

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS
SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS 2008



**LA EXCLUSIÓN DE LOS EMPLEADOS DEL ESTADO
DEL DERECHO DE LIBERTAD SINDICAL EN EL
SALVADOR.**

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE:

LICENCIADAS EN CIENCIAS JURÍDICAS

PRESENTAN:

JACQUELIN IBETT AQUINO
NADIA LISETH MALTEZ MIRA

LIC. JOSÉ LUIS ALBERTO MONGE
DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, NOVIEMBRE DE 2008

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

INGENIERO RUFINO ANTONIO QUEZADA SÁNCHEZ
RECTOR

ARQUITECTO MIGUEL ÁNGEL PÉREZ RAMOS
VICERRECTOR ACADÉMICO

LICENCIADO OSCAR NOÉ NAVARRETE ROMERO
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

LICENCIADO DOUGLAS VLADIMIR ALFARO CHAVEZ
SECRETARÍA GENERAL

DOCTOR RENÉ MADECADEL PERLA JIMÉNEZ
FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DOCTOR JOSÉ HUMBERTO MORALES
DECANO

MsC. OSCAR MAURICIO DUARTE GRANADOS
VICEDECANO

LICENCIADO FRANCISCO ALBERTO GRANADOS
SECRETARIO

LICENCIADA BERTHA ALICIA HERNÁNDEZ AGUILAR
COORDINADORA DE LA UNIDAD DE SEMINARIO DE GRADUACIÓN

LICENCIADO JOSÉ LUIS ALBERTO MONGE
DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO

ÍNDICE

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	i
CAPÍTULO I: GÉNESIS Y DESARROLLO DEL SINDICALISMO.....	1
1.1 EL MOVIMIENTO SINDICAL INTERNACIONAL	6
1.2 LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.....	12
1.2.1 Funcionamiento de la OIT.....	15
1.2.2 Estructura de la OIT.....	15
1.3 EL MOVIMIENTO SINDICAL LATINOAMERICANO.....	17
1.4 EL MOVIMIENTO SINDICAL EN LA REGIÓN CENTROAMERICANA.....	21
1.5 EL SINDICALISMO EN EL SALVADOR	27
CAPÍTULO II: FUNDAMENTO TEÓRICO DEL DERECHO DE SINDICALIZACIÓN	
2.1 EL DERECHO DE SINDICALIZACIÓN.....	68
2.1.1 Concepto del Derecho de Sindicalización.....	71
2.1.2 Autonomía del Derecho de Sindicalización.....	75
2.1.3 Definición de Sindicalismo	79
2.1.4 Principios del Sindicalismo	81
2.1.5 Caracterización del Sindicalismo	82
2.2 LOS SINDICATOS	86
2.2.1 Definiciones de Sindicato.....	86
2.2.2 Naturaleza Jurídica del Sindicato	88
2.2.3 Objetivos o Finalidades de los Sindicatos.....	90
2.2.4 Capacidad de los Sindicatos.....	94

2.2.5	Derechos de los Sindicatos	97
2.2.6	Mecanismos de Acción de los Sindicatos	98
2.2.7	Clases de Sindicatos	102
2.2.8	Funcionamiento de los Sindicatos	105
2.3	LA LIBERTAD SINDICAL.....	111
2.3.1	Definición de Libertad Sindical.....	112
2.3.2	Características de la Libertad Sindical.....	117
2.4	LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN.....	121
2.4.1	Definiciones de la Libertad de Asociación	122
2.4.2	Relación entre la Libertad de Asociación y la Libertad Sindical	124
2.4.3	Distinción entre la Libertad de Asociación y la Libertad Sindical	125
2.5	DERECHO COLECTIVO DEL TRABAJO	127
2.5.1	Definición del Derecho Colectivo del Trabajo	127
2.5.2	Sujetos Colectivos de Trabajo	128
2.5.3	Conflictos Colectivos de Trabajo	131
2.5.3.1	Definiciones de Conflictos Colectivos de Trabajo	132
2.5.3.2	Clasificación de los Conflictos Colectivos de Trabajo.....	133
2.5.4	Negociación Colectiva	135
2.5.5	Los Acuerdos Colectivos de Trabajo	137
2.5.5.1	Definición de Convención Colectiva de Trabajo	139
2.5.5.2	Naturaleza Jurídica de la Convención Colectiva de Trabajo	140
2.5.5.3	Características de la Convención Colectiva de Trabajo.....	143
2.5.5.4	Ámbito de Aplicación de los Acuerdos Colectivos de Trabajo.....	145

2.6 DERECHO DE HUELGA.....	148
2.6.1 Definición de Huelga.....	148
2.6.2 Elementos Constitutivos de la Huelga	149
2.6.3 Reconocimiento Jurídico del Derecho de Huelga	153
CAPÍTULO III: ANÁLISIS JURÍDICO DEL DERECHO DE SINDICALIZACIÓN	
3.1 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES QUE RECONOCEN EL DERECHO DE SINDICALIZACIÓN.....	158
3.1.1 Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos que Reconocen el Derecho de Sindicalización.....	159
3.1.2 La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y su Función en la Tutela del Derecho de Sindicalización	168
3.1.2.1 Tratados Internacionales sobre el Derecho de Sindicalización de la Organización Internacional del Trabajo.....	170
3.1.2.1.1 Convenio No. 87 “Sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicalización	172
3.1.2.1.2 Convenio No. 98 “Sobre el Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva	175
3.2 EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE SINDICALIZACIÓN EN EL SALVADOR	178
3.3 EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN LABORAL SECUNDARIA SOBRE EL DERECHO DE SINDICALIZACIÓN EN EL SALVADOR	187
3.4 REGULACIÓN DE LOS SINDICATOS EN EL SALVADOR.....	189
3.4.1 Procedimiento para la Constitución de un Sindicato.....	189
3.4.2 Características del Proceso de Afiliación a los Sindicatos..	193
3.4.3 Estructuración Interna de los Sindicatos.....	194
3.4.3.1. Asambleas	196

3.4.3.2. Juntas Directivas	203
3.4.4 Representación Sindical	210
3.4.4.1. Disolución y Liquidación de los Sindicatos	213
3.4.5 Disolución y Liquidación de los Sindicatos	216
3.4.5.1. Disolución Sindical	217
3.4.5.2. Procedimiento para la Disolución Sindical	220
3.4.5.3. Liquidación de los Sindicatos	221
3.5 LEY DEL SERVICIO CIVIL	222
CAPÍTULO IV: LA EXCLUSIÓN DEL DERECHO DE SINDICALIZACIÓN DE LOS EMPLEADOS DEL ESTADO	
4.1 SITUACIÓN DEL DERECHO DE SINDICALIZACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	224
4.2 FACTORES QUE DAN ORIGEN A LA EXCLUSIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DEL DERECHO DE SINDICALIZACIÓN	228
4.2.1 Causas Políticas	228
4.2.2 Causas Sociales	230
4.2.3 Causas Económicas	232
4.3 CONSECUENCIAS	233
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LA EXCLUSIÓN DE LOS EMPLEADOS DEL ESTADO DEL DERECHO DE SINDICALIZACIÓN	
5.1 CONCLUSIONES	237
5.2 RECOMENDACIONES	240
BIBLIOGRAFÍA	241

ANEXOS

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo constituye el informe final de la investigación realizada para optar al grado de licenciadas en Ciencias Jurídicas. La investigación versa sobre la exclusión de los empleados del Estado del derecho de sindicalización; misma que retoma aspectos históricos sobre el origen y desarrollo del movimiento sindical, los elementos que conforman la doctrina específica del sindicalismo, la normativa internacional y nacional vigente, así como su evolución jurídica y los factores que originan dicho problema, junto con la incidencia en la colectividad de trabajadores que laboran para el Estado.

El estudio de la exclusión realizada por el Estado Salvadoreño de un derecho fundamental como lo es la Libertad Sindical de los empleados públicos se encuentra enmarcado en cinco capítulos, que han sido elaborados en base a aspectos históricos, doctrinarios, jurídicos y de la situación actual que enfrentan los mismos en El Salvador.

El capítulo I, es denominado “Génesis y Desarrollo del Sindicalismo”, el segundo capítulo se titula “Fundamento Teórico del Derecho de Sindicalización”, el tercer capítulo lo constituye “Análisis Jurídico del Derecho de Sindicalización”, el cuarto capítulo se refiere a “La Exclusión del Derecho de Sindicalización de los Empleados del Estado” y por último el capítulo cinco lo conforman las “Conclusiones y Recomendaciones sobre la Exclusión de los Empleados del Estado del Derecho de Sindicalización”.

CAPITULO I

GÉNESIS Y DESARROLLO DEL SINDICALISMO.

La libre sindicalización es una de las principales instituciones jurídicas a nivel internacional y nacional que reconocen y legitiman garantías laborales para los trabajadores frente al poder que ejercen los patronos y el Estado. El ejercicio de la libertad sindical contribuye al goce de otros derechos laborales que permiten mejorar las relaciones obrero-patronales y por consiguiente una mejora en las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores. La investigación de las causas que originan dicha exclusión permitió una amplia percepción del problema de investigación, mediante un profundo análisis de la situación económica, política y social, que conlleva a la privación de un derecho fundamental a los empleados del sector público, que es reconocido internacionalmente a los trabajadores sin distinción.

El estudio de la exclusión de los empleados del Estado del derecho de sindicalización, tiene por objeto general la investigación de las causas y consecuencias que devienen de diversos factores y que afectan directamente a uno de los sectores laborales más amplios en el Estado salvadoreño. La administración pública excluye a sus empleados del ejercicio de la sindicalización, debido a causas económicas, políticas y sociales, con lo que se determinan algunos efectos en la realidad de los servidores públicos.

Para el desarrollo de la investigación fue necesario realizar un estudio bibliográfico sobre los aspectos principales de la historia y doctrina del sindicalismo, así como también un análisis descriptivo de la legislación internacional y nacional vigente; además de, la aplicación de instrumentos de investigación consistentes en cuestionarios dirigidos a tres sectores diversos: el primero de ellos se enfocó a empleados administrativos de los tres órganos del Estado, también fue aplicado un segundo cuestionario a dirigentes de asociaciones de empleados estatales y por último se realizó un tercer cuestionario dirigido a funcionarios del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, con lo que se logró destacar la incidencia que el problema de investigación tiene en los trabajadores del Estado de acuerdo a las condiciones laborales que éstos presentan.

El presente trabajo de investigación contiene cinco capítulos; el primero de ellos se titula “Génesis y Desarrollo del Sindicalismo”, y para su realización fue necesario ahondar en los factores históricos que dieron origen al movimiento sindical, que surgió como una expresión colectiva ante la desigualdad económica y social existente entre la clase proletaria y la burguesía, misma que se materializaba en las injustas condiciones a las que se veían sometidos los trabajadores.

El segundo capítulo, denominado “Fundamento Teórico del Derecho de Sindicalización”, constituye un análisis de la doctrina sindical que tuvo gran

auge en los países europeos, lo que fue notorio con la expansión del movimiento sindical, mostrándose por parte de los trabajadores que conformaban los mismos un alto grado de solidaridad y lucha, enfocada no sólo a beneficiar a la clase trabajadora de esa época; sino que también a la transformación de las estructuras sociales para la posteridad. Siendo Europa el continente en el cual se originó el sindicalismo, es observable que el fundamento doctrinario en su mayor parte fue retomado por autores europeos que crearon el conjunto de principios y corrientes en las que se enmarcó el sindicalismo para su crecimiento propio, lo que devino con la caracterización particular que permitió distinguir la doctrina sindicalista de cualquier otro tipo de movimiento o corriente doctrinaria, haciendo indispensable el conocimiento de los elementos conformantes de la teoría del sindicalismo y de los sindicatos como instituciones y de su regulación normativa, que fue principalmente regulada por medio de leyes internas de los estados europeos.

El capítulo tercero, llamado “Análisis Jurídico del Derecho de Sindicalización”, determina los instrumentos con los que posteriormente se le otorgó legalidad al derecho de sindicalización como parte integrante de los derechos humanos en una infinidad de cuerpos normativos, iniciando con instrumentos internacionales de derechos humanos. A mediados del siglo XIX, surge la OIT, como principal entidad internacional de tutela para los derechos de los trabajadores, a la que se le puede atribuir la creación de Convenios fundamentales en materia de sindicalización.

El cuarto capítulo se tituló “la Exclusión del Derecho de Sindicalización de los Empleados del Estado”, mismo en el que se expuso la situación particular enfrentada por los trabajadores del Estado de El Salvador. En el transcurso de la historia, el movimiento obrero salvadoreño logró el reconocimiento de los derechos sindicales, mismo que no ha sido pleno, por existir limitantes al ejercicio de la libertad sindical, ya que el reconocimiento del ejercicio de la sindicalización le está vedado a gran parte del sector proletario que desarrolla sus labores para el Estado, sin importar que El Salvador es un Estado miembro de la OIT y como tal ha ratificado su Constitución y, por lo tanto, tiene el deber de tutelar los derechos de la clase proletaria, mostrando una actitud contraria al no ratificar los convenios fundamentales en materia de sindicalización, situación que generó un retraso de más de cincuenta años en el reconocimiento de derechos inherentes a los trabajadores y a las organizaciones sindicales.

En el año 2006, fueron ratificados por el Estado de El Salvador, algunos de los convenios fundamentales en materia sindical; sin embargo, no fue posible la total aplicación de los Convenios ratificados, debido a que una de sus frases entraba en contradicción con lo dispuesto en el artículo 47 de la Constitución, el que fue reformado para darle aplicabilidad a lo establecido en el Convenio 87 de la OIT que en su artículo 2 le reconoce el derecho de libertad sindical a todos los trabajadores sin ninguna distinción y la Constitución de El Salvador no otorga el derecho de sindicalización a los

trabajadores de forma general, sino que hace una exclusión de los trabajadores públicos y municipales del mismo.

El artículo 47 de la Constitución se ha reformado, pero aun está pendiente la ratificación de esta reforma, por parte de la próxima legislatura, para que los empleados del Estado puedan acceder a la libre sindicalización. Para dicho efecto, también fue necesaria una adecuación de la Ley del Servicio Civil, cuerpo normativo que es el encargado de regir las actividades de los servidores públicos y con ello se incluyeron en la misma las normas contenidas en el Código de Trabajo, relativas a los sindicatos.

El análisis de los factores que inciden en la exclusión de los empleados del Estado del derecho de sindicalización, permitió un conocimiento de la situación problemática que presentan los sujetos afectados, al no poder sindicalizarse para la defensa de sus derechos laborales; así como, las diversas causales del problema y la forma en la que se refleja en los trabajadores públicos.

El último de los capítulos presentados contiene las conclusiones y recomendaciones que consisten en el producto principal de la investigación realizada.

El movimiento sindical, ha sido determinado por circunstancias históricas que permitieron su desarrollo en diversos países a nivel internacional, a continuación se puntualiza su origen como movimiento social y posterior desarrollo en los distintos ámbitos espaciales, iniciando con el surgimiento del sindicalismo europeo, su expansión a Latinoamérica, una breve reseña del movimiento sindical en la región centroamericana y una recopilación de hechos históricos del movimiento sindical salvadoreño.

1.1. El Movimiento Sindical Internacional.

“Durante la Revolución Francesa, se aprobó “La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” y la proclama de la Revolución fundamentada en los principios de “Libertad, Igualdad y Fraternidad””¹

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano reivindicó los derechos del hombre; sin embargo, la concepción liberalista del ser humano consideraba la libertad individual contraria a la agrupación o formación de coaliciones obreras; por lo que se imponían sanciones a todos aquellos que constituyeran asociaciones de artesanos, obreros o jornaleros.

¹ Vásquez Cano, Vilma Yolanda y otros, **“La Libre Sindicalización y el Derecho a Huelga de los Trabajadores Públicos Salvadoreños a la luz de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a partir de la firma de los acuerdos de paz,** Tesis de graduación, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador, 1994, Pág.3.

El reconocimiento de los Derechos de los trabajadores tiene como fuente material primera la Revolución Francesa de 1789, en la cual, el gobierno burgués naciente traiciona la ideología trazada por los intelectuales que pudieron percibir en las masas obreras una fracción fundamental de la sociedad; acaparando la riqueza de los monarcas y señores feudales derrocados y marcando en ese período histórico la diferencia de clases, aunado a los mecanismos crueles de explotación de la clase trabajadora que eran incluso peores que en el anterior sistema productivo.

Con la Revolución Francesa se da la pauta para que posteriormente se diera el reconocimiento de los derechos laborales como el derecho de huelga y el derecho de sindicalización, pero con las limitaciones impuestas por el orden económico y político de la burguesía, por lo que resultaba imposible la creación de una normativa enfocada a regular las relaciones entre trabajo y capital.

“En 1804, se creó el Código de Napoleón”², éste regulaba un contrato de arrendamiento de obra y de servicios, en el cual existían condiciones iguales para arrendante y arrendatario, estableciendo las relaciones de trabajo por medio de la voluntad de los contratantes, el arrendatario se obligaba a prestar al arrendador un servicio personal, mediante el pago de un salario, permitiendo con esta forma de regular las relaciones laborales un abuso en cuanto al tiempo establecido en las jornadas de trabajo, las cuales duraban entre 14 y 16 horas diarias.

² Ibídem, Pág. 4.

Debido a la prohibición legal del Derecho de asociación, el movimiento sindical se inicia en la clandestinidad, con las denominadas *trade unions*, “*fraternités o bruderschaften*”,³ nacientes en Inglaterra, Francia y otros países europeos.

La Comunidad Obrera, a principios del Siglo XIX, comienza a expresarse de diferentes formas; siendo la primera huelga de hecho en el año de 1812, realizada por el grupo de tejedores de Glasgow y que en general presentó características de motín; posteriormente, se da la simple coalición de obreros de una misma fábrica o de diferentes.

Con el tiempo, los esfuerzos estatales por prohibir el derecho de asociación resultaron infructuosos, ya que los sindicatos continuaban existiendo de hecho y reclamando la supresión de los delitos de coalición, asociación y huelga y el reconocimiento a su derecho a sindicalizarse y a la negociación y contratación colectiva.

Por tal razón, en los gobierno de diversos países se inició una etapa de Tolerancia, ya que sin reconocer el derecho sindical se admitía la existencia de los sindicatos, pero estos se encontraban totalmente excluidos del ordenamiento jurídico vigente.

³ Solórzano Rojas, Gabriel Rafael y Otros, “**El Derecho de Sindicalización y Huelga de los Empleados Públicos y Municipales en el Derecho Constitucional Salvadoreño**”, Tesis de Graduación, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador, San Salvador, 1994, Pág. 46.

La explotación y la falta de protección legal para los trabajadores, permitieron generar en ellos una conciencia de clase y a finales del Siglo XIX, los sindicatos por medio de sus acciones, lograron que el Estado cambiara su criterio y reconociera a los trabajadores abiertamente el derecho a integrarse en sindicatos, siendo el primer país que reconoció este derecho Inglaterra, que en el año de 1824, le otorga legalidad al movimiento accionista clandestino respecto al Derecho de Coalición, por medio de la legitimación de las "Trade Union".

"En 1850, en Inglaterra, se dio la Revolución Industrial"⁴ y con ella la adopción del sistema capitalista de producción, en el cual se denotó un alto desarrollo de las fuerzas productivas, progreso técnico y aumento de la producción; sin embargo, ésto trajo aparejada la ruina de los artesanos y la distinción de dos clases sociales divididas en clase obreras y capitalistas.

La Revolución Industrial llevada a cabo durante el último tercio del siglo XVIII se caracterizó principalmente por la producción de ganancias industriales obtenidas a costa del sufrimiento del naciente proletariado fabril; fue la invención de la máquina y su incidencia productora, lo que originó la verdadera revolución industrial, ya que la producción generada por las máquinas desplazó a un gran número de obreros y artesanos, para los cuales resultaba imposible competir con la producción masiva de las fábricas, debido a que el trabajo de un buen grupo de trabajadores era sustituido por una máquina y un operario, lo que generó altos índices de desempleo y miseria para la clase trabajadora; la división del trabajo se vio alterada en las

⁴ Vázquez Cano, Vilma Yolanda y Otros, Ob. Cit., Pág. 5.

unidades económicas llamadas fábricas, que generaron una competencia insuperable para las unidades económicas domésticas que predominaban en el anterior sistema productivo.

“Durante la Revolución Industrial, la disparidad de fuerzas existente en el ámbito de las relaciones laborales operó como elemento disparador de las asociaciones sindicales, que pretendieron equiparar dichas fuerzas en la negociación.”⁵

La industrialización trajo como consecuencias inmediatas, para la clase obrera, un conjunto de componentes sociales, culturales, psicológicos y económicos intolerables para las mayorías, engendrando con ésto procesos históricos evolutivos que cambiaron de forma inequivalente el desarrollo político mundial.

Con el desarrollo del sistema fabril se da inicio a las contradicciones entre las clases sociales fundamentales, lo que conllevó a la creación de las primeras leyes fabriles que regulaban jornadas de trabajo y salarios; el movimiento obrero constituyó asociaciones obreras encaminadas a la lucha de los intereses económicos y a la reforma del sistema.

⁵ Haro, Sebastián “**Historia del sindicalismo**”, Revista Decisión, Mayo 2005, [http: doc.revistadecision.org](http://doc.revistadecision.org), Pág.12

En 1862, en Londres, se llevó a cabo la “Exposición Internacional”, en la cual participaron ingleses, franceses y alemanes aglomerando a más de 300 líderes obreros en lo que se llamó “La Fiesta de la Fraternidad”, pactando la solidaridad entre los sindicalistas de estas naciones para buscar una forma de unificación formal, proclamándose la consolidación del interés profesional que comprendía la suma de los intereses de los trabajadores presentes y consideraba las condiciones laborales de los futuros trabajadores.

Fue entonces cuando se creó la denominada “Internacional”, que demostró gran fuerza de presión social, cuando los sindicalistas ingleses sostuvieron económicamente las huelgas de los trabajadores franceses en 1867. La visión de la primera internacional tenía como objetivo primordial, identificar como problema social la diferencia de clases y la emancipación de los trabajadores; la primera internacional desapareció alrededor de 1870, debido a los conflictos armados que se suscitaron en Europa.

La segunda Internacional surge en 1889, ésta fue asesorada políticamente por los partidos socialistas involucrando a las gremiales en la política internacional; esta organización llegó a tener hasta doce millones de afiliados; sin embargo, el estallido de la Primera Guerra Mundial obligó a sus conformantes a apoyar a sus respectivos países en la lucha contra el nacionalsocialismo, lo que provocó su desintegración.

El tercer y último intento de la unión sindical internacional se realizó en el año de 1919 en Moscú; para lo cual la organización se revistió de un corte comunista y logró unificar sindicatos en 23 países. La principal característica

de la organización fue su abierta tendencia revolucionaria y “sus principales acciones consistían en fomentar el descontento popular y la violencia con el propósito de transformar, según la teoría, en una lucha de clases, al conflicto armado que había terminado.”⁶

1.2. *La Organización Internacional del Trabajo.*

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) nace a partir de la parte XIII del Tratado de Versalles suscrito por los Estados que combatieron en la Primera Guerra Mundial, cuando se reunió la Conferencia de la Paz, primero en París y luego en Versalles con fecha 28 de junio de 1919. (La Constitución de la OIT se convirtió en la Parte XIII del Tratado de Versalles). Uno de los principales antecedentes de la OIT fue la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, fundada en Basilea en 1901, por el galés Robert Owen (1771-1853) y el francés Daniel Legrand (1783-1859), quienes habían abogado por la creación de una organización de este tipo.

La fundación de la OIT se debió principalmente a tres aspectos primordiales, en primer lugar, a una preocupación humanitaria, ya que los trabajadores eran explotados sin ninguna consideración por sus condiciones de salubridad, vida familiar y progreso profesional y social, situación que resultaba cada vez menos aceptable, lo cual se ve reflejado en el Preámbulo de la Constitución de la OIT, en el que se afirma que “existen condiciones de trabajo que entrañan ... injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos”.

⁶ *Ibidem*, Pág. 15.

El segundo aspecto resulta de carácter político, debido a que al no mejorarse la situación de los trabajadores, cuya tasa se incrementaba rápidamente debido a los procesos de industrialización en las diferentes naciones Europeas, desembocaría en la generación de conflictos sociales, que podrían incluso ocasionar una revolución; por lo que, una parte del Preámbulo de la Constitución de la OIT, señala que el descontento causado por la injusticia “constituye una amenaza para la paz y armonía universales”.

El tercer factor que motivó la creación de la OIT fue de tipo económico, ya que cualquier industria o país que adoptara medidas de reforma social se encontraría en situación de desventaja frente a sus competidores, debido a las inevitables consecuencias de tales medidas sobre los costos de producción, sobre lo cual el Preámbulo de la Constitución de la OIT, señala que “si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo para otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países”.

La OIT fue creada como una organización autónoma vinculada a la Sociedad de Naciones, lo que se tradujo en que muchos países que se retiraron en su momento de la Sociedad de Naciones mantuvieron su afiliación en la OIT. Con posterioridad, la Organización de Naciones Unidas (ONU) reemplazó a la Sociedad de Naciones, según consta en su acta constitutiva suscrita con fecha 26 de junio de 1945. “La OIT fue ante todo un medio para

la realización de un fin inmediato, que es el Derecho Internacional del Trabajo”.⁷

La primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, que posteriormente se llevaría a cabo anualmente, fue celebrada el 29 de octubre de 1919 en Washington, y cada uno de los Estados Miembros envió dos representantes gubernamentales, además de uno de las organizaciones de empleadores y otro de las organizaciones de trabajadores. Durante dicha reunión fueron aprobados los seis primeros convenios internacionales del trabajo, referentes a las horas de trabajo en la industria, al desempleo, a la protección de la maternidad, al trabajo nocturno de las mujeres y a la edad mínima y al trabajo nocturno de los menores en la industria; durante la misma se eligió a Albert Thomas como presidente de la primera Oficina Internacional del Trabajo quien impulsó de gran forma la Organización y en menos de dos años, se aprobaron 16 convenios internacionales del trabajo y 18 recomendaciones. Posteriormente la OIT se estableció en Ginebra en el año de 1920.

Por otra parte, en la 29ª reunión de la Conferencia de la OIT realizada en Montreal, se acordó que este organismo se asociaría a la ONU en calidad de organismo especializado, el cual mantendría su jurisdicción en materia social y del trabajo. Por su parte, en virtud del acuerdo suscrito en Nueva York el 30 de marzo de 1946, la OIT se asocia formalmente a la ONU como la primera de sus instituciones especializadas.

⁷ De la Cueva, Mario, “**El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo**”, Tomo I, Editorial Porrúa, México D.F. 2005, Pág. 27.

De ahí, entonces, que la OIT se ha definido según la ONU como: "Un Organismo especializado asociado a Naciones Unidas, que elabora normas internacionales para los problemas del trabajo y de la mano de obra". Asimismo, a partir de ese momento, la OIT comienza a adquirir carácter universal, ya que se unen a ella una gran cantidad de países y se aprueban numerosos convenios que han mejorado la situación laboral de los trabajadores en el mundo. En 1969, cincuenta años después de su fundación, se le otorga a la OIT el premio Nobel de la Paz.

En la actualidad, los objetivos de la OIT se consignan en el preámbulo de su Constitución de 1919 y se reafirman y complementan en la Declaración de Filadelfia de 1944. En el último tiempo, la OIT ha acuñado el concepto de trabajo decente como símbolo de su visión programática.

1.2.1. Funcionamiento de la OIT.

La Organización Internacional del Trabajo desempeña sus funciones a través de tres órganos principales que son: la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo, organismos que presentan la característica fundamental de una estructura tripartita, debido que en todos ellos participan representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores.

1.2.2. Estructura de la OIT.

La Organización Internacional del Trabajo se integra por tres órganos principales, que son:

1. Conferencia Internacional del Trabajo.

Los Estados Miembros de la OIT se reúnen anualmente en la Conferencia Internacional del Trabajo que se celebra en Ginebra en el mes de junio. Cada Estado Miembro es representado por dos delegados gubernamentales, un delegado de los empleadores y un delegado de los trabajadores. Los delegados están acompañados de consejeros técnicos.

En general, el Ministro de Trabajo, u otro ministro encargado de las cuestiones laborales, encabezan la delegación de cada país, hace uso de la palabra y presenta las opiniones de su gobierno.

Los delegados de los empleadores y de los trabajadores tienen voz y voto de acuerdo con las instrucciones recibidas de sus organizaciones. En ocasiones, su voto difiere e incluso puede oponerse al de los representantes gubernamentales.

La función principal de la Conferencia es establecer y adoptar el texto de las normas internacionales del trabajo. La Conferencia hace las veces de foro en donde se debaten cuestiones sociales y laborales de importancia a nivel mundial.; además es la encargada de la aprobación del presupuesto de la Organización y elige al Consejo de Administración de la OIT.

2. El Consejo de Administración.

Es el órgano ejecutivo de la OIT y se reúne tres veces por año en Ginebra. Adopta decisiones acerca de la política de la OIT y establece el programa y el presupuesto que posteriormente presenta a la Conferencia para

su adopción. También se encarga de la elección del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Está integrado por 28 miembros gubernamentales, 14 miembros son empleadores y 14 miembros son trabajadores. Los diez Estados de mayor importancia industrial están representados con carácter permanente, mientras que los otros miembros son elegidos por la Conferencia cada tres años entre los representantes de los demás países miembros, habida cuenta de la distribución geográfica. Los empleadores y los trabajadores eligen sus propios representantes independientemente unos de otros.

3. La Oficina Internacional del Trabajo.

Es la secretaría permanente de la Organización Internacional del Trabajo; su principal responsabilidad son las actividades preparadas bajo la supervisión del Consejo de Administración y la dirección del Director General, elegido por un período renovable de cinco años. La Oficina cuenta con aproximadamente 1900 funcionarios de más de cien nacionalidades en su sede de Ginebra y en cuarenta oficinas en todo el mundo. Además, en razón del programa de cooperación técnica, un aproximado de 600 expertos llevan a cabo misiones en diferentes partes del mundo. La Oficina también actúa en calidad de centro de investigación y documentación; como casa editora, publica una amplia gama de estudios especializados, informes y periódicos.

El Movimiento Sindical Latinoamericano.

En Latinoamérica, el origen del movimiento sindical se encontró muy ligado al sindicalismo internacional, cuya ideología provino de emigrantes

europeos que en su mayoría promulgaban ideas socialistas y anarquistas, los cuales desempeñaron un papel central en la fundación de las primeras organizaciones sindicales latinoamericanas, empapándose estas, de las corrientes ideológicas internacionales.

A pesar de que la mayor parte de gobiernos de Latinoamérica se encontraban en poder de militares derechistas, existía un temor de los capitalistas locales e internacionales de perder el control sobre la clase trabajadora y el campesinado, ya que a lo largo de América Latina la clase trabajadora y los campesinos, tuvieron una participación fundamental en los movimientos sociales y revueltas revolucionarias que se dieron en el continente, comenzando con Guatemala en el año de 1944, Bolivia en 1952, y Cuba en 1959. Grupos de trabajadores y de campesinos formaron el sector izquierdista del gobierno populista de João Goulart en Brasil entre 1962 a 1964. El triunfo de la Unidad Popular en Chile, que gobernó entre 1970 a 1973, se debió al apoyo masivo de la clase proletaria y el campesinado que junto con personas del sector medio votaron masivamente respaldando su gobierno.

La clase trabajadora argentina aportó fuerzas de choque para el movimiento peronista, antes del golpe militar llevado a cabo en 1976. El fracaso de los gobiernos posteriores, al no lograr combatir a los activistas de las Fábricas, contribuyó a la instauración de un gobierno civil en Argentina después de 1983. Los sindicatos y la clase obrera también demostraron su fuerza en la serie de huelgas generales que derrocaron el régimen militar de Perú y conllevaron a la restauración del gobierno civil en la década de los 80.

El movimiento sindical en las décadas pasadas se desarrolló en un contexto de cambios en la economía, junto a otro contexto de restricciones y represión por parte del Estado. Estos factores debilitaron a los sindicatos y limitaron el campo de acción del movimiento; a pesar de ello, se produjeron tendencias importantes en algunos países. Tradicionalmente, el movimiento sindical ha estado relacionado con los partidos políticos en Latinoamérica; sin embargo, ese vínculo entre los sindicatos y los partidos políticos comenzó a desmejorar en algunos lugares.

Durante las dictaduras militares en el Cono Sur, los vínculos entre los partidos políticos y los sindicatos fueron restringidos agresivamente por los Estados, logrando disolverlos temporalmente, lo que contribuyó a que sus lazos se debilitaran, o se perdieran por completo, esta desvinculación facilitó el desarrollo y la evolución de los mismos en entidades autónomas.

En Brasil, la clase trabajadora logró cambiar las políticas tradicionales del gobierno, el movimiento sindical revitalizado se centró en los gremios metalúrgicos en el Estado de São Paulo y permitió la creación de un nuevo partido obrero, llamado el “Partido dos Trabalhadores” (PT). En Argentina surgió un sindicalismo independiente, cuando el Partido Unión Cívica Radical ganó la simpatía del movimiento obrero, por estar en contra de las políticas anti-trabajadores de Carlos Menem. En Chile, la coalición que obligó a los militares a abandonar el poder y colocó su propio candidato en la presidencia en 1990, encontró apoyo entre las filas del movimiento sindical y de la clase trabajadora.

En consideración al delicado equilibrio de la democracia chilena, los dirigentes sindicales inicialmente evitaron una posición combativa. El gobierno de orientación socialdemócrata ha manejado la intranquilidad laboral de una manera harto conocida, con la fuerza. Muy significativamente, los partidos de izquierda y de centro-izquierda que integran la coalición se han fortalecido desde 1990. Si los sindicatos chilenos quieren representar eficazmente a sus afiliados, tarde o temprano tendrán que entrar en una órbita de choque con el gobierno”⁸. En México, el Partido Revolucionario (PRI) controló durante mucho tiempo el movimiento sindical sin importar las intenciones de formar sindicatos independientes o semi-independientes de los trabajadores ferrocarrileros, los electricistas y más recientemente los maestros y algunos trabajadores de los gremios automotriz y del vestido.

Sin embargo, el movimiento sindical en Latinoamérica, muy a pesar de encontrarse relacionado internacionalmente con organizaciones sindicales externas, se encontró financiera y políticamente limitado por situaciones locales que afectaron a sus afiliados directamente, alejándose esto de uno de los fines principales del sindicalismo, la conformación de una República del Trabajo. Además de verse enviciado debido a la mala imagen generada por la mayoría de los dirigentes sindicales que utilizan dicha calidad para anteponer sus intereses personales a los de los afiliados y los de la organización.

⁸ Spalding, Hobart A.” **El Movimiento Sindical Latinoamericano en los años 90**”, revista Nueva Sociedad N° 130, Marzo-Abril de 1994, Pág. 66, www.nuso.org.

El Movimiento Sindical en la Región Centroamericana.

El sindicalismo a nivel centroamericano ha tenido un largo desarrollo y ha sido marcado por la economía mono exportadora, propia de los países de América Central; también, los países centroamericanos presentan una intromisión política, económica y militar de los Estados, e incluso de Estados Unidos.

La crisis económica del treinta, tuvo importantes efectos para el mal desarrollo económico de la región e incidió gravemente en la situación de vida en los sectores populares, la crisis coyuntural acarreó el surgimiento de sectores burgueses o sectores oligárquicos liberales relacionados con el desarrollo industrial y reemplazaron a las oligarquías agro exportadoras, comerciales y a los sectores conservadores.

En Guatemala, “El 21 de Noviembre de 1906, considerando como un deber de la Administración Pública proteger a la clase trabajadora, se dictaron diversas leyes sociales como la Ley Protectora de Obreros; Indemnizaciones por accidentes de trabajo; creación de las Cajas Cooperativas de Socorros, de patronos y trabajadores; derechos del trabajador a medicamentos en caso de enfermedad; pensión vitalicia, hasta de 60% del salario en caso de incapacidad del trabajador por accidente de trabajo; pensión póstuma a la viuda e hijos menores del trabajado; gastos de funerales del trabajador; Ley de Cooperativas”.⁹

⁹ Sepúlveda Malbrán, Juan Manuel y Frías Fernández, Patricio, **“El Sindicalismo en América Central: desafíos del futuro a la luz de su memoria histórica”**, Oficina Internacional del Trabajo, San José Costa Rica 2007, Pág. 54.

Posteriormente en el año de 1910, se estableció una jornada única de trabajo para los empleados públicos, comprendida entre las once de la mañana y las tres de la tarde, al año siguiente ésta fue modificada y se dispuso la misma de las doce horas hasta las cinco de la tarde; estas jornadas fueron impuestas a los jefes incluyendo la orden de dar exacto cumplimiento de los horarios y funciones de los trabajadores.

En 1912, se fundó la Federación de Sociedades Obreras, que aglutinaba a organizaciones como: la Gremial de Albañiles, la Sociedad de Tipógrafos de Gutemberg, la Central de Artesanos y Albañiles y la Fraternal de Barberos.

“En Guatemala, con la derrota del dictador Ubico, que dominó al país entre 1931 y 1944, logró inaugurarse un régimen más constitucionalista. Las elecciones libres permitieron a José Arévalo ejercer un gobierno democrático entre 1945 y 1950, el que fue continuado por Jacobo Arbenz. Sin embargo este proceso democrático fue interrumpido por el golpe de Castillo Armas, entronizando nuevos gobiernos militares”.¹⁰

Dentro de las principales asociaciones obreras guatemaltecas se encontraban la Unificación Obrera Socialista (UOS), la Federación Regional Obrera de Guatemala (FROG), la Asociación Nacional de Maestros, la Unión Nacional de Electricistas, la Asociación General de Empleados Particulares, la

¹⁰ *Ibíd*em, Pág. 20.

Confederación de Trabajadores de Guatemala (CTG), la Unión Sindical de Guatemala, entre otras. Estos organismos fueron los principales actores en el desarrollo sindical de Guatemala, los cuales subsistieron a pesar de la guerra civil que se vivió en dicho país durante 36 años, llevándose a cabo diversas acciones huelguísticas que devinieron en la negociación de pactos colectivos de trabajo, congresos sindicales y el reconocimiento de derechos laborales inherentes a los trabajadores.

Las organizaciones sindicales en Guatemala, en su formación y lucha por las reivindicaciones laborales, fueron duramente reprimidas con la política contrainsurgente del gobierno. La última actividad masiva realizada por los trabajadores guatemaltecos, se llevó a cabo a principios de 1980, en la cual los trabajadores agrícolas paralizaron la economía del país por medio de una huelga. A pesar de haber sido fructífera en algunos aspectos, al finalizar la misma, se ejecutaron, en represalia, despidos masivos de trabajadores.

