienes van dirigidos, mientras que éstos sólo obligan a los propios declarantes.

Si tomamos en cuenta los sujetos que intervienen en el acto administrativo, los podemos clasificar en simples, complejos y colectivos.

Simple, cuando emanan de un solo órgano, sin interesarnos que sea individual o colegiado.

Complejos, son los que resultan del concurso de la voluntad de varios órganos de la administración.

Colectivos, son aquellos en los que intervienen distintos órganos, pero las voluntades se unen solamente en una única declaración permaneciendo jurídicamente autónomos.

En todo acto administrativo existen dos elementos:

1. En cuanto al mérito, que se refiere a la oportunidad

=====

( 50 ) DIEZ, MANUEL MARÍA- Derecho Administrativo To.II

Páginas 139/140 Obra ya citada.

y la conveniencia del acto. Es un espacio libre en que la voluntad de la administración decide sobre las soluciones que sean más beneficiosas al interés público.

2. La legitimidad, que es la observancia de la ley que vincula la declaración de voluntad de la administración, estableciendo un nexo de causalidad entre el acto y la norma de Derecho.

El acto administrativo debe emanar de la administración, el órgano que lo dicte ha de tener las atribuciones necesarias para hacerlo, debe ser competente constitucionalmente.

Según la misma doctrina, los actos administrativos de acuerdo con la declaración y su efecto jurídico, se pueden distinguir en actos administrativos en sentido estricto o meros actos administrativos y actos administrativos negocios jurídicos. Estos últimos son declaraciones de voluntad de un órgano del poder ejecutivo dirigidas a la producción de un efecto jurídico. En este caso el órgano quiere el acto y quiere los efectos jurídicos que el acto está destinado a producir. (51)

Los meros actos administrativos sirven únicamente para darle cumplimiento a lo establecido por el derecho. Si se parte de que la administración no tiene como único objeto la aplicación del derecho o sean sólo los meros actos administrativos, sino también la de darle satisfacción a intereses generales, se le está dando cabida a los actos administrativos negocios jurídicos ; así tenemos, que los usuales o comunes nombramientos de empleados o funcionarios públicos, son una especie del género de actos administrativos negocios jurídicos destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares, al designar a una persona para ocupar un cargo público.

Este acto administrativo negocio jurídico, comprendido en el ordenamiento legal y en el legítimo ejercicio del poder discrecional de la administración, sirve también para llevar a cabo los fines establecidos para el Estado de Derecho. (52)

Posibilidad de su regulación por medio de contratos colectivos.  
=====

En cuanto a pronunciarme sobre este particular, es preciso analizar el contenido en especial de un nombramiento de empleado o funcionario de Institución Oficial Autónoma, el cual a mi criterio es el siguiente:

En primer lugar, el nombramiento: en aplicación de lo antes expuesto, por su naturaleza jurídica es un acto administrativo  
===== (51) y (52) DIEZ, MANUEL MARIA-Derecho Administrativo To.II Páginas 216/219-Obra ya citada.

vo negocio jurídico, sujeto a las normas de derecho público ya establecidas.

En segundo lugar, el salario: el cual está sujeto a la aprobación de la Asamblea Nacional Legislativa, de conformidad a una ley de salarios con cargo al fondo especial de la institución oficial - autónoma de que se trate.

En tercer lugar, las condiciones de prestación de los servicios u obras en que consista el trabajo; los derechos y obligaciones a cargo de trabajadores y patronos; y las demás prestaciones a favor de los trabajadores, todo consignado en leyes especiales con carácter de Derecho Público.

Con base en lo anterior considero, que el acto administrativo del nombramiento de un trabajador o servidor público, no se agota únicamente en la incorporación de un individuo en la administración pública, sino que persiste en consideración al salario, condiciones de trabajo, derechos, obligaciones y prestaciones de los trabajadores, existiendo la posibilidad de que un acto administrativo negocio jurídico como el del nombramiento de un empleado o funcionario de una institución oficial autónoma, sea regulado por medio de la contratación colectiva.

Concretando, el acto administrativo de nombrar a un individuo para un cargo en la administración pública descentralizada, implica, que la relación laboral entre patrono y trabajador queda sujeta a todas las estipulaciones consignadas en un contrato colectivo celebrado entre una institución autónoma y su sindicato de trabajadores.

Esta opinión deriva como resultado la ineludible necesidad de que en todas las instituciones oficiales autónomas, existan sindicatos de trabajadores y que éstos traten de celebrar contratos colectivos al menor plazo posible.

En mi opinión, los elementos analizados a excepción de la decisión de la institución autónoma de contratar a un trabajador, pueden ser reglamentados o regulados por la contratación colectiva; pero, para que sea posible, es preciso que se incorporen a las actuales leyes vigentes las reformas y ediciones correspondientes, como por ejemplo: en las leyes de creación de las instituciones autónomas que se exprese claramente que en relación a salarios, condiciones de trabajo y demás prestaciones a favor de los trabajadores, estarán sujetos a lo estipulado en los contratos colectivos celebrados o por celebrarse; y en el código de trabajo ampliar el Art. 268, en cuanto a comprender los actos administrativos de nombramiento de los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas, así como

ampliar o reformar otras disposiciones laborales conexas en beneficio de la armonía y claridad de nuestras leyes.

Consecuencias de la no suscripción de contratos colectivos de parte  
=====

de las Instituciones Oficiales Autónomas.  
=====

La negativa de una institución oficial autónoma a negociar y celebrar un contrato colectivo de trabajo con el sindicato de sus trabajadores, origina un conflicto colectivo de trabajo llamado económico o de intereses, por tratarse de impedir la justa defensa de los intereses profesionales comunes de los trabajadores. Este conflicto que surge debe seguirse en su desarrollo de conformidad a las etapas enumeradas y desarrolladas en nuestro Código de Trabajo, en el Capítulo III Título Terceero del Libro Cuarto, denominado " Del procedimiento en los conflictos colectivos económicos o de intereses. Art.480 y siguientes.

Las etapas son las siguientes:

- I. La de Trato Directo;
- II. La de Conciliación;
- III. La de Arbitraje; y
- IV. La de Huelga.

La de Trato Directo: esta se lleva a cabo a través o por conducto del Director General de Trabajo, mediante solicitud por escrito del sindicato de trabajadores, acompañada de dos ejemplares del proyecto de contrato colectivo que se denomina Proyecto de Peticiones, con la certificación del punto de acto de la sesión donde se haya aprobado dicho proyecto. Las partes interesadas deben reunirse voluntariamente en el lugar, fecha y hora en que se llevarán a cabo las sesiones de negociación y en caso contrario, cualquiera de ellas le hará saber al Director General de Trabajo, quien previa audiencia con las partes, lo determinará.

Cuando la parte a quien se presente una solicitud de negociación de un contrato se negare a entrar en negociaciones, deberá expresar los motivos en que se funda dentro de los diez días siguientes al de su recibo; si en este plazo no diere respuesta alguna, la solicitud de negociación se tendrá por rechazada y el solicitante podrá pedir al Director General de Trabajo, que inicie la etapa de conciliación. Este funcionario librará oficio al Inspector General de Trabajo para que imponga a la parte solicitada una multa de 50 a 5.000 colones.

La de Conciliación: al recibir la solicitud de con -

ciliación, el Director General de Trabajo inmediatamente, si él decidiera no intervenir como tal, designará un conciliador, para que dentro de las 48 horas siguientes, cite a las partes en conflicto, a efecto de que acuerden el horario para celebrar las reuniones de conciliación y para que nombren a las personas que las hayan de representar y asesorar. En determinados asuntos importantes puedan participar uno o más conciliadores nombrados por el poder ejecutivo en el ramo de trabajo y previsión social.