Posteriormente, los gobiernos de Guatemala, a partir de 1993, comenzaron la ratificación de diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos; dentro de los cuales no fueron incluidas las demandas de las organizaciones sindicales que solicitaban el reconocimiento de su actuación social y la calendarización de acuerdos en materia socio laboral. Lo que reflejó las dificultades de superación de la polarización de la sociedad guatemalteca.

El movimiento sindical hondureño ha jugado un papel preponderante en la historia de Honduras, formando parte importante en los acontecimientos

trascendentales en el país, siendo reconocidos a partir de 1954. Este reconocimiento fue logrado gracias a la huelga bananera, ya que permitió que las asociaciones de trabajadores pasaran a ser actores determinantes en el acontecer nacional y el antecedente de este hecho lo constituyen los movimientos huelguísticos consecutivos realizados entre 1929 y 1954. Entre 1955 y el 2003, los trabajadores hondureños contaban con 446 sindicatos. Entre los principales actores del movimiento sindical hondureño, se encuentran: el Sindicato de Trabajadores del Instituto Nacional Agrario (SITRAINA), el Sindicato de Trabajadores de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (STENEE), el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (SITRAUNAH), el Sindicato de Trabajadores de la Medicina y Similares (SITRAMEDYS), el Sindicato de Trabajadores del Instituto Hondureño de Seguridad Social (SITRAIHSS); también, los sindicatos más importantes del país fueron los bananeros, dentro de los cuales destacan los sindicatos de Trabajadores de la Tela Railroad Company (SITRATERCO) y Sindicato de Trabajadores de la Standard Fruit Co. (SITRASFRUCO).

Los sindicatos de Honduras, al igual que en todo Centroamérica, fueron reprimidos gubernamentalmente y afectados por los diversos golpes de Estado en el país; sin embargo, su desarrollo no presentó tantas dificultades como en los demás países de la región, por no haberse afrontado muchos procesos políticos conflictivos internos.

Durante 1990 y 1991, las organizaciones sindicales se movilizaron contra el Programa de Ajuste Estructural de la Economía (PAE), exigiendo estabilidad laboral, incremento salarial y respeto a la libertad de organización sindical, por medio de huelgas y toma de empresas; el movimiento sindical

organizado presentó un pliego de demandas fundamentales para el desarrollo de las relaciones de trabajo, por lo cual el gobierno se comprometió a llevar a cabo un plan que permitiera desarrollar las mismas; sin embargo, fue poco el beneficio obtenido por el pueblo hondureño.

“Las organizaciones sindicales, en la actualidad, tienen problemas financieros, producto de la insuficiencia de fondos para cubrir sus operaciones normales, especialmente las federaciones y confederaciones”.¹¹ En referencia a la influencia del sindicalismo dentro de la sociedad hondureña, es posible determinar que está concentrado en el sector público, los cuales tienen capacidad de actuar reivindicativamente con gran incidencia en la opinión, economía y política de la nación.

Por su parte, en Nicaragua, “las primeras formas de organización de los obreros aparecieron a principios del siglo XX y más bien de tipo benéfico y mutualista. Hasta los años treinta del siglo XX, los trabajadores no representaban una fuerza laboral con conciencia de clase”.¹² Durante ese período, la dictadura Somocista promovió el desarrollo de los sindicatos; a pesar de ello, éstos estaban manipulados por el partido de gobierno (Partido Liberal), lo que provocó una división del movimiento en gobiernistas y los que tenían el estigma de subversivos, por diferir de las prácticas gubernamentales. Posteriormente, los sindicatos se convierten en instrumentos de las fracciones políticas existentes y en forma progresiva fueron creando conciencia de la

¹¹ *Ibíd*em, Pág. 135.

¹² *Ibíd*em, Pág. 141.

unión entre la clase trabajadora, impulsando al movimiento sindical nicaragüense.

En 1939, se crea la Confederación de Trabajadores Nicaragüense, la cual estaba integrada por los sindicatos de carpinteros, de la construcción, de sastres, de zapateros y de mecánicos. En 1954, nace la Confederación General de Trabajadores de Nicaragua, siendo las principales actoras en el devenir sindical del país. En la década de los 60's, se dan divisiones en la organizaciones de los trabajadores, influenciándose claramente distintos organismos por los tintes políticos de la realidad nacional, ya sean demócratas cristianos, gobiernistas y revolucionario-sandinistas, éstos últimos se impulsaron clandestinamente a partir de 1974 por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), y es con la victoria revolucionaria de 1979 que se crean las condiciones adecuadas para la constitución de un movimiento obrero que representara política, ideológica e históricamente los ideales e intereses esenciales de los trabajadores. A partir de este hecho, la clase obrera se organiza y logra generar sus propios cuadros directivos bajo la consigna de unión total de los sectores laborales nicaragüenses.

En el año de 1990, se aprueba una ley que garantiza el derecho de sindicalización y la estabilidad de empleo en la función pública; en el 2006, se crea la Coordinadora Sindical de Nicaragua, y el Frente Nacional de los Trabajadores (FNT), los cuales se encuentran vigentes a la fecha. Es notable en el movimiento sindical de Nicaragua dos tendencias existentes, la sandinista y la no sandinista.

En Costa Rica el movimiento sindical se desarrolló enmarcado por la trayectoria democrática y la relativa estabilidad de sus procesos políticos; contrastando con los otros países de la región, el sindicalismo costarricense se vio afectado por la crisis económica de los 80's y 90's, debiendo enfrentar los fenómenos de la globalización de la economía, la internacionalización del mercado y la redefinición de la economía nacional.

El movimiento de trabajadores de Costa Rica tuvo, dentro de sus organizaciones más representativas, la Central de Movimiento de trabajadores de Costa Rica (CMTC), la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (STRN), la Confederación de Trabajadores Democráticos Rerum Novarum (CCTD-RN), la Central General de Trabajadores (CGT), la Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Coordinadora Unitaria Sindical y Magisterial (CUSIMA).

El movimiento sindical costarricense por medio de su disposición al diálogo y concertación ha alcanzado logros significativos, en lo pertinente a la legislación sobre libertades sindicales, denuncias internacionales, renovación de los principios de acción sindical, influencia en la sociedad civil y gran capacidad propositiva. Por lo que Costa Rica cuenta con un gran desarrollo del sector sindical y de la legislación laboral interna e internacional.

El Sindicalismo en El Salvador.

En El Salvador, en comparación con otros países, el movimiento sindical, presentó varios años de retraso en el reconocimiento de instituciones fundamentales del derecho laboral, para lo que fue necesario un proceso

histórico de lucha del proletariado que permitió el reconocimiento y legalización de las organizaciones sindicales.

“Las relaciones patrono-trabajadores se regulaban a través del contrato de arrendamiento de servicios y contrato de construcción de obras materiales, consignados en el Código Civil salvadoreño de 1860.”¹³ No es sino hasta el gobierno del doctor Manuel Enrique Araujo, el 11 de Mayo de 1911, que se promulgó la primera ley sobre accidentes de trabajo como producto de la poca experiencia en el manejo de nuevos instrumentos de trabajo y la poca motivación de los trabajadores por la baja remuneración de los empleos. Esta ley era defectuosa y presentaba muchos vacíos legales, debido a ello no tuvo mayor aplicación, la causa principal de ésta fue la recién arribada industrialización que, al igual que en Europa, causó insalubridad y grandes índices de accidentes de trabajo, debido a las malas condiciones en las que se encontraban los trabajadores, mal asalariados e inexpertos en el manejo de nuevos instrumentos de trabajo.

El 28 de Mayo de 1914, se decreto la Ley Sobre Aprendizaje de Oficios, Artes Mecánicas e Industriales, siendo en ese entonces el Presidente el Sr. Carlos Meléndez.

Durante los años comprendidos entre 1919 y 1921, comienzan a funcionar diversas empresas que ocupaban algunos trabajadores, lo cual generó que estallaran movimientos huelguísticos en algunos gremios

¹³ Solórzano Rojas, Gabriel Rafael, y Otros, Ob. Cit. Pág. 51.

(panificadores, sastres y zapateros), presentando estos últimos características de intervención de tres partes: obreros, patrono y Estado; estos gremios de artesanos y obreros, por medio de sus huelgas, dieron origen a la conformación de sindicatos de hecho y luchaban por legitimar el ejercicio de la libertad sindical. Las primeras organizaciones no estaban reguladas por leyes de ningún tipo, ni contaban con el reconocimiento del Estado, ni de los patronos.

Entre 1920 a 1923, El Salvador experimentó ciertos avances en las relaciones de capital, principalmente en el sector agropecuario, ya que éste se vio favorecido por las diversas innovaciones tecnológicas que presentó la Revolución Industrial; a pesar de ello, el sistema capitalista no presentó el mismo grado de superación a nivel mundial, entrando en crisis. Esto permitió la disminución de control del Estado sobre las organizaciones sindicales y laborales.

Un hecho trascendental para el desarrollo del movimiento sindical en el Salvador, fue la visita de algunos activistas mexicanos liderados por Jesús Flores Majón, quien era el principal exponente de la doctrina sindical entre los obreros mexicanos y cuyo objetivo principal consistía en asesorar a los trabajadores para impulsar la integración regional. Con esta visita se logró crear federaciones obreras en cada uno de los países del istmo centroamericano; en el caso de El Salvador, se creó la Federación Regional de Trabajadores de El Salvador (F.R.T.E.S.), con fecha 21 de Septiembre de 1924, conocida como “La Regional”, a la cual concurrieron diversos sindicatos entre ellos el de panificadores, de tejedores manuales, de carpinteros, de albañiles, barberos, entre otros. Luego, con los esfuerzos de otras

federaciones de países centroamericanos, es fundada la Confederación Obrera Centroamericana (C.O.C.A).

Se considera que el nacimiento pleno del movimiento sindical salvadoreño se desarrolló entre el año de 1923 a 1924, y la expresión máxima de ello fue la Federación Regional de Trabajadores de El Salvador, que jugó un papel fundamental en el desarrollo de los derechos laborales, organizando y dirigiendo sindicatos en los diversos departamentos del país y entre los años de 1924 a 1927, organizó a los vendedores ambulantes y a los inquilinos de la capital, fundó “La Universidad Popular” y luchó por la jornada de 8 horas de trabajo. Al final de la década de los años 20, la Regional contaba aproximadamente con 75 mil afiliados.

La Regional influyó para que durante el gobierno de Pío Romero Bosque (1927 – 1931) se decretaran leyes importantes para los trabajadores, como: “Ley de Protección a los Empleados del Comercio”, promulgada el 31 de mayo de 1927; la Ley del Registro de Agrupaciones Obreras y Gremiales; el Decreto de Creación de las Juntas de Conciliación, del 15 de junio de 1927; y el Reglamento de Horas de Trabajo de fecha 13 de junio de 1928”; esta última ley en su artículo primero enumeraba las labores para las cuales se establecían jornadas de 8 horas diarias.

La Regional celebró seis Congresos Sindicales, siendo el cuarto congreso el más importante de ellos, celebrado en 1928, en el que se hicieron acuerdos fundamentales como la lucha por el bienestar y mejoramiento de la clase trabajadora, jornada de 8 horas, jornada nocturna de 7 horas para

hombres y de 6 horas para mujeres, con doble remuneración el día de descanso semanal obligatorio. Estos acuerdos se dieron a conocer a todos los sindicatos del país para que se cumplieran y se llevara a la Asamblea Legislativa como proyecto de ley.

El Gobierno de esa época mostraba un nivel de tolerancia de los sindicatos que proliferaban; sin embargo, la clase dominante no mostraba esa misma tolerancia, ya que los sindicatos presionaban por mejores condiciones de trabajo para sus miembros, situación que contradecía los intereses económicos de la burguesía, por lo que a partir de 1928 comienza la adopción de medidas represivas contra dirigentes y miembros de sindicatos.

El primero de Marzo de 1931, llega al poder el Ingeniero Arturo Araujo y en diciembre de ese mismo año se da el golpe de estado por un grupo de militares y civiles autodenominado "Directorio", y es así como se derrocó al Presidente Arturo Araujo y asciende al poder el General Maximiliano Hernández Martínez. La crisis económica internacional reciente que afectó gravemente al capitalismo mundial, y en consecuencia la economía agro-exportadora, desencadenó una oleada de miseria para las masas obrero-campesinas, que en una desesperada situación se organizan en un levantamiento insurreccional, el 22 Enero de 1932, que dejó un saldo aproximado de 32,000 muertes.

Los trabajadores y las organizaciones sindicales participaron de forma destacada en el alzamiento, por lo que posteriormente el gobierno desató su fuerza represora, prohibiendo el derecho de reunión y asociación de

trabajadores, la libre expresión y la formación, existencia y/o pertenencia sindical. Derechos como la jornada de 8 horas, vacaciones, descanso semanal, entre otros, fueron suprimidos; se reforma la ley penal y la huelga es regulada como delito, permitiendo únicamente las sociedades mutuales y generando en ellas nuevos indicios de organizaciones sindicales.

Las sociedades mutualistas eran organizaciones formadas por patronos y obreros, quienes tenían como finalidad primordial la colaboración y ayuda mutua. Las sociedades mutuales no presentaban una herramienta para que los trabajadores obtuviesen mejoras en sus condiciones laborales, ya que éstas en su mayoría eran dirigidas por patronos quienes no permitían discutir cuestiones referentes a la mejora de las condiciones de trabajo; las sociedades mutualistas frustraron el movimiento sindical. No obstante, algunas de estas sociedades mutuales posteriormente se transformaron en sindicatos.

Posteriormente, el 8 de mayo de 1944, se da un levantamiento denominado “Huelga de Brazos Caídos”, que paralizó la industria, el comercio, los transportes, las actividades docentes y la administración pública; a pesar de que se logró que el general Martínez abandonara el poder, el aparato estatal no sufre ningún cambio, quedando los cargos públicos en manos de los mismos colaboradores de Martínez, ya que asume la presidencia el General Andrés Ignacio Meléndez, quien era uno de sus principales colaboradores. En ese mismo año, los tres poderes del Estado se reúnen en el “Salón Azul”, donde se acordó el decreto de los tres poderes, que posteriormente se transformó en una convocatoria para las Instituciones Estatales, las Fuerzas Armadas y la población en general, con el objeto de

juramentar el respeto y obediencia a la Constitución Política de 1886, lo que se llevó a cabo el 14 de Julio de 1944.

En ese mismo año se crea la “Unión Nacional de Trabajadores” (U.N.T.), con el fin de orientar a los trabajadores del campo y la ciudad; sin embargo, se tiene una visión histórica ambigua de las finalidades que perseguía la U.N.T, ya que agrupaba a los trabajadores para luchar por sus derechos y al mismo tiempo fungía como un partido político; con la U.N.T. el movimiento sindical apoyado por los sectores populares retoma fuerzas en el quehacer político y social del país, siendo ésta la razón por la que la Fuerza Armada, en acción conjunta con el clero y la oligarquía cafetalera organizan el golpe de Estado llevado a cabo la madrugada del 21 de Octubre de 1944, en la que se depuso al presidente provisional General Andrés Ignacio Menéndez, asumiendo la presidencia el Director General de la Policía y Coronel Osmín Aguirre y Salinas, quien se encargó de frustrar el renacimiento del movimiento sindical.

Los sindicatos, la U.N.T. y los partidos políticos democráticos fueron cancelados, quedando únicamente el partido oficial llamado “Partido Agrario”. La política gubernamental del presidente Aguirre y Salinas se caracterizó por instaurar nuevamente la represión masiva, la persecución y tortura en el diario vivir de la población.

El presidente Aguirre y Salinas precipita las elecciones, instaurándose en el poder el General Salvador Castaneda Castro, quien fue candidato único a la presidencia, presentándose graves anomalías en el proceso electoral, “en

el que el número de votos obtenidos en varios lugares, fue superior a la población electoral”¹⁴

En el año de 1945, se da una reconstrucción del movimiento sindical y estudiantil y se realizó una huelga ferrocarrilera que permitió que se generara la “Ley General de Conflictos Colectivos de Trabajo”, la cual reconoció la coalición y reguló la huelga; dicha ley fue promulgada el 12 de enero de 1946, constituyendo un triunfo para las asociaciones obreras; sin embargo, con la misma, el Estado pretendía evitar la sorpresa de los movimientos huelguistas, ya que ella determinaba una conciliación previa y arbitraje obligatorio en los conflictos de trabajo.

El artículo primero de la “Ley General de Conflictos Colectivos de Trabajo”, regulaba la huelga como: “la suspensión del trabajo acordada y ejecutada por un grupo de trabajadores al servicio de una empresa o patrono, con el objeto de alcanzar el mejoramiento de las condiciones de trabajo”; a pesar de ello, el Estado limita el ejercicio de la garantías laborales contenidas en dicha ley, creando la “Ley de Sanciones en casos de Infracciones a las Leyes, Fallos y Contratos de Trabajo”; resulta evidente que el objeto de creación de la ley en mención era continuar la represión a los dirigentes y miembros de sindicatos.

¹⁴ Larín, Arístides Augusto, “**Sindicalización de los Trabajadores del Campo**”, Tesis de Graduación, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador, San Salvador, 1967. Pág. 23.

El año de 1946, fue muy significativo, ya que se creó el Departamento Nacional del Trabajo por medio de una ley promulgada el 12 de Enero de ese año, atribuyéndole a esta institución la elaboración de la legislación laboral, el conocimiento de las disputas entre patronos y obreros y la promulgación de un Código de Trabajo; posteriormente es creado, por Decreto Legislativo del 14 de Octubre de 1946, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, que asumió las atribuciones que eran conferidas al Departamento Nacional del Trabajo. En los meses de Agosto y Septiembre de ese mismo año, se declaran en huelga los panificadores y trabajadores de las fábricas textiles “La Estrella” y “El León”, mismas que fueron declaradas ilegales por el Ministerio de Trabajo, que presentaba favoritismo a los patronos.

Otro de los eventos importantes suscitados en 1946, fue la creación del “Comité Coordinador”, el cual permitió el desarrollo del movimiento sindical y la defensa de sus intereses; el objetivo principal de este organismo fue la creación del “Comité Pro Confederación de Trabajadores”, integrado por la mayoría de las asociaciones obreras del país; también, en ese mismo año, funcionaba en el país la “Federación de Sociedades de Trabajadores Particulares” que incluía las Sociedad de Trabajadores de Empresas Eléctricas y la Unión de Trabajadores Ferrocarrileros. Estas asociaciones de trabajadores sufrieron gravemente la represión estatal, lo cual destruyó las organizaciones de trabajadores y culminó con la expulsión de los líderes sindicales.

Los sindicalistas que quedaron en el país, reorganizan el movimiento sindical en la clandestinidad, hasta acordar la formación del “Comité de Reorganización Obrero Sindical” (C.R.O.S.), el objetivo primordial de éste, era

la reorganización de las asociaciones obreras, para lo que implementó un mecanismo de concientización de los trabajadores para convencerlos de las injusticias que se generaban en contra de ellos al encontrarse divididos, todo esto se logró por medio de la formación de Comités Ejecutivos Provisionales implementados en diversos gremios. “El C.R.O.S., celebró dos convenciones clandestinas, habiendo sido la segunda a mediados de 1948, en la que se analizó la situación, se hizo un balance y se llegó a la conclusión de que era necesaria la creación de un movimiento sindical firmemente unido e ideológicamente conciente”.¹⁵ El C.R.O.S. permitió la reaparición de las organizaciones, principalmente aquellas que tenían estatutos y al amparo de las cuales resurgieron las demás.

“El 14 de Diciembre de 1948, fue derrocado el General Salvador Castaneda Castro”¹⁶ por un grupo de militares llamado “El Grupo de los Mayores”, el cual aprovecha el descontento popular, la corrupción y el desorden administrativo del régimen de Castaneda Castro y sus intenciones de diversificar la economía nacional tradicionalmente agro exportadora con rubros industriales; posteriormente, llega al poder el Coronel Oscar Osorio, quien gobernó desde el año de 1950 hasta 1956. El C.R.O.S. sale de la clandestinidad y comenzó la fundación de organizaciones obreras en todo el país y refuerza las ya existentes, defendiendo los interés económicos y sociales de la clase proletaria por medio de la iniciativa de creación de leyes democráticas y de un Código de Trabajo.

¹⁵ *Ibíd*em, Pág. 27.

¹⁶ Vásquez Cano, Vilma Yolanda y otros, *Ob. Cit.* Pág.28.

En 1949, se promulgó la “Ley de Contratación Individual de Trabajo en Empresas y Establecimientos Comerciales e Industriales”, con fecha primero de Junio; las organizaciones obreras estaban en contra de dicha ley y lo manifestaban por medio de protestas, mítines, huelgas y publicaciones; en varias empresas los trabajadores se negaron a firmar contratos individuales de trabajo, debido a que las condiciones de esa época hacían difícil el ejercicio de los derechos individuales; esta ley estaba enfocada a convencer a los trabajadores de que actuando individualmente obtendrían mejores condiciones de trabajo, sin necesidad de agruparse en sindicatos, todo esto con el fin de debilitar las organizaciones obreras.

En 1950, el Coronel Oscar Osorio permitió el sindicalismo; sin embargo, al mismo tiempo inició una política de represión encarcelando y expulsando del país a los dirigentes sindicales bajo el calificativo de comunistas; para lo cual se promulgó la Ley de la Defensa del Orden Democrático y Constitucional. El 9 de Agosto de ese mismo año, por primera vez, se plasman los principios jurídicos laborales que garantizarían el ejercicio formal del derecho de sindicalización por medio de la emisión de una Ley de Sindicatos y otra Ley de Contratación Colectiva, lo que permitió la legalización de los sindicatos de gremio y de empresa; dejando de lado los de industria y las federaciones y confederaciones por considerar que el sector obrero, bastante organizado representaba en ese entonces una grave amenaza para los intereses de la clase dominante.

La Ley de Sindicatos y la de Contratación Colectiva se encontraban sin fundamento constitucional y es debido a la intervención del C.R.O.S. que estos derechos se regulan constitucionalmente; en ese mismo año es creado

el Comité Pro-Defensa De Los Derechos Laborales y se promulga una nueva Constitución, la cual incluye en su título IX, capítulo II, una sección llamada “Trabajo y Seguridad Social”, plasmándose por vez primera como principios constitucionales el derecho a formar sindicatos, igualdad de salarios para igual trabajo, salario mínimo, aguinaldo, semana laboral de 44 horas, el pago de horas extra, descanso semanal remunerado, vacaciones anuales pagadas, consideraciones especiales para las mujeres en estado de embarazo, indemnización por despido injustificado y accidentes de trabajo, seguro social, prestaciones por maternidad, protección para los trabajadores a domicilio, domésticos y agrícolas, contratos y convenciones colectivos de trabajo, contrato de aprendizaje, huelga y jurisdicción especial de trabajo, entre otros. En ese mismo año, del 8 al 12 de Octubre, se celebró la “II Convención Obrera Nacional”, a la que asistieron delegados de todas las organizaciones obreras del país, incluyendo también a representantes de Honduras y Guatemala.

En el año de 1951, es promulgada una nueva “Ley de Sindicatos”, que permitió la legalización de los sindicatos de industria; sin embargo, no fue posible una consolidación de todos los trabajadores de la industria, debido a que en la redacción de esta ley se hacía una distinción entre las diferentes empresas que componían el ramo de la industria, lo que conllevó a la división de algunas organizaciones obreras consolidadas en diversos sindicatos y a finales del mismo se emitió la “Ley de Jornadas de Trabajo y Descanso Semanal”, contándose con la participación de miembros del Comité Pro Defensa de los Derechos Laborales” para su elaboración. También fue promulgado el “Reglamento para la Aplicación de la Ley de Horas de Trabajo y Descanso Semanal en Industrias Agrícolas de Temporada”, el cual fue emitido por el Poder Ejecutivo, siendo inconstitucional por no haber sido

emitido por la Asamblea Legislativa. Además se dictaron la “Ley de Asuetos” y la “Ley de Aguinaldos”. Con la represión estatal se disolvió el C.R.O.S., expulsando a los principales dirigentes sindicales con el objeto de generar un control por parte del Estado de las organizaciones obreras.

“El 3 de Diciembre de 1953, se decreta la Ley del Seguro Social estableciendo el seguro obligatorio y como institución de derecho público, para cubrir riesgos por enfermedad, accidentes, maternidad, invalidez, vejez, muerte y cesantía involuntaria”¹⁷; en mayo de 1954, se dictó el Reglamento de Aplicación del Régimen del Seguro Social.

A finales de 1956, siendo presidente el Coronel José María Lemus, comienzan los preparativos para la realización del “Primer Congreso Sindical Nacional”, el cual fue celebrado el 17 de Marzo de 1957 y al cual fueron invitadas todas las organizaciones obreras del país. En este congreso se acordaron los nuevos lineamientos de la acción sindical, consistiendo éstos en la defensa de los intereses económicos sociales y políticos de los trabajadores, la promulgación de un Código de Trabajo, nueva legislación laboral y reformas a la existente, libertad sindical urbana y rural y la independencia del movimiento sindical y su unificación. Siempre en el año de 1957, se funda la Confederación General de Trabajadores Salvadoreños (C.G.T.S).

¹⁷ Larín, Arístides Augusto, Ob. Cit. Pág. 34.

El gobierno de José María Lemus se vio altamente abatido por la caída de los precios del café a nivel mundial, entrando el país en recesión económica debido a que en su mayor parte la economía nacional dependía de la exportación del producto agrícola en mención. En lo que respecta al orden social y político, se vio afectado por las repercusiones generadas por la revolución cubana, por lo que se vio obligado a derogar la Ley de Defensa del Orden Democrático y Constitucional. En lo concerniente a la organización sindical, el gobierno implementó una estrategia divisionista que calificó a las organizaciones obreras como a favor y en contra al orden gubernamental. La oleada de represión desencadenada en contra de las agrupaciones obreras estudiantiles, culmina con el golpe de Estado realizado el 26 de Octubre de 1960 y con éste fue derrocado el presidente Lemus, instaurándose en el poder la “Junta de Gobierno” y el 22 de Diciembre de ese mismo año se dictan las siguientes leyes laborales: “Ley Orgánica de Tribunales Especiales de Trabajo” y “Ley Procesal de Trabajo”.

El 25 de Enero de 1961, después de otro golpe de Estado, asume el poder el “Directorio Cívico Militar”, el cual en mandato emitió los siguientes decretos: “Ley de descanso semanal para los Trabajadores del Campo”, “Ley de Protección del Salario”, “Estatuto Protector de los Trabajadores del Campo” y “Ley Transitoria de Fijación de Salario Mínimos para Empleados del Comercio”, las cuales no fueron beneficiosas en su aplicación a la realidad de esa época.

En el año de 1962, llega al país el Instituto Americano del Desarrollo del Sindicalismo Libre (IADSL), con el objeto de lograr una formación sindical

con tendencias políticas centristas y pro norteamericanas, intentando con esto la división del movimiento sindical de izquierda.

Los años comprendidos entre 1962 y 1967, en el mandato de Julio Adalberto Rivera, bajo el escudo del Partido de Conciliación Nacional (PCN), fueron vividos bajo un clima creciente de actividad política y sindical, surgiendo organizaciones que influyeron en el quehacer político del país como la Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños (ANDES 21 de Junio) y la Unión Nacional de Obreros Católicos (UNOC); en una sola reunión de la Asamblea Constituyente se da la promulgación de la Constitución de 1962, en la cual se reconoció el derecho de sindicalización a los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas y semi.-autónomas.

Por mandato constitucional, el 22 de Enero de 1963, es promulgado el primer Código de Trabajo, incluyendo en éste el desarrollo del Derecho de Sindicalización y es en éste en el cual se reconocen por primera vez las Federaciones y Confederaciones de Trabajadores; sin embargo, quedan excluidos de la legislación los trabajadores agrícolas y domésticos, quedando sujetos a los parámetros constitucionales para el ejercicio del derecho de sindicalización.

El 2 de Octubre de 1965, se constituye legalmente la “Federación Unitaria Sindical de El Salvador” (F.U.S.S.), por medio del “Comité Unitario Sindical Salvadoreño” (C.U.S.S.), cuya labor principal fue la unidad entre las confederaciones de trabajadores y los sindicatos neutralistas, con el objeto de crear la Central Única de Trabajadores. También entre el 23 y 25 de Abril de

1965, se celebró el II Congreso Sindical Nacional, en el cual se acordó la celebración del Primero de Mayo, llevándose a cabo por primera vez, en ese mismo año, reformas al Código de Trabajo, que fueron impulsadas por cada una de las organizaciones.

El gobierno de Fidel Sánchez Hernández (1967 – 1972) se vio revestido de un notable incremento en la actividad política de masas y se caracterizó principalmente por tomas de fábricas y huelgas progresivas, además del surgimiento de la Federación Cristiana de Campesinos Salvadoreños (F.E.C.C.A.S.), que fue resultado del primer congreso campesino celebrado en Junio de 1965.

En 1967, se crea la Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños (ANDES 21 de Junio), como resultado de la falta de prestaciones para el sector docente de El Salvador; posteriormente, en Agosto de 1968, fue celebrado el segundo congreso campesino con el objetivo de exigir la libre sindicalización de los trabajadores agrícolas. Un hecho histórico que dejó marcada la realidad salvadoreña fue la guerra entre el Salvador y Honduras, ocurrida en 1969, ocasionando con ésta la ruptura del Mercado Común centroamericano (MCCA), afectando de forma inmediata las exportaciones de productos manufacturados y semi facturados salvadoreños, coincidiendo con una crisis del capitalismo mundial, que junto al crecimiento de la oposición política, el desarrollo de los sindicatos, los movimientos estudiantiles y de otros gremios, generó una mayor movilización sindical.

Como producto de lo anteriormente mencionado, el movimiento sindical se ve claramente influenciado por la ideología revolucionaria político-militar, ocasionando que la lucha del movimiento sindical tomara un giro político y no sólo económico; para lo cual, el gobierno implementó una estrategia divisionista del movimiento obrero, con el objetivo de minar el sector sindical de izquierda, todo ello con la ayuda del Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre (IADSL). Este instituto promovió la creación de la Unión Comunal Salvadoreña (UCS), que resultaba ser una alternativa pro gobiernista a las acciones de FECCAS y UTC; sin embargo, las condiciones sociales y políticas hicieron que los miembros de la UCS se incorporaran a las manifestaciones populares en contra del régimen. El año de 1973, el Coronel Arturo Armando Molina, exige al IADSL abandonar el país, permaneciendo en el exilio entre los años de 1973 y 1979; a pesar de ello, no deja de influir en los sindicatos obreros y campesinos.

“Los principales instrumentos de la nueva política económica, puesta en marcha dentro de un nuevo modelo de acumulación de capital, fueron fundamentalmente: proceso de diversificación de la producción agropecuaria, fomento de la agroindustria y creación de zonas francas, etc. De esta manera, es insertada la economía salvadoreña dentro de la nueva división internacional del trabajo, bajo la dirección y hegemonía de empresas transnacionales”¹⁸, afectando directamente a los trabajadores por la explotación generada por estas empresas.

¹⁸ Coto Escobar, Cesar Geovanni y otros, **“La libertad sindical y negociación de las condiciones de trabajo en la administración pública salvadoreña en relación a los convenios de la OIT”**, Tesis de graduación, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), San Salvador 1994. Pág.58.

“A partir de 1970, predomina un Estado fascistoide, sui generis, originado en el propósito declarado de las Fuerzas Armadas de establecer un “nuevo orden”, en un intento creciente por militarizar la sociedad civil. Con represión de la clase obrera y predominio de la burguesía terrateniente. (Ya en 1970 la burguesía se ha diversificado al sector financiero, servicios, industrias)”.¹⁹

En este período se da una crisis orgánica e ideológica en el interior del movimiento sindical; posteriormente a esto, el movimiento sindical se recupera incrementándose los conflictos colectivos de trabajo y las huelgas de trabajadores. Para el año de 1971, la población sindicalizada en El Salvador, presentaba índices menores comparada con otros países, contando únicamente con un aproximado del 4 % de trabajadores organizados, esto se debía a la prohibición de la sindicalización campesina implementada por el gobierno de esa época.

En el año de 1972, llega al poder el Coronel Arturo Armando Molina, como producto de un fraude electoral, ocasionando inconformidad y descontento en la población, situación que fue rápidamente controlada por el Estado, generando una nueva ola de represión en contra de los sectores populares. El presidente Molina hizo una serie de promesas referentes a transformaciones sociales, dentro de ellas la idea de una transformación agraria, la que nunca fue llevada a cabo y por el contrario se acentuaron las

¹⁹ Sepúlveda Malbrán, Juan Manuel y Frías Fernández, Patricio, Ob. Cit. Pág. 79.

condiciones de explotación del sector obrero en el campo y la ciudad. En este mismo año es promulgado el segundo Código de Trabajo, el cual se encuentra vigente hasta la fecha. La represión del gobierno del Coronel Molina permitió el surgimiento de las primeras organizaciones revolucionarias lo que permitió que el gobierno adoptara la denominada “Doctrina de Seguridad Nacional”, que ayudó a contrarrestar el impulso de las nuevas organizaciones.

La política gubernamental fue enfocada en dos direcciones: una a la represión de las organizaciones políticas y sindicales obreras, urbanas y rurales, y la otra se basaba en el control de las organizaciones laborales, industriales y rurales, a través de las centrales obreras bajo su control, como la Confederación General de Sindicatos (CGS) y fortaleciendo la UCS, permitiendo que ésta se integre a un organismo paramilitar llamado (ORDEN).

Entre los años de 1974 y 1977, fueron generadas quince huelgas en las que tuvieron participación un gran número de trabajadores; no todas ellas tuvieron éxito, sólo ocho de éstas lograron cumplir los objetivos planteados, las siete restantes fueron reprimidas por el Estado.

De la CGS se desintegra la Federación de Sindicatos de la Industria de la Construcción, Similares y Transporte (FESINCONSTRANS) y la Federación Nacional Sindical de Trabajadores Salvadoreños (FENASTRAS), la cual para 1975, era la federación más importante al margen de la acción gubernamental.

La primera de las huelgas más importantes ocurridas en esta época fue llevada a cabo el 7 de Enero de 1976, por el Sindicato de la Industria Portuaria de El Salvador (SIPES), la cual fue brutalmente reprimida por el Estado; la segunda huelga significativa se llevó a cabo el 25 de Agosto de 1977, por el Sindicato de Trabajadores de Empresa Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (STECCEL), durando 5 días y que culminó con un triunfo para los trabajadores.

El resurgimiento de los movimientos sindicales fueron ocasionados por la consolidación de las organizaciones revolucionarias que permitieron originar nuevas formas de lucha sindical por medio del Comité Inter sindical y el Consejo Sindical de Obreros (COSDO), cuyo propósito era la construcción de un sindicalismo revolucionario, jugando el papel más importante los trabajadores del campo, uniéndose a ellos nuevas organizaciones sociales y políticas como la Unión de Pobladores de Tugurios (UPT); también, la iglesia católica se ve involucrada en las actividades de concientización y organización de los trabajadores del campo, que pasan a ser la base fundamental de la guerra popular revolucionaria.

La finalización del período presidencial de Coronel Arturo Armando Molina fue en el año de 1977, dando paso al poder al General Carlos Humberto Romero, candidato presidencial del Partido de Conciliación Nacional (PCN), quien al igual que Molina, llega al poder por medio de fraude electoral. El gobierno de Romero, continuó con la represión a los movimientos sindicales y de masas, utilizando para ello los cuerpos de seguridad estatales, las organizaciones paramilitares y los "Escuadrones de la Muerte". Durante el primer trimestre de 1979, se dieron 30 huelgas, siendo la más importante la

llevada a cabo por STECEL, quienes para lograr sus objetivos suspendieron el servicio de energía eléctrica por 24 horas en todo el país, culminando todo ello con la satisfacción de sus demandas.

El presidente Romero fue derrocado por la llamada “Juventud Militar”, a través de un golpe de Estado, llevado a cabo el 15 de Octubre de 1979, como consecuencia de la crisis económica, la corrupción en la administración pública y de justicia, y las violaciones sistemáticas de los derechos humanos de la población, desacreditando al gobierno ante la comunidad internacional. Las federaciones sindicales (FENASTRAS, FSR y FUSS), se vieron aplacadas por medios coactivos del Estado después de pronunciarse en contra de los protagonistas del golpe militar. Dos meses después fue creada una segunda Junta de Gobierno por el Partido Demócrata Cristiano en conjunto con la Fuerza Armada, la cual asume el poder.

El 22 de Enero de 1980, se llevó a cabo una manifestación de movimientos populares, cuya motivación principal consistía en la inconformidad con la represión estatal, desmejoramiento de los servicios de salud, educación y vivienda, y el alto índice de inflación. Los trabajadores del sector privado se mantenían en constante movilización, a diferencia de los trabajadores del Estado quienes se encontraban pasivos ante la situación, a excepción del sector docente, que con ANDES 21 de Junio, se pronunciaban en contra de las injusticias del régimen; a pesar de ello los empleados públicos se encontraban organizados en la Asociación General de Empleados Públicos y Municipales (AGEPYM).

A principios de 1980, este sector laboral comienza a organizarse en la mayoría de las dependencias del gobierno central, municipios e Instituciones Oficiales Autónomas, al grado de crear la Federación Única Sindical de Empleados Públicos y Municipales (FUSEPM); también, en 1980, se funda la Federación Sindical Revolucionaria (FSR), “En este período también sobresale la primera gran huelga general de Junio, que paraliza prácticamente por tres días casi la totalidad de la vida económica, social e institucional del país. En sus resultados fue decisiva la participación de la clase obrera y de los empleados públicos; la segunda gran huelga general de Agosto, cuyos efectos económicos, sociales y políticos no fueron los esperados y resultaron muy inferiores a los de la primera”.²⁰ En esta segunda huelga general no existió participación masiva de la clase trabajadora, debido a ello no se obtuvieron los objetivos planteados; dentro de la misma, se realizó una nueva suspensión del servicio de energía eléctrica a nivel nacional por parte de los trabajadores del STECEL, acción que desembocó en la disolución del sindicato y la detención y encarcelamiento de sus dirigentes.

Debido al incremento de la actividad por parte de los empleados del sector público, en muchas de las Instituciones Gubernamentales, se anularon las asociaciones, fue desintegrada la Asociación de Empleados del Poder Judicial (ASEPOJ) en su totalidad, debido a que la mayoría de sus dirigentes fueron exiliados y desaparecidos; de igual forma el Sindicato de Trabajadores Universitarios Salvadoreños (SITUS), desapareció por la intervención militar a la Universidad de El Salvador ocurrida el 26 de Junio de 1980; a pesar de ello, los trabajadores universitarios continuaron organizados por medio del Comité

²⁰ Trujillo Bolio, Mario, “**Organización y Luchas del Movimiento Obrero Latinoamericano (1978-1987)**”, siglo veintiuno editores, s.a. de c.v., primera edición, México D.F. 1988, Pág. 175.