Si la etapa de conciliación concluye por manifestar expresamente la institución oficial autónoma, que no está dispuesta a conciliar, se levantará acta haciendo constar lo ocurrido. El conciliador devolverá las diligencias al Director General de Trabajo y recibidas por éste o cuando el mismo hubiera actuado, dictará resolución declarando que ha terminado la etapa de conciliación y se hará saber la providencia a las partes. Dentro de las 24 horas siguientes a la notificación anterior, si cualquiera de las partes decidiere someterlo a arbitraje, lo comunicará al Director General de Trabajo para que éste lo haga saber a la otra parte, previniéndole manifestar dentro de las 24 horas siguientes a la notificación respectiva, si acepta o no el arbitraje ofrecido.

La de arbitraje: por tratarse de un conflicto colectivo de carácter económico que afecta un servicio público o esencial a la comunidad directamente servido por un ente descentralizado, será decidido por medio del arbitraje obligatorio, si las partes no se someten al arbitraje voluntario.

El tribunal de arbitraje obligatorio estará formado por tres árbitros nombrados por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. El Director General de Trabajo y un funcionario del Ministerio de Economía designado por el titular de ese ramo, actuarán como asesores del Tribunal.

El Director General de Trabajo entregará al Presidente de Tribunal, todos los antecedentes, informes y diligencias del procedimiento conciliatorio. Los árbitros procederán y sentenciarán conforme los dictados de su conciencia y con equidad.

Dentro de los 30 días siguientes, contados a partir de la fecha de su integración, el tribunal pronunciará el fallo, que se denominará "Laudo Arbitral", el cual será firmado por cada uno de los miembros. El laudo se notificará a las partes y no admitirá recurso alguno.

El laudo pone fin al conflicto colectivo y tiene el carácter de contrato colectivo de trabajo; se inscribirá sin más trámite ni diligencia en el registro correspondiente y su vigencia será de tres

años contados a partir de la inscripción.

Una de las últimas que origina en general un conflicto colectivo económico o de intereses, es la de HUELGA, que es la suspensión colectiva del trabajo, concertada por una pluralidad de trabajadores, con el propósito de obtener una finalidad determinada.

Según el Art.498 del Código de Trabajo, cuando la parte a quien se ofreciere el arbitraje no estuviere de acuerdo o cuando no contestare dentro del plazo señalado, el Director General de Trabajo lo notificará al oferente, y si éste fuere la parte que promovió el conflicto dentro de las 24 horas siguientes, manifestará a dicho funcionario el propósito de declarar la huelga. Este caso podría presentarse con relación a los trabajadores sindicalizados de las instituciones oficiales autónomas, no existiendo ninguna posibilidad de éxito en cuanto a llevar a cabo legalmente la huelga, pues el Art.553 del mismo Código de Trabajo, declara ilegal la huelga de los trabajadores de un servicio público o esencial a la comunidad, directamente servido por el Estado o por un ente descentralizado; previniéndoles a los huelguistas en la misma resolución en que se declare la ilegalidad de la huelga, que dentro del plazo que el tribunal señale, el cual no podrá exceder de cinco días, vuelvan al desempeño de sus labores. Vencido este plazo, los trabajadores que sin justa causa no se presenten a sus labores, podrán ser despedidos sin responsabilidad patronal.

La ilegalidad de la huelga se declarará por el Juez respectivo dentro de las 24 horas siguientes a la de la presentación de la solicitud de cualquiera de las partes afectadas por ella, cuando se tratare de servicios públicos o esenciales a la comunidad servidos directamente por el Estado o por un ente descentralizado.

También en estos casos podrá pedir la ilegalidad de la huelga, el Fiscal General de la República.

En conclusión encontremos, que aún ante la negativa de una institución oficial autónoma de negociar y celebrar un contrato colectivo, la ley laboral aplicable al caso no deja en el desempleo a los trabajadores e impone por medio de procedimientos legalmente establecidos como los expresados, la contratación colectiva contra la posible decisión de una Junta Directiva en sentido contrario.

También es oportuno enfatizar que los trabajadores o servidores públicos de las instituciones oficiales autónomas, por su carácter de tales y como lo he señalado, no pueden legalmente hacer uso efectivo de la huelga, poderoso medio de coacción de los trabajadores de la empresa privada.

Situación presupuestaria y de financiamiento de las instituciones -

-----  
autónomas ante las demandas de los sindicatos.  
-----

La organización y funcionamiento del Estado exige gastos, y para ello el Estado debe proveerse de los medios económicos indispensables. Estos gastos como los ingresos públicos, pertenecen a la rama presupuestaria comprendida aún en el Derecho Administrativo, de donde tiende a desprenderse con el nombre de Derecho Financiero o Derecho de las Finanzas Públicas.

La actividad propiamente financiera del Estado, comprende varios aspectos:

- a) Ingresos del Estado;
- b) Gastos del Estado; y
- c) La Contabilidad pública y el control sobre la actividad financiera.

La principal fuente de ingresos públicos son los impuestos que pagan los habitantes de un Estado, así como las tasas o contribuciones que gravan los servicios prestados a los mismos por las instituciones u organismos del Estado.

El impuesto es creado por el poder público, ejerciendo el poder de que goza inherente a la soberanía; la obligación de pagarlo no es de naturaleza contractual ni está regida por leyes civiles, es en consecuencia una carga establecida por decisión unilateral del Estado, reglamentada por normas de derecho público.

Las tasas o derechos son contraprestaciones del Estado a cambio de determinadas cuotas de pago a cargo de la ciudadanía. Por ejemplo, el pago de las estampillas de correo, el pago de una cuota por el registro de las escrituras públicas, servicio de aduanas, etc.

Existe la tasa cuando su cuota sirve para satisfacer necesidades comunes divisibles y requieren una contraprestación por parte del Estado, en forma de servicio público.

Los servidores públicos tanto de los organismos centralizados como de los descentralizados, en cuanto a salarios y demás prestaciones económicas, están sujetos al presupuesto general de la nación y a presupuestos especiales de cada una de dichas entidades.

Estos presupuestos, tanto general como especial, están legalmente sujetos a la aprobación de los poderes Legislativos de los Estados, y como leyes son de obligatoria aplicación en general, necesitándose para su modificación el mismo procedimiento que para su creación.

Como todos los ingresos deben ser distribuidos, es preciso como en la empresa privada, un cálculo de ingresos y una previsión de gastos. Esta inversión de ingresos no debe quedar al arbitrio de la administración, porque si así se hiciera es probable que degeneraría en desorden y mal servicio público, originándose así la necesidad de un programa determinado, que tenga como base el total de los ingresos obtenidos, para planificar la forma de satisfacer en lo posible todas las necesidades originadas en la administración pública.

Por tanto, el presupuesto general o especial de egresos constituye la base legal indispensable para realizar las inversiones y gastos públicos.

En especial en cuanto al presente tema tenemos: que los sindicatos generalmente pactan a través de la contratación colectiva mejores prestaciones de índole eminentemente económica, que obligan a las entidades descentralizadas del Estado a mayores inversiones en gastos no presupuestados. Cuando el conflicto o la demanda de mejores salarios surge ya comenzado el año fiscal, para cumplir con la exigencia de aumento salarial para los trabajadores, es preciso que la institución autónoma eleve al Poder Legislativo una solicitud de reforma a la ley de salarios respectiva, siendo hasta que sea aprobada cumplido realmente el pacto de mejora de sueldos celebrado entre el sindicato de trabajadores y la institución autónoma de que se trate.

Si no existen reservas presupuestarias para los casos de aumento en las inversiones o gastos del servicio público, será necesario seguir además, el procedimiento constitucional señalado ante el Poder Legislativo, para obtener una partida de refuerzo en el presupuesto, el cual debe ser cancelado generalmente al inicio del siguiente período fiscal, estableciéndose definitivamente este aumento correspondiente a salarios, en todos los presupuestos futuros.

Las instituciones autónomas ya previamente tienen señalados sus gastos en el presupuesto especial, aprobado por la Asamblea Nacional Legislativa, lo cual constituye una ley, a la cual deberá someterse el organismo del Estado, pudiendo obtener refuerzos en los casos en que las circunstancias lo ameritan y exigen, siempre que se llenen los requisitos preestablecidos.