Coordinador de Trabajadores Universitarios (CCTU), el cual posteriormente se convirtió en la Asociación de Trabajadores de la Universidad de El Salvador (ASTUES), el 10 de Septiembre de 1988.

El 10 de Enero de 1981, el movimiento insurgente lanza una ofensiva general, con la cual se da inicio a la guerra civil de El Salvador, motivada en la inconformidad por la mala distribución de la tierra que beneficiaba a las clases dominantes, siendo ésta desproporcional para la mayoría de la población, la ofensiva surgió como respuesta a la oleada de represión del régimen, la que había iniciado en agosto del año anterior; misma que fue agudizándose después de la ofensiva por medio de diversas formas: despidos masivos de trabajadores, persecución, captura, tortura, detención arbitraria, enjuiciamiento, desaparición y asesinatos de bases y dirigencias sindicales, guerra psicológica a través de los medios de comunicación, ilegalización de huelgas que se convirtieron en delitos políticos, disolución de sindicatos y destrucción de locales sindicales y gremiales.

En Diciembre de 1982, convergen el Comité de Unidad Sindical (CUS), el Comité de Sindicatos Independiente (CSI) y la Unión Popular Democrática (UPD); luego en 1983, se llevó a cabo clandestinamente el Tercer Congreso Nacional Ordinario de la Federación Sindical Revolucionaria (FSR), que tuvo como propósito llevar a cabo su plataforma reivindicativa. “La plataforma reivindicativa contenía puntos como el incremento de salarios, la obtención de mejoras en el campo de vivienda, salud, educación; así como exigencias políticas entre ellas: la derogación de decretos como el 296, que prohibía la organización de los trabajadores estatales, la libertad de los dirigentes

sindicales detenidos y lo que es más importante, el impulsar el dialogo por la paz en el país”.²¹

Por empeorar las condiciones de los trabajadores, el 29 de Agosto del mismo año, estalla una huelga de trabajadores del Instituto de Vivienda Urbana (IVU), los principales objetivos de esta huelga consistían en la restitución de 107 trabajadores despedidos y un incremento salarial del 25%; la acción huelguística de los trabajadores del IVU se vio respaldada por sindicatos de otras instituciones como los del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), quienes suspendían progresivamente sus labores diarias. Posteriormente, en ese mismo año, es promulgada la Constitución vigente. En materia de libertad sindical, ésta contiene los mismos parámetros que la de 1962, e incluye expresamente a los trabajadores del campo como sujetos del derecho de sindicación.

La represión gubernamental, en el año de 1983, se ve modificada y se vuelve masiva y sistematizada en el campo y no así en las ciudades, en las que las acciones represivas del Estado se dirigían principalmente en contra de los dirigentes estudiantiles, sindicales o gremiales. El movimiento campesino se vio estancado a raíz de las elecciones de 1984, en las que asume la presidencia el ingeniero José Napoleón Duarte, candidato del Partido Demócrata Cristiano, quien hizo promesas electorales que en la realidad no fueron llevadas a cabo; es por ello que fue necesario iniciar un período de luchas masivas para impulsar una confrontación con el gobierno y las fuerzas

²¹ Aguilar Pocasangre, Margarita Soledad y otros, “**La Sindicalización Campesina**”, Tesis de Graduación, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Centroamericana José Simeón Canas (UCA), San Salvador, 1990, Pág.71.

armadas, al demostrarse la impotencia del gobierno para superar la crisis económica y la guerra civil.

Una característica fundamental del movimiento sindical en los años ochenta fue que las luchas reivindicativas de los trabajadores se llevaban a cabo por medio de asociaciones gremiales, debido a la prohibición de los sindicatos en el sector público y a la grave represión en contra de los sindicatos de trabajadores de Instituciones Oficiales Autónomas, quienes haciendo uso de su derecho de asociación general consagrado en el Art. 7 de la Constitución, encontraron en éstas una forma de ejercitar su derechos laborales; sin embargo, estas asociaciones tenían una finalidad sindical por lo que se considera que constituían verdaderos sindicatos de hecho. En 1984, los empleados públicos constituyen el Consejo Coordinador de Trabajadores Estatales y Municipales (CCTEM) que fue considerado como sustituto de la Federación Única Sindical de Empleados Públicos y Municipales (FUSEPM), la cual incluía empleados de ANTEL, INPEP, ANDA, al Ministerio de Educación y algunas Instituciones Oficiales Autónomas; el CCTEM contaba con trabajadores organizados de algunas alcaldías municipales.

Aproximadamente en marzo de ese mismo año, se generan dos huelgas, la primera llevada a cabo por el Sindicato de Trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (STISSS), yéndose a la suspensión de labores también trabajadores del Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA), trabajadores de la Banca, trabajadores de la Administración nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) y maestros organizados en la Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños (ANDES 21 de junio). La segunda huelga se llevó a cabo por el Sindicato de Empresa de Trabajadores

de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SETA), y en ésta los sindicatos y gremiales del Movimiento Unitario Sindical y Gremial de El Salvador (MUSYGES), realizan una suspensión de labores diaria de dos horas, afectando aproximadamente a veinte empresas, involucrándose más de 30,000 trabajadores.

En el mes de abril de ese mismo año, los Trabajadores del Ministerio de Obras Públicas y del Ministerio de Agricultura y Ganadería, organizan suspensiones de labores con la participación de 20,000 y 13,000 empleados respectivamente, todos ellos pertenecientes a la Central de Trabajadores Salvadoreños (CTS); también se dieron una serie de huelgas por parte de los trabajadores de la Alcaldía Municipal de Santa Ana, el Instituto Salvadoreño de Turismo (ISTU), de la Lotería Nacional de Beneficencia y del transporte urbano; todos ellos realizados sin respaldo de las leyes laborales y en contra de las mismas, desafiando el estado de sitio impuesto por el gobierno desde Marzo de 1980.

El primero de Mayo de 1984, después de 4 años de haber permanecido suspendida la marcha del día del trabajo, los trabajadores se aglutinan movilizándose aproximadamente 3,000 personas; en ese mismo mes se dan las huelgas de los trabajadores del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), del Ministerio de Hacienda, de Correos y de la Fábrica de Cemento de El Salvador (CESSA).

La consolidación y resurgimiento del movimiento sindical principalmente se ve reflejada en 1985, año en que los sindicatos y gremios

de trabajadores muestran gran resistencia y solidaridad ante los intentos gubernamentales por desarticular el movimiento sindical y de masas. El 24 de Noviembre de ese mismo año, el presidente Duarte, exige públicamente a los trabajadores la no implementación de huelgas, amenazándolos con aplicar la ley y ofrece un incremento de salario y aguinaldo si cumplían con su exigencia; esta medida generó resultados positivos para los trabajadores, concediéndoles 21 de los 49 puntos exigidos en sus demandas; sin embargo, algunas de las instituciones como el caso de ANTEL fueron militarizadas.

“Como indicadores del grado de actividad reivindicativa en El Salvador, sólo para 1985 se encuentran los siguientes datos: 69 concentraciones frente a edificios públicos, mítines, congresos y jornadas, las cuales movilizaron a 240,000 personas, sin incluir el número de asistentes al XVII Congreso de FENASTRAS, al Foro Obrero-Campesino y a las Jornadas por la Paz organizadas en la Universidad de El Salvador; el número de trabajadores movilizados en paros o huelgas ascendieron a 422,871; correspondiendo 403,957 al sector público y 18,914 al sector privado; 160 huelgas y paros efectivos, 104 en el sector público y 56 en el privado; 37 manifestaciones o marchas sólo en el primer semestre del año considerado, en las cuales se movilizaron 152,250 trabajadores; 80 huelgas, 51 en el sector público y 29 en el privado, en el mismo lapso, en los cuales participaron 399,502 trabajadores, 7,942 del sector privado y 392,300 del público; los días no trabajados debido a paros laborales durante el mismo año: 293 en el sector privado y 306 en el sector publico.”²²

²² Trujillo, Bolio, Mario, Ob.Cit. Pág. 186.

En 1986, reingresa al país el Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre (IADSL), aliándose con el gobierno Demócrata Cristiano con una estrategia que pretendió dividir al movimiento obrero, por medio de la creación de sindicatos paralelos a los que presentaban tendencias ideológicas de izquierda. El IADSL fue el encargado de promover la Unidad Popular Democrática (UPD), con el afán de crear un centro democrático, en apoyo al esfuerzo norteamericano. La UPD, “no estuvo dispuesta a sacrificar a su base social en beneficio del proyecto norteamericano”²³, la cual se componía de la mayor parte de fuerzas democráticas que apoyaban al régimen, por lo que el IADSL en varias oportunidades intentó destruir el organismo sindical que había creado, manipulando el movimiento sindical, acción que contradecía la democracia promulgada por el Instituto.

El IADSL en conjunto con el Gobierno, fue el encargado de propiciar la creación de la Unidad Nacional Obrera Campesina (UNOC), con fecha de 9 de Marzo; ésta fue organizada en el marco de la Confederación General de Trabajadores (CGT), por el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y la Central de Trabajadores Democráticos (CTD). 1986, fue el año en que se constituyó la Unidad Nacional de Trabajadores Salvadoreños (UNTS), ésta nació como iniciativa de AGEMHA, ASTTEL y la CCTEM, como resultado de la Asamblea por la sobrevivencia de los trabajadores, realizada el 9 de Febrero de 1986, reuniéndose los representantes de aproximadamente 100 mil trabajadores. La UNTS demostró una clara oposición al gobierno, por lo que fue víctima de ataques directos en contra de sus integrantes por parte de los cuerpos de seguridad gubernamentales, aunado acusaciones y campañas de desprestigio que los estigmatizaban como aliado a los grupos beligerantes

²³ Aguilar Pocasangre, Margarita Soledad y otros, Ob. Cit. Pág.- 75

integrantes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN); lo mismo sucedía con los demás grupos que mostraban desacuerdo con las políticas gubernamentales.

El 4 de Abril de ese año, fue efectuado en San Salvador el Foro Nacional por la Supervivencia y la Paz del Pueblo Salvadoreño, el cual fue convocado por la UNTS y la Federación Nacional de la Pequeña Empresa (FENAPES), participando en él más de 600 delegados; entre los principales acuerdos discutidos en este Foro se encontraba la celebración de un Referéndum cuyo propósito era el conocimiento de la voluntad popular sobre el dialogo por la paz y la derogación de medidas de estabilización y reactivación de la economía implementadas por el gobierno y que afectaban a la clase trabajadora; posteriormente, el 14 de Abril, fue desarrollado durante 4 horas el primer paro nacional convocado por la UNTS, como apoyo a las demandas aprobadas en el foro, cumpliéndose aproximadamente en un 70%. El primero de Mayo de ese año, se realizó una celebración con motivo del Día Internacional de los Trabajadores, culminando con una manifestación organizada por la UNTS, concurriendo a ésta un aproximado de 100 mil personas que exigían el cumplimiento de las demandas planteadas en el Foro.

En 1988, el arzobispado de san salvador, hace una convocatoria a las organizaciones laborales y políticas para integrar el Comité Permanente por el Debate Nacional (CPDN), el que consistió en una especie de Foro para la discusión de las causales que motivaron la crisis sociopolítica y económica en la que se encontraba el país y que había sido propiciada por la guerra, proponiendo solución al conflicto por medio del dialogo y negociación entre las partes y otros mecanismos para ponerle fin al conflicto armado. Un año más

tarde, en el mes de Marzo, se celebran las elecciones presidenciales y es por medio de éstas que el primero de Junio de 1989, llega a la presidencia Félix Alfredo Cristiani Burkard, quien era candidato del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), representando la primacía de los interés de la clase dominante; posteriormente, el FMLN lanzó su segunda ofensiva militar denominada “Hasta el Tope”, en la cual participaron diversos sectores incluida la población civil.

En el año de 1990, la dirigencia de la antigua UNOC, a pesar de las diferencias ideológicas, toma la iniciativa de coordinación con otras organizaciones de trabajadores, para la constitución de la Intergremial (IG). La Intergremial llegó a formar parte protagónica para la concertación en el país, al grado que el FMLN, la consultó en la fase final del proceso de negociación que pondría fin al conflicto armado en El Salvador; posteriormente, debido a problemas directivos y de operativización, la IG, es inmovilizada hasta la creación del Foro de Concertación Económica y Social (FOCES). Durante un año, la Intergremial pretendió la reunión entre gobierno y empleadores para lograr la concertación de las condiciones del sector obrero; a pesar de ello, no se logró evitar que las fuerzas sociales y políticas involucraran, en la integración del foro, a sus aliados en los sindicatos.

El 16 de Enero de 1992, se firman los acuerdos de paz en Chapultepec, México, poniendo fin con este acontecimiento a 12 años de conflicto armado en El Salvador; Oscar Martínez Peñate en su obra: “El Salvador, Democracia y autoritarismo” determina el rol de los acuerdos de paz en la instauración de la democracia política.

Los acuerdos de paz propusieron crear instituciones que contribuirían a entrar en un proceso de democratización, y a tomar medidas tendentes a disminuir y, en ciertos casos, a tratar de eliminar los valladares que impedían la pacificación en El Salvador.

En los acuerdos se adoptaron disposiciones, entre las cuales se mencionarán sólo unos pocos extractos, debido a lo voluminoso del documento, para formar una idea de lo que pretendieron:

Capítulo I Fuerza Armada.

1. Principios doctrinarios de la Fuerza Armada.
 - B. Es una institución permanente al servicio de la nación; es obediente, profesional, apolítica y no deliberante.
 - C. Debe respeto al orden político determinado por la voluntad soberana del pueblo y a todo cambio político o social que dicha voluntad genere, de conformidad con procedimientos democráticos que se adecuan a la Constitución.
 - D. Como institución del Estado, la Fuerza Armada tiene un carácter instrumental, no decisorio en el campo político.
2. Sistema educativo de la Fuerza Armada

La formación profesional de los miembros de la Fuerza Armada pondrá énfasis en la preeminencia de la dignidad humana y de los valores democráticos, en el respeto a los derechos humanos y en la subordinación de la institución a las autoridades constitucionales.

3. Depuración.

En base a la evaluación de todos sus miembros por una comisión *ad hoc*.

4. Reducción.

5. Superación de la impunidad.

6. Cuerpos de seguridad pública.

El resguardo de la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural, quedarán a cargo de la Policía Nacional Civil, la cual estará bajo la dirección de autoridades civiles.

La policía Nacional Civil y la Fuerza Armada serán independientes y estarán adscritas a ministerios diferentes.

7. Servicios de inteligencia.

La Dirección Nacional de Inteligencia será suprimida y los servicios de inteligencia de Estado serán confinados a una nueva entidad que se denominará Organismo de Inteligencia de Estado, subordinado al poder civil, bajo la autoridad directa del Presidente de la República.

8. Batallones de infantería de reacción inmediata.

Podrá procederse a su disolución y a la reubicación o baja de personal actualmente adscrito a los mismos.

Capítulo III Sistema Judicial

1. Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ).

El Consejo Nacional de la Judicatura estará integrado de manera que se asegure su independencia de los órganos del Estado y de los partidos políticos, así como la integración al mismo, hasta donde sea posible, no sólo jueces, sino también de los sectores de la sociedad que no estén directamente conectados con la administración de justicia.

Capítulo V Tema económico social.

Foro para la Concertación Económico Social.

Se creará el Foro, con la participación igualitaria de los sectores gubernamental, laboral y empresarial, con el objeto de lograr un conjunto de amplios acuerdos tendentes al desarrollo económico y social.

2. Problema agrario.

Sobre las tierras que exceden el límite constitucional de 245 hectáreas: El gobierno de El Salvador asegurará la transferencia de las tierras rústicas con vocación agrícola que aún no hayan sido transferidas.

10. Plan de reconstrucción nacional.

El plan tiene como objetivos principales el desarrollo integral de las zonas afectadas por el conflicto, la atención de las necesidades más inmediatas de la población más afectada por el conflicto y de los ex

combatientes de ambas partes y la reconstrucción de la infraestructura dañada.

Capítulo VI Participación política del FMLN.

1. Adopción de las medidas legislativas o de otro carácter que fuere necesario para garantizar a los ex combatientes del FMLN e pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, en orden a su reincorporación, dentro de un marco de plena legalidad, a la vida civil, política e institucional del país.

La firma de los Acuerdos de Paz permitió la creación de algunas instituciones fundamentales para el desarrollo democrático del país y la consecución de la paz, tales instituciones fueron: La Procuraduría para la Defensa de los Derecho Humanos, La Comisión para la Consolidación de la Paz (COPAZ), El Foro Para la Concertación Económico y Social, La Policía Nacional Civil (PNC), la Secretaría de Reconstrucción Nacional, El Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) y la Academia nacional de Seguridad Pública.

Dentro del período en que se firmaron los Acuerdos de Paz, el movimiento sindical tuvo cierta participación, reflejada en el Foro Para la Concertación Económica y Social (FOCES), el cual estaba integrado por representantes del gobierno, de la empresa privada y trabajadores y fue inaugurado oficialmente el 11 de Mayo de 1992, contando con la presencia y participación de varios dirigentes sindicales. En septiembre de 1992, es propuesta por varios sectores de trabajadores la Agenda Laboral Prioritaria, la cual pretendía la discusión de los problemas urgentes y coyunturales para

facilitar una negociación a largo plazo. El sector privado y el gobierno hacen una propuesta de creación, de un anteproyecto para un nuevo Código de Trabajo; los sindicatos pertenecientes al FOCES, exigieron la ratificación de los convenios de la OIT, principalmente los referentes a libertad sindical y negociación colectiva; el FOCES jugó un papel muy importante, ya que agilizó el proceso de ratificación de un conjunto importante de convenios de la OIT.

Al reformarse el Código de Trabajo en 1994, se crea el Consejo Superior del Trabajo, pretendiendo la sustitución del FOCES, dándose con ello una derrota notoria para el movimiento laboral, la cual algunos autores consideran como permitida por los trabajadores. El Consejo Superior del Trabajo (CST) constituyó un organismo consultivo, para el abordaje de los problemas laborales, dejando fuera los demás aspectos socioeconómicos, denotando falta de voluntad política del gobierno y de la empresa privada para llegar a un proceso de concertación con las organizaciones gremiales y el movimiento sindical. “En efecto se ratificaron el 1995, 13 convenios, cuando el FOCES ya había sido sustituido por el CST”.²⁴

Para poder llevar a cabo lo pactado, se creó una calendarización que establecía un tiempo determinado para dar cumplimiento a los acuerdos de paz. Sin embargo, debido a la mala organización y falta de voluntad gubernamental no se dio cumplimiento a los Acuerdos en los períodos establecidos en la calendarización, razón por la que se dio una intervención en varias ocasiones del secretario general y el secretario general adjunto de las Naciones Unidas (ONU), quienes en estas oportunidades renegociaban las

²⁴ Sepúlveda Malbrán, Juan Manuel y Frías Fernández, Patricio, Ob. Cit. Pág. 94.

recalendarizaciones con el Gobierno, La Fuerza Armada y El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. Por seguirse incumpliendo las actividades calendarizadas, el 4 de Octubre de 1994, en San Salvador, el Gobierno de El Salvador, La Misión de la Organización de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL) y el FMLN, realizaron la supuesta última recalendarización, según la cual los Acuerdos pendientes debían ser cumplidos a cabalidad al 30 de abril de 1995.

A pesar de ello, se llegó a la fecha pactada para el cumplimiento de los Acuerdos sin que estos fuesen ejecutados, quedando pendiente una parte fundamental como: Cumplimiento de las Recomendaciones de la Comisión de la Verdad y del grupo conjunto; el programa de transferencia de tierra, el fondo para los lisiados, reinserción de ex combatientes del ejercito y de la ex guerrilla; reformas constitucionales; reformas electorales; reforma judicial y fortalecimiento de la PNC. Lo que da la pauta para ver la negligencia y poca voluntad por parte del Gobierno de El Salvador (GOES) para dar cumplimiento a los Acuerdos suscritos en 1992.

Debido al incumplimiento que se seguía observando de los Acuerdos de Paz, con la suscripción de un mayor número de entidades, dentro de las cuales se encontraban: el GOES, el FMLN y la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, se creó el denominado “Programa de Trabajo para Finalizar los Acuerdos de Paz”, firmado el 3 de mayo de 1995, como última recalendarización, con el fin de dar cumplimiento a los Acuerdos que se encontraban aún pendientes, con una fecha límite de 31 de Octubre de 1995.

“El Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana (UCA), realizó una encuesta entre el 28 de enero y el 5 de febrero de 1995, y constató que el 57% de la población salvadoreña opinaba que los más graves fracasos de los Acuerdos de Paz son: la delincuencia, criminalidad, falta de cumplimiento de los acuerdos y la situación económica de El Salvador”.²⁵

En 1996, se legaliza la Confederación Nacional de Trabajadores Salvadoreños (CNTS), agrupando a tres federaciones sindicales: la Federación Sindical de Trabajadores de El Salvador (FESTRAES), la Federación Unida de Gremios de Trabajadores Sindicales (FUGTS) y la Federación de Sindicatos de Trabajadores Independientes y Comercio de El Salvador (FESTICES). Ya en el año de 1997, la Unión Popular Democrática (UPD) y la Unión Nacional de Obreros Católicos (UNOC) base social de la Democracia Cristiana, se integran al Foro de Concertación Económica y Social. Entre 1997 y 1998, se da la disolución de la Unión Nacional de Trabajadores Salvadoreños (UNTS). Y es en este último donde se inicia, como Coordinadora Sindical de Trabajadores Salvadoreños, la Confederación Sindical de Trabajadores Salvadoreños (CSTS), que representa un nuevo intento para lograr el fortalecimiento y unidad del movimiento sindical salvadoreño.

En el año 2001, el movimiento sindical en El Salvador contaba con 138 sindicatos, aglutinando 140, 427 miembros, de los cuales 12, 218 representan

²⁵ Martínez Peñate, Oscar, “**EL SALVADOR, Democracia y Autoritarismo**”, Editorial Nuevo Enfoque, Primera Edición, 1996, Pág. 12.

la participación de las mujeres en las organizaciones sindicales; la Confederación Unitaria de Trabajadores Salvadoreños (CUTS), cuenta con 25 sindicatos constituidos por 5, 486 trabajadores. De acuerdo al número de afiliados, las federaciones más representativas en El Salvador para el 2001 fueron: la CNTS la cual se integra por la FUGTS, las pertenecientes a la CGS y FESINCONTRANS; además, 44 de los sindicatos Inscritos en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, se clasificaron como independientes, representando un 32% de las organizaciones y un poco menos del 6% del total de trabajadores afiliados a sindicatos en El Salvador.

A raíz de los ataques acontecidos el 11 de Septiembre de 2002 en los Estados Unidos de América se dieron una serie de problemas en la economía salvadoreña; repercutiendo ésto en la mayoría de los sectores productivos, en los cuales se registró un déficit en su crecimiento, dejando saldos negativos, lo que incidió directamente en la fuerza laboral, sus organizaciones y en su capacidad de concertación y apertura a procesos de dialogo; por ello, fue relevante la intervención de la OIT, que por medio de eficaces proyectos facilitó a las organizaciones sindicales del país el acceso a capacitarse en métodos y técnicas de negociación y dialogo.

En el 2005, se dio un dialogo permanente entre la OIT y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social de El Salvador, con el afán de superar la situación económica de las clases trabajadoras y de la organización de actividades, en las que interviniesen tres sectores: el gobierno, las organizaciones de trabajadores y la empresa privada.

El problema de la representación sindical ante el Consejo Superior de Trabajo, representó el principal obstáculo para la organización de las actividades anteriormente mencionadas, ya que las organizaciones involucradas en el CST, se automarginaron de dichos esfuerzos; a pesar de ello, la OIT, continuó con la ejecución de un amplio programa de fortalecimiento de las organizaciones sindicales pertenecientes a la Comisión Intersindical.

A finales de Mayo de 2005, se organizó una reunión Subregional sindical para la consolidación de acuerdos Subregionales, con el propósito de llevar a cabo un proceso consultivo que permita la adopción de un programa nacional de trabajo decente. Para ello se impulsó un proceso de información y consulta con las organizaciones sindicales, de empleadores y gobierno, teniendo como resultado la realización de un “Foro Tripartito sobre Empleo y Trabajo Decente para el Istmo Centroamericano y República Dominicana”, el cual tuvo como objetivo principal priorizar la generación de empleos de calidad dentro de las políticas económicas gubernamentales, centrándose en un enfoque integrado de políticas macroempresariales y microempresariales, económicas, sociales y laborales.

El 24 de agosto de 2006, la Asamblea Legislativa ratificó los convenios 87, 98, 135 y 151 de la Organización Internacional del Trabajo que versan sobre libertad sindical, aprobando a su vez un paquete de reformas a la Ley del Servicio Civil, con el objeto de reconocer a los trabajadores de las instituciones centralizadas y a los trabajadores de los municipios, el ejercicio de la libertad sindical, reivindicando la lucha social que se ha llevado a cabo históricamente por las asociaciones de empleados públicos, a quienes les

concede su personalidad jurídica el Ministerio de Gobernación y no el Ministerio de Trabajo y Previsión Social como es el caso de los sindicatos. Esto se debió además, a la exigencia hecha por la Unión Europea al gobierno de El Salvador, de que para realizar una inversión económica del capital europeo en el país, debía éste ratificar los convenios anteriormente mencionados.

A pesar de ello, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró la inconstitucionalidad de la frase “sin ninguna distinción”, contenida en el artículo 2 del Convenio número 87, dejando en un limbo jurídico las reformas a los cuerpos legales en materia de sindicalización, convirtiéndolas en un derecho vigente no positivo, lo que resulta inoperante e inaplicable a la realidad social.

A lo largo de la historia de El Salvador, el movimiento sindical presentó un sin número de etapas evolutivas entre las que se dio el surgimiento del mismo, su consolidación, diversas etapas coyunturales que muchas veces lo hicieron decaer; a pesar de ello, la clase trabajadora siguió la lucha por sus intereses e ideales, hasta conseguir el resurgimiento de las fuerzas proletarias, a base de sacrificios que marcaron una trayectoria de sufrimiento para las personas que se involucraban en la movilización para obtener las reivindicaciones de éstos.

El desarrollo de la historia de la consolidación del movimiento obrero en El Salvador, demuestra la trascendencia del actuar de las personas que integraron los movimientos sindicales y gremiales, la cual ha sido traducida en

el logro del reconocimiento de derechos fundamentales para los trabajadores. La trayectoria del movimiento sindical en El Salvador se desarrolló marcando la realidad social, política, cultural y económica del país, lo que implicó una lucha constante con el régimen autoritario que, implementando medidas represivas, ocasionó graves injusticias y violaciones a los derechos de los integrantes del movimiento obrero.

Entristece la falta de concientización de la mayor parte de la población sobre los acontecimientos que dañaron irreparablemente las filas del movimiento obrero en El Salvador y que han dejado huellas de sufrimiento en cientos de familias salvadoreñas.

CAPITULO II

FUNDAMENTO TEÓRICO DEL DERECHO DE SINDICALIZACIÓN.

Para que el sindicalismo como movimiento social pudiese ser determinado y caracterizado como tal, fue necesaria una base doctrinaria que recopilara aspectos generales y específicos de dicho movimiento, así como también la creación de principios encargados de regir el funcionamiento de las instituciones sindicales, la libertad sindical como derecho fundamental para los trabajadores; además, se ha podido determinar aspectos generales de los sindicatos, las diversas clases de sindicatos existentes, su naturaleza jurídica, entre otros.

2.1. El Derecho de Sindicalización.

Algunos autores refieren la parte del Derecho del Trabajo que se encarga de estudiar el movimiento sindical con el nombre de “Derecho Colectivo”.²⁶ Esta denominación no resulta conveniente para designar el derecho sindical, ya que todo derecho es colectivo, por provenir y encontrarse dirigido a la colectividad, y es por ello que resulta conveniente que con su denominación se determine su finalidad; debido a esto, se considera adecuado denominarlo “Derecho Sindical”, por que la palabra sindicato representa un alcance general del término para las legislaciones de la mayoría de los Estados.

²⁶ Napoli, Rodolfo A., “**Manual de Derecho Sindical** “, editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires Argentina, 1961, Pág. 11.

El derecho del trabajo aglutina preceptos jurídicos encaminados a la regulación de varios aspectos que no conciernen a las organizaciones sindicales, por lo que incluir el derecho sindical dentro del contexto del derecho del trabajo, implicaría negar la autonomía que el mismo mantiene y no otorgarle la importancia que las organizaciones sindicales presentan social y económicamente a nivel internacional.

El derecho sindical es otorgado a los empleados como un medio para hacer valer sus intereses y necesidades comunes de una forma lícita, lo que contribuye al desarrollo de las legislaciones nacionales y del reconocimiento de estas instituciones frente al derecho internacional en diversos cuerpos normativos de trascendencia para la humanidad. La regulación del derecho de sindicalización debe contener la formación, finalidad, gobierno, existencia, capacidad y disolución de los sindicatos, contemplando las relaciones jurídicas originadas de los pactos colectivos de condiciones de trabajo y su reglamentación; también, el derecho de huelga y los sistemas de conciliación, arbitraje y control obrero, teniendo en cuenta las medidas represivas en la comisión de delitos en contra de la libertad de asociación sindical.

“Diferencias entre el derecho colectivo o sindical y el derecho individual del trabajo”;²⁷ dentro de las que se pueden encontrar:

1. Las normas del derecho individual del trabajo se originan principalmente por el contrato individual y quedan sujetas a ello las partes contratante, estas son denominadas doctrinariamente como

²⁷ Napoli, Rodolfo A., Ob. Cit., Pág. 15.

obligaciones inter partes o contractuales; en cambio el derecho sindical tiene como fuente genérica la convención colectiva que tiene un alcance amplio para una categoría profesional que según la doctrina se denomina obligaciones erga omnes o normativas

2. La ley presenta un carácter menos flexible en relación al derecho individual del trabajo debido a que considera que un trabajador por sí solo es más vulnerable, al encontrarse sin el soporte de otros individuos; a diferencia de ello, en el derecho sindical el legislador es menos riguroso en cuanto a la aplicación de la ley, por considerar que la colectividad es más fuerte por encontrarse varios individuos al pendiente de su situación laboral.
3. En el derecho individual del trabajo, al presentarse un conflicto individual, éste queda resuelto por medio de una sentencia que tienen un alcance para las partes intervinientes en el proceso y no en un sentido formal general; en cambio, en el derecho sindical, al surgir un conflicto colectivo, la resolución del mismo tiene un alcance general para todo el sector profesional de la misma actividad.
4. El derecho laboral individual surge en el campo del derecho laboral y se fundamenta por medio de principios y regulaciones incluidas en el derecho común; por el contrario, el derecho sindical, surge con posterioridad y pasa del derecho público a formar parte del derecho común, lo que significa que nace en una postura inversa al derecho individual del trabajo.

A pesar de que el derecho individual del trabajo esté diferenciado del derecho sindical, éstos son complementarios ya que la conformación del segundo pende del derecho del trabajo, debido a que por medio del derecho individual del trabajo, se originó el reconocimiento del derecho sindical.

2.1.1. Concepto del Derecho de Sindicalización.

Es el derecho que tienen los trabajadores y empleadores del sector privado y los trabajadores o servidores del sector público de constituir, sin autorización previa, las organizaciones sindicales que estimen convenientes, con la sola condición de sujetarse a la ley y a sus estatutos.

La consumación del trabajo dependiente determina la formación de relaciones jurídicas individuales y colectivas; las primeras consisten en las relaciones formadas entre un empleador y un trabajador, derivadas de un contrato de trabajo; por su parte, las relaciones jurídicas colectivas determinan la existencia de relaciones de las que se interesan grupos de empleadores y de trabajadores.

También el derecho de sindicalización puede ser considerado como: “La facultad que tienen los trabajadores de poderse organizar en sindicatos para la defensa de sus intereses comunes y procurar la mejoría constante de su nivel de vida presente y futura.”²⁸ Por lo que desde el punto de vista subjetivo, el derecho sindical puede definirse también como: “Aquel que

²⁸ Solórzano Rojas, Gabriel Rafael y Otros, Ob. Cit. Pág. 13.

contempla la primordial facultad de todo individuo integrante de la producción, sea como trabajador o como patrono, para unir sus esfuerzos, intereses y responsabilidad con otros pertenecientes a su grupo profesional o conexo, para defender sus derechos profesionales y hacerlos efectivos”.²⁹

En base a lo anterior, el derecho sindical se encuentra definido y limitado por los sujetos que integran el mismo, comprendidos en las organizaciones profesionales de clase o de categoría profesional, independizadas entre si y cuyas facultades normativas y reglamentarias proveen las necesidades de la vida organizada de este sector integrante de la economía.

Para tener la calidad de sujeto del derecho sindical es necesario considerar que la capacidad predominante de este derecho es diferente a la capacidad contemplada por el derecho civil y a la especial establecida en el derecho del trabajo. Por lo tanto, pueden considerarse sujetos del derecho de asociación sindical los obreros y patronos, sin ninguna restricción, siempre y cuando cuenten con la condición de pertenencia a una categoría profesional específica y al cumplimiento de los requisitos establecidos por los estatutos de la institución. La calidad de asociado está determinada por la capacidad establecida en los estatutos de la asociación sindical, sin la posibilidad de obviar las causales de incapacidad establecidas por la ley. La capacidad sindical es comprendida como el conjunto de condiciones exigidas por el derecho objetivo que deben ser reunidas por el individuo para poder formar parte de un sindicato.

²⁹ Cabanellas, Guillermo, “**Derecho Sindical y Corporativo**”, Editorial Atalaya, Buenos Aires, Argentina, 1946, Pág. 139.

Otra concepción del derecho sindical se explica, desde el punto de vista jurídico, considerándolo como la rama del derecho del trabajo que comprende el conjunto de normas jurídicas para la legitimación de la facultad que todo trabajador y patrono tiene para asociarse como modo de defensa de sus intereses profesionales. Por lo que el derecho sindical regula la formación, el funcionamiento y la actividad de las asociaciones profesionales, tutelando los intereses de sus integrantes. La normativa sindical se logra por medio del ordenamiento sindical; sin embargo, éste no es el único fin de la organización sindical, pero constituye un objetivo para la defensa de los intereses de clase.

“Del complejo de las relaciones colectivas se ocupa el *Derecho Sindical*, el cual reconoce dos acepciones: *una amplia*, en orden a la cual el Derecho Sindical sería el conjunto de principios y normas que regulan la formación, el funcionamiento y las relaciones colectivas de las asociaciones profesionales con los empleadores y empleados, así como las relaciones entre ellas con el Estado, a los efectos de la protección y tutela del trabajo; y *otra restringida*, según la cual el Derecho Sindical sería el derecho subjetivo de los trabajadores a gozar de los beneficios derivados de aquél”.³⁰ Esta definición del derecho sindical da a conocer dos ámbitos de aplicación de este derecho, el cual en un amplio sentido tutela las relaciones entre las instituciones comprendidas en él y de una forma limitada el derecho sindical puede ser enfocado subjetivamente como la facultad otorgada a los sujetos pasivos que intervienen en dicha relación.

³⁰ Napoli, Rodolfo A., Ob. Cit., Pág. 11.

“El derecho sindical podría pues definirse como la parte del derecho del trabajo que estudia las asociaciones profesionales y su actuación en el campo del trabajo”.³¹ De acuerdo a lo anterior, el derecho sindical se define como una rama del derecho laboral por limitarse a la regulación de los diversos organismos profesionales y gremiales y a su desenvolvimiento en la sociedad.

El derecho de sindicalización se encuentra garantizado por La Constitución Política de cada país en la forma y casos que señale la ley y como lo establezcan los instrumentos otorgados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El alcance del derecho sindical permite organizar grupos sociales y determina las reglas de acuerdo a las relaciones de los mismos, junto a ello genera una protección efectiva a los trabajadores de forma indirecta en la sociedad y no específicamente en el área jurisdiccional; el derecho de sindicalización está integrado por una serie de normas que determinan la organización y actividad de instituciones, delimitando con ello el actuar de patronos y trabajadores.

El Derecho de asociación sindical está constituido por dos niveles simultáneos: uno individual y uno colectivo. En el primero, los trabajadores son considerados individualmente, tienen derecho de organizarse entre sí para defender sus intereses comunes dentro de la sociedad.

³¹ Deveali, Mario L., “**Derecho Sindical y de Previsión Social**”, tercera edición, Víctor P. de Zavalía – Editor, Primera Edición, Buenos Aires, Argentina, 1957, Pág. 12.

El plano o nivel individual está compuesto por dos aspectos uno positivo y uno negativo.

- 1 Aspecto Positivo: Es la libertad que tienen los trabajadores de constituir con otros trabajadores organizaciones sindicales y también el derecho que tienen éstos de afiliarse a organizaciones ya existentes.
- 2 Aspecto Negativo: La libertad está referida a que un trabajador puede dejar voluntariamente el sindicato, además este nivel abarca el derecho a no verse obligado a afiliarse a ningún sindicato.

El nivel colectivo se refiere a la autonomía sindical y es la independencia que tienen las organizaciones sindicales respecto de los empleadores y del Estado. Tal independencia debe ser garantizada por el Estado y va encaminada a lograr que los sindicatos puedan llevar a cabo sus actividades de una forma libre y efectiva.

2.1.2. Autonomía del Derecho de Sindicalización.

“El Derecho Colectivo Laboral o del Trabajo es parte integrante del Derecho Laboral, y siendo éste armónico, tiene una cierta variedad en sus instituciones, ofreciendo facetas peculiares en cada una de sus partes”.³²

El derecho sindical, es un derecho de naturaleza social, al igual que el Derecho del Trabajo, y a pesar que el primero surge de las relaciones laborales, es autónomo en relación al derecho laboral.

³² Napoli, Rodolfo A., Ob. Cit., Pág.13.

“La autonomía puede definirse como una contraposición a la *heteronomía*, en la cual las normas son dictadas por personas distintas a las obligadas”³³; por lo que, en consecuencia la autonomía puede definirse como la autorregulación unilateral o bilateral de los propios intereses.

Esta autonomía se refiere especialmente a la libertad de reglamentación, ya que corresponde a las organizaciones sindicales crear sus estatutos y reglamentos; la libertad de representación, principio que determina que la organización tiene el derecho de elegir libremente quiénes serán sus representantes y no debe existir ninguna intervención por parte del Estado; la libertad de administración, organización interna y de formulación del programa de acción, el cual refleja que los sindicatos deben decidir la forma en que se administrará la organización sindical y no debe existir ninguna injerencia por parte del Estado; la suspensión y disolución de los mismos, ya que las organizaciones sindicales pueden ser suspendidas y disueltas únicamente de forma judicial y no administrativa, y se deben seguir los procedimientos que garanticen su defensa y el debido proceso; la libertad de federación que garantiza que las organizaciones sindicales tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones y pueden afiliarse a las mismas, además toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y empleadores.