Ya aprobado un contrato colectivo dentro de los lineamientos legales permitidos, el Estado, manifestándose a través de sus instituciones u órganos, está obligado al cumplimiento efectivo de las estipulaciones pactadas.

Cualquiera otra demanda pecuniaria sindical para cuyo cumplimiento no exista una previa partida presupuestaria, originará el mismo caso de solicitud de refuerzo ante el organismo competente, Asamblea Nacional Legislativa, por tratarse de la aplicación de las rígidas leyes que

reglamentan la percepción de ingresos y su inversión.

Con relación a este punto de presupuesto y financiamiento, para el caso de que en un contrato colectivo celebrado entre una institución oficial autónoma y su sindicato de trabajadores, se pactara un aumento de salarios, daría lugar a una reforma de la ley de salarios y en caso de deficiencia de fondos, a gestionar un refuerzo presupuestario, ante la Asamblea Nacional Legislativa.

En esta situación de posible ocurrencia imaginemos el caso teórico de que la Asamblea denegara su aprobación al proyecto de ley presentado y al refuerzo presupuestario, habría lugar a exponer lo siguiente: primero, no hablar de un incumplimiento del contrato colectivo de parte de la institución oficial autónoma, lo cual originaría una multa, porque la institución dicha nunca se podría comprometer a conceder una mejora de salarios que no depende única y exclusivamente de su propia decisión, sino de varios órganos del Estado y principalmente de la Asamblea Nacional Legislativa; por consiguiente, no existe incumplimiento, habiéndose solicitado lo prometido ante el organismo correspondiente; segundo, con la fuerza de convicción que genera el copendioso trámite seguido para obtener la aprobación del contrato colectivo con una institución oficial autónoma, el sindicato de trabajadores estaría en condiciones de demandar ante la Corte Suprema de Justicia, que se declare la inconstitucionalidad del decreto en que se acuerde la denegatoria, por violación de los derechos reconocidos a los trabajadores por nuestra Constitución Política. La aceptación de la demanda de inconstitucionalidad, enfrentaría en un conflicto legal a dos poderes del Estado, el Ejecutivo y el Legislativo, que en definitiva dilucidaría el más alto tribunal del Poder Judicial, el cual es, la Corte Suprema de Justicia. Si la sentencia es favorable o no a los trabajadores, no admitirá ya ningún recurso y será obligatoria, de un modo general, para los órganos del Estado, para sus funcionarios y autoridades y para toda persona natural o jurídica.- Arts. 1, 6 y 10 de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

La denegativa de la Asamblea Nacional Legislativa, podría originar conflictos sociales, tales como desórdenes públicos, huelgas ilegales, manifestaciones, represalias contra funcionarios, etc y hasta desembocar en amenazas contra la estabilidad y seguridad de gobierno de turno.

Ordenamiento legal salvadoreño.

=====

Como ya lo expresé anteriormente, nuestro Legislador Constituyente, en el Art.191 de la Constitución Política, dispone: " Los

empleados y obreros de las instituciones oficiales autónomas o semi autónomas, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, credo o ideas políticas tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos."

Y en el Art.191 de la misma Constitución Política, que: " La ley regulará las condiciones en que se celebrarán los contratos y convenciones colectivos de trabajo. Las estipulaciones que éstos contengan serán aplicables a todos los trabajadores de las empresas que los hubieren suscrito, aunque no pertenezcan al sindicato contratante, y también a los demás trabajadores que ingresen a tales empresas durante la vigencia de dichos contratos o convenciones."

La constitución Política base de todo el ordenamiento legal del Estado, únicamente creó el derecho de los trabajadores de las instituciones autónomas, sin legislar los alcances del derecho conferido a ese sector de los servidores públicos.

Nuestro legislador secundario en el Código de Trabajo, Título Preliminar-Disposiciones Generales-Capítulo Unico-Art. 2 penúltimo inciso, dispone:

" Los empleados y obreros de las instituciones autónomas o semi autónomas tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos."

Hasta aquí el legislador secundario repite lo dispuesto por el legislador constituyente, pero luego agrega:

" y de celebrar contratos colectivos de conformidad a las disposiciones del Código de Trabajo".

Esto último es una creación o simplemente la declaración de una consecuencia obligatoria, que tiene su basamento en el derecho constitucional de sindicalización de los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas.

En el libro segundo del mismo Código de Trabajo-Título II-llamado Del Contrato Colectivo de Trabajo y de la Convención Colectiva de Trabajo, en el siguiente artículo que transcribe se encuentra determinado en general, el objeto del contrato colectivo de trabajo y de la convención colectiva de trabajo.

Art.258.- " El contrato colectivo de trabajo y la convención colectiva de trabajo, tienen por objeto regular, durante su vigencia, las condiciones que regirán los contratos individuales de trabajo en las empresas o establecimientos de que se trate; y los derechos y obligaciones de las partes contratantes."

En el siguiente artículo encontramos determinados logajotes que legalmente pueden intervenir en tales contrataciones:

Art.269. " El contrato colectivo de trabajo se celebra entre uno o varios sindicatos de trabajadores por una parte, y un patrono, por la otra."

Según el mismo Código y Título la reglamentación que existe para la contratación colectiva, es la siguiente:

El sindicato de trabajadores es titular o sea a quien corresponde por ley, los derechos de celebrar y revisar un contrato colectivo, cuando tuviere afiliados no menos del 51% de los trabajadores de la empresa o establecimiento. Art.270 Inc. 1o.y 2o.C.de T.

La obligación patronal de negociar y celebrar contrato colectivo con el sindicato titular. Art.271 Inc.1o.del C.de T.

Derecho de coligarse entre ellos mismos cuando los sindicatos existentes no tienen por si solos el porcentaje de trabajadores requerido por la ley. Art. 271 Inc. 2o.del C.de T.

Variante en el tratamiento legal del porcentaje de trabajadores requerido para celebrar o revisar un contrato o convención colectiva de trabajo. Art.272 C.de T.

Derecho de cualquiera de las partes contratantes, a pedir revisión de los contratos colectivos celebrados a plazo. Art.273 C.de T.

Miembros de la directiva sindical o apoderados legales como negociadores del contrato colectivo de parte de los trabajadores. Art.274 Inc.1o.del C.de T.

Contenido del contrato colectivo. En todo contrato colectivo se consignará: lugar y fecha, nombre de los suscriptores, plazo de duración, condiciones generales de los contratos individuales, derechos y obligaciones, cláusulas de garantía y otras más. Art.275 C.de T.

Formas de estipulación del plazo de vigencia de los contratos colectivos y causas de su revisión. Caso especial de disolución del sindicato contratante. Art. 276 C.de T.

Formalidades del contrato colectivo. Art.278 Inc.1o. C.de T.

Inscripción del contrato colectivo: plazo dentro del cual debe solicitarse; sección correspondiente; devolución y retención de ejemplares de contratos colectivos. Art.278 Inc.2o. y 280 C.de T.

Calificación del contrato colectivo: requisitos de forma y de capacidad de los contratantes; devoluciones por no llenar requisitos; caso en que las cláusulas de los contratos colectivos inscritos se tienen por no escritas. Art.279 Inc.1o.y 3o. C.de T.

Denegatoria de inscripción y recursos. Art.279 Inc.2o.C.de T.

Medios de prueba de la existencia del contrato colectivo. Art.281 C.de T.

Efectos que no se producen en caso de disolución del sindicato titular del contrato colectivo. Art.282 C.de T.

Causales de terminación del contrato colectivo, en el especial caso de las instituciones autónomas: mutuo consentimiento; agotamiento de la materia; cierre o clausura de la empresa; imposibilidad jurídica; otras causas. Caso de disolución del sindicato contratante, cuando existen otro u otros que llenan los requisitos legales. Art.271 Inc.2o.; - 283/284 C.de T.

Cancelación en el Registro del Contrato Colectivo. Art.285 C.de T.