En ese sentido, el derecho sindical presenta dos esferas diversas que refieren el hecho de su autonomía frente a otros derechos: la autonomía

³³ Ojeda Avilés, Antonio, “**Derecho Sindical**”, Editorial Tecnos, Primera edición, Madrid, España, 1980, pág. 24.

colectiva y la esfera individual, la autonomía colectiva se forma por la totalidad de actuaciones de los grupos laborales dentro de los lineamientos determinados por las leyes del Estado, permitiendo que el derecho sindical funcione de forma libre ante la sociedad, al no existir injerencia alguna por parte de los empleadores y el Estado en el funcionamiento y actuación de las organizaciones sindicales, debido a la facultad decisoria que éstas presentan y es en la libertad sindical en la que radica el núcleo de esa autonomía, permitiendo equilibrar la libertad de empresa y los derechos de los trabajadores, con el fin de beneficiar a los titulares de los derechos laborales.

De este modo, la autonomía del derecho sindical se ve reflejada en la esfera individual, fortaleciendo la posición de los trabajadores frente al poder de los patronos y generándoles ventajas en sus condiciones laborales y de vida, las cuales se obtienen por medio de las acciones sindicales. A pesar de ello, es bastante cuestionable el hecho de que en muchas de las ocasiones esta esfera individual es sobrepasada por la voluntad preferente del sindicato, la cual basada en el “principio de mayoría” obliga a la minoría a actuar en contra de su voluntad; situación que se ve reflejada preponderantemente, en las actuaciones de los sindicatos al exigir condiciones laborales u otro tipo de reivindicaciones; es observable que en las huelgas alguna porción de los trabajadores preferiría el seguir trabajando y negociar por otros medios con los patronos, o el hecho de que en una negociación de un contrato colectivo de trabajo, algunas cláusulas terminen afectando a empleados de alto rango o que una minoría considere que dichas cláusulas podrían ser mejoradas.

Por excepción a la regla, la voluntad individual prevalece sobre la autonomía colectiva, afectando en algunas fases de las relaciones laborales,

tales como: la admisión al trabajo, modificaciones del contrato, pérdida del empleo, etc. En dichos supuestos, la autonomía colectiva está subordinada en razón de la decisión del interesado.

La autonomía colectiva se compone de elementos que pueden subclasificarse en subjetivos, instrumentales y finales; los elementos subjetivos se constituyen por los sujetos que intervienen en la autonomía colectiva, dentro de las cuales se encuentran las organizaciones de trabajadores en sus diversas clases y que son posprotagonistas de dicha figura, los empresarios y organizaciones de empresarios que participan secundariamente en la mayoría de los casos y los entes públicos de control comprendidos en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y en el Poder Judicial.

Los elementos instrumentales consisten en todas aquellas facultades legales referidas mayormente a los sindicatos, entre las cuales pueden identificarse: La autoorganización, que permite a los sindicatos la adopción de medios idóneos para una acción eficaz, tales como, la libre elección y conformación de sus organismos, la unión con otros grupos de trabajadores y la forma de financiarse; la facultad de negociación colectiva, que atañe directamente a las facultades de concertación que son atribuidas por la representación de intereses y voluntades individuales y la autotutela que éstos presentan en la aplicación de sus propios procedimientos sancionatorios, determinados previamente en los estatutos de su acta de constitución y de las medidas de acción sindical en represalia aplicada a los patronos en razón del incumplimiento de lo planteado en un convenio.

Los elementos finales de la autonomía colectiva se dividen en políticos, sociales y económicos, que se encuentran representados en las diversas reivindicaciones sociales contempladas en el ideario de las organizaciones sindicales y gremiales.

2.1.3. Definición de Sindicalismo.

“El sindicalismo es un movimiento que se ha desarrollado en los últimos cien años en el ámbito industrial, caracterizado por la tendencia de los trabajadores a agruparse en asociaciones estables, distribuidas profesionalmente y dirigidas a defender los intereses, reivindicar los derechos y lucha por las aspiraciones colectivas de las mismas”.³⁴

También el sindicalismo es definido como: “la organización amorfa de individuos, es la constitución en la sociedad de grupos fuertes y coherentes, de estructura jurídica definida y compuestos de hombres ya unidos por la comunidad de ocupación, de tarea social y de interés profesional”.³⁵ El sindicalismo tiene como base para su desarrollo a los sindicatos que son la organización primaria y fundamental de la organización laboral. El sindicalismo se considera como un sistema doctrinal, político e ideológico y su doctrina difiere dependiendo del enfoque y la aplicación de esta doctrina a la realidad de cada Estado. El sindicalismo permite revelar la formación de una conciencia clara y profunda de la naturaleza social del hombre, creando conexiones íntimas entre los individuos que realizan tareas u ocupaciones similares por medio de la semejanza de intereses, aptitudes y de similares condiciones habituales, de vida y de aspiraciones de los mismos.

³⁴ Napoli, Rodolfo A., Ob. Cit., pág. 19.

³⁵ Cabanellas, Guillermo, Ob. Cit., Pág. 99.

La finalidad primordial del movimiento sindical se considera, desde mediados del siglo XIX, la defensa y protección de los intereses de la colectividad de trabajadores en contra de los intereses del grupo capitalista o patronal; esta finalidad debe ser cumplida por el Estado; sin embargo, los problemas surgidos de las relaciones entre capital y trabajo han dificultado el sostenimiento del orden público; a pesar de ello, el Estado no ha tutelado eficazmente los derechos de los trabajadores y es por ello que el movimiento sindical ha retomado esta función auto defendiendo los intereses de sus miembros.

Existen diversas corrientes ideológicas del sindicalismo y las principales pueden ser distinguidas de la siguiente manera:

1. **Sindicalismo Revolucionario:** Este fue originado principalmente por anarquistas y comunistas de libre pensamiento, el fin primordial de este pensamiento consiste en la terminación del régimen capitalista con la implementación de huelgas generales y acciones directas en contra del modo de producción, alejándose de la actividad política por ser considerada como impropia ante su finalidad.
2. **Sindicalismo Reformista:** Esta corriente ideológica establece un método distinto al del sindicalismo revolucionario; a pesar de ello concuerda en la consideración de los sindicatos como medio de lucha, para la obtención de sus reivindicaciones, dejando fuera la idea de implementar una sociedad nueva por medio de la destrucción del Estado.

3. Sindicalismo Cristiano: Se fundamenta ideológicamente en la encíclica *Rerum Novarum* del papa León XIII y se considera como un tipo de cooperativismo fuera del sindicalismo de Estado, estructurándose en base a convicciones propias de la conciencia humana, basada en el amor y hermandad entre los hombres.
4. El Sindicalismo Comunista: Se diferencia del sindicalismo anárquico al no tener una postura contraria al Estado, sino al Estado monopolizado por la clase predominante económicamente.
5. “El Sindicalismo de Estado o Nacionalista Pretende aparentemente apartarse de toda orientación política, manteniéndose en el campo puramente sindical y tiene su ejemplo en Portugal, en España e Italia durante el gobierno fascista, entre otros países.”³⁶

2.1.4. Principios del Sindicalismo.

Debe exigirse el cumplimiento de los principios adoptados por las organizaciones sindicales, ya que éstos son las reglas fundamentales que orientan el comportamiento de las mismas; si se incumplen los principios, se pierde la identidad de la organización, debilitándola y desacreditándola ante el gremio, la sociedad y sus propios afiliados e impide el cumplimiento de los objetivos que se pretenden lograr con su creación.

³⁶ Napoli, Rodolfo A., Ob. Cit. Pág. 22.

Algunos de los principios con los que debe contar todo sindicato son: libertad, independencia, democracia, participación, unidad, responsabilidad, realidad y solidaridad.

2.1.5. Caracterización del Sindicalismo.

El sindicalismo obrero presenta una conexión estructural con la libre economía, siendo el resultado de una serie de correcciones que contribuyeron a la humanización del capitalismo privado, permitiendo la representación colectiva de la mano de obra; por ello, el sindicalismo ha sido caracterizado de la manera siguiente:

1. El movimiento sindical tiene como característica primaria su espontaneidad inicial, ya que surgió como reacción, dentro del proletariado industrial; el sentido de ésta, resultó contrario al que fundamentaba las instituciones sociales de esa época; las manifestaciones del movimiento sindical naciente fueron duramente reprimidas por el poder público, tal represión no afectó su desarrollo.
2. El sindicalismo se caracteriza además, por ser no sólo un movimiento de clases, sino también un movimiento típicamente clasista; esto se refiere principalmente a que los intereses y aspiraciones concretados por las organizaciones sindicales, se encuentran en determinados sectores sociales, partiendo principalmente de la lucha de clases; sin embargo, con el transcurso del tiempo, la ideología y principios del

movimiento fueron extendiéndose hacia los diferentes sectores laborales, incluyendo dentro de ellos a empleados del Estado, a quienes no se les ha enmarcado dentro del contexto de lucha de clases, por no encontrarse supeditados a un patrono dueño del capital, sino que al Estado.

3. Además, el fenómeno sindical, se caracterizó por concretizarse y diversificarse en atención a los oficios o especialidades productivas desempeñadas, lo que permitió una estructuración del movimiento sindical distribuida en fracciones específicas dentro de las empresas o plantas industriales. Esta característica constituye una modalidad obligatoria y genérica para el trabajo internacional desempeñado por el sindicalismo libre mundial.
4. El movimiento obrero se caracteriza por mostrar una pluralidad y matización ideológica; en gran parte de países industrializados, debido a la co-existencia de propósitos de transformación económico-social, se da una subdivisión en asociaciones sindicales que representan a una misma rama productora, pero que adoptan distintas ideologías.
5. El sindicalismo es un fenómeno industrial, ya que fue desarrollado dentro del proletariado fabril y manufacturero y que fue una consecuencia inevitable de la Revolución Industrial. Su origen se debe exclusivamente a condiciones específicas vividas en las fábricas, principalmente a la concentración en lugares de trabajo y de vida de los obreros industriales; posteriormente, el sindicalismo se extendió a los asalariados del comercio, pero el sindicalismo mercantil se distingue

por su mantenimiento lejos de las posiciones revolucionarias y su desinterés de lograr los objetivos de transformación social radical propuestos por el movimiento sindical industrial.

Por otra parte, la sindicalización de los trabajadores del campo ha resultado tardía y de menor extensión que los movimientos anteriormente expuestos, debido a que en los trabajos agrícolas no existe la masificación de mano de obra, motivo por el cual el movimiento sindical en este sector productivo presentó un menor dinamismo en comparación con el movimiento sindical industrial.

6. Para caracterizar al sindicalismo es necesario tomar en consideración la minoría del factor activo de los movimientos obreros, ya que éste se ve reflejado en un leve porcentaje de miembros afiliados en relación a la colectividad de trabajadores; así mismo, dentro del movimiento sindical existe una tendencia de un sector de afiliados que mantienen un desinterés en el desarrollo y toma de decisiones, que son tomadas por un reducido número de afiliados en comparación con los afectados por las mismas.
7. También el sindicalismo puede caracterizarse por la burocratización de sus estructuras, por presentar una especialización directiva en cuanto al desarrollo pleno del movimiento, lo que resulta ser inevitable y que desvía la actuación de éste, dentro de las principales desviaciones es identificable el hecho de que los cargos claves de las organizaciones sean desempeñados por personas que no hayan demostrado

dedicación y capacidad técnica en el trabajo, lo que conlleva al desprestigio de la dirección sindical.

Otra de estas desviaciones se da cuando los representantes sindicales directivos se apartan de las condiciones y necesidades generadas por el trabajo desempeñado, razón por la que tienden a ser menos solidarios con los miembros del sindicato y por ello intentan mantenerse dentro de la directiva sindical, por conferir este cargo cierto grado de poder, creando con ello una oligarquía sindical que desvirtúa totalmente las funciones que éstos desempeñan, situación que incluso puede llegar a generar corrupción económica dentro de la administración del sindicato.

8. El movimiento sindical se ha caracterizado, como factor económico en la colectividad productiva en los países, por desarrollar un papel de grupo de presión en la vida económica, ejerciendo un papel de presión en la economía por medio de la adopción de diversos mecanismos que logran alcanzar los fines propuestos.

Las características anteriores son una muestra del papel primordial que juega el movimiento sindical en la mayor parte de Estados, por medio de éstas se refleja el desarrollo del movimiento y como consecuencia el crecimiento ideológico de la clase proletaria. Las características del movimiento sindical permiten diferenciarlo de cualquier otro tipo de movimiento, por ser puntos distintivos de su actuar y de su estructura organizativa.

2.2. Los Sindicatos.

Los Sindicatos se originan fundamentalmente por la necesidad colectiva de los trabajadores de agruparse para la defensa de la justicia laboral, buscando con ello la abolición de la desigualdad en las condiciones de trabajo, para lograr una mejora común del ambiente laboral. El término sindicato es utilizado en un sin número de legislaciones, comprendiendo toda clase de asociaciones profesionales, sin distinción entre sus miembros, pudiendo ser obreros(as) y patronos. El sindicato es un sujeto del derecho del trabajo, ya que al considerar a los sujetos de este derecho se deben de considerar a las organizaciones sindicales y no simplemente al trabajador y empleador.

Es conveniente caracterizar a los sindicatos por medio de dos concepciones distintas: la primera considerada liberal clásica, concibe al sindicato profesional, como una asociación de personas que ejercen la misma profesión y cuyo objeto es el estudio y defensa de intereses económicos, comerciales, industriales y agrícolas. La segunda se determina en el régimen corporativo, enmarcando a las asociaciones profesionales como la unión de personas que pertenecen a la misma categoría con el fin de desarrollar una acción jurídica colectiva para la tutela de sus intereses.

2.2.1. Definiciones de Sindicato.

Los sindicatos son grupos sociales generados por la desigualdad producida por el liberalismo económico, la miseria de los trabajadores y la vida común en las fábricas, que se organizan para lograr un fin común que se traduce en justicia al trabajo.

“Según la doctrina el sindicato es entonces, en términos sencillos, un agrupamiento o una colectividad permanente de trabajadoras y trabajadores organizado para la representación y defensa de sus intereses”³⁷. Es importante mencionar que las trabajadoras y trabajadores tienen otras formas de organizarse para lograr la defensa de sus propios intereses, como las asociaciones de trabajadoras y trabajadores; pero estas asociaciones no les permiten alcanzar todos los objetivos que sí se logran con los sindicatos, por ejemplo: la contratación colectiva y la defensa judicial de los derechos laborales de sus miembros.

También los sindicatos son concebidos como: “una de las manifestaciones del espíritu asociativo del hombre, que se une a otros hombres para varios fines y en diversas formas, que van desde la familia – sociedad esencialmente dirigida a la continuación de la especie- hasta el Estado –sociedad dirigida a realizar el bien común”.³⁸

“Los sindicatos son uniones estables de trabajadores, surgidas con vocación de continuidad, a diferencia de las coaliciones”³⁹. Los sindicatos están caracterizados por ser instituciones estables por la permanencia del grupo que lo integra, haciendo actividades comunes de un modo permanente, así mismo los sindicatos presentan una característica de homogeneidad en los intereses de sus miembros que se encuentran en la necesidad de unirse para la defensa de sus derechos.

³⁷ Mesa Permanente Sobre la Situación Laboral en El Salvador de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), “**Panorama General sobre el ejercicio de las libertades en El Salvador**”, San Salvador, El Salvador, Agosto 2004, Pág. 8.

³⁸ Piazzzi, Ugo, “**Acción Sindical**”, Editorial Iteso, cuarta edición, Madrid, 1970, Pág. 15.

³⁹ Ojeda Avilés, Antonio, Ob. Cit., Pág. 87.

Por lo tanto se puede definir a los sindicatos como una asociación creada por integrantes de una categoría profesional, cuyo fin primordial se dirige a la defensa de intereses comunes que pueden ser morales y económicos. La principal característica del sindicato moderno, que lo hace distintivo de cualquier organización obrera del pasado, es la conciencia de clase y la conciencia de pertenencia a una clase socialmente oprimida y explotada, formando parte de un mismo estamento social.

2.2.2. Naturaleza Jurídica del Sindicato.

La naturaleza Jurídica de las Organizaciones Sindicales presenta tres tendencias diferentes a saber:

1. El Sindicato es “estimado como sociedad de derecho privado”,⁴⁰ ya que inicialmente su regulación correspondía al derecho civil; sin embargo, esta orientación como sociedad de derecho privado está actualmente abolida por la doctrina, ya que los sindicatos mantienen relaciones colectivas de trabajo y condiciones sociales que no permiten enmarcar a sus instituciones dentro del derecho civil. La acepción de sociedad debe limitarse a las entidades de la industria o el comercio que tengan fines de lucro, considerándose este concepto erróneo para distinguir a las organizaciones sindicales.

⁴⁰ Napoli, Rodolfo A., Ob. Cit., Pág. 53.

2. El sindicato es “reputado como asociación”,⁴¹ esta concepción determina a los sindicatos como parte del derecho privado, pero manteniendo su perfil laboral y autónomo; ésta es una postura intermedia que supone un desarrollo de las sociedades hacia las asociaciones debido al mantenimiento de características institucionales. Las asociaciones se definen como entidades constituidas para la consecución de fines al margen del lucro o de la utilidad directa, situación que no es congruente con las finalidades con las que fue creado el movimiento sindical, debido a lo anterior, enmarcar el funcionamiento de los sindicatos como asociaciones desembocaría en una degeneración de los objetivos sindicales.

3. El Sindicato presenta una “personalidad laboral propia”⁴² concibiéndolo como una institución, con estabilidad de carácter profesional y que cuenta con objetivos inherentes al mismo para la regulación de los intereses generados por una actividad laboral específica representada por el mismo. Con base a la concepción del sindicato como sujeto del derecho laboral y debido a las características y finalidades perseguidas por el mismo, es conveniente determinar su naturaleza jurídica como una institución *sui generis* que no puede ser considerada como otras instituciones ya existentes en el derecho común.

Luego del análisis de las tres posturas anteriormente expuestas se puede concluir que la naturaleza jurídica de los sindicatos se encuentra

⁴¹ Ibídem.

⁴² Ibídem.

determinada por su conexión con una clase social específica, condiciones de surgimiento propias, y fines y objetivos característicos e inherentes a los sindicatos como instituciones del derecho laboral, razón por la que es necesario considerar a las asociaciones profesionales o sindicatos como personas jurídicas, permanentes y se encuentran enfocadas a la obtención de beneficios totales para los integrantes de las mismas.

2.2.3. Objetivos o Finalidades de los Sindicatos.

“Las asociaciones pueden tener fines de lucro o idealistas y ser egoístas o altruistas. La asociación profesional tiene fines egoístas por cumplir, fines que, además y como norma, son fijados por leyes de fondo en forma expresa”.⁴³

Los movimientos sindicales en la mayor parte de legislaciones, presentan dos finalidades: una inmediata de tipo realista, la cual fue denominada de interés profesional y que comprende la suma de intereses de los trabajadores, pretendiendo mejorar las condiciones laborales y de vida de éstos.

La finalidad inmediata y genérica de los movimientos sindicales consiste en la sustracción de la decisión acordada por el empresario y los trabajadores sobre la determinación de las condiciones en las que debe prestarse el trabajo, conteniendo ésta la fijación colectiva del salario, la jornada y permanencia en el empleo, condiciones que resultan decisivas para

⁴³ Cabanellas, Guillermo, Ob. Cit., Pág. 262.

la valorización económica, jurídica y social del aporte de la mano de obra a la producción.

Esta finalidad de los sindicatos se fue extendiendo progresivamente hacia otras áreas de la actividad laboral, dentro de las cuales se incluyen el ritmo, la continuidad y la seguridad de las operaciones productivas, la determinación de un número de trabajadores asignados para cada una de estas actividades, adaptación a los procesos técnicos innovadores y la racionalización de los mismos para que de forma limitada conlleven al paro forzoso de labores, las formas y medios del reclutamiento de personal, las normas preferenciales en los despidos cuando sean económicamente inevitables, la alternancia de los períodos del trabajo continuado y sus pausas, vacaciones anuales remuneradas y la regulación de las indemnizaciones por despidos injustificados o justificados por cuestiones ajenas a la conducta de los trabajadores.

Progresivamente la atención sindical sobrepasó las cuestiones limitadas a la relación de trabajo, marcando situaciones relativas a la vida de los trabajadores fuera de los lugares de trabajo y a las necesidades familiares referentes a vivienda, asistencia médica, facilidades de acceso a artículos de primera necesidad y demás referentes al mejoramiento de su nivel y calidad de vida; éstas vendrían a constituir las denominadas reivindicaciones sindicales. Todas estas reivindicaciones conllevaron a la persecución de otro fin inmediato por parte del movimiento obrero, consistiendo en lograr el reconocimiento formal del sindicato por la empresa o empresas, con el objeto de regular las condiciones de trabajo de sus obreros.

Las finalidades inmediatas representadas en las reivindicaciones sindicales, pretenden la realización de la finalidad mediata de tipo ideológica y es ésta con la que se proponen profundas transformaciones sociales que permitirán llegar a la construcción de una república del trabajo que tenga como objetivos primordiales una equitativa distribución de la riqueza en la sociedad, la cual permitirá el desarrollo de las relaciones laborales en un contexto de igualdad y justicia para la clase trabajadora.

Las finalidades que pretenden alcanzar las organizaciones sindicales, para responder a las necesidades de sus miembros dejan en claro los fines para los que fueron creados los sindicatos. Cada organización puede perseguir diversos objetivos, cinco de ellos son fundamentales en todo sindicato:

1. Un salario justo

Los sindicatos buscan que los patronos reconozcan a los trabajadores un salario que sea conforme al trabajo desempeñado y que sea digno, permitiéndoles suplir las necesidades diarias de ellos y sus familiares.

2. Mejores condiciones de trabajo.

Las condiciones de trabajo a las cuales estarán sometidos los trabajadores, deben ser adecuadas, para que no afecte su salud física y mental. Las organizaciones sindicales pretenden, dentro de sus finalidades, que las personas afiliadas a éstos gocen de condiciones laborales adecuadas, como las jornadas de trabajo que los sindicatos

buscan que se implementen para los trabajadores, éstas deben ser justas y adecuadas a la labor que se realiza, los sindicatos también luchan por que se les otorgue a los trabajadores descansos y vacaciones oportunas y por el establecimiento de medidas de protección cuando los trabajadores realicen labores peligrosas que requieran de mayor cuidado.

3. Empleo estable para toda persona

Las organizaciones sindicales buscan la existencia de una estabilidad laboral para la clase trabajadora por medio de una regulación que proteja los derechos de los trabajadores y de esta forma no se den violaciones a los mismos como despidos injustificados.

4. Mejoramiento de las reivindicaciones sociales y económicas

Para lograr la mejora de los sectores laborales es necesaria la creación de leyes que, al cumplirse, garanticen los fines que se persiguen por las organizaciones sindicales y al mismo tiempo beneficien social y económicamente a la clase trabajadora.

5. La permanente democratización de la sociedad

Dentro de las luchas más importantes de los trabajadores, se encuentra el respeto a los derechos humanos y éste se logra al reconocer los derechos de libre asociación, de pensamiento y de expresión, logrando así la democratización en el país, jugando un papel participativo en la política nacional; para velar por la justicia de las diversas políticas

gubernamentales en lo económico y social, los trabajadores deben influir en la toma de decisiones que afecten directa o indirectamente al sector laboral, tanto dentro de las organizaciones sindicales como en la sociedad.

2.2.4. Capacidad de los Sindicatos.

Los sindicatos tienen una personalidad jurídica diferente a la de los individuos que se encuentren asociados a ellos, desde el momento de su constitución o a partir de su reconocimiento legal, los sindicatos gozan de derechos propios de la personalidad jurídica civil, lo que los faculta para el ejercicio de actos atribuibles a las personas jurídicas, sin más limitantes que las establecidas en la ley o sus estatutos.

El principal deber de las asociaciones sindicales es el de dar cumplimiento a las finalidades para las cuales fue creada, siendo este hecho exigible por los asociados; para su funcionamiento y desarrollo de tales fines, el sindicato necesita de la colaboración indispensable de los asociados.

“La capacidad de los sindicatos, que es distinta a la de los sujetos que participan en ellos, puede ser.”⁴⁴

1. Patrimonial: se refiere a la capacidad para adquirir bienes y disponer de los mismos.

⁴⁴ *Ibíd.* Pág. 317.

2. Contractual: hace referencia a la posibilidad de contratar; para que los actos jurídicos sindicales sean validos, es necesario que sean ejercidos dentro de las facultades predeterminadas por la ley y los estatutos de la identidad, limitándose dicha capacidad en cuanto al objeto de la organización, haciendo imposible la realización de contratos que tengan una finalidad distinta a la de la organización. Esta capacidad de contratación es referente a la doble personalidad del sindicato, tomando la institución por una parte como persona jurídica y por otra como entidad que aglutina un conjunto de individualidades; en ese sentido los sindicatos pueden suscribir, en representación de la profesión, pactos colectivos de condiciones de trabajo que son modelos dentro de los que deberán estipularse los contratos individuales de trabajo suscritos por sus asociados.

3. Capacidad social: es la facultad de ejercer cierta tutela sobre los individuos integrantes de la asociación.

4. Capacidad judicial: es la referente al derecho que tienen los sindicatos de estar en justicia, esto permite que las actuaciones de los sindicatos se divida de acuerdo a las facetas de su actuación; dentro de éstas se pueden identificar: el ejercicio de acciones en contra de sus miembros para la obtención de cuotas no abonadas o contra terceros por prestaciones o compromisos incumplidos; la facultad de actuar colectivamente en la denuncia del incumplimiento de los pactos colectivos de trabajo en los que ha intervenido; la representación individual de sus afiliados en la denuncia, litigación o actuación colectiva en nombre de los mismos.

Los sindicatos, debido a esta capacidad jurídica, pueden actuar en razón de su personalidad jurídica como sindicato profesional por medio de acciones individuales y colectivas que pueden estar enfocadas a dos aspectos distintos; el primero, correspondiente a la personalidad del sindicato como persona jurídica; la segunda, referente a la representación gremial que puede llegar a ostentar y que se hace extensiva a los derechos de sus afiliados y a los relacionados con la profesión o gremio.

La capacidad de los sindicatos es correspondiente a las funciones primordiales que deben cumplir las organizaciones sindicales, a quienes les es atribuible una serie de poderes como:

1. Poder de representación legal: “el sindicato representa como entidad no sólo a los obreros y patronos afiliados, sino, también, a los no afiliados, siendo las decisiones que adopten de rigurosa aplicación para unos y otros” ⁴⁵, por lo que es representativo de los miembros de la categoría profesional a la que corresponda; esta representación puede ser voluntaria u obligatoria; es voluntaria cuando los integrantes de la categoría profesional están de acuerdo con dicha representación y puede ser reflejada en caso de la ocurrencia de un pacto colectivo de condiciones de trabajo que es de aplicación a terceros, miembros de la categoría profesional, pero no integrantes del sindicato, los cuales se adhieren a la suscripción del mismo y es obligatoria cuando por disposición de ley el sindicato es representativo de la totalidad de miembros de la categoría profesional, aun cuando no estén incorporados a la asociación o se opongan a ser representados por ella.

⁴⁵ *Ibíd*em, Pág. 121.

2. Poder reglamentario o normativo: se origina en la facultad concedida al sindicato para la creación de normas aplicables a la profesión correspondiente, este poder normativo o reglamentario es una consecuencia del poder de representación.
3. Poder tributario: se considera como el más injusto conferido a las organizaciones sindicales y consiste en que, en algunos Estados, la ley atribuye a los sindicatos oficialmente reconocidos la imposición de una contribución para su sostenimiento a todo el sector laboral representado por el mismo, aunque existan algunos que no forman parte del sindicato, o que estén afiliados a otros.
4. Poder disciplinario: se constituye por la facultad que el sindicato tiene de imposición de sanciones administrativas para sus miembros; las causales de ellas se encuentran establecidas previamente en los estatutos de la organización.

2.2.5. Derechos de los Sindicatos.

Como sujetos de derecho, a los sindicatos se les confieren ciertos derechos expresos en las normas jurídicas de los Estados que son especiales, éstos son: el derecho de actuación como persona jurídica, que es sumamente amplio y constituye la esencia del sindicato; el derecho al nombre que confiere a todo sindicato registrado el derecho a usar la designación elegida y restringiendo su utilización, impidiendo la constitución de otros sindicatos con el mismo nombre, que pueda originar confusión; este derecho no puede ser restringido bajo ningún precepto, exceptuando al vocablo

sindicato, el cual no puede ser parte del patrimonio de una determinada asociación profesional, ya que resulta distintiva en cuanto a la naturaleza jurídica de los sindicatos como instituciones de derecho y se faculta su uso siempre y cuando se agregue a la misma otra denominación que permita hacer una distinción entre sindicatos; también, los sindicatos tienen el derecho al label que es la autorización del uso de marcas colectivas que permite la recomendación de un producto que ha sido elaborado por el personal sindicalizado o que pertenece a una entidad que respeta los derechos laborales.

2.2.6. Mecanismos de Acción de los Sindicatos.

La acción sindical busca la mejora de las condiciones de trabajo y de vida de los miembros de los sindicatos; junto a ello los sindicatos persiguen también con su accionar fines políticos, con el propósito de cambiar fundamentalmente la estructura de gobierno existente, o de modificarla cuando ésta sea contraria a la ideología del movimiento sindical; este accionar puede ser realizado por medios violentos y revolucionarios en contra del poder público o social. Esta finalidad política de los sindicatos puede definirse por el empleo de la fuerza representada en la agrupación e influye directa o indirectamente en la gobernabilidad de un Estado.

La acción sindical puede ser desarrollada por medio de tres fases aplicadas consecutivamente, la primera de ellas es la de preparación interna, la cual consiste en puntualizar los fines que se pretenden llevar a cabo, divulgándolos entre los trabajadores para la sensibilización de éstos ante el problema; generando un estado de tensión colectiva como indicador previo

para la segunda fase de la acción sindical, la cual consiste en la negociación formal de las condiciones que pretenden ser mejoradas para los trabajadores; esta negociación es realizada entre patronos y trabajadores representados por los dirigentes sindicales; en caso de no llegar a ningún acuerdo con la segunda fase, procede la aplicación de la tercera fase que consiste en la implementación de mecanismos de presión que pueden ser manifestados por los movimientos sindicales obedeciendo a las circunstancias que se presentan en la fase de negociación.

Para lograr la consecución de los fines inmediatos y mediatos, los sindicatos han puesto en práctica diversos medios de actuación, como: las negociaciones convencionales colectivas, las acciones dirigidas a los niveles orgánicos y jurisdiccional, las acciones asistenciales, los medios de acción política y los medios de actuación directa que han sido los primeros puestos en práctica y que tienen un mayor desenvolvimiento dentro de las asociaciones de trabajadores; las acciones directas son puestas en práctica por las organizaciones obreras sin tener en cuenta el estatus jurídico, económico, con el fin de imponer su fuerza frente a los responsables de la dirección de la producción de la empresa. La huelga es la principal manifestación de la acción directa y se considera un medio instrumental impuesto por uno de los sectores en conflicto con el objeto de hacer prevalecer sus puntos de vista, consistiendo en un reflejo espontáneo de defensa manifestado por los trabajadores.

De igual forma existen diversas manifestaciones de la acción directa sindical, consistiendo en: paros simbólicos o de avisos, en los cuales se denota la falta de intencionalidad para la prolongación de la suspensión de

trabajo para obtener la reivindicación exigida; la huelga de brazos caídos que constituye una limitación premeditada y colectiva de rendimiento de los trabajadores; la ocupación de talleres y fábricas por parte de los trabajadores, la cual resulta la manifestación más revolucionaria de la acción sindical directa, consistiendo en un apoderamiento de facto por parte de los trabajadores de los instrumentos de producción que por derecho pertenecen al patrono; ésta puede ir o no acompañada de la continuidad de las actividades productivas pudiendo prescindir de la autoridad del empresario.

La ocupación no tiene en la mayoría de los casos la intención de colectivizar la rama de la producción, es empleada por los obreros como un instrumento extraordinario de presión sobre los patronos y dificulta la sustitución de los trabajadores huelguistas; el boicot es otra de las tácticas utilizadas por los trabajadores como medidas de acción directa, la que resulta difícil de caracterizar, debido a que comprende actitudes sindicales de diversa naturaleza, entre ellas la huelga de solidaridad, la prohibición por el sindicato de que los trabajadores ofrezcan su trabajo al patrono que se considera incumplidor de las cláusulas de un convenio colectivo o que mantiene una posición cerrada ante la sindicalización de sus trabajadores, la imposición a un patrono contra el que no se tiene ninguna reclamación completa de la exigencia de abstención de relaciones mercantiles, ni de colaboración industrial con empresas conflictuadas con el sindicato.

Otra forma de boicot consiste en la invitación hecha por el sindicato a sus propios afiliados o al público en general de no adquirir productos ni utilizar productos de determinadas empresas que presentan una actitud anti sindical; estas prácticas se denominan boicot de producción o boicot de consumo, así

como también boicot directo o indirecto; así mismo, los sindicatos pueden hacer uso del label que consiste en una marca que el sindicato aplica a los productos de una empresa como referencia de que el sindicato considera correcta la actitud del empresario en atención a las condiciones laborales, por lo que la exclusión de las empresas cuyos productos no son acreditados por el sello sindical pueden conllevar a los efectos provocados por el boicot, a pesar de considerarse una práctica inversa a éste.

Las medidas de presión implementadas por los sindicatos pueden ser caracterizadas de la manera siguiente:

1. Presentan distinto grado de intensidad, en atención al objetivo perseguido por los integrantes de las organizaciones sindicales. Dependiendo de la magnitud de la situación contra la cual sean dirigidas las acciones de los sindicatos, así será el grado de presión implementado por el mismo para la exigencia de su fin.
2. No todas las medidas utilizadas por los sindicatos están contempladas en la ley, algunos medios de presión pueden ser ilícitos y pueden determinar sanciones administrativas por parte del empresario e incluso derivar sanciones penales, ya que en muchas ocasiones las medidas de acción sindical presentan agresión en contra de los empresarios, el Estado e incluso en contra de derechos individuales de personas ajenas al vínculo laboral.
3. La aplicación de medidas por parte de los sindicatos pueden ser sucesivas o simultaneas, esta subdivisión de la implementación de

medidas en la lucha por lograr la reivindicaciones exigidas, se debe a la estrategia implementada por la organización sindical, por lo que puede ocurrir una aplicación escalonada dependiendo del cumplimiento o no de las peticiones; en algunos casos se puede dar la aplicación de varias medidas al mismo tiempo, pretendiendo una afectación en diversos aspectos al patrono o Estado.

2.2.7. Clases de Sindicatos.

Los sindicatos pueden estar constituidos por empleadores; por trabajadores y éstos a su vez pueden ser de empleados, obreros o mixtos; e inclusive de personas que ejercen independientemente una profesión u oficio.

La legislación laboral de El Salvador, en el artículo 208 del Código de Trabajo, hace una clasificación de los sindicatos en: sindicato de gremio, sindicato de empresa, sindicato de industria, sindicato de empresas varias y sindicato de trabajadores independientes.

El Art. 209 del mismo cuerpo normativo describe a cada una de las clases de sindicatos permitidos en El Salvador.

- 1 Sindicato de gremio: Es el formado por trabajadores que ejercen una misma profesión, arte, oficio o especialidad;
- 2 Sindicato de empresa: Es el formado por trabajadores que presten sus servicios en una misma empresa, establecimiento o institución oficial autónoma;

- 3 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;
- 4 Sindicato de empresas varias: Es el formado por trabajadores de dos o más empresas vecinas, cada una de las cuales tenga un número de trabajadores inferior a veinticinco y que éstos no puedan formar parte de un sindicato de gremio o de industria;
- 5 Sindicato de Trabajadores Independientes: Es el constituido por trabajadores empleados por cuenta propia y que no empleen a ningún trabajador asalariado, excepto de manera ocasional.

También las asociaciones sindicales presentan diversas formas de clasificación, entre las que se pueden mencionar: dependiendo del reconocimiento legal las asociaciones sindicales pueden ser lícitas o ilícitas; son lícitas cuando han sido legalmente autorizadas y aquellas asociaciones de hecho que debido a su finalidad no están fuera de la ley. Pueden clasificarse como ilícitas aquellas asociaciones sindicales de hecho cuyos fines son contrarios al ordenamiento jurídico y por lo tanto se encuentran fuera de la ley; también, pueden clasificarse como ilícitas, aquellas asociaciones sindicales que en su actuar contradigan las finalidades del movimiento sindical.

Otra clasificación de las asociaciones sindicales se ve reflejada de acuerdo al territorio en el que estén establecidas y desarrollen su accionar; pueden ser locales, que son las que agrupan a los trabajadores o patronos de un pueblo o ciudad; municipales son las asociaciones que aglutinan a los

trabajadores o patronos de un municipio determinado; regionales que pueden ser las representativas de varios sindicatos de varios municipios, incluidos en una región territorial determinada; y nacionales son las asociaciones sindicales cuyo alcance comprende el territorio de un Estado; esta última también puede verse reflejada en la existencia de un sindicato correspondiente a los trabajadores de una misma empresa que mantenga varios establecimientos a nivel nacional y por su magnitud económica puede enmarcarse en la clasificación de asociación sindical nacional, sin que sea necesaria la existencia de una federación. Las asociaciones sindicales también pueden ser clasificadas por la actividad desarrollada por sus miembros, las cuales pueden ser de trabajadores u obreros, patronales, de profesión, de industria, de obreros artesanales y de trabajadores intelectuales.

También las asociaciones sindicales pueden clasificarse dependiendo de las diversas modalidades de asociación en: a) libre o voluntaria, la primera es la que se produce por la voluntad de sus integrantes y no es impuesta, y la segunda es la que se deriva de una decisión del poder público; b) particular y oficial, la primera se origina por la voluntad simple de los particulares y la segunda considera al sindicato como un organismo de derecho público involucrado en la organización estatal; c) simple y mixta, la asociación simple agrupa a un solo tipo de elemento profesional sean estos de trabajadores o de patronos, en cambio, la asociación mixta agrupa a ambas categorías profesionales; y d) simples y complejas, las asociaciones simples son las que se integran primariamente por individuos, mientras que las complejas se integran por varias asociaciones sindicales.

La última clasificación de asociaciones sindicales es la que los divide en: gremiales o profesionales, de empresa, de oficios varios y mixtos; esta clasificación permite diferenciar sociológicamente a los integrantes de los sindicatos, al igual que la afinidad existente entre los grupos y la necesidad de incluir miembros que participen en un nivel administrativo de la industria o empresa, los cuales, por la división del trabajo no pueden organizarse por la limitación de labores de esa índole en la empresa; esta clasificación es la más aceptada y ha sido particularizada doctrinariamente.

Algunas legislaciones contemplan la posibilidad de existencia de sindicatos mixtos que agrupen a patronos y obreros, lo cual constituye un ideal de la colaboración de clases; a pesar de ello, esta posibilidad plantea una dificultad insuperable para su realización, por que los sindicatos tienen como fin la defensa y mejoramiento de los intereses profesionales, situación que generalmente entra en contradicción con los intereses patronales.

2.2.8. Funcionamiento de los Sindicatos.

Los sindicatos funcionan por medio de un grupo de trabajadores que se encuentran afiliados al mismo, quienes conforman diversos organismos internos otorgándoles poder ejecutivo, de dirección y administración, para lograr los fines pretendidos por éstos y una responsabilidad en la toma de decisiones.

Por medio de la contratación colectiva de trabajo, se busca la mejora en las condiciones laborales; fin que también se logra por medio de la promoción

de una mejor política y la creación de legislación con corte social enfocada a solucionar problemas de interés general.

Junto a éstas existen otras actividades denominadas parasindicales, dentro de las cuales están comprendidas, la instrucción profesional, recreativas, cooperativas y culturales; éstas pueden ser enmarcadas dentro de la denominada actuación asistencial, la cual consiste en ocuparse del crecimiento profesional de sus afiliados y la cooperación en crear oportunidades de empleo a personas desocupadas, la implementación de estos servicios se ha desarrollado en algunos Estados más que en otros, implementando labores informales de orientación sobre los empleos existentes para sus afiliados.

Las actividades culturales presentan un enfoque dirigido a la educación sindical de sus miembros y se desarrollan por medio de escuelas de formación sindical y cursillos impartidos por personas instruidas en materias de interés para sus afiliados, es observable en las centrales sindicales mayoritarias la presencia de editoriales y emisoras que permiten informar y educar sobre objetivos sindicales, distribuyendo revistas, libros, folletos, la emisión de programas y declaraciones por la radio.

En cuanto al desarrollo social, el funcionamiento de tipo económico, sanitario o jurídico, dependen de las cotizaciones de los miembros, lo que permite la inversión de la organización en condiciones de seguridad social, las que pueden ser médicas, prestaciones a afiliados discapacitados y en algunos

casos a la contribución económica para los afiliados que sobrepasen la edad productiva y no estén en condiciones de sostenerse por sus propios medios.

Dentro de los sindicatos existen algunas clases de servicios con el objeto de lograr mejores condiciones en la integración de las organizaciones, ejemplo de ello es la promoción de afiliación a una organización sindical, lo que puede denominarse como reclusión de afiliados; también, resulta necesario el estudio de fórmulas estructurales que sean adaptables a las condiciones específicas de cada organización; además, propiciar cuadros electivos y burocráticos, innovándolos para su adaptación a la realidad; otro de los servicios que prestan los sindicatos consiste en estimular la creación de organizaciones sindicales donde no las hay y contribuir en el desarrollo de las existentes. Estas actividades son preferentemente encomendadas a los dirigentes sindicales.

En consecuencia, algunas de las funciones principales de las organizaciones sindicales, son las siguientes:

1. Representar a los trabajadores en el ejercicio de los derechos emanados de los contratos individuales de trabajo, cuando sean requeridos por los asociados. No será necesario requerimiento de los afectados para que los representen en el ejercicio de los derechos emanados de los instrumentos colectivos de trabajadores y cuando se reclame por las infracciones legales o contractuales que afecten a la generalidad de sus socios. En ningún caso podrán percibir las remuneraciones de sus afiliados;

2. Representar a los afiliados en las diversas instancias de la negociación colectiva a nivel de la empresa, y, asimismo, cuando previo acuerdo de las partes, la negociación involucre a más de una empresa. Suscribir los instrumentos colectivos del trabajo que corresponda, velar por su cumplimiento y hacer valer los derechos que de ellos nazcan;
3. Velar por el cumplimiento de las leyes del trabajo y de seguridad social, denunciar sus infracciones ante las autoridades administrativas o judiciales, actuar como parte en los juicios o reclamaciones a que den lugar la aplicación de multas u otras sanciones;
4. Actuar como parte en los juicios o reclamaciones, de carácter judicial o administrativo, que tengan por objeto denunciar prácticas desleales. En general, asumir la representación del interés social comprometido por la inobservancia de las leyes de protección, establecidas en favor de sus afiliados, conjunta o separadamente, de los servicios estatales respectivos;
5. Prestar ayuda a sus asociados y promover la cooperación mutua entre los mismos, estimular su convivencia humana e integral y proporcionarles recreación.
6. Promover la educación gremial, técnica y general de sus asociados;

7. Canalizar inquietudes y necesidades de integración respecto de la empresa y de su trabajo;
8. Propender al mejoramiento de sistemas de prevención de riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, sin perjuicio de la competencia de los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad, pudiendo además, formular planteamientos y peticiones ante éstos y exigir su pronunciamiento;
9. Constituir, concurrir a la constitución o asociarse a mutualidades, fondos o servicios y participar en ellos. Estos servicios pueden consistir en asesorías técnicas, jurídicas, educacionales, culturales, de promoción socio-económicas y otras; constituir, concurrir a la constitución o asociarse a instituciones de carácter previsional o de salud, cualquiera sea su naturaleza jurídica y participar en ellas;
10. Propender al mejoramiento del nivel del empleo y participar en funciones de colocación de trabajadores;
11. En general, realizar todas aquellas actividades contempladas en los estatutos y que no estuvieren prohibidas por ley.

Las actividades anteriormente desarrolladas son encomendadas, en parte a los dirigentes sindicales, ya que ellos, son los encargados del

crecimiento de las asociaciones de las que forman parte; también éstos tienen la responsabilidad de dar cumplimiento a las exigencias del sindicato, algunas de las principales son: la toma de iniciativas, el mantenimiento del equilibrio ante la existencia de subgrupos dentro del sindicato, dirigir las acciones combativas de sus miembros hacia la consecución de fines de la organización, etc.; por lo que es necesaria la adaptación de técnicas de estructuración para su adaptación a las necesidades primordiales de los sindicatos.

A parte de las funciones anteriormente mencionadas, los sindicatos, también presentan una incidencia dentro de las labores gubernamentales relacionándose con el poder público y los partidos políticos, razón por la que ha sido posible identificar el poder social que tienen los sindicatos. Esta relación entre el Estado, los partidos políticos y los sindicatos, tiene tres posturas diferentes en las cuales se enmarca la actuación de los sindicatos. La primera de ellas se presenta en los sindicatos apolíticos que son contrarios a las políticas estatales y al capitalismo como modo de producción adoptado por éstos.

También los sindicatos pueden ser apolíticos de acuerdo a su aceptación de las políticas estatales las cuales no cuestionan, dedicándose a la mejora de la posición contractual de sus afiliados, negando la política en general. Así mismo, los sindicatos pueden adoptar una postura de soporte conectándose con partidos políticos de izquierda o derecha, en algunas ocasiones estos partidos son creados por los sindicatos los cuales apoyan financiera y masivamente a los partidos políticos, En El Salvador, los

sindicatos no deben relacionarse con los partidos políticos, por disposición del Código de Trabajo, regulada en el artículo 229 inciso segundo.

2.3. *La Libertad Sindical.*

La libertad sindical se encuentra íntimamente relacionada con otros derechos fundamentales como son: el derecho a la libertad; a la seguridad de la persona; a la protección contra la detención y prisión arbitraria; la libertad de opinión y expresión y; en particular, de sostener opiniones y difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión; el derecho de reunión; el derecho a un proceso regular por tribunales independientes e imparciales; el derecho a la protección de la propiedad de las organizaciones sindicales; entre otros.

La libertad sindical no es simplemente el derecho que tienen los empleadores o trabajadores de afiliarse o desafiliarse a un sindicato, sino que comprende además otros derechos como son: el derecho a que sea reconocida su personalidad jurídica; que los directivos sindicales puedan representar legalmente al sindicato y a sus afiliados; elaborar sus propios estatutos y reglamentos sin injerencia del empleador ni de agentes del Estado; elegir sus directivos en elecciones internas libres; entre otras.

La libertad sindical se encuentra protegida por medio del Convenio 87 de la OIT, específicamente en su segunda parte, artículo 11, el cual determina que: “Todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio, se compromete a tomar todas las medidas

necesarias y apropiadas para asegurar a los trabajadores y a los empleadores, el libre ejercicio del derecho sindical”. No es suficiente simplemente difundir la Libertad Sindical, sino que es necesario poner en práctica las medidas que permitan la realización de su efectividad; la falta de implementación de dichas medidas, vuelve imposible la declaración de la libertad sindical y la puesta en práctica de las garantías que pretenden su cumplimiento.

2.3.1. Definición de Libertad Sindical.

Es el derecho que tienen los trabajadores de crear y organizar sindicatos libremente, afiliarse y desafiliarse a los mismos, sin ninguna injerencia ni represalia por parte del Estado o de los empleadores. Es considerada un derecho fundamental y se encuentra garantizada mundialmente por los Convenios 87 y 98 de la OIT y en los textos constitucionales de numerosos países.

“La Libertad Sindical admite dos acepciones. Una genérica y política que expresa el medio con el cual los trabajadores esperan obtener la igualdad de la que en el hecho carecen con los patronos o, según los más extremistas, conseguir la eventual supremacía y hasta la existencia absoluta de la clase trabajadora en la sociedad del futuro. Otra específicamente profesional y jurídica, que equivale a un conjunto de esenciales derechos profesionales de

los trabajadores y sus asociaciones del trabajo, frente al Estado y a los empleadores”.⁴⁶

En el plano político la libertad sindical simboliza el fin por el cual lucharon muchas generaciones de trabajadores incluso en contra de la ley, debido a que ésta no permitía a los mismos reunirse para defender sus intereses comunes; la libertad sindical es un medio que permite la unión de los trabajadores para lograr la igualdad frente a los empleadores.

Desde el punto de vista jurídico, la libertad sindical puede comprenderse como una facultad que tienen los trabajadores de organizarse en sindicatos para poder defender intereses comunes y gremiales, sin injerencia de la autoridad administrativa o de los particulares y cuyo contenido, en los términos de los convenios específicos números, 87, 98, 135, 151 y 154 de la OIT, son principalmente:

1. Libertad de asociación, constitución y de organización sindical: La libertad de asociación sindical ofrece dos aspectos fundamentales; uno lo constituye el ejercicio positivo de la misma, el cual se refiere a la facultad del trabajador de asociarse uniendo su voluntad a la de otros sujetos para la unificación de sus actividades con medios inherentes a la reivindicación o defensa de intereses y derechos comunes de la clase profesional que representan; el segundo a retomar es el ejercicio negativo de la libertad sindical, el cual implica el derecho de negarse a celebrar un acuerdo de voluntades para la asociación a un sindicato; en

⁴⁶ Napoli, Rodolfo A., Ob. Cit., Pág. 65.

consecuencia de todo lo anterior, contrario a la libertad de asociación sindical, existe la libertad de no asociación sindical. Posterior a la asociación sindical, se da la constitución de las organizaciones sindicales, con la que se crean y legitiman las mismas. Respecto de la organización sindical, ésta se considera como la facultad de estructuración interna de las organizaciones sindicales.

2. Autarquía sindical: Implica algunas facultades básicas ejecutadas por las organizaciones sindicales: a) la facultad constituyente que es el derecho de regirse por medio de estatutos creados por las mismas organizaciones sindicales; b) la facultad de autonomía interna reflejada en el derecho de designación de sus dirigentes, la libre deliberación, la auto administración de las organizaciones y la creación de servicios que se consideren necesarios para sus miembros; c) la facultad de acción sindical, es el derecho de ejercer actividades específicas, para lograr la reivindicación de objetivos laborales propios de las organizaciones; y, d) la facultad federativa con la que se logra una relación entre los diversos organismos sindicales, pudiendo conformarse en uniones horizontales, en las cuales todas las organizaciones integrantes se encuentran en un mismo nivel jerárquico; o bien en federaciones y confederaciones con organización vertical en la que existen organismos superiores e inferiores de acuerdo al desempeño laboral análogo realizado por los miembros de estas organizaciones.

3. La unidad y pluralidad sindical: en el mismo ámbito profesional pueden existir varios sindicatos, a los cuales les está reconocida la posibilidad social de conformación y la legitimidad jurídica; estas organizaciones

sindicales están diferenciadas entre sí por diversos motivos, los cuales pueden ser: a) los medios utilizados para la disolución de conflictos de interés obrero-patronales; b) por las orientaciones ideológicas; y c) por los límites establecidos entre las especialidades del trabajo. La unidad y pluralidad sindical no siempre se ve reflejada en la libertad sindical y no debe ser impulsada malintencionadamente por el Estado; sin embargo, puede darse espontáneamente y, si se da el caso, es inevitable su reconocimiento jurídico ya que el hecho de prohibir por medio de leyes esta pluralidad directa o indirectamente sería contradictorio a la libertad sindical.

Existen algunas razones que fundamentan la pluralidad sindical: Obedece los lineamientos del derecho de asociación que hace un reconocimiento del obrero y a todo ser humano la posibilidad de integrarse a alguna asociación acorde al bien común; se enmarca con los principios democráticos que legitiman el derecho de libertad fundamental del ser humano; no es posible coaccionar a alguna persona al ingreso de una asociación privada que tenga principios o actuaciones que la persona considere inconvenientes, ni menos ser forzado a participar por medio de acciones o cuotas en actividades que ésta rechace; la multiplicidad de los sindicatos protege ampliamente los intereses económicos sociales de la clase trabajadora; en cambio, si se diese una asociación única, sus actividades podrían enfocarse en la obtención de dominio político o personal, excluyendo las actividades gremiales.

La pluralidad sindical contribuye al desarrollo del movimiento sindical en los aspectos económicos y sociales, aunque pueden presentarse inconvenientes en la concurrencia de sindicatos con diversas ideologías.

“La libertad sindical contribuyó decisivamente al progreso de la teoría de los Derechos Humanos Fundamentales, en tres sentidos particulares”.⁴⁷

1. Respeto de los titulares de los mismos: los sujetos colectivos;
2. A propósito de la obligación de abstención del Estado, propia de los derechos subjetivos, para reclamar de su parte ahora, una conducta activa o promocional a su respecto;
3. La eficacia entre privados de los Derechos Humanos Fundamentales, con lo que su tutela ya no será sólo frente al Estado, sino también ante particulares con el cual media -como en las de trabajo- una relación contractual:
4. Con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ya no sólo se toman en cuenta como titulares de los derechos colectivos a los individuos, sino que a los sujetos o grupos colectivos; tal declaración fue realizada en el año de 1948. El derecho de libertad sindical es inseparable de los demás derechos fundamentales”⁴⁸.

⁴⁷ Villasmil Prieto, Humberto, “**La Libertad Sindical**”, Oficina Internacional del Trabajo, San José, Costa Rica, Marzo, 2002, Pág. 2.

⁴⁸ *Ibídem*.

2.3.2. Características de la Libertad Sindical.

La libertad sindical tiene características que permiten diferenciarla de otros derechos por ser considerada parte fundamental integrante del Derecho Sindical, tales características pueden enumerarse de la manera siguiente:

1. “Es uno de los derechos humanos fundamentales”⁴⁹: El Derecho del trabajo considera la idea de que los derechos humanos fundamentales no deben ser considerados únicamente para individuos, sino también para los sujetos colectivos, por lo que la libertad sindical se encuentra enmarcada como uno de los derechos fundamentales para la colectividad.
2. “Es un derecho consuetudinario internacional”⁵⁰: por el hecho de ser reconocido por los Estados a pesar de encontrarse regulado y reconocido por la OIT y de la ratificación de los convenios internacionales.
3. “Es un derecho de posguerra y, por ende, para y de la paz y la democracia”.⁵¹ El fin de la primera guerra mundial, el tratado de paz de Versalles en el año de 1919, el surgimiento de la OIT, su constitución en ese mismo año y además la finalización de la segunda guerra mundial y su coincidencia con la Declaración de Filadelfia en 1944, la cual contribuyó a la reformulación de la Carta Constitucional de la OIT,

⁴⁹ *Ibíd.* Pág. 6.

⁵⁰ *Ibíd.*

⁵¹ *Ibíd.*

fueron el principal precedente de la aprobación del Convenio 87 de 1948 y el Convenio 98 de 1949; éstos permitieron la juridificación de la situación política por la que atravesaban los trabajadores y sus organizaciones de clase, creando una estabilidad política y la democracia con las que se permitió el progreso de las sociedades de post-guerra.

4. “A parte de su doble valencia como presupuesto y tendencia de y hacia un modelo democrático de relaciones laborales, es de contenidos móviles o extensibles”.⁵² Los contenidos de la libertad sindical se han ido extendiendo en razón de la situación social, económica y política que han vivido las organizaciones, dependiendo directamente de la mayor o menor correlación de fuerzas sociales en cada uno de los Estados, en los que las intervenciones de las organizaciones sindicales han influido históricamente en el aprovechamiento de las coyunturas específicas de cada Estado para su ampliación.

5. “Es un derecho de contenidos complejos y por ende de titularidades también complejas o conjuntas”.⁵³ Por existir un ámbito de aplicación individual o colectivo de la libertad sindical, depende de ello su contenido o el derecho tutelado; junto a éste, la libertad sindical presenta un ámbito positivo y uno negativo, el primero otorga a los sujetos el derecho a la afiliación y desafiliación y el segundo, concede el derecho a no afiliarse o abandonar la afiliación por los mismos. En

⁵² *Ibídem* Pág. 7.

⁵³ *Ibídem* Pág. 9.

cuanto a la titularidad de la libertad sindical, la representan los sujetos colectivos que pueden ser sindicales o no, pudiendo ser coaliciones de trabajadores y algunas veces cualquier instancia de organización de empleadores y trabajadores.

6. “Es un derecho social complejo”:⁵⁴ Ya que el Estado desarrolla dos roles fundamentales, la promoción de las acciones sindicales y la protección de las mismas, resultando un derecho-libertad y un derecho-prestación; además resulta compleja por su reconocimiento constitucional y por facultarse su ejercicio frente a varios sujetos y relaciones jurídicas en diversas situaciones.

7. “Es un derecho de tutela multidireccional”:⁵⁵ en consecuencia de que su actuar está dirigido a diversos tipos de relación jurídica, tutelando administrativamente al obrar frente al Estado, la tutela contractual se ve reflejada en el actuar frente al empleador o sus organizaciones; al existir un actuar del trabajador miembro frente a la organización sindical a la cual pertenece, la tutela es intra-sindical; si el actuar se da entre organizaciones sindicales la tutela es considerada inter-sindical; y, por último, existe una tutela considerada difusa o indeterminada por ser una facultad considerada por los derechos humanos fundamentales.

⁵⁴ Ibídem Pág. 10.

⁵⁵ Ibídem Pág. 12.

8. “Es por antonomasia, la libertad identificada con la tutela de intereses colectivos”:⁵⁶ por proteger intereses comunes y colectivos de los sujetos procesales a los cuales se faculta su ejercicio.

9. “Es un derecho bisagra”:⁵⁷ por que contribuye al ejercicio y actuación de sus contenidos esenciales, y al mismo tiempo lo hace en referencia a las demás libertades públicas.

Algunas causas que ponen en peligro la efectividad de la libertad sindical pueden ser atribuidas a los empleadores o a los trabajadores organizados en asociaciones profesionales, gremios o sindicatos, dentro de las cuales se pueden observar: el hecho de no aceptar obreros afiliados a una determinada asociación sindical o gremial; es decir, permitir el acceso a la fuente de trabajo únicamente a trabajadores no afiliados a ningún sindicato, gremio o asociación, lo cual se denomina doctrinariamente como “fábrica abierta”; ésto resulta contrario a lo especificado en las denominadas “cláusulas sindicales” denominadas preferentes o excluyentes, las cuales pueden incluir a trabajadores asociados o no a sindicatos, pero que en algunos casos resultan excluyentes para los trabajadores que no se encuentran afiliados a ninguna clase de organización obrera o a un organismo diferente del que se trate; otra causa atentatoria contra la libertad sindical es la exigencia que se hace a los obreros de comprometerse a no afiliarse a un sindicato determinado o a una asociación gremial determinada; el incumplimiento de esta condición conlleva a un despido.

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ *Ibíd.*

También, un factor incidente consiste en la creación de asociaciones de trabajadores cuya finalidad se dirija a beneficiar las directivas empresariales promoviendo los intereses patronales ante los de la colectividad obrera; estos aspectos se encuentran regulados en el Convenio número 98 de la Organización Internacional del Trabajo, en su artículo 1, estableciendo que los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo, como los de supeditar el empleo a la condición de no afiliarse o desafiarse a un sindicato, o de despedir un trabajador a causa de su afiliación o actuación sindical.

2.4. La Libertad de Asociación.

La naturaleza social del ser humano ha permitido la formación de agrupaciones que obedecen a la facultad asociativa con la que cuentan los seres humanos, por ello puede deducirse que la asociación es libre y espontánea y que está regida por principios de la ley natural, permitiendo la concepción de ésta como un derecho inherente a la naturaleza humana y al reconocimiento de los individuos como libres. Esta libertad individual no puede concebirse sin la libertad de trabajo y la libertad de asociación; la libertad de trabajo consiste en el derecho a exigir del Estado la facultad de elección, aprehensión y ejercicio, sin ninguna coacción de la profesión o industria que cada individuo estime para sí mismo; la segunda es el derecho que los individuos tienen a reunirse y organizarse para la defensa o logro de los intereses y objetivos comunes para la colectividad, tales libertades se originan en la libertad individual y el propio interés de la convivencia.

2.4.1. Definiciones de Libertad de Asociación.

Definición de Derecho de Asociación: es considerado como el derecho de creación de agrupaciones u organismos que persiguen el desarrollo de una actividad lícita y no violenta, la que puede ser de índole religioso, político, económico, laboral, social, en la comunidad, o enfocado a aspectos culturales.

Otro concepto de derecho de asociación es determinado por su origen y finalidad como un derecho político, que representa una unión permanente de personas con un fin distinto al de reparto de utilidades, ya que, no persiguen ningún lucro para sí mismas.

Como asociación profesional puede entenderse: “una asociación permanente de los trabajadores o dadores de trabajo que realizan una determinada actividad en una zona más o menos extensa, con el propósito principal de defender los intereses profesionales”.⁵⁸

Existen dos clasificaciones de las asociaciones profesionales; una en atención a las profesiones desempeñadas por sus integrantes y la otra por el territorio en el cual desempeñan sus actividades; las organizaciones por territorio agrupan a las asociaciones de primer grado que realizan la misma actividad en una ciudad determinada, aglutinándolas en sectores regionales y nacionales, diferenciándose por el ámbito territorial en el que se encuentran y no por la actividad que desempeñan, ya que se dedican a la misma actividad.

⁵⁸ Deveali, Mario L., Ob. Cit., Pág. 44.

La clasificación referida al carácter profesional se ve reflejada cuando las asociaciones de primer grado que representan la misma actividad se conglomeran en una federación, la cual representa a todos los sectores que se encargan de la misma profesión u oficio; dichas asociaciones pueden reunirse de igual forma en una agrupación más amplia, en la que estén comprendidos todos los trabajadores o empleadores de la actividad que representan las asociaciones profesionales, inclusive llegando a conformar una asociación tan amplia que podría abarcar a todos los trabajadores o empleadores de una nación.

Existe una tercera clasificación que no es retomada por algunos países; sin embargo, al ponerse en práctica ésta debe ser retomada juntamente con las dos clasificaciones anteriores o con una de ellas, teniendo un carácter clasista y autodenominándose organizaciones locales; éstas desempeñan el mismo funcionamiento de las confederaciones generales que representan a todos los trabajadores o empleadores de una nación, pero lo hacen localmente.

La actividad sindical obrera se caracteriza por estructurar e impulsar la formación de cooperativas; las cooperativas obreras están constituidas por trabajadores de un mismo gremio, cuya finalidad es defender los intereses que tienen en común.

Las finalidades que pretenden las cooperativas obreras pueden ser: la eliminación de posibles arbitrariedades patronales y el aumento de la retribución de los trabajadores, creando acceso a un mayor número de

participación en los beneficios; establecer un valor real de la retribución, para que los trabajadores puedan comprar productos a menores precios; conceder cantidades de dinero en caso de emergencia, representativas de un crédito, cuando los trabajadores no tengan fondos suficientes en sus ahorros.

Las cooperativas obreras tienen como objetivo principal lograr el beneficio económico de los trabajadores afiliados a ellas, por medio de acciones preferenciales a ellos, lo que permite un mejor desarrollo de las condiciones laborales y de vida de sus miembros.

“El derecho de asociación en todos los casos, como en todos los derechos, tiene sus límites que provienen: de su propio fin; nadie puede, en efecto, tener derecho a asociarse con fines contrarios a la naturaleza de los hombres y, por consecuencia, a la ley moral; de derechos superiores, de conformidad con el principio de la colisión de derechos. Así, una asociación particular no puede ser legítima si es contraria al bien común del cuerpo social, de lo que deriva el poder del Estado de vigilancia sobre las asociaciones”.⁵⁹

2.4.2. Relación entre la Libertad de Asociación y la Libertad Sindical.

La libertad de asociación pretende el reconocimiento más completo de la tendencia individual asociativa sin el establecimiento de límites para su formación; doctrinariamente se concibe como condición indispensable para la

⁵⁹ Cabanellas, Guillermo, Ob. Cit. Pág. 86.

existencia del derecho sindical y puede ser ejercido por los individuos sin coacción alguna. Lo anterior conlleva a la imposibilidad de afiliación obligatoria, debido a que se considera a los individuos como sujetos facultados para el ejercicio de la libertad de no asociación.

2.4.3. Distinción entre la Libertad de Asociación y la Libertad Sindical.

Es necesario considerar que el Derecho de Asociación en su apreciación genérica e histórica es un derecho de primera generación, que tiene su fuente material en el Constitucionalismo Francés y las doctrinas de los enciclopedistas; por el contrario, el Derecho de Libertad Sindical es considerado un Derecho de segunda generación y que es contemplado como tal hasta finales del siglo XIX.

El derecho de asociación y el derecho de libertad sindical suelen ser confundidos, ya que muchas veces uno es retomado como sinónimo del otro y viceversa, a menudo se tiende a vincular el derecho de asociación con el derecho de libertad sindical; sin embargo, son dos instituciones diversas y presentan finalidades distintas; en primer lugar el derecho de asociación otorga la posibilidad de constituir grupos u organizarse para desarrollar cualquier actividad lícita, pudiendo ser referido a todos los fines humanos; en cambio, el derecho de libertad sindical, es reconocido únicamente a los patronos y trabajadores, teniendo éste un objeto lícito y determinado, por ser exclusivo para permitir la creación y organización de sindicatos, velando por una libertad concreta para el estudio, defensa y mejoramiento de las condiciones de trabajo, buscando la igualdad de fuerzas laborales con el

capital para lograr mejores condiciones de vida y no sólo para el cumplimiento de cualquier fin lícito, como en el ejercicio del derecho de asociación.

El derecho de asociación es considerado el género y el derecho de libertad sindical o sindicalización como una especie del primero; es por ello que puede deducirse la división del derecho de asociación y el derecho de sindicalización. El primero genera un derecho común para las personas individuales o jurídicas y el segundo crea un derecho de excepción (derecho sindical) que solamente puede ser ejercido por los pertenecientes a una categoría profesional; por esta razón el derecho de libertad sindical debe estar reglamentado por el Estado en forma distinta al que se relaciona con el de las sociedades y asociaciones en general.

El derecho de asociación permite la coalición de trabajadores y ésta no vendría a ser más que una reunión temporal de un grupo de trabajadores para lograr un fin concreto, esta coalición da lugar a que en algunas ocasiones exista una huelga o una reunión permanente. La coalición de trabajadores no puede considerarse como una organización sindical, ya que ésta se realiza de forma temporal y al verse satisfecho el objetivo que originó la misma se termina; en cambio, la asociación sindical tiene una naturaleza permanente y una finalidad única encaminada a defender los intereses de la clase trabajadora.

Otro aspecto distintivo, por el cual el derecho de asociación no puede ser considerado como derecho de libertad sindical es por el hecho de que el primero es otorgado a todas las personas en general; por el contrario, el

derecho de libertad sindical en algunos Estados puede ser ejercido de forma restrictiva, por no ser concedidos a todas las personas sin ninguna distinción. Además, por la situación económica inferior de la clase trabajadora, es necesario que su regulación sea distinta que la del derecho de asociación en general.

2.5. Derecho Colectivo del Trabajo.

El derecho colectivo del trabajo está integrado principalmente por tres instituciones: la sindicalización, la contratación colectiva y la huelga, y son éstas por medio de las cuales los trabajadores pueden negociar colectivamente las condiciones de trabajo y mejorar las prestaciones sociales.

2.5.1. Definición del Derecho Colectivo del Trabajo.

El derecho colectivo del trabajo para algunos autores es la denominación del Derecho Sindical en sentido amplio, el cual está constituido por “El conjunto de principios y normas que regulan la formación, el funcionamiento y las relaciones colectivas de las asociaciones profesionales con los empleadores y empleados, así como las relaciones entre ellas con el Estado, a los efectos de la protección y tutela del trabajo”.⁶⁰

⁶⁰ Napoli, Rodolfo A., Ob. Cit. Pág. 11.

2.5.2. *Sujetos Colectivos de Trabajo.*

El derecho colectivo de trabajo tiene como sujetos principales a las personas privadas que intervienen directamente en la organización de masas en las relaciones laborales, los cuales son titulares de la libertad sindical colectiva y a quienes corresponde el orden de los medios o instrumentos colectivos y la obtención de intereses o finalidades colectivas.

Los sujetos colectivos pueden calificarse de la siguiente forma: “Los sujetos colectivos son personas en sentido muy amplio, comprensivo por tanto de las físicas y las jurídicas, y tanto sean estas últimas personas jurídicas de hecho o de derecho”,⁶¹ los sujetos colectivos son personas de derecho privado, a pesar de que en el derecho del trabajo también intervienen organismos públicos los cuales no merecen la calificación de sujetos colectivos, marcándose la independencia de la autonomía colectiva de las organizaciones frente al ordenamiento del Estado; y finalmente, los sujetos colectivos se caracterizan por la organización masiva de sujetos individuales que participan directamente en las relaciones laborales.

“Clasificación de los sujetos colectivos”.⁶²

1. Las coaliciones: son agrupaciones esporádicas de trabajadores o empleadores (las coaliciones de empleadores en el ámbito laboral no tienen mayor relevancia), la característica primordial de las coaliciones

⁶¹ Ojeda Avilés, Antonio, Ob. Cit., Pág.85.

⁶² *Ibíd*em, Pág. 86.

es su aparición ocasional en una coyuntura determinada, como una necesidad de agrupación sentida por los trabajadores con el objeto de hacer frente a una situación determinada, la cual una vez superada hace desaparecer la coalición.

La eventualidad de las coaliciones permite distinguir en ellas una estructura primitiva, mínima para cumplir su objetivo, si el mismo consiste en la realización de una huelga o en una negociación de un acuerdo colectivo, la coalición no tiene necesidad de oficina, personalidad jurídica, ni elección de dirigentes. La importancia de las coaliciones se dio principalmente en el comienzo de las relaciones laborales en masa, propias de la Revolución Industrial, siendo las coaliciones obreras las protagonistas de las primeras huelgas y negociaciones colectivas, permitiendo la apertura de un espacio de libertad entre el ciudadano individual y el Estado, el cual obtuvo su consagración en la autonomía colectiva.

Las coaliciones decayeron con el apareamiento de los sindicatos y su existencia permanente ha suplantado a la figura primaria de la coalición; no obstante, las coaliciones pueden aparecer en las etapas de coyuntura o prohibición, en situaciones de intransigencia sindical, o en zonas donde no llega el movimiento. La duración de las coaliciones puede reducirse a minutos en caso de la presentación de una reclamación o prolongarse meses enteros manteniendo una unidad de acción que no tiene un objetivo de organizarse sindicalmente.

2. Sindicatos: son uniones estables de trabajadores que surgen con vocación de continuidad, se caracterizan fundamentalmente por su estabilidad que les permite una estructuración de personal y material, así como una experiencia colectiva que da la pauta para su evolución; los sindicatos tienen como carácter la voluntariedad o libertad de afiliación que se ve reflejada en una estructuración democrática y finalmente la independencia que mantienen frente al Estado y los patronos, refuerzan la unidad de criterios y aptitud de los mismos para fortalecer su lucha reivindicativa.

3. Uniones, federaciones y confederaciones de sindicatos: éstas se componen necesariamente por personas jurídicas, es decir, sindicatos legalmente constituidos, y se caracterizan por tener una personalidad jurídica propia y distinta a la de los sindicatos que las integran. Las uniones están formadas por adhesiones voluntarias de sindicatos, los que prestan su consentimiento a los principios contenidos en los estatutos de las mismas. Las federaciones se integran por sindicatos que se apegan a las normas integrantes de estas organizaciones que tienen como principal carácter mayor jerarquía ante las demás. Las confederaciones están conformadas por federaciones sindicales y éstas son los máximos organismos de representación laboral en un Estado.

4. Las organizaciones internacionales de trabajadores y patronos: el movimiento sindical tiene implícito un carácter internacional, por la similitud de las condiciones de explotación de los trabajadores en los distintos Estados, lo que provocó respecto de las organizaciones

sindicales, la formación de frentes unidos de acción que fueron logrados gracias a la unidad de sindicatos profesionales en organizaciones nacionales, y éstas a su vez en confederaciones internacionales. Estas instituciones del derecho sindical no han tenido apogeo en el plano internacional, los sucesos más representativos de este intento son las desaparecidas “internacionales de trabajadores”, que no lograron mantener un accionar constante.

2.5.3. Conflictos Colectivos de Trabajo.

Las contradicciones de intereses existentes entre el capital y trabajo han sido denominadas como “la cuestión social”, y se ven reflejadas en ocasiones en que la parte obrera, apoyándose en el principio contractual del “rebus sic stantibus” (estando así las cosas), busca el rompimiento del “statu quo” que vendría a ser la estabilidad de las relaciones de trabajo, mientras que la parte patronal se opone a lo anterior por medio del “pacta sum servanda” (el contrato es ley para las partes). El rompimiento de la estabilidad laboral, por parte de los empleadores, se produce cuando se quebrantan en todo o en parte los acuerdos colectivos estipulados con los trabajadores, o cuando se introducen métodos de explotación que pretenden obtener mayor rendimiento laboral con un nivel menor en la inversión, produciendo una limitación y sobreexplotación de la mano de obra, y al limitarse la acción sindical. En cambio, la ruptura de la estabilidad laboral por parte de los trabajadores, es producida cuando éstos tienen como objetivo inmediato la determinación de mejores condiciones laborales, de mayor remuneración o de participación en la economía de la empresa.

Existen conflictos de trabajo individuales y colectivos; en los conflictos individuales entran en juego intereses concretos y particulares de uno o de varios trabajadores como los salarios no pagados, indemnizaciones por despido, accidentes laborales, etc.; en cuanto a los conflictos colectivos, entran en juego intereses generales de toda una categoría profesional, existiendo situaciones jurídicas en las que se dan intereses principalmente económicos como las condiciones de trabajo, seguridad laboral, higiene, etc. Sin embargo, algunas veces las diferencias individuales pueden desencadenar conflictos colectivos, situación que es característica del movimiento obrero que se muestra solidario ante las injusticias laborales por cuestiones de principios en contra de las explotaciones patronales.

2.5.3.1. Definiciones de Conflictos Colectivos de Trabajo.

El conflicto colectivo de trabajo puede definirse como “toda discrepancia entre empresarios y trabajadores, externamente manifestada”.⁶³ La dimensión colectiva reflejada en el conflicto es producida en el marco de la autonomía colectiva, la cual denota su fuerza al realizar medidas de acción unificadas, capaces de ejercer presión sobre los patronos, medidas que en su implementación individual no surten los mismos efectos, por el contrario, pueden resultar contraproducentes para los trabajadores.

La consideración de un conflicto de trabajo como colectivo supone, la organización de un conjunto de individuos que se consideran afectados y que intentan resolver la situación recurriendo al sindicato o consejo de fábrica,

⁶³ *Ibíd*em, Pág. 255.

como un medio de defensa de sus intereses, sin realizar lo anterior de forma individual.

“El conflicto colectivo ha de ser laboral para dar pie a las medidas de presión laborales”⁶⁴. Para poder ser caracterizado como tal el conflicto colectivo de intereses debe ser laboral, lo que permite la implementación de medidas de presión laborales y es en ese momento en el cual se manifiesta la contradicción de intereses entre patrono y trabajador, los cuales le dan el carácter laboral al conflicto por ser, las partes intervinientes en el mismo, típicos sujetos del derecho del trabajo.

2.5.3.2. Clasificación de los Conflictos Colectivos de Trabajo.

Los conflictos de trabajo pueden clasificarse doctrinariamente en base a la calidad de los sujetos que intervienen en ellos, así:

1. Conflictos entre obreros y patronos: Son aquellos que se originan entre patronos y trabajadores, los cuales pueden ser divididos como conflictos colectivos de intereses que son los que se encargan de modificar la regulación jurídica de una empresa determinada, y los conflictos jurídicos que son los referentes a la forma en la que se aplicará e interpretará el derecho aplicable a los sujetos intervinientes.

⁶⁴ Ojeda Avilés, Antonio, Ob. Cit., Pág. 259.

2. Conflictos entre obreros: éstos se originan entre trabajadores cuando existan contradicciones en sus intereses.

3. Conflictos entre patronos: surgen cuando existen contratos colectivos de trabajo celebrados entre varios patronos y sus intereses entran en contradicción.

4. Conflictos entre sindicatos o entre gremios: las partes intervinientes en estos son distintas asociaciones profesionales y el conflicto surge cuando alguno de ellos busca la titularidad de un contrato colectivo

También los conflictos colectivos de trabajo doctrinariamente pueden ser calificados como conflictos de derechos y conflictos de intereses; los conflictos de derechos se producen cuando el accionar de los sindicatos está dirigido hacia dos enfoques, siendo el primero de ellos la violación de uno o varios derechos de los trabajadores dentro del establecimiento de trabajo; el otro se refleja cuando por la adopción de proyectos legales o leyes referentes al trabajo por parte del Estado, es considerada como contraria o desfavorable para las colectividades de trabajadores. Los conflictos laborales de intereses se presentan cuando los trabajadores consideran la mejora de sus condiciones laborales o económicas y éstas no son tomadas en cuenta por el patrono en sus políticas de empresa, situación que da lugar a la generación de discrepancias de posturas en ambas partes; en éstos, la norma jurídica es inexistente por lo que es necesaria su creación por medio de la modificación de las relaciones laborales.