Patrimonio afecto al pago de obligaciones patronales derivadas de un contrato colectivo. Art.286 C.de T.

Trámite para validez de los contratos colectivos celebrados por instituciones oficiales autónomas o semi autónomas. Obligaciones-Art. 287 C. de T. " Todo contrato colectivo celebrado con una institución oficial autónoma o semi autónoma, necesita para su validez de la aprobación del respectivo Ministerio, oyendo previamente la opinión del Ministerio de Hacienda. La institución oficial autónoma o semi autónoma que celebre dicho contrato, estará obligada a comunicar el texto del mismo a la Corte de Cuentas de la República."

Está así reglamentada en nuestro sistema legal, la contratación colectiva de los trabajadores de las instituciones autónomas.

X X X X X X X X X X

## C A P I T U L O    V

### RECOMENDACIONES GENERALES. =====

Con base en lo observado en la presente tesis, recomiendo lo siguiente:

I.- Que se reformen los siguientes artículos del Código de Trabajo vigente, así:

Art. 268.-

En el sentido de incluir además, dentro del objeto del contrato colectivo, la regulación de las condiciones que regirán los actos administrativos de nombramiento de servidores públicos de las Instituciones Oficiales Autónomas y Semiautónomas.

Art. 275-literal ch).

En relación a agregar, que todo contrato colectivo deberá contener también las condiciones generales de trabajo, que regirán los actos administrativos de nombramiento de los servidores públicos de las Instituciones Oficiales Autónomas y Semiautónomas.

Estas reformas tienen por objeto hacer congruente nuestra legislación laboral, respecto al régimen de la sindicalización y contratación colectiva de los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas y semiautónomas.

II.- En nuestro sistema jurídico vigente, que se perfeccione el derecho a la sindicalización y contratación colectiva de los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas y semiautónomas, concediéndoles por una parte el derecho a declararse en huelga en caso necesario; y por otra, darles un verdadero reconocimiento con carácter de derechos, a través del Código de Trabajo, a todas las estipulaciones pactadas en los contratos colectivos que celebren.

Para cumplir lo señalado es preciso en primer lugar, reformar nuestra Constitución Política, derogando el Art.110, que establece: "Se prohíbe la huelga de los funcionarios y empleados públicos, lo mismo que el abandono colectivo de sus cargos"; y en segundo lugar, mejorar nuestro Código de Trabajo, con la incorporación de nuevos capítulos que reglamenten el derecho de huelga con-

ferido, y además, el reconocimiento de los derechos derivados de la contratación colectiva y el procedimiento para su ejercicio.

La limitación del derecho de huelga que sufren los servidores públicos en general, despoja de su fuerza natural al movimiento sindicalista de los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas y semiautónomas, dejándose imponer a gusto del Estado únicamente las favorables condiciones de éste en grado máximo y en el mínimo para dichos trabajadores.

III.- Que desaparezca o se le de su verdadera significación teórica al término " autónoma ", pues las instituciones así denominadas no lo son tales, si tomamos en cuenta que el Estado interviene en forma directa en su gobierno al nombrar su presidente y otros miembros de su Junta Directiva; debiendo mantener su vigilancia y fiscalización por medio de la Corte de Cuentas de la República, como una garantía de la correcta recaudación e inversión de los fondos provenientes de sus actividades económicas normales.

IV.- Que ese tratamiento especial para los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas y semiautónomas, sea extensivo a los demás servidores públicos, por no existir ninguna razón justa para excluirlos del vivificante progreso mundial de la clase trabajadora.

V.- Reformar el Código de Trabajo en cuanto a permitir expresamente, que los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas y semiautónomas, puedan pertenecer a otros sindicatos si se incorporan al de empresa, llenando los requisitos establecidos, existiendo así una verdadera y total comunidad e identificación de trabajadores por su profesión, oficio u ocupación.

VI.- Para una sola solución definitiva, que se abandone toda suerte de categorías, clases o divisiones de trabajadores, - porque ante la faz de la tierra no existe más que un solo hombre llamado trabajador, que vive de su fuerza de trabajo, la cual le permite débilmente sobrevivir en un mundo donde sólo existe justicia para el poderoso e injusticia y desprecio para el que nació con el estigma de la pobreza y la miseria.