2.5.4. *Negociación Colectiva.*

En algunos Estados existen procesos de solución de los conflictos de trabajo para la prevención, conciliación y arbitraje de los mismos, contando con un procedimiento en el que se determina el tiempo máximo en que un trámite de este tipo debe durar.

El término puede ser variable en las diversas legislaciones estatales, pero debe tenerse en cuenta, para su solución, la celeridad en el proceso, con el afán de no afectar la situación económica de ambas partes intervinientes, existiendo algunos métodos para la solución de los mismos:

El primero de ellos es la discusión y negociación directa, donde las partes establecen sus diversos puntos de vista y de solución del problema por medio del diálogo interparte; el segundo es la conciliación, con la que se pretende resolver tal conflicto que existe entre las partes por medio del diálogo de sus intervinientes, llegando con ésto a un acuerdo que emana de la voluntad de las partes; el tercero es la mediación en la cual existe un tercero interviniente denominado como mediador y que tiene la facultad de escuchar a las partes y puede exigir datos e informes para emitir propuestas de solución de acuerdo a su criterio, el mediador hace las veces de un árbitro, con la diferencia de que las propuestas emitidas por el mismo no presentan un carácter obligatorio, es un método por el cual las partes son orilladas a solucionar el conflicto por ellas mismas con la ayuda de un conciliador; el objeto de ésto es reestablecer las relaciones intergrupales; el cuarto y último es el arbitraje que se cataloga como un procedimiento cuyo objeto es la decisión del conflicto por medio de una persona u organismo, quien emite un

criterio de solución al mismo que debe ser cumplido por ambas partes obligatoriamente, sustituyendo la buena disposición de las partes por la decisión proveniente de un tercero.

La conciliación y el arbitraje son dos métodos que pueden resultar voluntarios u obligatorios, convencionales o legales; por lo general los métodos de conciliación y arbitraje que son voluntarios, son convencionales y los que son impuestos por el ordenamiento jurídico son obligatorios; pueden existir formas combinadas de conciliación y arbitraje, ejemplo de ellas son las establecidas como conciliación y arbitraje voluntario, y conciliación y arbitraje obligatorio.

La negociación colectiva es un deber impuesto a los empresarios, quienes tienen la obligación de conversar con los representantes obreros, y no pueden negarse jurídicamente a hacerlo, esto no quiere decir que ellos tengan la obligación de obtener un resultado positivo forzado de tal conversación; los patronos están obligados a escuchar las propuestas planteadas por los organismos profesionales, discutir tales propuestas en una mesa de negociación y deben demostrar disponibilidad en cuanto a llegar a un acuerdo; de la misma forma, el sentarse a negociar no implica la obtención de un acuerdo y mucho menos la obligación de cumplirlo. El derecho de negociación colectiva no presenta una prohibición ni una suscripción obligatoria del deber de negociación, simplemente lo admite como una posibilidad si se encuentra legislado y dentro de este reconocimiento jurídico se considera conveniente.

2.5.5. Los Acuerdos Colectivos de Trabajo.

Las convenciones colectivas de condiciones de trabajo, surgen espontáneamente como ha sucedido en casi todas las manifestaciones del movimiento sindical en los grandes países industriales, la economía industrial produjo condiciones genéricas de trabajo, por ello la concretización de las condiciones en que se realizaba el trabajo debían estar revestidas de carácter colectivo, puesto que los instrumentos contractuales existentes resultaban inadecuados para la regulación de las relaciones de producción, como resultado se creó un instrumento normativo que permitió el equilibrio de intereses colectivos que en algunos casos podían resultar contrarios, como condición necesaria para lograr una autenticidad; este instrumento debe ser el resultado de una negociación bilateral de los representantes colectivos de los dos sectores interesados en cada actividad productiva.

A lo largo de la historia se ha observado una lucha constante por parte de los trabajadores para mejorar las condiciones laborales, debido a la explotación exagerada que los patronos ejercían sobre éstos y fue por ello que los trabajadores comenzaron a reunirse porque habían llegado a la conclusión que sólo la coalición, la unidad, era la aconsejable para combatir el poder económico de los patronos, procediendo a integrar las organizaciones sindicales que desde su origen están en constante lucha para una distribución equitativa de la riqueza obtenida con el esfuerzo de los propios trabajadores.

Como una manifestación de inconformidad por parte de los trabajadores ante la desigualdad de condiciones de trabajo, surge el pacto

colectivo celebrado por un sindicato con un patrón, consignando las ventajas o prestaciones que rigen las relaciones laborales. El contrato colectivo de trabajo consiste en la finalidad primaria que tienen los sindicatos de una empresa, establecimiento o institución en particular.

El objetivo primordial de estos pactos bilaterales se diferencia fundamentalmente del contrato de trabajo individual y de grupo, en que el contenido principal de los últimos es el intercambio de prestaciones laborales contra remuneración económica; los pactos colectivos se limitan al establecimiento de normas genéricas a las cuales estarán sujetas los intercambios de prestaciones laborales y remuneración económica concretizándose estos pactos en los contratos de trabajo.

El desarrollo jurídico de los pactos o convenciones colectivas se dio lentamente y en éste es posible determinar tres etapas básicas: la primera es el simple compromiso moral o pacto entre caballeros, etapa a la cual le siguió la de norma de grupo, y finalmente la de norma de profesión o industria. La obligatoriedad de los pactos colectivos de trabajo se logra en el último período, representando la etapa primordial de la institucionalización jurídica del sindicalismo.

Los pactos colectivos en relación a los convenios pueden clasificarse como acuerdos que no llenan los requisitos establecidos por la ley para los convenios colectivos, por ello no presentan efectos jurídicos, en consecuencia, los pactos colectivos tienen algunas características diferenciales que son los requisitos de consentimiento, objeto y forma: los

requisitos de consentimiento son exigidos para todos los acuerdos colectivos en general, ésto quiere decir que son exigidos para todas las fuentes normativas creadas por medio de la negociación; el objeto o función que otorga la ley a los acuerdos puede ser limitada a las condiciones de prestación de servicios laborales o contraprestaciones individuales de trabajo; el último de estos requisitos es la forma en la cual deberán ser cumplidos los convenios, los cuales deben ser realizados conforme a las solemnidades descritas con anterioridad en las normas internas de cada Estado.

2.5.5.1. *Definición de Convención Colectiva de Trabajo.*

“Según el Código Internacional de Trabajo, la expresión “contrato colectivo” o “convención colectiva” comprende todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo y de empleo celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores, o de una o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y, por otra, una o varias organizaciones representativas de trabajadores o, en ausencia de tales organizaciones, representantes de los trabajadores interesados, debidamente elegidos y autorizados por estos últimos, de acuerdo con la legislación nacional”.⁶⁵ El Contrato Colectivo de Trabajo es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones con el objeto de establecer las condiciones, según las cuales debe presentarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos.

⁶⁵ Napoli, Rodolfo A., Ob. Cit., Pág. 143.

La figura jurídica de la convención colectiva de trabajo ha sido denominada de distintas formas doctrinariamente, algunas de las cuales son: “pacto”, “contrato”, “convención”, “acuerdo”, “regulación”, “reglamento”, “reglamentación” de trabajo, entre otras. Sin embargo, la convención colectiva de trabajo, independientemente de sus diversas denominaciones, presenta el mismo hecho o relación en todos los casos.

La finalidad de la contratación colectiva de trabajo es la regulación de las condiciones que regirán los contratos individuales de trabajo en las empresas o establecimiento de que se trate; y los derechos y obligaciones de las partes contratantes.

2.5.5.2. Naturaleza Jurídica de la Convención Colectiva de Trabajo.

La convención colectiva de trabajo tiene su fuente material en hechos que responden a un nuevo equilibrio de las fuerzas sociales en los cuales, grupos de individuos solidarizados por su interdependencia en la actividad productora, pretenden la regulación de sus condiciones mediante un entendimiento directo entre los órganos representativos de sus respectivos intereses; sin olvidar que los órganos representativos de ambas partes surgen espontáneamente de las mismas. Estos actos produjeron normas generales y abstractas y están revestidas de un carácter propio de la norma jurídica y por ello la aceptación de los ordenamientos bilaterales como parte del derecho fue tardía, aunque terminó por ser caracterizada como fuente jurídica especialísima del derecho del trabajo, teniendo en las distintas regulaciones de los Estados una posición sólida, autónoma y relevante.

La naturaleza jurídica del contrato colectivo de trabajo se ve reflejada en la regulación específica que reconoce la efectividad y la obligatoriedad de los contratos colectivos de trabajo, en los diversos Estados que lo contemplan dentro de su ordenamiento jurídico. En países donde no se cuenta con una regulación de la convención colectiva de trabajo, le son aplicables los principios generales del derecho común. Existen diversas teorías que pretenden explicar la naturaleza jurídica de la convención colectiva de trabajo: teorías contractualistas; teoría legislativa o reglamentaria y teoría del acto complejo.

1. *Teorías Contractualistas:* Según estas teorías, esta figura jurídica es un contrato celebrado entre dos o más colectividades, determinándola como el contrato común que nace del acuerdo de dos voluntades, cuya finalidad es resolver intereses contrapuestos de los contratantes; la primera de éstas teorías relaciona la convención colectiva de trabajo con el *mandato*, ya que los sindicatos realizan en virtud de un mandato la adhesión obligatoria a la convención colectiva anteriormente estipulada, pretendiendo con ello que la contratación individual sea considerada como una aceptación tácita de la misma.

Debido a los inconvenientes surgidos de esta teoría, surgió la denominada *gestión de negocios*, con ella se justifica la implementación de la convención colectiva de trabajo cuando resulte conveniente y beneficiosa para el logro de los intereses de los involucrados en la convención; con esta teoría se ve manifiesta la voluntad individual de las partes contratantes y si la contratación colectiva entrase en contradicción con la voluntad de los contratantes, la convención colectiva pierde su eficacia jurídica.

Posteriormente, surge la teoría de la *estipulación a favor de un tercero*; por medio de ésta se busca el beneficio a favor de los integrantes de las asociaciones profesionales o sindicatos, teniendo como partes intervinientes un estipulante, que sería el sindicato, el promitente que es representado por el patrono o asociación patronal y los beneficiarios que vendrían a ser los integrantes trabajadores del sindicato.

Ninguna de las teorías contractualistas puede explicar la naturaleza jurídica de la convención colectiva de trabajo por existir diversas circunstancias propias de esta figura jurídica, como lo es la regulación especial del derecho colectivo de trabajo dentro del cual se contempla el contrato colectivo del trabajo y no puede ser enmarcada por figuras jurídicas reguladas en el derecho civil.

2. *Teoría legislativa o reglamentaria*: con esta teoría se sostiene que el Estado no representa la única fuente del derecho, ya que aparejado a él surgen organizaciones que establecían reglas de obligatorio cumplimiento, determinando que lo jurídico y lo estatal son independientes de la vida social, aseverando que todo Estado representa poder y no por ello debe influir en la noción del derecho, ya que el Estado debe encontrarse separado e independiente de la actividad jurídica.

El contrato colectivo de trabajo puede ser considerado según esta teoría como una ley que establece las relaciones permanentes que surgen entre dos grupos sociales, siendo el régimen legal por medio del

cual se pactan contratos individuales entre los integrantes de dichos grupos; además, se pretende otorgar a las organizaciones sindicales un poder de dominación con el cual se logren los fines pretendidos por medio de su actuación social.

3. *Teoría del acto complejo*: el acto complejo puede ser comprendido como aquel originado de una declaración de voluntad unilateral de varias partes involucradas y es por ello que se considera un acto plurilateral y no propiamente un acto unilateral, con el que se busca satisfacer un interés único que resulta del acuerdo de voluntades individuales, presuponiendo intereses comunes, y por provenir de varias voluntades tiene un carácter de bilateral o plurilateral

Estas tres son las principales corrientes doctrinarias que han pretendido explicar la naturaleza jurídica de la convención colectiva de trabajo; sin embargo, su naturaleza jurídica puede verse reflejada en el campo del derecho laboral como una figura contractual fundamentada en la ley.

2.5.5.3. *Características de la Convención Colectiva de Trabajo*

“Lo propio característico de la convención colectiva de trabajo, es que ella no impone a una de las partes la obligación de trabajar y a la otra dar trabajo y pagar por él una remuneración, como ocurre en el contrato individual de trabajo”.⁶⁶ Por lo que la convención colectiva de trabajo es de carácter

⁶⁶ Napoli, Rodolfo A., Ob. Cit., Pág. 146.

normativo; ya que, crea normas jurídicas con anterioridad por medio de las cuales se establecen las relaciones singulares ya estipuladas en la convención colectiva, entre obreros y patronos, dándose condiciones reglamentarias para su realización.

Esta característica puede considerarse como abstracta ya que para su desarrollo no es necesario tomar en cuenta a los sujetos de cada relación individual; y como general, debido a que omite situaciones específicas y particulares, tomando en cuenta lo común esencial y definitorio de las situaciones comunes.

Presenta igual trato en iguales circunstancias, porque es aplicada a todos los trabajadores y empleadores por igual involucrados en la misma; su aplicación es forzosa, ya que no es necesario que se consienta por sus destinatarios la aplicación de la convención colectiva de trabajo, y muchas veces a pesar de la involuntariedad de los sujetos que con posterioridad contratarán ésta será aplicada; la convención colectiva de trabajo se considera inderogable ya que no puede ser extinguida o disminuida por las partes singulares.

La implementación de la contratación colectiva otorga a los trabajadores condiciones de trabajo con las que anteriormente no contaban, una de éstas es la estabilidad laboral, como un instrumento que les asegurará que los patronos no pueden actuar en contra de ellos y que no pueden ocurrir despidos injustificados.

Por lo que pueden fundamentarse las virtudes que presentan los acuerdos colectivos, en:

1. Mejora inmediata de condiciones laborales y un gradual desarrollo del modo de producción, ésta representa un beneficio directamente constituido para los trabajadores, y es logrado al darse el fortalecimiento de la conciencia de clase y una elevación del nivel de competitividad económica.
2. La obtención de armonía social que directamente beneficia al Estado, y ésta es lograda al permitir el mismo una política económica compleja en la regulación de las entidades en conflicto.
3. Los empresarios se ven beneficiados en la implementación de los acuerdos por que con ellos se integra a los trabajadores en un sistema productivo global, adaptándose los mismos a nuevas técnicas productivas, con lo que se logra suavizar el conflicto de clases.

2.5.5.4. Ámbito de Aplicación de los Acuerdos Colectivos de Trabajo.

Los acuerdos colectivos son aplicados de acuerdo a ciertas circunstancias específicas, permitiendo que se dé una delimitación territorial, funcional y personal y otra delimitación temporal.

1. Delimitación territorial, funcional y personal.

Delimitación territorial: contempla el ámbito espacial, territorial o geográfico donde el acuerdo es vigente, es el espacio físico de aplicación del acuerdo, el que puede ser nacional, municipal, local, etc.; inclusive puede estar comprendido dentro de esta esfera una delimitación empresarial o de establecimiento; fuera del espacio de aplicación, el acuerdo no tiene validez de aplicación.

Delimitación funcional: está dirigida a regular las actividades comprendidas en el acuerdo; puede ser de gremios o categorías, refiriéndose a una profesión de trabajadores afectados.

La mayor parte de los acuerdos comprenden a un sector profesional determinado. Por lo que como una consecuencia del dominio de los acuerdos sectoriales es aplicado un único acuerdo dentro de las empresas o establecimientos y es a éste al que todos los sectores de trabajadores se adhieren y de este modo se origina el principio de unidad de empresa; sin embargo, cuando las empresas se dediquen a distintas actividades, se genera una duda sobre la aplicación de varios acuerdos, situación que puede resolverse en atención a la subdivisión del trabajo en actividades diversas.

Delimitación personal: restringe el conjunto de trabajadores y empresarios que serán sometidos a un acuerdo, tomando en cuenta su aspecto individual y un aspecto colectivo. Los sujetos colectivos que negocian y firman el acuerdo aplicado tienen una trascendencia en la

determinación de responsabilidad si se diera el incumplimiento de lo pactado y además ellos son los representantes de una colectividad determinada.

Debido a la jerarquía que tienen los sujetos colectivos que infieren en la negociación y firma el acuerdo, puede decidir que trabajadores y empresarios individualmente considerados pueden ser comprometidos en la aplicación de lo pactado.

2. Delimitación temporal.

Es lo referente al tiempo de ejecución del acuerdo, la misma puede ser pactada en base a lo establecido para la contratación civil o dejarse a criterio de la partes la fijación de los términos y plazos, los acuerdos pueden ser estipulados con un tiempo mínimo determinado el que puede ser prorrogable voluntariamente por las partes, salvo disposición en contrario; también pueden ser estipulados con un plazo máximo, cuando no se llegue al acuerdo de un pacto por tiempo indefinido.

El acuerdo puede ser determinado por haberse pactado por tiempo indefinido, siendo necesario para ello la existencia de una denuncia por una de las partes que pretende acabar con su eficacia; o por un tiempo determinado, en éste no es necesario que exista una denuncia debido a que, al finalizar el plazo, el acuerdo se tiene por finalizado. La terminación de las cláusulas obligacionales se da con el pacto, y no pueden ser anteriores al mismo, excepto cuando las partes suscriptoras así lo hubiesen acordado.

2.6. *Derecho de Huelga.*

Existe una relación entre la sindicalización y la huelga en razón de que esta última es un medio para la consecución de finalidades como: la celebración o revisión del contrato y la convención colectiva de trabajo y la defensa de los intereses profesionales comunes de los trabajadores.

2.6.1. *Definición de Huelga.*

“La huelga es la abstención o abandono colectivo y temporal del trabajo, concertada por los trabajadores, para secundar la reclamación planteada a uno o varios empleadores, con fines profesionales”.⁶⁷

La huelga se define como una suspensión del trabajo hecha por un grupo de trabajadores de una empresa o establecimiento con la finalidad de ejercer presión sobre su patrono para lograr una mejora de las condiciones de trabajo. Es la huelga un medio de presión que realizan los trabajadores para exigir el respeto de sus derechos. Teórica e inicialmente la huelga fue un instrumento de lucha enfocado contra los patronos, generando presión para lograr sus intereses y conveniencias; a pesar de ello, la evolución económica general permitió que la huelga impactara los intereses y conveniencias nacionales, interfiriendo en la participación económica de los Estados.

La huelga puede concebirse también como la suspensión colectiva del trabajo, concertada por una pluralidad de trabajadores, con el propósito de

⁶⁷ Napoli, Rodolfo A., Ob. Cit. Pág. 195.

obtener una finalidad determinada. Es un derecho de naturaleza colectiva debido a que su ejercicio no se puede realizar de forma individual. La finalidad primordial de la huelga radica en la búsqueda del equilibrio de las condiciones de trabajo.

Algunos fenómenos huelguísticos pueden caracterizarse por: la omisión de prestación de trabajo por parte de los obreros; el hecho de reflejar en esta omisión de trabajo una reclamación o protesta; y el carácter colectivo del hecho. Este hecho omisivo, debido a su causalidad y finalidad, proviene de una actuación jurídica plurilateral.

2.6.2. *Elementos Constitutivos de la Huelga.*

La huelga se constituye fundamentalmente por una serie de elementos que son necesarios para su calificación como tal y para su consecución, por lo que, se consideran “elementos constitutivos de la huelga”⁶⁸, los siguientes:

1. “El hecho de la huelga consiste en la abstención o abandono del trabajo”,⁶⁹ acordado por varios trabajadores sin consentimiento de los patronos para lograr el apoyo de éstos cuando su acción vaya en contra de uno o varios empleadores; en el hecho de huelga deben participar varios trabajadores, pero no es necesaria la participación de todos los trabajadores de un mismo establecimiento; es suficiente un número significativo capaz de parar la producción para que sea

⁶⁸ Napoli, Rodolfo A. Ob. Cit., Pág. 195.

⁶⁹ *Ibíd.*

considerado el hecho como huelga; además, la huelga si es realizada por un tiempo indefinido se daría el rompimiento definitivo entre la colectividad y el empleador; el tiempo empleado para el acto huelguístico debe ser únicamente el necesario para ejercer presión contra el empleador y su duración debe darse hasta conseguir el fin pretendido

Es por ello que puede considerarse un hecho negativo que puede consistir en la omisión de la prestación de trabajo por parte de los empleados y ésta se puede ver reflejada por que los trabajadores se abstengan de iniciar un trabajo o porque ellos abandonen o interrumpen un trabajo ya iniciado, esta actividad debe ser previamente concertada por los trabajadores involucrados, es decir que proviene de un acuerdo de voluntades de los obreros, ésta puede ser expresa o tácita y puede ser demostrada desde el inicio del conflicto o durante la trayectoria del mismo; sin embargo, no basta sólo la no prestación de labores para que el hecho sea constituido como huelga, sino que es necesario que la misma demuestre la protesta profesional.

2. “Sujeto activo de la huelga”:⁷⁰ Es difícil determinar quién es el sujeto activo de la huelga; existen tres teorías para su determinación: la primera es la que reconoce como sujeto activo de la acción huelguística a un sindicato de trabajadores; esta teoría parte de un hecho histórico en que la huelga fue utilizada como el instrumento de

⁷⁰ *Ibíd*em, Pág. 197.

lucha más efectivo utilizado por asociaciones profesionales de trabajadores; la segunda reconoce como sujeto activo a cada uno de los trabajadores considerados de forma individual, pero que debe contar con el apoyo de otros sujetos en igualdad de condiciones; esta teoría denota una consideración errónea la determinación de la huelga como manifestación principal del movimiento sindical, ya que, anteriormente existían movimientos generales, sin que existiesen sindicatos; la tercera y última de estas teorías, reconoce como sujeto activo a un grupo de trabajadores que se pueden haber agrupado en forma ocasional o circunstancial, esta teoría determina la pluralidad de trabajadores por ellos mismos y no a los sindicatos, ya que considera que los trabajadores cuentan con capacidad para decidir la prestación o no de un servicio.

Para determinar la calidad de sujeto activo de una huelga a los trabajadores, éstos deben encontrarse en condiciones de dependencia o subordinación en sentido estricto. El derecho de huelga no se refiere al modo de ejecución de un trabajo; más bien, lo hace a la relación económica existente entre el trabajador y el patrono y la posición de desigualdad entre las partes.

3. “Sujeto Pasivo de la huelga”:⁷¹ otro elemento determinante de la huelga es el sujeto pasivo, considerado éste como uno o varios empleadores o patronos sobre quienes es ejercida la presión de la asociación profesional para obtener la finalidad que se pretende con la huelga.

⁷¹ *Ibíd*em, Pág. 201.

4. “Finalidad de la huelga”:⁷² la huelga es determinada por el fin profesional que la caracteriza, ya que como tal no constituye un fin en si misma, sino que es un instrumento por el cual se llevan a cabo fines profesionales; uno de tales fines puede ser inmediato, que consiste en crear una presión sobre el empleador, para que éste acceda a las pretensiones de los trabajadores involucrados; el otro fin es mediato y consiste en la formación profesional de lucha de clase y genera la idea de que una huelga general puede contribuir a la transformación de las estructura sociales y económicas.

De acuerdo a las finalidades que se persiguen, las huelgas pueden ser clasificadas doctrinariamente como: políticas, económicas, sociales, de solidaridad y por otras causas indeterminadas; de esta clasificación se origina una más simple en huelgas profesionales o económicas y huelgas no profesionales; de las huelgas no profesionales existe una de mayor trascendencia denominada huelga política, la que tiene por finalidad la influencia sobre la voluntad de instituciones públicas, pero sólo en las decisiones fuera del campo de trabajo para las cuales existen regulaciones específicas; también, las huelgas pueden ser distinguidas por su forma de manifestación en pacíficas y violentas, parciales y generales, y con o sin ocupación de los lugares de trabajo.

⁷² *Ibíd*em, Pág. 202.

2.6.3. Reconocimiento Jurídico del Derecho de Huelga.

La acción de huelga en la mayor parte de sus manifestaciones era en un principio calificada como delito; sin embargo, progresivamente la actividad huelguística se introdujo en el ámbito jurídico; en las diversas legislaciones se elaboraron algunas doctrinas que intentaron legitimar la huelga no únicamente amparada en la libertad de asociación, sino también al amparo del principio de libre iniciativa económica para poder protegerla constitucionalmente, teniendo esta tesis mayor repercusión en los Estados anglosajones.

Inicialmente la huelga se encontró jurídicamente reprimida, debido al cumplimiento de los principios económicos industriales, situación que fue superada por considerarse humanamente injusta y porque el reconocimiento legal de la huelga, resultaba equivalente a la creación de condiciones sociales objetivas para que la masa trabajadora lograra sus reivindicaciones, siendo esto considerado como un peligro para las estructuras económicas vigentes y la estabilidad del poder político del Estado. Por lo anterior, para su reconocimiento normativo los Estados suprimieron las normas que determinaban delictivas la coalición y la huelga, lo que trajo como consecuencia una anarquía sindical y fue por ello, que el Estado se vio en la necesidad de reconocer jurídicamente la huelga, una vez conseguida esta juricidad los sectores laborales tomaron a la misma como una conquista decisiva, convirtiéndose la defensa del derecho de huelga constante en el movimiento sindical.

A pesar de su inminente necesidad de legitimación, la coordinación del derecho de huelga y las otras instituciones del derecho resultó dificultosa para

los Estados democráticos, por lo mismo, en la mayoría de las legislaciones, aparejado al reconocimiento jurídico se dio la creación de organismos para la resolución jurídica de conflictos de trabajo.

Finalmente, el reconocimiento de la huelga como medio legal autorizado para el ejercicio de la acción profesional, con su incidencia en la continuidad, suspensión o restricción del contrato individual de trabajo, reflejó una cuestión jurídica considerada como la primera fase de la actuación del obrero huelguista, ya que ésta era tomada por los patronos como una cesación voluntaria de prestación de los servicios para los cuales había sido contratado y por tanto la iniciativa de la terminación de los efectos del contrato le era imputable a los trabajadores, siendo utilizado como justificación para los despidos masivos.

Posteriormente a la huelga, el patrono rehusaba emplear a uno o más obreros huelguistas sin proceder a la acción de despido, anulando el contrato individual de trabajo debido a las cláusulas internas del mismo; por esta razón se dio la necesidad de regular las acciones patronales en contra de los trabajadores huelguistas como parte fundamental del derecho de huelga, ya que los trabajadores que se declaran en huelga no evidencian en su actuar una intención de abandonar el empleo, sino que, por el contrario, pretenden la obtención de un mejoramiento del mismo; por ello no es posible percibir en la acción de huelga la manifestación de la voluntad de los asalariados de romper sus contratos; la legitimidad de la acción de huelga reside en el hecho de que constituye una causa lícita de la inejecución del contrato, por lo que excluye cualquier tentativa de anulación del mismo.

Las huelgas formalmente legales que devinieren en su desarrollo acciones violentas u otras actividades que lesionen derechos de terceros por decisión de sus dirigentes, pueden dar lugar a responsabilidades administrativas o penales, pero no pueden incidir en la anulación de los contratos individuales de trabajo de los obreros que se mantuvieron en una actitud inicialmente legal. “La consagración jurídica internacional de la huelga fue tardía, dándose el primer instrumento internacional de regulación del derecho de huelga en la Conferencia de Chapultepec en 1945 y de Bogota en 1948”⁷³.

El problema social de la huelga lo constituye la presencia de explotación de fuerza humana laboral y es por ello que se genera la huelga como una fuerza legítima de defensa y una lucha por el derecho, siendo la misma un derecho natural colectivo de la clase trabajadora, manifestándose el conflicto de intereses entre el trabajo y el capital.

La huelga puede encontrarse motivada por diversas circunstancias de carácter finalista, permitiéndole la comprensión de los objetivos tanto inmediatos como mediatos del sindicalismo; la caracterización colectiva del paro de labores permite su clasificación como huelga, afectando al mismo tiempo a los involucrados en ésta, ya que la huelga no es la simple omisión de trabajo que abarque a muchos de los trabajadores de una empresa, sino que es la expresión de la voluntad colectiva nacida en el seno de la comunidad obrera; es una coerción colectiva de la mano de obra para obligar al

⁷³ Mesa Permanente Sobre la Situación Laboral en El Salvador de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), Ob. Cit., Pág. 20.

empresario a la aceptación de una determinada reivindicación de sus trabajadores, bajo la amenaza del daño económico que representa para la empresa la interrupción temporal de sus actividades productoras.

En su forma primitiva era realizada por los trabajadores de una empresa determinada; sin embargo, ésta evolucionó dadas las condiciones sociales, económicas y a la solidaridad entre los gremios, sindicatos y asociaciones profesionales, razón que permitió la frecuencia de paros laborales que afectaban conjuntamente a varias empresas de una misma rama productiva en una localidad determinada; tales huelgas, incluidas las más amplias en el aspecto profesional, se consideran huelgas parciales, oponiéndose al concepto de huelga general.

En la actualidad ha dejado de ser un asunto privado que repercute exclusivamente en los patrimonios de los empresarios afectados y en el nivel de vida de los trabajadores huelguistas y se ha convertido en una cuestión que atañe directamente el interés público, generando consecuencias negativas en la vida económica del país, radicando en el perjuicio de la economía general, finalidad pretendida por el movimiento con la realización de dicha acción, convirtiéndose en un instrumento de presión directa o indirecta sobre la actividad política del Estado en su rol de orientador de la vida económica de la nación.

Para que se lleve a cabo la huelga deben darse condiciones con las que los trabajadores se encuentran inconformes, generándose conflictos de intereses obrero-patronales, el acuerdo de huelga determinado por los

empleados de una institución, debe realizarse mediante un acuerdo secreto, y si la huelga ha sido decidida por la mayoría de los trabajadores de una empresa o establecimiento, esta decisión obliga a todo el personal. “Cuando dicho acuerdo ha sido adoptado por menos de la mayoría absoluta, el sindicato y los trabajadores estarán obligados a respetar la libertad de trabajo de las personas que no se adhieran a la huelga; si el acuerdo de huelga fuese adoptado por menos del 30% de los trabajadores de una empresa o establecimiento, ésta se tiene por ilegal”.⁷⁴

⁷⁴ Artículo 529 inc.2°, en relación al artículo 553 Lit. e), Código de Trabajo de El Salvador.

CAPITULO III

ANÁLISIS JURÍDICO DEL DERECHO DE SINDICALIZACIÓN.

Los aspectos normativos del Derecho de Sindicalización han sido recopilados jerárquicamente en atención a la trascendencia en la aplicación de los mismos, de tal forma que han sido detallados primeramente los instrumentos internacionales de derechos humanos que contemplan el derecho de sindicalización como parte integrante de los mismos, en segundo lugar, los convenios internacionales creados para el fomento y protección de los derechos sindicales, la regulación constitucional del derechos sindical en El Salvador; así como, su evolución dentro de la norma primaria y finalmente las disposiciones secundarias que regulan su aplicación en el campo laboral.

3.1. Instrumentos Internacionales que Reconocen el Derecho de Sindicalización.

La tutela internacional del derecho de sindicalización puede verse reflejada al estar incluida en los instrumentos internacionales que lo reconocen como parte integrante de los derechos humanos. Esta regulación internacional del derecho de sindicalización es retomada en diversos instrumentos de derechos humanos, en unos de forma genérica dentro del derecho de asociación incluyéndolo como parte del mismo; y en otros instrumentos, de forma específica, precisando cada una de sus instituciones, las restricciones para su ejercicio y estableciendo limitaciones de la actividad estatal en lo referente a su aplicación.

Estos instrumentos internacionales que han sido ratificados por la mayoría de Estados, generan la posibilidad de regulación interna del derecho de sindicalización en cada país, por medio de la legislación laboral que debe incluirlo en sus diferentes aspectos, lo que permite la tutela de los derechos de la clase trabajadora y a su vez la defensa de los intereses de la sociedad o de la colectividad en general, en lo referente al orden democrático, político, social, económico y cultural que constituyen el fin primordial del Estado.

Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos que Reconocen el Derecho de Sindicalización.

El movimiento sindical, jurídicamente, se ha venido desarrollando desde la normativa internacional, principalmente con el reconocimiento de las libertades de las personas con los primeros instrumentos jurídicos que tutelan los derechos humanos; como La Declaración Universal de Derechos Humanos; La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; La Convención Americana Sobre Derechos Humanos; el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador” y la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales.

El derecho de sindicalización se encuentra reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual fue adoptada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones

Unidas (ONU), en su resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948; específicamente este instrumento reconoce, en el Artículo 23 numeral 4, que: *“Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses”*.

A pesar de que el reconocimiento del derecho de sindicación en este instrumento es retomado únicamente por un artículo y no ha sido desarrollado plenamente, la Declaración Universal de Derechos Humanos, da la pauta para que se inicie una legitimación del mismo a nivel internacional, por todos los Estados suscriptores de este instrumento, especificando el derecho de libre sindicalización, otorgándoles la defensa legítima de sus intereses a la clase trabajadora y con ello lograr el cumplimiento de los fines de la doctrina sindical.

Por otra parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, realizada en Bogotá, Colombia, en el año de 1948, determina en su artículo XXII la regulación de la libre sindicalización de la siguiente manera: *“Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden”*.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, reconoce el derecho de sindicalización como parte integrante del derecho de

asociación en general, incluyéndolo como una especie del derecho de asociación, otorga la facultad a los individuos para que éstos por medio de la agrupación protejan sus derechos fundamentales de cualquier índole, incluyendo los laborales, para los que es necesario contar con la legitimación y creación de organismos sindicales.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, reconoce el Derecho al ejercicio de la libertad sindical, en su artículo 22, de la siguiente manera:

1. *“Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”.*

3. *“ El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía”.*

“Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él, ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.”

Este instrumento se refiere al derecho de sindicalización en mayor medida; en primer lugar faculta a todas las personas al ejercicio del derecho de asociación; además, determina que la defensa de los intereses colectivos puede llevarse a cabo por medio de la creación y afiliación sindical; este instrumento otorga además una protección para los intereses de la sociedad en general, estableciendo restricciones en el actuar de los organismos sindicales por medio de la legislación interna de cada Estado; tales regulaciones deben estar basadas en los principios democráticos; también faculta a los Estados para prohibir la sindicalización a miembros de las fuerzas armadas, policías y otros que por su desempeño profesional, sean incompatibles con los fines del sindicalismo en relación a los fines del Estado, tal restricción debe encontrarse dentro de las limitantes establecidas en el actuar estatal, en cuanto que, circunscribe el actuar de los Estados en razón de los intereses de las mayorías trabajadoras, reconociendo la protección de las garantías establecidas en los convenios de la OIT, referentes a la libertad sindical y su tutela, impidiéndole al Estado la adopción y aplicación de medios legales y políticos que puedan afectar tales garantías.

De igual forma, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho de sindicación, en su artículo 8, así:

1. *“Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar”:*

a) *“El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos”;*

b) *“El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas”;*

c) *“El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos”;*

d) *“El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país”.*

2. *“El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías”.*

Este instrumento determina un reconocimiento completo del derecho de sindicalización, incluyendo en el mismo las diversas figuras contempladas por el sindicalismo dentro de las cuales se pueden mencionar la libre creación y adhesión a instituciones sindicales, la conformación de federaciones y confederaciones y, la creación de entes internacionales que tutelen la libre sindicalización y el derecho de huelga, retomando las limitaciones para el ejercicio de la acción sindical y limita al Estado en la obstaculización del actuar sindical, retomando parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La Convención Americana de Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, durante la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, hace un reconocimiento de la libertad sindical en su artículo 16, el cual expresa:

1. *“Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole”.*

2. *“El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”.*

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

El reconocimiento de la libertad sindical en este instrumento está enfocado a la consecución de fines asociativos, al mencionar en su numeral primero las palabras “de cualquier índole”, pueden identificarse las finalidades sindicales, determinando también las restricciones que puede imponer el Estado para el derecho de asociación, pero siempre en función del orden democrático y constitucional.

En el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se contempla la regulación de derechos sindicales, específicamente en su artículo 8, de la manera siguiente:

1. *“Los Estados partes garantizarán”:*

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

b. *“El derecho a la huelga”.*

“El ejercicio de los derechos enunciados precedentemente sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstos sean propios a una sociedad democrática, necesarios para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley”.

“Nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato”.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho de sindicalización para la defensa de los intereses

colectivos de clase; además, garantiza el libre funcionamiento de las instituciones sindicales y sus diversas manifestaciones, reconoce el derecho de huelga y determina las mismas restricciones legales del ejercicio del derecho de sindicalización, en función del orden público y los intereses de la sociedad, y la limitación de la sindicalización en ciertas ramas profesionales. Dentro del reconocimiento de la libertad sindical por parte de los Estados que suscriben el Protocolo, se salvaguarda el derecho de libertad sindical en su aspecto negativo, ya que prohíbe la sindicalización obligatoria.

La Carta Internacional Americana de Garantías Sociales proclamada por la IX Conferencia Internacional Americana de Bogotá Colombia, adoptada en 1948, reconoce la libertad sindical, en su artículo 26, de la siguiente manera:

“Los trabajadores y empleadores sin distinción de sexo, raza, credo o ideas políticas, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos, que, a su vez, puedan federarse entre sí. Estas organizaciones tienen derecho a gozar de personería jurídica y a ser debidamente protegidas en el ejercicio de sus derechos. Su suspensión o disolución no puede imponerse sino en virtud de procedimiento judicial adecuado”.

“Las condiciones de fondo y de forma que se exijan para la constitución y funcionamiento de las organizaciones profesionales y sindicales no deben coartar la libertad de asociación”.

“La formación, funcionamiento y disolución de federaciones y confederaciones estarán sujetos a las mismas formalidades prescritas para los sindicatos”.

“Los miembros de las directivas sindicales, en el número que fije la respectiva ley, y durante el período de su elección y mandato, no podrán ser despedidos, trasladados de empleo, ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, sino por justa causa, calificada previamente por la autoridad competente”.

La Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, como puede observarse, reconoce la autonomía del derecho de sindicalización y su ejercicio sin lugar a ninguna discriminación. A su vez, reconoce el funcionamiento libre de las asociaciones profesionales y sindicales, y la libre federación de éstas. Además determina que la disolución de los sindicatos únicamente puede llevarse a cabo por el poder judicial y reconoce la estabilidad laboral de la que deben gozar los dirigentes de los sindicatos. Éste es el único instrumento que legitima el fuero sindical.

3.1.2. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y su Función en la Tutela del Derecho de Sindicalización.

La primordial función de la Organización Internacional del Trabajo consiste en dar asistencia a los Estados Miembros en sus esfuerzos por respetar los principios y derechos fundamentales en el trabajo; en particular, la

libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva. Establece un nuevo marco para la asistencia técnica que está produciendo resultados positivos, consistentes en asesoramientos para que los Estados realicen reformas legislativas. La asistencia técnica centrada en la libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva ha contribuido a crear capacidad institucional en el seno de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, mejorando así las relaciones entre las tres partes.

El derecho de sindicalización se encuentra en la Constitución de la OIT como un principio, y es por ello que se vuelve una obligación para todos los Estados miembros por el solo hecho de serlo y por tal razón, aunque un Estado miembro no haya ratificado todos los convenios sobre la libertad sindical, tiene la obligación de cumplir y aplicar las disposiciones contempladas en ellos.

El ejercicio del derecho de libertad sindical puede darse mediante la constitución y funcionamiento de asociaciones profesionales, entre éstas: sindicatos, federaciones y confederaciones, pudiendo incluso incorporarse a organizaciones internacionales. De forma general se ha establecido por la OIT que los titulares del derecho de sindicalización son los trabajadores del sector privado y de las empresas del Estado, cualquiera sea su naturaleza jurídica, siempre y cuando cumplan con los requisitos que establece la ley y sus respectivos estatutos.

La libertad sindical es un derecho que se ha venido desarrollando a lo largo de la historia internacional, y es la Organización Internacional del Trabajo la encargada de constituir instrumentos que garanticen tal derecho.

3.1.2.1. Tratados Internacionales Sobre el Derecho de Sindicalización de la Organización Internacional del Trabajo.

Por medio de la Organización Internacional del Trabajo se regulan aspectos fundamentales del derecho sindical, y es mediante los Convenios Internacionales referidos al derecho de Sindicalización que se hace efectiva tal regulación. En cuanto al ejercicio de la libertad sindical para los empleados del sector público, se encuentran los Convenios siguientes: Convenio número 87, sobre el derecho de libertad sindical; Convenio número 98, sobre la negociación colectiva; Convenio número 135 sobre los representantes de los trabajadores y por último, el Convenio número 151, sobre la protección del derecho de sindicalización y condiciones de trabajo de los empleados públicos. Estos Convenios tienen por objeto promover y garantizar derechos humanos fundamentales en la esfera de los derechos sociales.

El Estado salvadoreño actualmente no ha ratificado uno de los Convenios fundamentales sobre el derecho de sindicalización, el Convenio número 154, que se refiere al Fomento de la Negociación Colectiva, y en cuanto a la ratificación de los Convenios número 87, 98, 135 y 151, transcurrieron 56 años desde su creación para que el Estado de El Salvador suscribiera los mismos, generando un atraso en el reconocimiento de derechos fundamentales de los trabajadores.

La Libertad sindical es considerada como un derecho fundamental y son los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) los encargados de garantizarla. El primero de estos Convenios es considerado el más importante para la protección de la democracia y es denominado “el Convenio sobre la libertad sindical”.

El Estado de El Salvador condicionó la ratificación de los convenios a la reforma del artículo 47 de la Constitución de la República. El artículo 47, en el que actualmente se contempla explícitamente el derecho a crear sindicatos sólo en empresas privadas y entidades autónomas, se encuentra en proceso de reforma para permitir la creación de sindicatos en instituciones públicas, pero inhibiendo a empleados de confianza y poder decisorio de formar parte de ellos.

La Organización Internacional del Trabajo califica como una forma de restringir el derecho de libertad sindical, la denegación del derecho a sindicalizarse a algunas categorías de trabajadores. Un ejemplo claro de ello es la restricción a la libertad sindical para los trabajadores del sector público, que hace actualmente la legislación salvadoreña, muy a pesar de las reformas a la Ley del Servicio Civil que resultan inaplicables debido a la contradicción de éstas con el mandato constitucional que excluye a los trabajadores de la administración pública del Estado respecto al ejercicio de este derecho.

3.1.2.1.1. *Convenio No. 87 “Sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación” (1948).*

El Convenio número 87 retoma, dentro de su contenido, los aspectos primordiales siguientes: reconocimiento del derecho de sindicación, creación de organizaciones en forma libre, libre elección de su estructura organizativa sin injerencias de los gobiernos, prohibición de disolver sindicatos administrativamente, potestad para crear federaciones y confederaciones, derecho a afiliarse a organizaciones internacionales, adquisición de personalidad jurídica sin condiciones, obligación de adecuar las legislaciones al texto del Convenio y derecho de negociación colectiva.

El Convenio número 87 regula la Libertad Sindical y la protección del derecho de sindicación y fue creado en el año de 1948. Los principios esenciales considerados en este Convenio, que comprenden las distintas facetas de la vida sindical, son los siguientes:

Reconocimiento del derecho de sindicación: El derecho de sindicación corresponde a *“los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción.”* Esta frase debe entenderse en un sentido muy amplio, ya que no abarca sólo al asalariado en relación subordinada, sino que también a los trabajadores a domicilio, del sector informal, a los empleados públicos, de zonas francas, etc. (Artículo 2 del C.87). Eventualmente pueden ser excluidos por la legislación nacional las fuerzas armadas y la policía (Artículo 9).

Creación de organizaciones: *“Las organizaciones deben poder constituirse libremente sin autorización previa, por parte de la autoridad pública”* (Artículo 2 C.87).

Libre elección del tipo de organizaciones: Se garantiza a los trabajadores y empleadores el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el afiliarse a las mismas, *"con la sola condición de observar los estatutos de las mismas"* (Artículo 2 C. 87).

Funcionamiento de las organizaciones: Las organizaciones estarán libres de la injerencia de las autoridades públicas al ejercer su derecho a *"redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y al formular su programa de acción"* (Artículo 3 C. 87).

Disolución o suspensión: *"Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa"* (Artículo 4 C. 87). La única forma en la que procede la disolución o suspensión de una asociación sindical es por vía judicial acorde a lo expresado en la norma de cada legislación.

Creación de Federaciones y Confederaciones: *"Las organizaciones... tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas"* (Artículo 5 C. 87). Este artículo genera una protección para las asociaciones sindicales en relación a la conformación de federaciones y confederaciones por ellas mismas. Las garantías previstas en *"los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio se aplican a las federaciones y confederaciones"* (Artículo 6 C. 87). Debido a que las federaciones y

confederaciones se constituyen por organismos sindicales, se regula el funcionamiento de las mismas como sujetos del derecho sindical.

Afiliación internacional: *"Toda organización, federación o confederación tienen el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores"* (Artículo 5 C. 87). Por ser éstas sujetos del derecho sindical, el Convenio les otorga el derecho de creación, afiliación e integración de entes internacionales para la defensa de sus intereses colectivos.

Personalidad jurídica: *"La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y empleadores, sus federaciones y confederaciones, no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2,3 y 4 de este Convenio"*. (Artículo 7 C. 87). El reconocimiento de la personalidad jurídica de los sindicatos debe estar enfocado a la protección y al reconocimiento de los derechos sindicales, ya que ésto es necesario para la creación de organizaciones sindicales, el establecimiento de una libre elección del tipo de organizaciones y garantizar el buen funcionamiento de las mismas, su disolución o suspensión deberá llevarse a cabo únicamente por vía judicial y no administrativa.

Las organizaciones y la legalidad: *"Al ejercer los derechos que se les reconocen..., los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados,...a respetar la legalidad"*. *"La legislación no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio"*. (Artículo 8 C. 87). Este artículo limita el

actuar de las organizaciones sindicales a los preceptos legales establecidos en las legislaciones, relacionados con los derechos de la sociedad en general; sin embargo, tales regulaciones deben ser orientadas de tal forma que no contraríen las disposiciones establecidas en el Convenio número 87 de la OIT.

Derecho de Huelga: Aun cuando este derecho no se reconoce de forma expresa en este Convenio, ni en ningún otro Convenio de la OIT, el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT siempre lo ha considerado como constitutivo de los derechos básicos de los trabajadores y sus organizaciones en la defensa de sus intereses laborales.

Derecho a la Negociación Colectiva: en base a la libertad que las organizaciones tienen para definir y desarrollar sus actividades y programas de acción, el convenio reconoce la libre negociación de condiciones de trabajo de los trabajadores afiliados a un sindicato, con el fin del establecimiento de garantías laborales y mejores condiciones en la prestación del trabajo (Artículo 3 C. 87).

3.1.2.1.2. Convenio N° 98 “Sobre El Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva” (1949).

El convenio número 98, por su parte, presenta el siguiente contenido: Protección frente a la discriminación anti sindical, prohibición de actos de injerencia por parte del empleador, fomento de la negociación colectiva y la

adopción de medidas para reglamentar las condiciones de trabajo por medio de contratos colectivos frente a los empleadores. Los principios básicos contenidos en el Convenio son los siguientes:

Discriminación anti sindical: *"Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo"*. La protección debe existir tanto en el momento de la contratación como durante el desarrollo de la relación de empleo, y por lo tanto dicha protección debe ejercerse contra todo acto que tenga por objeto:

- a. *" sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato;*

- b. *despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo."* (Artículo 1 del C.98).

Este Convenio establece una protección generalizada para los trabajadores afiliados o no a un sindicato frente a los empleadores, limitando el actuar de éstos en cuanto al menoscabo de condiciones laborales o discriminación contractual en contradicción con la libertad de

afiliación profesional, ya que ninguna persona puede ser excluida o discriminada por su pertenencia o pretensión de afiliación a un sindicato.

Actos de injerencia: *"Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros."* *"Se consideran actos de injerencia,..., principalmente, las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con el objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores."* (Artículo 2 C. 98). Este artículo regula la autonomía en el funcionamiento de las asociaciones sindicales, las que no pueden encontrarse condicionadas por otras organizaciones, ya sean de trabajadores, empleadores e incluso los patronos, directa o indirectamente, ya que ésto resulta contrario a los principios de las organizaciones sindicales.

Garantía institucional: Dada la importancia del aspecto procesal en la aplicación efectiva de estas normas, el Convenio prevé la obligación de crear, *"organismos adecuados a las condiciones nacionales cuando ello sea necesario, para garantizar el respeto al derecho de sindicación"* (Artículo 3 C. 98). Para la protección del buen funcionamiento de las asociaciones sindicales, es necesaria la creación de instituciones encaminadas a tutelar los derechos sindicales.

El Convenio 98, así como aborda la protección sindical, también constituye un instrumento de la OIT que contiene principios básicos en materia de negociación colectiva. Estos son:

Fomento de la negociación colectiva: *"Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra parte, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con el objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo"*. (Artículo 4 C. 98). De acuerdo al o anterior, es procedente la legitimación de la negociación colectiva de trabajo y por consiguiente el uso de medidas de presión para lograr una mejora en las relaciones laborales.

3.2. *Evolución Constitucional del Derecho de Sindicalización en El Salvador.*

Para lograr el reconocimiento de las libertades sindicales, ha existido una lucha de clases a lo largo de la historia de El Salvador, destacándose entre ésta hechos violentos generados por el gobierno de El Salvador con el objetivo de controlar las formas de manifestación de los trabajadores, al expresar su inconformidad por la violación a sus derechos fundamentales. En un principio, los trabajadores realizaban huelgas de hecho y otras formas de presión para lograr sus objetivos, ya que éstas aún no estaban reguladas en la legislación salvadoreña y en esa época estas acciones se consideraban como delito.

Gracias a estos hechos, en Enero de 1946, se reconoció el derecho de huelga y en agosto de 1950, el derecho de sindicalización y contratación colectiva; pero a nivel de ley primaria fue con la Constitución promulgada en septiembre de 1950, que se reconocieron los derechos de sindicalización, contratación colectiva y huelga; sin embargo, estos derechos en esa época aun se encontraban limitados, por no ser reconocidos a toda la clase trabajadora.

Esta Constitución de 1950 contaba con un capítulo referido al trabajo y a la seguridad social; en lo que respecta a la libertad de sindicalización y contratación colectiva, se encontraba reconocida para los trabajadores y empleadores privados y restringía el ejercicio de ésta para los servidores públicos, ya que en su Artículo 198 dicha constitución expresaba: *“Los patronos, empleados privados y obreros sin distinción de sexo, raza, credo o ideas políticas, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos...”* Si bien el Artículo en mención no prohíbe el derecho de sindicalización para los empleados públicos, desde este mismo se excluye tácitamente a los trabajadores de la administración pública del ejercicio de la libre sindicalización.

De igual forma, la Constitución de 1950, enmarca dentro del régimen administrativo el servicio civil, ya que en su artículo 109 se regulaba la carrera administrativa y se determinaba que la Ley del Servicio Civil se encargaría de regir a los servidores públicos, así mismo el artículo 110 de la Constitución, prohibía la huelga de funcionarios y empleados públicos.

Posteriormente, la Constitución de 1962, retoma básicamente los mismos principios de la Constitución de 1950; sin embargo, denotó un avance al dar reconocimiento del derecho de sindicalización a otra parte del sector trabajador, que anteriormente se encontraba excluido del ejercicio de este derecho siendo estos los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas; a pesar de ello, el reconocimiento de libertad sindical continuaba siendo limitado al igual que en la Constitución anterior.

Otro avance en materia laboral que presentó esta Constitución, es la creación de los parámetros básicos para la creación de un Código de Trabajo, ya que en su artículo 182 establecía: “El trabajo estará regulado por un código de trabajo, que tendrá por objeto principal armonizar las relaciones entre el capital y el trabajo...”. Esta disposición fue de gran importancia para las organizaciones obreras, permitiendo la codificación de los derechos laborales y su tutela.

La Constitución de 1983, en su artículo 47, prescribe: *“los patronos y trabajadores privados, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, credo o ideas políticas y cualquiera que sea su actividad o la naturaleza del trabajo que realicen, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos. El mismo derecho tendrán los trabajadores de las Instituciones Oficiales Autónomas”*

Esta disposición hace un reconocimiento del derecho de sindicalización de forma restringida, ya que simplemente reconoce este derecho a los trabajadores y empleadores privados y, a los trabajadores de instituciones oficiales autónomas, dejando a un lado a los empleados de la administración pública. Si bien este artículo no prohíbe textualmente el derecho de sindicalización para este sector laboral, la no inclusión expresa de éstos denota la falta de reconocimiento legal de la libertad sindical, según lo han interpretado los tribunales de la República. La exclusión legal de la que son objeto los trabajadores estatales no es referente al derecho de asociación o agremiación, el cual se encuentra regulado en el artículo 7 de la Constitución; éste es un Derecho fundamental que le es otorgado a todos los habitantes de El Salvador, siempre y cuando su objeto sea lícito. Este derecho puede ser ejercido de una forma amplia y general, ya que la Constitución no enmarca ninguna distinción para su ejercicio.

Dichas organizaciones, ya sean sindicatos o asociaciones profesionales, tienen derecho a personalidad jurídica y a ser debidamente protegidas en el ejercicio de sus funciones. Su disolución o suspensión solo podrá decretarse en los casos y con las formalidades determinadas por la ley.

Las normas especiales para la constitución y funcionamiento de las organizaciones profesionales y sindicales del campo y la ciudad, no deben coartar la libertad de asociación.

La restricción al derecho de sindicalización para los empleados públicos y municipales entra en contradicción con lo establecido en el artículo 8 de la Constitución vigente, que literalmente dice: *“Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni a privarse de lo que ella no prohíbe”*.

De esta forma los servidores públicos pueden ejercer el derecho de libertad sindical sin violentar la Constitución, al no existir la prohibición expresa de este derecho; haciendo posible la aplicación de los principios generales de la libre sindicalización a los servidores estatales.

La Constitución de 1983 enmarca a los funcionarios públicos en el régimen administrativo, específicamente denominado “servicio civil”, y es en los artículos 218 y 219 de la Constitución. En los que se delimitan las atribuciones de los empleados públicos al encasillarlos al servicio del Estado. La norma primaria en sus disposiciones relativas al servicio civil no regula ninguna prohibición respecto a la libre sindicalización ni las negociación de las condiciones de empleo de la administración pública; sin embargo, existe una prohibición categórica respecto a la huelga, ya que en el artículo 221 inc. 1º Cn., se prohíbe la huelga de los trabajadores públicos y municipales. Ésta es entendible al retomar los fines de la prestación de servicios por parte del Estado; debido a que en el desarrollo de sus labores los servidores administrativos atienden al fin último del Estado que es la persona humana, porque el interés público debe prevalecer sobre el interés privado.

Además debido a que la norma constitucional jerárquicamente se encuentra en un nivel superior a la legislación secundaria, si existe discordancia entre las mismas se atenderá a lo dispuesto en la ley primaria. La disposición constitucional reconoce la libertad sindical de forma genérica para empleadores y trabajadores privados y a los trabajadores de las Instituciones Oficiales Autónomas. A los empleados públicos, la norma primaria no les reconoce la libertad de asociación sindical, representando con ello un grave problema, en tanto que se les priva del ejercicio de derechos humanos fundamentales de los trabajadores, reconocidos por el Estado como miembro de la OIT. La exclusión de los servidores públicos del derecho de sindicación es observable dentro de la evolución Constitucional salvadoreña, ya que en ninguna de las Constituciones promulgadas por la República de El Salvador se ha reconocido expresamente este derecho.

El 24 de Agosto de 2006, la Asamblea Legislativa de El Salvador, ratificó los Convenios número 87, número 98, número 135 y número 151 de la OIT que integran parte de los 8 convenios fundamentales de este organismo y son expresión de principios que reflejan derechos humanos y que están contenidos en la propia Constitución de la OIT. En ese mismo año, se reformó la Ley del Servicio Civil incluyendo en ésta un capítulo completo que versa sobre la libertad sindical para los empleados públicos.

A pesar de haberse ratificado los Convenios anteriormente mencionados, la Sala de lo Constitucional de la Corte suprema de Justicia declaró la inconstitucionalidad de la frase: *“sin ninguna distinción”*, contenida en el artículo 2 del Convenio número 87 por considerar que contraría el artículo 47 de la Constitución, ya que nuestra legislación constitucional vigente

no reconoce de forma general el ejercicio de la libre sindicalización; ésto conlleva a que la reforma de la Ley del Servicio Civil no pueda ser aplicada para la conformación de sindicatos en el sector público.

Existe un decreto de reforma al artículo 47 de la Constitución salvadoreña, que consiste en incluir a los trabajadores del sector público en los sujetos que pueden ejercer la libertad sindical y de este modo se extingue la discriminación en la que actualmente se encuentran los empleados de la Administración Pública. La reforma constitucional se pretende ratificar en la siguiente legislatura, la cual tomará posesión el primero de mayo de 2009. La reforma del artículo 47 de la Constitución salvadoreña versa de la siguiente manera:

"Art. 47.- Los patronos y trabajadores privados, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, credo o ideas políticas y cualquiera que sea su actividad o la naturaleza del trabajo que realicen, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos. El mismo derecho tendrán los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas, los funcionarios y empleados públicos y los empleados municipales.

No dispondrán del derecho consignado en el inciso anterior, los funcionarios y empleados públicos comprendidos en el inciso tercero del Art. 219 y 236 de esta Constitución, los miembros de la Fuerza Armada, de la Policía Nacional Civil, los miembros de la carrera judicial y los servidores

públicos que ejerzan en sus funciones poder decisorio o desempeñan cargos directivos o sean empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial.

En el caso del Ministerio Público, además de los titulares de las Instituciones que lo integran, no gozarán del derecho a la sindicación sus respectivos adjuntos, ni quienes actúan como agentes auxiliares, procuradores auxiliares, procuradores de trabajo y delegados.

Dichas organizaciones tienen derecho a personalidad jurídica y a ser debidamente protegidas en el ejercicio de sus funciones. Su disolución o suspensión sólo podrá decretarse en los casos y con las formalidades determinadas por la ley.

Las normas especiales para la constitución y funcionamiento de las organizaciones profesionales y sindicales del campo y de la ciudad, no deben coartar la libertad de asociación. Se prohíbe toda cláusula de exclusión.

Los miembros de las directivas sindicales deberán ser salvadoreños por nacimiento y durante el período de su elección y mandato, y hasta después de transcurrido un año de haber cesado en sus funciones, no podrán ser despedidos, suspendidos disciplinariamente, trasladados o desmejorados en sus condiciones de trabajo, sino por justa causa calificada previamente por la autoridad competente.

Asimismo, se reconoce a los trabajadores y empleados mencionados en la parte final del inciso primero de este artículo, el derecho a la contratación colectiva, con arreglo a la ley. Los contratos colectivos comenzarán a surtir efecto el primer día del ejercicio fiscal siguiente al de su celebración. Una ley especial regulará lo concerniente a esta materia".

Es en el inciso segundo del artículo 47 que se encuentra en proceso de reforma se ve reflejada la inclusión de los empleados públicos y municipales para gozar del derecho de sindicalización; a pesar de ello, esta reforma limita el ejercicio de la libertad sindical para cierta clase de empleados públicos como: los funcionarios o empleados públicos que desempeñen cargos políticos o de confianza, y , en particular los Ministros y Viceministros de Estado, el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, los Secretarios de la Presidencia de la República, los Embajadores, los Directores Generales, los Gobernadores Departamentales y los Secretarios Particulares de dichos funcionarios todos comprendidos en el artículo 219 de la norma primaria; así mismo los funcionarios y empleados comprendidos en el artículo 236 de la Constitución también se encuentran excluidos del derecho de sindicalización.

En la reforma también se excluyen expresamente a: los miembros de la fuerza armada, los miembros de la policía nacional civil, los miembros de la carrera judicial y los servidores públicos en cuyas funciones ejerzan poder decisorio o desempeñen cargos directivos o sean empleados que en el desarrollo de sus obligaciones presenten un alto nivel de confidencialidad; también, no se permite su ejercicio a los titulares del ministerio público, ni a el

personal adjunto de los mismos, ni quienes se desarrollan como agentes auxiliares, procuradores auxiliares, procuradores de trabajo y delegados. Sin embargo, con esa reforma al Artículo 47 de la Constitución no se cumple con los parámetros establecidos en los Convenios internacionales sobre libertad sindical, ya que no existe un pleno reconocimiento para todos los empleados sin ninguna distinción, con la intención por parte del Estado de evitar la conformación de sindicatos que afecten sus intereses.

Esta reforma posibilita el ejercicio de los derechos regulados en la Ley del Servicio Civil en lo que respecta a la libertad sindical; a pesar de ello, hasta que no sea ratificada tal reforma no es posible el goce del derecho de sindicalización para los empleados públicos.

3.3. Evolución de la Legislación Laboral Secundaria Sobre el Derecho de Sindicalización en El Salvador.

La legislación laboral secundaria, en El Salvador, ha presentado etapas evolutivas a lo largo del desarrollo histórico del movimiento sindical, mismas que fueron generadas debido a la inminente necesidad de regulación de aspectos del derecho sindical. El reconocimiento internacional del Derecho Colectivo del Trabajo y como parte integrante del mismo el Derecho de Sindicalización, obligó a que el Estado salvadoreño formulara instrumentos jurídicos que legitimaran actuaciones que las asociaciones obreras realizaran y que previamente fueron reconocidas por las normas del *ius cogens*.

Así, los primeros instrumentos jurídicos de carácter secundario que reconocieron derechos colectivos en El Salvador fueron: la Ley General de Conflictos Colectivos de Trabajo con fecha de 12 de enero de 1946, la que “reconoció la coalición obrera y el derecho de huelga, pero estableció la conciliación y el arbitraje obligatorio previamente”⁷⁵; sin otorgar el reconocimiento legal a las instituciones sindicales, trata de regularlas y limitarlas en su actuar en contra del patrono, estableciendo una salida demagógica a los conflictos de trabajo; posteriormente, el 9 de agosto de 1950, es creada la Ley de Sindicatos de Trabajadores, la que legitimó únicamente a los sindicatos de gremio y de empresa, dejando de lado a los sindicatos de industria, a las federaciones y confederaciones, en esta misma fecha es aprobada la Ley de Contratación Colectiva.

En el mes de agosto de 1951 es aprobada una nueva Ley de Sindicatos, la que conforme a la Constitución de 1950, reconoce a los sindicatos de industria a pesar de limitar su conformación a las industrias del mismo rubro económico y no incluye a las federaciones y confederaciones de sindicatos, en 1952, es creada una nueva Ley de Contratación Colectiva de Trabajo.

Es hasta el año de 1963 que se aprueba el primer Código de Trabajo, el cual regula figuras como: federaciones y confederaciones, contrato-ley y la contratación colectiva incluso para los trabajadores de Instituciones Oficiales Autónomas; Posteriormente, el 23 de junio de 1972, es aprobado el segundo

⁷⁵ Alberto Monge, José Luis, “**Derecho Colectivo del Trabajo**”, Apuntes de Clase, Cátedra de Derecho Social, Universidad de El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Septiembre 2007.

Código de Trabajo, vigente hasta la fecha, mismo que ha presentado quince reformas hasta el 11 de octubre de 2007. El 21 de abril de 1994 son aprobadas algunas de las reformas más importantes referidas exclusivamente a la libertad sindical, reconociendo el derecho de constitución de sindicatos de empresas varias y de sindicatos de trabajadores independientes.

En el mes de septiembre de 2006, fue reformada la Ley del Servicio Civil, con el objetivo de regular el derecho de sindicalización y contratación colectiva de los empleados del Estado y de los municipios; sin embargo, el Derecho de Huelga sigue prohibido para los empleados públicos y municipales por disposición constitucional.

3.4. Regulación de los sindicatos en El Salvador.

Los aspectos generales del derecho sindical se encuentran comprendidos en varias disposiciones legales de la legislación salvadoreña, dentro de las cuales se pueden mencionar: la Constitución de la República, el Código de Trabajo y la Ley del Servicio Civil; además, existen Instrumentos Internacionales ratificados por el Estado salvadoreño, que reconocen el derecho de sindicalización.

3.4.1. Procedimiento para la constitución de un Sindicato

1. El primer paso para la creación de una entidad sindical, es la realización de una primera asamblea de constitución o fundación, también denominada acuerdo de constitución del sindicato. El Código

de Trabajo, en su artículo 213, determina la realización de esta reunión inicial que servirá para la constitución de un sindicato, la cual es llevada a cabo mediante la reunión de todos los trabajadores interesados en constituirlo.

2. Una vez iniciada la reunión, se da la elección de la Junta Directiva General del sindicato, mediante la cual se eligen en forma democrática, por los trabajadores, las personas que tendrán a su cargo la dirección del mismo.

3. Posteriormente se procede a la redacción de los estatutos por medio de los que se determina el funcionamiento del mismo, los cuales deben contener: clase, denominación, objeto y domicilio del sindicato; condiciones que deben reunir sus miembros; obligaciones y derechos de los mismos; sanciones disciplinarias, motivos y procedimientos para la aplicación de las mismas, debiéndose respetar en todo caso el derecho a la defensa del inculpado; la cuantía y periodicidad de las cuotas ordinarias y su forma de pago; el procedimiento para la aprobación y cobro de cuotas extraordinarias; épocas y procedimientos para la celebración de las asambleas ordinarias y extraordinarias, reglamentos de las sesiones, quórum, debates y votaciones; modos de elección y de renovación de los órganos directivos, duración de su mandato, atribuciones, facultades, obligaciones y responsabilidades, causales y procedimientos para su remoción; las reglas para la administración de los bienes y fondos sindicales, para la expedición y ejecución de los presupuestos, presentación de balance y expedición de finiquitos, la época y forma de presentación y justificación de las

cuentas sindicales; normas para la disolución y liquidación del sindicato y procedimientos para la revisión y modificación de los estatuto. Según lo determina el artículo 217 del Código de Trabajo.

4. Una vez realizada la redacción se procede a la aprobación de los estatutos, siendo una atribución de la Asamblea General. Según el artículo 215 del Código de Trabajo, de forma general los estatutos se aprueban en la misma asamblea de fundación, en caso contrario el artículo establece la posibilidad de discusión o aprobación de los mismos a más tardar en un término de 15 días hábiles siguientes.

5. Levantamiento del Acta Notarial o simple. En los artículos 213 y 214 del Código de Trabajo, se determinan los requisitos que deben contener las actas de fundación y las formalidades de ley que deben ser observadas para su admisión en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. El Acta de Fundación debe contener: la fecha y el lugar de la reunión, los nombres y apellidos de todos los constituyentes, nacionalidad, documento de identidad, domicilio, actividad que ejerzan y que los vincule; el nombre, objeto, clase y domicilio del sindicato. Si se trata de un Sindicato de Industria, se deberá indicar el nombre y las actividades económicas a las que se dedican las empresas en donde los trabajadores prestan sus servicios; la designación de una Junta Directiva Provisional, que deberá incluir como mínimo un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario, pudiéndose designar también provisionalmente, un Tesorero y un Fiscal; y cualquier otro dato que los interesados juzguen conveniente.

Para la realización de dicha acta puede, a petición de los interesados, asistir un Notario o uno o más delegados del Ministerio de Trabajo, quienes certificarán el acta de fundación en el mismo momento. Para certificar dicha acta de fundación, es necesario que ésta sea firmada por los constituyentes del sindicato (en caso de que algunos de los interesados no pudiese firmar, se podrá incluir en el acta las firmas de otra persona a ruego), Posteriormente se comunica al empleador y se llevará una copia al Ministerio de Trabajo y Previsión Social del acta de fundación y de sus estatutos.

6. Para la existencia legal del sindicato es necesaria la solicitud de personalidad jurídica del mismo, la que debe ser presentada al Ministerio de Trabajo y Previsión Social. El artículo 219 del Código de Trabajo establece el procedimiento que se debe seguir para la adquisición de la personalidad jurídica del sindicato; con dicha solicitud se presenta: copia del acta de la asamblea de fundación del sindicato, conforme a lo dispuesto en los Artículos 213 y 214, la cual deberá estar debidamente certificada; dos ejemplares de los estatutos sindicales, con la certificación del acta de la sesión o las sesiones en que éstos hubiesen sido aprobados.

Dentro de los cinco días hábiles de esta presentación, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, librará oficio al empleador, o a los empleadores, para que éstos certifiquen la condición de asalariados de los miembros fundadores del sindicato, salvo que se trate de un sindicato de trabajadores independientes. Los empleadores deberán responder dentro de los cinco días hábiles de haber recibido dicho

oficio; de lo contrario, su silencio equivale al reconocimiento de la calidad de trabajador.

Transcurrido el plazo de diez días hábiles contados a partir de su presentación, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social examinará los estatutos con el objeto de determinar si los mismos se ajustan a la Ley. Si el Ministerio de Trabajo y Previsión Social observase deficiencias formales o contravenciones a las leyes, las puntualizará por escrito a los interesados, quienes deberán subsanarlas dentro de los quince días hábiles siguientes, de no hacerlo, se tendrá por desistida su petición de personalidad jurídica. En caso que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social no advirtiese anomalías, o éstas hubiesen sido subsanadas, concederá la personalidad jurídica y mandará inscribir al sindicato en el registro respectivo.

7. Una vez llevado a cabo todo el procedimiento para la constitución de un sindicato se publicarán de forma gratuita en el Diario Oficial de la República de El Salvador, la resolución que conceda la personalidad jurídica, o en su defecto la constancia de silencio administrativo, así como los estatutos sindicales. Lo anterior se encuentra regulado en el inciso séptimo del artículo 219 del Código de Trabajo.

3.4.2. Características del Proceso de Afiliación a los Sindicatos.

“La afiliación de un trabajador a una organización sindical presenta las siguientes características:

1. Es única en función de un mismo empleador; se refiere a que un trabajador puede estar afiliado a un sindicato aunque no sea el único existente en la empresa.
2. Es personal y, por lo tanto, no puede transferirse ni delegarse a otra persona, ya que, la afiliación requiere de la intervención directa del trabajador; por lo tanto le corresponde sólo a él el ejercicio de los derechos y deberes sindicales.
3. Es voluntaria, tanto que nadie puede ser obligado a afiliarse a una organización sindical para desempeñar un empleo o desarrollar una actividad, lo que se refiere a que la afiliación no puede ser impuesta por ningún miembro del sindicato ni por ningún patrono, lo anterior ha sido detallado en la parte de la libertad sindical en sus aspectos positivo y negativo”⁷⁶.

3.4.3. Estructuración Interna de los Sindicatos.

Las asociaciones sindicales son consideradas representantes de los intereses de los sindicatos, no sólo de los obreros y patronos afiliados al mismo, sino también, representan los intereses de los trabajadores no afiliados al mismo, ya que las reivindicaciones logradas por el sindicato, benefician sin distinción alguna a los trabajadores de un establecimiento

⁷⁶ Napoli, Rodolfo, Ob. Cit. Pág. 86.

determinado; debido a que la representación de la clase trabajadora es uno de los fines principales de la doctrina sindical.

Para poder llevar a cabo los fines con los cuales han sido creados los sindicatos, necesitan de una estructuración interna; su gobierno es realizado a través de los órganos determinados, y, las atribuciones del mismo, se fijan por los acuerdos tomados en la Asamblea de Constitución, plasmados en la Ley Magna de la entidad, o sea, sus estatutos. A tales representaciones del gobierno de los sindicatos les es otorgado el poder suficiente para el desarrollo de la asociación profesional, resultando imposible la actuación de un sindicato por medio de la totalidad de sus miembros o por alguno de los mismos, ya que es por medio de su organización interna que se concretiza formalmente su personalidad jurídica.

Los órganos sindicales constituyen una parte formal de la asociación “y su posición es la determinada por la ley y los estatutos, pues de acuerdo a una y otros quedan limitadas las facultades, establecidos los derechos y deberes”.⁷⁷ Razón por la cual los organismos internos de los sindicatos no pueden actuar fuera de lo establecido en los estatutos, ni comprometer a la asociación fuera del marco establecido por los mismos.

La organización de las asociaciones profesionales se constituye por medio de: las asambleas ordinarias y extraordinarias y las juntas directivas.

⁷⁷ Cabanellas, Guillermo, Ob. Cit. Pág. 344.

En algunas legislaciones puede observarse la existencia de órganos de administración diversos a los anteriormente descritos.

3.4.3.1. Asambleas.

Las asambleas son la expresión de la voluntad colectiva manifestada, es la integrante del principal órgano de la asociación, lo que permite la representación colectiva y genuina de la institución, esta voluntad está sometida a normas que pueden ser de carácter legal o estatutario que limita directamente el actuar de la misma, fuera de esto la asamblea se considera soberana y absoluta y la toma de sus acuerdos permite definirla como el órgano supremo al cual están supeditados los restantes.

Las asambleas pueden ser ordinarias y extraordinarias, las ordinarias deben convocarse al menos una vez al año y sus facultades están contenidas en los estatutos, las extraordinarias se convocan cuando la petición sea hecha por el número de socios o afiliados determinados en los mismos; además, es convocada por acuerdo de la junta directiva cuando existan asuntos que deban ser sometidos a consideración de la asamblea general.

Para constituirse la asamblea general, es necesaria la concurrencia de la mitad más uno de los miembros del sindicato o de la seccional, según lo dispone el artículo 222 inciso primero del Código de Trabajo, en caso de que la convocatoria no surta efecto, será necesaria la realización de una segunda que por lo general se lleva a cabo con cualquier número de asistentes. La

convocatoria debe ser hecha con anterioridad para que los afiliados puedan tener conocimiento de la fecha de reunión y asistir a la misma; salvo que los estatutos dispongan lo contrario, la convocatoria se hará pública en el local social para que pueda ser observable por los afiliados.

Los acuerdos de la asamblea son obtenidos por mayoría, ya que cada afiliado tiene derecho al voto y éste al mismo tiempo constituye un deber. A las asambleas generales les compete la resolución de asuntos designados por los estatutos, o que sean sometidos a la misma por la junta directiva; la elección de comisiones ejecutivas y administrativas; la reforma o modificación de los estatutos; los pactos o contratos colectivos de trabajo; la declaración de huelga; la unión, federación y confederación; la intervención e inspección de las juntas de administración; la aprobación de balances; la fijación de cuotas ordinarias y la disolución del sindicato.

Respecto de las asambleas sindicales, la legislación laboral salvadoreña desglosa cada una de las atribuciones para las asambleas en sus diversas clasificaciones, disponiendo en el Código de Trabajo lo siguiente:

Artículo 221 Las asambleas se dividen en generales y seccionales, pudiendo ser ordinarias y extraordinarias; y sus atribuciones, además de las que les señalen la Ley y los estatutos respectivos, son las siguientes:

Asambleas Generales:

1º- Elegir anualmente a los miembros que integran la Junta Directiva General. Cada año es preciso que los miembros de la Junta Directiva General, sean renovados de sus cargos o si es el caso reelectos en el mismo, cuando la voluntad de los trabajadores afiliados al sindicato reunidos así lo disponga, lo que debe realizarse de forma democrática haciendo ejercicio del derecho al voto de que gozan cada uno de ellos.

2º- Aprobar la reforma de los estatutos;

3º- Aprobar el presupuesto anual de ingresos y egresos de todo el sindicato, pudiendo hacer modificaciones a los proyectos de presupuestos aprobados por las asambleas seccionales, para mantener la estabilidad económica del sindicato;

4º- Acordar la expulsión de uno o más miembros del sindicato de acuerdo con los estatutos;

5º- Aprobar los contratos y convenciones colectivos de trabajo que regulen las obligaciones y derechos de todos los miembros del sindicato;

6º- Aceptar como miembros del sindicato a los empleados de confianza y representantes patronales;

7º- Aprobar las cuentas semestrales y la memoria anual de sus actividades que debe rendir la Junta Directiva General;

8º- Acordar la disolución del sindicato de acuerdo con la Ley y los estatutos respectivos;

9º- Acordar el monto de las cuotas ordinarias, el número de veces que en el año se pueden exigir las cuotas extraordinarias, así como la cantidad máxima que se pueda cobrar en concepto de tales y la forma de cobrar unas y otras; y

10º Decidir sobre todos aquellos asuntos no encomendados a otro órgano.

Asambleas Seccionales:

1º- Elegir anualmente a los miembros de las Juntas Directivas Seccionales;

2º-Aprobar el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos de la seccional;

3º- Aprobar los contratos o convenciones colectivos que las afecten;

4º- Acordar la expulsión de uno o más miembros de la seccional, de acuerdo con los estatutos;

5º- Aceptar como miembros de la seccional a los empleados de confianza y representantes patronales;

*6º- Acordar la disolución de la seccional con arreglo a la ley y a los estatutos;
y*

7º- Decidir sobre todos aquellos asuntos que interesen exclusivamente a la seccional, y que no estén encomendados a otro órgano.