El hecho sin importancia de que el patrono sea uno u otro, no constituye fundamento para establecer diferentes sistemas de protección para los trabajadores; el trabajador es una sola unidad porque una sola es la verdad, cual es, la de que requiere del trabajo para sobrevivir, no como un animal sino como un verdadero hombre, con familia, con necesidades que satisfacer, ya sean económicas, culturales, de previsión social o de simple espej

cimiento, y llenarlas con dignidad de ser humano.

Por tanto, es preciso que nuestra Carta Magna sea reforzada definitivamente, estableciéndose en ella como una declaración fundamental, que todos los trabajadores salvadoreños, sin distinción de patrono, gozarán de la protección de las leyes laborales en toda su amplitud, y que no existirán ni prevalecerá diferencia alguna para el libre goce y ejercicio de todos los derechos creados y por crearse a su favor, teniendo esta declaración constitucional como base el justo reconocimiento del derecho natural a una existencia verdaderamente humana, que le pertenece a todos los trabajadores salvadoreños como a los de todo el mundo, sin tomar en cuenta el punto del globo terrestre donde se encuentren.

Obtener lo anterior es iniciar una nueva ruta del Derecho del Trabajo, que con leyes más justas nos conducirá a etapas superiores donde la vida será menos egoísta y el disfrute no será de grupos sino de todos en colectividad.

Es ineludible que el Estado anteponga a sus grandes intereses y a los ajenos que protege, el derecho fundamental de sus gobernados a una vida mejor;; establecer el dialogo y crear la confianza en ellos y poder así usar de sus fuerzas en una conjugación superior que le daría más potencia para llegar con rapidez a la cima del progreso auténticamente nacional, sin intervencionismos ni entreguismos extranjeros de ninguna índole.

El Estado puede convencer y dejar de ser odioso con la verdad y las soluciones oportunas y justas, para la masa de trabajadores descontentos y en pie de protesta y de lucha, en cualquier país del mundo, convirtiéndolos en amigables adeptos y colaboradores de la grandeza de las naciones.

Para finalizar, sólo me queda rogarles indulgencia para este trabajo de tesis, que necesita más que todo de la consideración de sus lectores, que han tenido y tendrán la paciencia de concluir su lectura; espero haber logrado algo en ese infinito mundo de la expresión del pensamiento jurídico en beneficio de los trabajadores salvadoreños en especial y en general de todos los trabajadores del mundo.

F I N

=====

B I B L I O G R A F I A.-

=====

Nombre de la obra

=====

Autor

=====

Derecho Mexicano del Trabajo	Mario de la Cueva
Curso de Derecho del Trabajo	Eugenio Pérez Botija
Tratado de Derecho Laboral	Guillermo Cabanellas
Naciones Elementales de Derecho del Trabajo	Fco. Walker Linares
Economía Política del Trabajo	Paúl Sultán
Derecho Corporativo y Sindical	Guillermo Cabanellas
Manual de Contratos	Guillermo A. Borda
Derecho de Clase	Roberto Amorós G.
Principios de Derecho	Arturo Puente y F.
Apuntes de clase de Derecho del Trabajo	Marcos G. Villacorta
La Contratación Colectiva en las Instituciones Autónomas y Semiautónomas.	Alejandro Gómez Vides
Código del Trabajo de El Salvador	
Digesto Constituciones Centroamericano	O D E C A
Derecho Administrativo	Gabino Fraga
Manual Teórico y Práctico de Derecho Público Constitucional y Administrativo.	Daniel Antokoletz
Derecho Administrativo	Manuel María Diez
Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia	Joaquín Escriche
Derecho Administrativo	Carlos García Oviedo
Teoría del Estado	Fco. Porrúa Pérez
Historia de las Instituciones Jurídicas Salvadoreñas	Napoleón Rodríguez Ruiz
Introducción al Estudio del Derecho	Eduardo García Maynez

F I N