Las juntas directivas generales y seccionales podrán convocar a asamblea únicamente a los afiliados que afecte el contrato colectivo negociado, para que sea esta asamblea presidida por la junta directiva quien haga uso de las atribuciones contenidas en los ordinales 5º de la letra A, y 3º de la letra B de este artículo.

Este artículo establece una clasificación legal de las Asambleas en Generales y Seccionales, determinando algunas de las diversas atribuciones de cada una de ellas, las cuales están reconocidas por la ley, estatutos y por el artículo en mención; tales atribuciones permiten hacer una distinción entre las dos clases de Asambleas existentes, siendo estas atribuciones necesarias

para la estructura interna y la consecución de los fines sindicales, entre otras. Ya sean generales o seccionales, las asambleas se encargan de la dirección del sindicato y su desempeño es de suma importancia para el desarrollo de las actividades sindicales, a las asambleas les corresponde la toma de decisiones trascendentales para el funcionamiento y desarrollo del sindicato y ejemplo de ello es la creación de los lineamientos de acción que rigen al sindicato comprendidos en los estatutos que son aprobados por la misma, otro de los aspectos fundamentales determinados por la asamblea es la conformación de la junta directiva que se encargara de los asuntos internos del sindicato, entre otras.

Artículo 222 La asamblea no podrá constituirse si no concurren a ella, o están representados por lo menos, la mitad más uno de los miembros del sindicato o de la seccional.

Cuando no concurren, o estuviese representado el número de miembros exigidos en el párrafo anterior, se podrá convocar en el acto para otra asamblea, pudiendo ésta celebrarse inmediatamente después de aquellas para la cual no hubo quórum, observándose lo dispuesto en los estatutos. Esta segunda asamblea se celebrará con el número de miembros presentes y sus decisiones serán de acatamiento forzoso.

El voto será secreto en los casos de elecciones, aprobación de memorias o cuentas que deben rendir las juntas directivas. En todos los

demás casos el voto será público. Los acuerdos que tome la asamblea deberán serlo por simple mayoría de votos, excepto en aquellos casos en que los estatutos exijan una mayoría especial.

En base a este artículo, se tutela la voluntad mayoritaria del sindicato, ya que se determina un número mínimo en la toma de decisiones, permitiendo la representación de los intereses de la mayoría de sus integrantes, al no concurrir el número necesario de miembros la asamblea será suspendida y se convocará a una nueva reunión de asamblea que se celebrará con el número de asistentes a la misma y las decisiones tomadas en la misma serán de obligatorio cumplimiento para los miembros del sindicato; además, protege la libre elección de los miembros de la organización, determinando el voto secreto en ciertas circunstancias trascendentales para el sindicato, con el objeto de que no exista ningún medio de presión por el cual los integrantes se puedan ver obligados a cambiar de opinión en determinadas circunstancias.

Artículo 223 En aquellos sindicatos que estén organizados en seccionales, se permitirá para facilitar la celebración de asambleas generales, que éstas se integren con delegados de cada seccional, quienes serán electos para un año en asambleas convocadas al efecto. Los estatutos determinarán el número de delegados, que será proporcional al número de trabajadores afiliados al sindicato en la respectiva división y las demás disposiciones que se estimen convenientes.

Los sindicatos harán uso de la facultad que concede el inciso anterior, cuando así convenga a sus intereses, según lo dispongan sus estatutos.

En caso de celebrarse asamblea de delegados ordinarios o extraordinarios, será siempre necesaria la concurrencia de la mitad más uno de ellos y cada delegado tendrá derecho a un voto, debiéndose tomar los acuerdos según se establece en el inciso último del artículo anterior.

Lo dispuesto en el presente artículo no tendrá lugar cuando se trate de elegir la junta directiva general del sindicato o de acordar la disolución del mismo.

El artículo anterior dispone las diversas formas en que pueden actuar los miembros de las seccionales dentro de la asamblea general, creando además la figura jurídica de asamblea de delegados que es una forma diversa de la representación sindical.

3.4.3.2. Juntas Directivas.

Constituyen la junta directivas del sindicato las personas designadas por la asamblea general para que se dé el cumplimiento y desarrollo de los fines estatutarios y legales, lo que permite que mantengan una posición jerárquica en el sindicato, constituyendo la autoridad de la organización y lo

que podría denominarse el poder ejecutivo de la misma, las funciones que deben desarrollarse por sus miembros pueden reducirse a la ejecución de los acuerdos adoptados en la asamblea y el cumplimiento de lo dispuesto en los estatutos del sindicato.

Los directivos sindicales tienen la posibilidad de designar a otros apoderados, lo que permite sustituir el poder general designado por la asamblea, siempre y cuando exista autorización previa en los estatutos o acuerdo de la junta directiva; sin embargo, este poder puede conferirse únicamente en lo referente a las relaciones de la entidad con terceros y carece de eficacia en las relaciones intra sindicales, siendo imposible e ilícito sustituir un cargo directivo por medio de un poder, y el abandono de las funciones directivas a una persona no perteneciente al sindicato. Los directivos y administradores sindicales deben designarse de acuerdo a la disposición estatutaria de la entidad y es la encargada de la designación de sus atribuciones, el sistema de elección de directivas adoptado en la mayoría de legislaciones es el de elección directa y también puede darse el de voto secreto.

“No todos los socios puede ser designados para desempeñar cargos en la directiva de la entidad, ya que por los estatutos a veces, y por la ley, generalmente, se establecen limitaciones”.⁷⁸ El gobierno de los sindicatos debe ser desempeñado por individuos que presenten condiciones de idoneidad y éstas son establecidas por el voto de los participantes en la

⁷⁸ *Ibídem*. Pág. 349.

asamblea general y permiten la elección de los individuos más aptos para asumir las responsabilidades directivas.

Artículo 224 Las juntas directivas serán de dos clases: generales y seccionales. Las generales tendrán a su cargo la dirección y la administración de todo el sindicato y tendrán jurisdicción en toda la República; y las otras sólo en lo atinente a la respectiva seccional por empresa.

El número de miembros de la junta directiva general no podrá ser menor de tres ni mayor de once. Si se trata de un sindicato de industria o de gremio, los miembros de la junta directiva general serán distribuidos en las empresas en que el sindicato tenga afiliados; por consiguiente, en una empresa no podrá haber más de seis miembros pertenecientes a la junta directiva general.

El número de miembros de la junta directiva seccional por empresa no podrá ser menor de tres ni mayor de siete.

El número de miembros de la junta directiva del sindicato de empresas varias no podrá ser menor de tres ni mayor de siete, distribuidos en las empresas de que se trate.

De acuerdo a este artículo, las juntas directivas, al igual que las asambleas, se clasifican en generales y seccionales; además, el artículo determina el número de integrantes que pueden constituir las juntas directivas en las diversas clases de sindicatos, permitiendo una adecuada dirección y administración del sindicato, así como un grado de representación del mismo en atención al límite estipulado para los integrantes de dichas juntas.

Artículo 225 Para ser miembro de una Junta Directiva se requiere:

1º- Ser salvadoreño por nacimiento;

2º- Ser mayor de dieciocho años de edad;

3º- Ser miembro del sindicato;

4º- Ser de honradez notoria;

5º- No ser empleado de confianza ni representante patronal; y

6º- No formar parte de otra junta directiva del mismo sindicato.

El artículo 225 del Código de Trabajo establece todos los requisitos necesarios para ser integrante de la junta directiva de un sindicato, ya sea general o seccional, tales requisitos son indispensables para el logro de una buena administración interna del sindicato, esto permite que las personas electas para desempeñarse cargos en las juntas directivas sean idóneos para los mismos.

Artículo 226 Son obligaciones de las juntas directivas generales, además de las propias de administrar y dirigir el sindicato y de las que les impongan las leyes y los estatutos, las siguientes:

1º- Llevar un libro para el registro de los miembros del sindicato, uno de actas y acuerdos y los de contabilidad que fueren necesarios. Tales libros serán autorizados y sellados por el departamento respectivo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social;

2º- Informar al mismo departamento, los nombres de los miembros de las juntas directivas, dentro de los diez días siguientes a aquél en que hayan tomado posesión de sus cargos. La calidad de miembros de una junta directiva se tendrá desde el momento de la toma de posesión expresada, siempre que el informe dicho se hubiere dado dentro del término establecido y que, además, sea seguido de la correspondiente inscripción. Si el informe se diere después de fenecido el plazo mencionado, la calidad de directivo se reconocerá a partir de la fecha en que aquél se haya presentado al departamento respectivo, siempre que fuere seguido de inscripción;

3º- Comunicar una vez por año al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, la nómina actualizada de los miembros del sindicato;

4º- Colectar las cuotas sindicales, debiendo extender los recibos correspondientes;

5º- Depositar los fondos y valores del sindicato en una o más instituciones bancarias de la República, sin perjuicio del mantenimiento de un fondo circulante en su propia tesorería, para atender los gastos de pequeña cuantía;

6º- Rendir cuentas a la asamblea general, por lo menos una vez por año;

7º- Poner a disposición de las autoridades públicas, si éstas lo solicitan, las mismas informaciones y documentación que según los estatutos deben suministrar a sus miembros en oportunidad de las asambleas ordinarias;

8º- Someter anualmente a la asamblea general la memoria de sus actividades;

9º- Vigilar las votaciones en las asambleas, especialmente en lo relativo a la singularidad y secreto del voto;

10º- Negociar las convenciones y contratos colectivos de trabajo, de conformidad a lo que prescriben para tal efecto las disposiciones de este Código sobre contratación colectiva;

El presente artículo determina cada una de las obligaciones que deben cumplir las juntas directivas, las que pueden enmarcarse como deberes a

cumplir, para el funcionamiento óptimo de la organización sindical, el incumplimiento de estas obligaciones genera problemas administrativos y de dirección sindical. Para el buen funcionamiento de la administración del sindicato es necesario que se dé el cumplimiento a cabalidad de las atribuciones contempladas en el Código de Trabajo y que sean desempeñadas por las juntas directivas de acuerdo a lo establecido, dado el grado de importancia que presenta este organismo interno de la entidad sindical.

Es oportuno aclarar que “el departamento respectivo” a que se refiere el Código de Trabajo en las disposiciones citadas es el “Departamento de Organización Social” de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Artículo 227 Las juntas directivas seccionales tendrán las obligaciones señaladas en los numerales 1, 4, 5, 6, 7, 9, y 10 del artículo anterior, en lo tocante a la seccional respectiva. Además, para que la junta directiva general pueda darle cumplimiento a lo preceptuado en los numerales 2, 3, 7, y 8, las seccionales deberán comunicarle sin pérdida de tiempo, los hechos y los datos a que tales numerales se refieren.

Las obligaciones a las que están sujetas las juntas directivas seccionales, son de fundamental cumplimiento, para el buen funcionamiento de la administración interna; además, el cumplimiento de estas obligaciones

permite que las juntas directivas generales den cumplimiento a las obligaciones relacionadas con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Cada una de las atribuciones especificadas para las juntas directivas seccionales son las siguientes: Llevar un libro para el registro de los miembros del sindicato, uno de actas y acuerdos y los de contabilidad que fueren necesarios. Tales libros serán autorizados y sellados por el departamento respectivo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; coleccionar las cuotas sindicales, debiendo extender los recibos correspondientes; depositar los fondos y valores del sindicato en una o más instituciones bancarias de la República, sin perjuicio del mantenimiento de un fondo circulante en su propia tesorería, para atender los gastos de pequeña cuantía; rendir cuentas a la asamblea general, por lo menos una vez por año; poner a disposición de las autoridades públicas, si éstas lo solicitan, las mismas informaciones y documentación que según los estatutos deben suministrar a sus miembros en oportunidad de las asambleas ordinarias; vigilar las votaciones en las asambleas, especialmente en lo relativo a la singularidad y secreto del voto; negociar las convenciones y contratos colectivos de trabajo, de conformidad a lo que prescriben para tal efecto las disposiciones de este Código sobre contratación colectiva.

3.4.4. Representación sindical.

Para la existencia de un acto jurídico deben estar presentes dos aspectos fundamentales, uno es el interés y otro es la voluntad, la cual puede expresarse por una persona en nombre e interés propio o en nombre e interés de otra persona. En el derecho común la representación consiste en que un individuo ejecute un negocio jurídico en nombre de otro, y éste se tiene por

celebrado directamente por este último; en cuanto a los derechos y obligaciones surgidas del acto jurídico celebrado por el representante, pasan directamente al representado. Las personas jurídicas resultan independientes de sus integrantes y por esta razón es necesaria la formación de órganos representativos que constituyan la expresión de su voluntad.

Existe una representación llamada legal o necesaria y puede ser de derecho privado o de derecho público, todo depende de los intereses sobre los cuales recae la representación de que se trate. En cuanto a la representación de derecho público está dirigida a la representación de los intereses de la comunidad, y no se representa a las personas, sino que intereses de carácter colectivo que pueden no coincidir con intereses individuales de los individuos que integran tal comunidad.

La representación sindical se enmarca en “una representación legal o necesaria de derecho público, no porque la asociación profesional sea una persona jurídica de derecho público - que no lo es – sino, porque la mayor parte de los actos esenciales de su vida profesional (que trascienden por la vía de la representación), se manifiestan y comportan de la misma manera que los actos jurídicos de derecho público, o sea con eficacia “*erga omnes*”⁷⁹. En la legislación Salvadoreña, los sindicatos son considerados como persona jurídica de derecho social y no como personas jurídicas de derecho público o privado, ya que el derecho laboral se encuentra enmarcado dentro de la rama del derecho social.

⁷⁹ Napoli, Rodolfo A., Ob. Cit. Pág. 81.

La representación sindical es una representación de intereses profesionales, ya que persigue el cumplimiento de todos los objetivos concedidos por la ley a las asociaciones profesionales, incluidos dentro de éstos la defensa de intereses de la clase trabajadora, contando con la colaboración del Estado, la sociedad en general y los patronos, dejando de lado la estratificación social.

Los sindicatos tienen posibilidad de acción en dos sentidos: uno directo determinado por la totalidad de afiliados, que generalmente se constituyen en Asamblea General e indirectamente por medio de representantes, es decir, los órganos determinados por la ley y estatutos para el gobierno y representación de la entidad. Las asociaciones profesionales en general actúan por medio de la representación concretizando la voluntad de la Asamblea General que es desarrollada por uno o varios individuos.

“El modo de obrar de estos órganos de ejecución no puede ir más allá de las facultades reglamentarias concebidas por el núcleo de los asociados. Si los representantes actúan fuera de esos límites incurren en responsabilidad, y no afectan sus acuerdos a la entidad”.⁸⁰ El mandato que tienen los representantes de las asociaciones puede ser obligatorio o voluntario, en el primero actúan bajo una concesión y en el segundo por una necesidad infranqueable.

⁸⁰ Cabanellas, Guillermo, Ob. Cit., Pág. 355.

Las obligaciones que han sido contraídas por la directiva de un sindicato permiten que éste sea obligado civilmente, siempre y cuando ésta haya obrado dentro de sus facultades

3.4.4.1. *Fuero sindical.*

El fuero sindical es aquel que tiene por objeto brindar una estabilidad laboral a los dirigentes sindicales, dotándolos de inmunidades y por ello garantizando la libre actuación de las asociaciones profesionales. El fuero sindical ha sido caracterizado como equivalente a garantías sindicales, y es entendido como una garantía de no ser despedidos ni desmejorado de su posición laboral sin causa justificable, de la cual gozan algunos trabajadores que ejercen cargos directivos.

Doctrinariamente existen dos acepciones del fuero sindical que lo clasifican de forma amplia y genérica, en la que se da la protección impuesta al patrono de no despedir o variar las condiciones laborales suscritas en el contrato de trabajo por el directivo sindical, y otra limitada y específica debido a que la garantía se extenderá en el tiempo en el que el dirigente sindical ejerza su función o mandato y en caso de ser necesario puede abandonar su desempeño laboral en el establecimiento mientras dure su gestión como directivo sindical.

Sobre el fuero sindical, el artículo 248 del Código de Trabajo de El Salvador ha dispuesto que los miembros de las juntas directivas de sindicatos

que posean personalidad jurídica no pueden ser despedidos, trasladados ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, ni suspendidos disciplinariamente durante el período de su elección y mandato; y hasta después de transcurrido un año de haber cesado en sus funciones. La legislación nacional protege a los dirigentes sindicales de cualquier abuso por parte de los patronos ya que los anteriores son los encargados de promoción de las finalidades con las que ha sido creada la entidad y que en consecuencia benefician a la clase trabajadora que tiene intereses contrapuestos a los patronales.

Es fundamental la tutela legal de la estabilidad laboral de la que deben gozar los dirigentes sindicales, ya que de lo contrario los patronos no respetarían la actuación de los mismos y pueden afectarlos por medio de represalias laborales, económicas, etc. Con ello sería imposible un ejercicio pleno en la consecución de los fines de la colectividad de trabajadores, debido al temor infundado por los patronos que sin la protección a los dirigentes sindicales actuarían de forma desmedida.

Según la doctrina, se reconoce a los trabajadores que actúen como directivos sindicales la reserva de su plaza laboral en la empresa cuando durante el tiempo de su actuación sindical sea necesario el abandono de la misma; además, tienen el derecho de ser incorporados a sus labores cuando hayan finalizado su actuación sindical; también, los directivos sindicales tienen derecho a no ser despedidos hasta transcurrido el término de un año contado a partir de la terminación de sus funciones sindicales, lo que se refleja en el artículo 248 del Código de Trabajo; respecto del tiempo en que los dirigentes

sindicales desempeñen sus funciones como tales tienen derecho a que sea considerado “período de trabajo” para el computo del tiempo total laborado para la empresa, para que éste pueda gozar de los beneficios otorgados en razón del mismo, en caso de despido o jubilación.

Para el goce del fuero sindical es necesario que los dirigentes sindicales presenten algunos requisitos: primero que la designación haya sido efectuada siguiendo los lineamientos establecidos en la ley y los determinados por los estatutos de la institución sindical; que éstos ejerzan su actividad representativa de la asociación sindical que debe estar reconocida por la autoridad competente; que se haya establecido un margen de tiempo en desarrollo de sus funciones; que su nombramiento haya sido comunicado por medio de la asociación profesional al patrono, de modo que dicha comunicación pueda ser probada sin lugar a duda.

La garantía de estabilidad laboral de la que gozan los dirigentes sindicales tiene algunas características dentro de las que pueden identificarse:

1. Es considerada una garantía calificada o funcional, ya que es concedida para la realización de la gestión sindical.
2. Es considerada una garantía relativa debido a que no puede ser exigida en caso de la suspensión o terminación general de las actividades del lugar de trabajo, o cuando, exista la suspensión o modificación de todo el personal en general y al mismo tiempo.

3. Es considerada una garantía condicionada, debido a que es necesario el reunir los requisitos de dirigente sindical para gozar de la estabilidad laboral.

4. Es considerada una garantía limitada ya que no puede extenderse por más de un año después de la cesación de la gestión sindical como directivo, salvo la existencia de un acuerdo previo entre las partes.

3.4.5. Disolución y Liquidación de los Sindicatos.

Se entiende por disolución y liquidación de una asociación sindical la extinción de su personalidad jurídica. Si bien es cierto que para la creación de una persona jurídica es necesaria una resolución administrativa con la que se reconocen acuerdos y decisiones previas que integran la entidad, ésta no es suficiente para suprimirla.

“Las personas jurídicas, logradas en la forma específica que la ley establezca, tienen vida independiente, la que no puede ser cercenada más que en circunstancias determinadas, previamente previstas en la ley, y de acuerdo con resolución judicial ya que lo contrario significaría dar atribuciones que sólo corresponden al Poder Judicial, que es el interprete de la ley y el único facultado para aplicar sanciones que tengan carácter de pena”.⁸¹ El nacimiento, desarrollo y extinción de las personas jurídicas se debe a causas

⁸¹ *Ibíd*em, Pág. 373.

que no es posible juzgar por otros poderes que los provenientes de la ley, por lo que toda decisión definitiva sobre las personas jurídicas está reservada a los tribunales y es ante ellos que deben resolverse las controversias generadas por las mismas.

La extinción de los sindicatos puede ser producida por causas voluntarias y forzosas, también pueden darse por hechos accidentales o previstos en la ley o estatutos, las primeras dependen de la voluntad manifestada de los afiliados al sindicato, en cuanto a las segundas en base a la doctrina son producto de sentencia judicial, anteponiéndose lo dispuesto en la ley a la voluntad de los afiliados, en este caso las causales deben encontrarse previamente establecidas en la ley y no por causas ajenas a la misma. Debido a que la disolución sindical tiene en esa situación el carácter y efecto de una sanción o pena le es adecuada la aplicación del principio penal *nulla poena sine lege*; en consecuencia, debe darse la contrariedad de la ley por parte del sindicato, sus directores o por la entidad constituida en junta general de asociados. La legislación laboral salvadoreña regula la disolución de los sindicatos por la vía judicial, según lo dispuesto en el artículo 619 del Código de Trabajo.

3.4.5.1. *Disolución Sindical.*

La extinción de la personalidad jurídica sindical puede darse por: acuerdo de los socios o afiliados; cumplimiento o finalización del objetivo social; imposibilidad de dar cumplimiento a la ley; imposibilidad de cumplimiento de los estatutos; abandono del sindicato e insuficiencia de

fondos para el cumplimiento de fines sociales. En general, las asociaciones sindicales con personalidad jurídica tienen una existencia ilimitada, en cuanto que sus fines sean de carácter permanente y debido a que las defensas de los intereses profesionales cuentan con este carácter, los sindicatos están caracterizados por tener una vida jurídica indefinida.

La disolución de un sindicato puede ser:

1. Natural: es cuando se ha producido el cumplimiento o vencimiento del plazo o término establecido.
2. Voluntaria: cuando se da por medio de acuerdo de la junta general de asociados en atención a las formalidades legales o contempladas en los estatutos.
3. Tácita: es cuando los miembros abandonan voluntariamente la entidad sin ningún acuerdo previo.
4. Estatutaria: es cuando el sindicato se encuentra imposibilitado para dar cumplimiento a las normas contenidas en los estatutos.
5. Forzada: se da por disposición del poder público del Estado, para ello deben existir razones o situaciones que contrarresten el orden público.

6. Legal: cuando por imperativo de la ley el sindicato no puede subsistir.

La disolución sindical puede darse por ciertas razones como por que el número de afiliados sea menor al determinado en la ley, la terminación del objeto para el cual fue creado, la incapacidad de los afiliados, la pérdida del capital y la imposibilidad de cumplir con el fin social, todas ellas pueden enmarcarse en las clasificaciones anteriores.

Si el sindicato forma parte de una federación, la disolución forzada del mismo no afectara a dichas entidades, a excepción de que éstas hayan incurrido en una de las causales que conlleven a su disolución, de igual forma la disolución de una confederación, unión o federación no afectará a los sindicatos que la compongan, a menos que ello hubiese sido expresado en el decreto resolución o sentencia respectiva. En lo referente a las disoluciones voluntarias se requiere la mayoría de afiliados, los que deben estar determinados por los estatutos o por la ley y por las formalidades dispuestas con anterioridad. Respecto de la disolución sindical, el Código de Trabajo, en su artículo 231, determina que: *“La disolución podrá ser pronunciada sólo en caso de violación extremadamente grave de la Ley o de la Constitución.* Respecto de las demás causales de disolución sindical, el artículo 232 del Código de Trabajo, determina las siguientes:

1. *Cuando por más de un año, el número de sus miembros hubiese caído por debajo de treinta y cinco;*

2. *Por imposibilidad jurídica de que subsista el sindicato como en los casos de cierre de la empresa, terminación total de la obra u otros semejantes; y*
3. *Por decisión de sus miembros de conformidad con las correspondientes reglas estatutarias.*

3.4.5.2. Procedimiento para la Disolución Sindical.

Para imponer la disolución a un sindicato es necesario seguir el procedimiento determinado por la legislación laboral, siendo competente para el mismo un juzgador en materia laboral de la circunscripción territorial correspondiente. Según el artículo 232, cualquier interesado podrá iniciar el trámite judicial correspondiente.

El procedimiento para la disolución de un sindicato se encuentra desarrollado en el artículo 619 y siguientes del Código de Trabajo, en los cuales se determina que para imponer a los sindicatos las penas señaladas en la legislación correspondiente, la autoridad que tuviere conocimiento de la infracción o los particulares afectados, podrán dirigirse por escrito al Juez competente en materia laboral, exponiendo los hechos, acompañando las justificaciones correspondientes, si las tuvieran y solicitando la imposición de la sanción respectiva, dentro de los tres días siguientes al de recibida la solicitud, el Juez deberá citar al representante del sindicato para que comparezca a contestar dentro de los dos días siguientes.

Una vez finalizado el termino, haya contestado o no el representante, el Juez abrirá el juicio a pruebas por el término de ocho días improrrogables; posterior al término probatorio, el Juez deberá dictar sentencia dentro de los tres días siguientes. Si la sentencia ordenare la disolución del sindicato, se mandará cancelar la inscripción en el registro respectivo por anotación marginal, luego de ello se librárá oficio al banco o bancos en que tuviere sus fondos el sindicato, a efecto de que éstos sean inmovilizados y se procederá a publicar avisos en el Diario Oficial y en cualquier otro periódico de circulación general en el país, por tres veces consecutivas, dando a conocer la suspensión o disolución y su causa. Todo acto efectuado a nombre del sindicato mientras dure la suspensión o después de cancelada la inscripción en el Registro, según el caso, será nulo absolutamente y responderán por él las personas que lo hayan acordado o realizado, situación que no tendrá lugar si los actos que se acordaren o realizaren, fueren necesarios para la liquidación.

De la sentencia podrá interponerse recurso de apelación, ante la Cámara Laboral respectiva, dentro de los tres días hábiles siguientes al de la respectiva notificación, dicho recurso será tramitado en la forma establecida en el Código de Trabajo y de la sentencia pronunciada no se admitirá recurso alguno.

3.4.5.3. Liquidación de los Sindicatos.

Los sindicatos una vez disueltos, deben tener existencia jurídica para que proceda su liquidación, la cual debe hacerse de acuerdo a lo dispuesto en

los estatutos. Los liquidadores deberán proceder según lo dispuesto en las leyes laborales y de acuerdo a las disposiciones pertinentes de la ley civil y mercantil.

Doctrinariamente se admite la existencia de un derecho sucesorio sindical, según esto, los sindicatos que subsisten deben ser herederos de los desaparecidos. Al proceder la liquidación de un sindicato, previamente debe ser distribuido el activo y abonarse a los acreedores de la entidad. Si se diese el caso de que el pasivo supere al activo, los afiliados no responden patrimonialmente debido a que no existe solidaridad entre la entidad y los individuos que la integran.

3.5. *Ley del Servicio Civil.*

En 1961 se promulgó por primera vez la Ley del Servicio Civil, la cual desde su creación tiene por objeto la regulación de las relaciones que existen entre el Estado y el municipio con sus empleados y funcionarios, así mismo garantizar la protección de los derechos laborales de éstos y la eficiencia de la Administración Pública y municipal.

De manera entonces que los sujetos de derecho considerados por la Ley del Servicio Civil son los empleados y funcionarios de los municipios y la Administración Pública a quienes, como anteriormente se dijo, se les ha excluido del ejercicio de la libertad sindical. Existe una reforma a la Ley del Servicio Civil realizada por medio del Decreto Legislativo No. 78 de fecha 24 de agosto de 2006, publicado en el Diario Oficial No. 187, Tomo 373, de fecha

09 de octubre de 2006, en la cual se incluyeron los artículos correspondientes al derecho de sindicalización contenidos en el Código de Trabajo, siendo el primer instrumento jurídico en El Salvador que hace un reconocimiento de este derecho a los empleados públicos. Sin embargo, la reforma no encaja con los parámetros establecidos en el artículo 47 de la Constitución, según lo ha determinado la Sala de lo Constitucional y, por lo tanto, a pesar de estar reconocido este derecho para los empleados públicos por la Ley del Servicio Civil, no es posible su ejercicio, mientras la reforma de dicho artículo, como se dijo antes, no haya sido ratificada por la próxima legislatura.

CAPITULO IV

LA EXCLUSIÓN DEL DERECHO DE SINDICALIZACIÓN DE LOS EMPLEADOS DEL ESTADO.

Para finalizar el estudio sobre la exclusión de los empleados públicos del derecho de sindicalización fue necesario hacer un esbozo de la situación que enfrentan los empleados públicos ante el derecho de sindicalización, analizar el punto de vista de los empleados públicos acerca del sindicalismo y la exclusión a la que se ven sometidos, permitiendo identificar diversas causas que originan el problema y las consecuencias que surgen por las mismas.

4.1. Situación del Derecho de Sindicalización de los Empleados Públicos.

A nivel internacional, el reconocimiento jurídico del derecho de sindicalización ha sido otorgado a todos los trabajadores de forma general, siendo la Organización Internacional del Trabajo la encargada de impulsar entre sus Estados miembros dicho reconocimiento por medio de la creación y promoción de los Convenios referentes al derecho de sindicalización, los que han sido ratificados por diversos países; ratificación que ha sido realizada en circunstancias diversas, dependiendo del desarrollo social, político y económico propio de cada país.

La ratificación de los Convenios sobre la libertad sindical y el reconocimiento legal interno del derecho de sindicalización que hacen los Estados, ha representado un triunfo para los trabajadores en la lucha constante por la reivindicación de sus derechos que se ha venido desarrollando desde el siglo XIX a nivel mundial, en la que para lograr mejoras en las condiciones de vida de la clase proletaria, ésta se vio sometida a represiones gubernamentales y patronales.

En El Salvador, la lucha por los derechos de los trabajadores se desarrolló en medio de conflictos sociales, y por ello el logro del reconocimiento de las reivindicaciones laborales se llevó a cabo de forma dificultosa, ya que el movimiento sindical y gremial tuvo su desarrollo en la clandestinidad, teniendo la clase proletaria que arriesgarse por la defensa de sus derechos, que en esa época resultaba contraria a las políticas gubernamentales, defensa que incluso acarreó el sacrificio de vidas humanas, la privación de derechos constitucionales y la pérdida de fuerza de la unidad de los trabajadores.

Los trabajadores del Estado, al no poder asociarse en sindicatos, tuvieron la necesidad de defender o exigir sus derechos laborales por medio de asociaciones gremiales, que en realidad estaban constituidas con fines sindicales, pero que por las restricciones gubernamentales resultaron incapaces de legitimarse en sindicatos. Muchas de estas asociaciones aun se encuentran activas y continúan en la lucha por la defensa de los intereses de los trabajadores.

Los empleados públicos en relación al derecho de sindicalización y al ejercicio de la libertad sindical, actualmente enfrentan incertidumbre en cuanto al ejercicio de los mismos, ya que aún no se han reconocido constitucionalmente tales derechos; sin embargo, la legislación secundaria hace un reconocimiento expreso de la asociación sindical en la Ley del Servicio Civil; a pesar de que, no han sido ratificadas las propuestas de reforma a la norma primaria, realizadas en el mes de septiembre de 2006.

Los niveles de concientización social con los que cuentan las personas que trabajan para la administración pública varían dependiendo del nivel de conocimiento que éstas tengan de los derechos de los trabajadores; en el aparato estatal salvadoreño existe un alto grado de desinformación al respecto de los mismos, y no cuentan con los medios necesarios para adquirir tal conocimiento; ésto se debe en parte a la falta de promoción de los derechos laborales y más aun a la falta de promoción de la creación de organizaciones sindicales y gremiales.

Un porcentaje de los trabajadores del Estado muestran desinterés en cuanto a la problemática que enfrentan al estar excluidos del derecho de sindicalización y al expresar su punto de vista en lo referente al tema, plantean que las instituciones sindicales en lugar de favorecer a los trabajadores buscan sólo su propio beneficio y generan un problema para la colectividad en general por entrar en contradicción con las políticas gubernamentales, además de generarles un déficit en su remuneración laboral por tener que cancelar las cuotas correspondientes por la afiliación sindical. Al cuestionárseles sobre la forma en la cual les afecta el no ejercer un derecho

fundamental de los trabajadores, muestran una postura apática al respecto, ya que consideran que esta situación no les afecta en ningún aspecto.

Existe un gran número de trabajadores estatales que tienen temor al hablar del derecho de sindicalización, por la participación que las organizaciones sindicales tuvieron durante el conflicto armado; además, al brindar su criterio sobre el ejercicio de la sindicalización creen que éste puede traer como consecuencia alguna represalia o sanción por parte de los superiores encargados.

Se cree que en El Salvador existe democracia y libertad de pensamiento y expresión; sin embargo, el pensar y el actuar de los empleados públicos está supeditado a la apariencia que el Estado quiere presentar ante la sociedad en general y ante la comunidad internacional, restringiendo así la opinión de los empleados que trabajan para él.

Luego de hacer un análisis de los cuestionarios impartidos a empleados de los órganos ejecutivo; legislativo y judicial, a funcionarios del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y a dirigentes de algunas asociaciones de trabajadores públicos, se ha logrado determinar el nivel de conocimiento de los empleados en referencia al derecho de sindicalización, y sobre ello se tiene un alto índice de desconocimiento sobre las finalidades, ventajas de la organización sindical y la regulación de este derecho.

4.2. Factores que dan Origen a la Exclusión de los Empleados Públicos del Derecho de Sindicalización.

Constitucionalmente se interpreta la exclusión de los empleados públicos del derecho de sindicalización, por no encontrarse enmarcados en los sujetos que según el artículo 47 de la norma primaria pueden hacer uso de este derecho; sin embargo, la exclusión a la cual están sujetos los empleados del Estado salvadoreño, obedece a varios factores, los cuales genéricamente pueden clasificarse en políticos, sociales y económicos.

4.2.1. Causas Políticas.

Luego del desarrollo de la investigación realizada de la exclusión de los empleados públicos del derecho de sindicalización, es observable que el principal obstáculo para el ejercicio de este derecho se encuentra enmarcado dentro de las causas políticas, ya que es el Estado quien históricamente se ha encargado de restringir los derechos laborales de los empleados públicos; además, de afectarlos en el ejercicio de derechos sociales y económicos.

La primera de las causas políticas por las que se excluye a los empleados del sector público del derecho de sindicalización es la falta de voluntad política del Estado para reconocer el derecho de sindicalización al sector público, porque el derecho de asociación sindical les confiere cierto grado de poder a los empleados ante el Estado para la exigencia de reivindicaciones laborales y mejoras en las condiciones de vida.

El poner al alcance de los trabajadores las organizaciones sindicales depende de la clase social que gobierna al Estado; así, en un modo de producción capitalista-neoliberal, a la clase dominante le resulta desfavorable la existencia de organizaciones sindicales, en razón de que éstas favorecen directamente a los trabajadores y no a los empleadores y al Estado, las cuales son entidades que dirigen el aparato público estatal y que se encargan de la creación y aplicación de políticas sociales y económicas que afectan a la sociedad en general.

Desde el punto de vista estatal, no es conveniente la existencia de organizaciones sindicales, ya que podría originarse lo que se denominaría una anarquía institucional, porque los trabajadores al encontrarse amparados bajo la defensa de los sindicatos, tendrían un mayor control en las decisiones que se toman institucionalmente y esto traería aparejada una mayor capacidad de negociación con el Estado, lo que implicaría que no solamente sea éste en su rol de patrono quien impondría las reglas a las que deben someterse los empleados públicos.

Otra situación por la que una gran parte de los empleados públicos no exigen el reconocimiento del derecho de sindicalización, es debido al clientelismo político que se da en las instituciones gubernamentales, ya que los partidos políticos al ingresar al poder, otorgan plazas administrativas a los militantes del partido político que representan, por lo mismo los ocupantes de estos cargos no contradicen la ideología política de los funcionarios que les otorgaron el empleo.

La declaratoria de inconstitucionalidad dictada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la frase “sin ninguna distinción”, del Artículo 2 del Convenio número 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, de la Organización Internacional del Trabajo, representa otra causa política de la exclusión de los empleados públicos del derecho de sindicalización, y fue realizada con el objeto de que la ratificación del convenio no permitiera la proliferación de organizaciones sindicales en el sector público, al grado que la resolución de inconstitucionalidad fue emitida el mismo día que vencía el término de contestación de la solicitud de creación de sindicatos interpuesta ante el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, con la que se otorgaría el reconocimiento legal de sindicatos de varias de las instituciones gubernamentales, ya que de no haberse realizado esta declaratoria en tiempo, a estas alturas la mayor parte de instituciones públicas contarían con la presencia de organismos sindicales.

4.2.2. Causas Sociales.

El Estado es responsable de la imposibilidad de organización de los trabajadores públicos en sindicatos y ésto se debe también a causas sociales, ya que una federación o confederación de trabajadores del sector público, tendría dentro de la sociedad una influencia capaz de transformar el sistema político-gubernamental, lo cual representa un peligro para la concepción de estabilidad y paz social tradicionalista, influyendo directamente en la gobernabilidad ejercida por el Estado, ya que una asociación sindical de ese grado podría conllevar a la consecución de un golpe de Estado para cualquier partido que se encuentre en el poder.

Otro argumento estatal con el que se justifica la exclusión de los empleados públicos del derecho de sindicalización, es que la labor desempeñada por los mismos debe estar encaminada única y exclusivamente a la satisfacción de los intereses sociales de la población y debido a la importancia de los servicios prestados por la administración pública se teme la sindicalización de los trabajadores que se encargan de la prestación de los mismos, ya que si estuviese otorgado el derecho de sindicalización para esta clase de empleados, en un determinado conflicto de intereses, podrían éstos ejercer medios de presión que afecten directamente a la población al no brindarles los servicios primarios correspondientes y de esta forma se estaría desatendiendo la finalidad principal de los cargos desempeñados por los trabajadores públicos que es el bienestar de la sociedad en general.

Para su desempeño óptimo, los sindicatos necesitan de ciertas libertades administrativas dentro del establecimiento en el cual funcionan, ejemplo de ello son: las reuniones de los empleados pertenecientes a la junta directiva, la suspensión temporal de las actividades de trabajo de los directivos sindicales por gestiones pertinentes al sindicato, las asambleas generales, la asignación de un local para el sindicato, entre otras. La realización de estas actividades sindicales puede devenir en un desorden administrativo que desmejore la prestación de servicios de la administración pública y la posibilidad de que este desorden genere problemas que hagan necesario incluso la contratación de nuevo personal con el cual se satisfagan los cargos mal desempeñados por los funcionarios sindicales.

4.2.3. Causas Económicas.

Resulta económicamente inconveniente para la Administración Pública, la posibilidad de encontrarse ante un contrato colectivo de trabajo, siendo uno de los fines primordiales por los que luchan los sindicatos; es por ello, que la creación de sindicatos es desfavorable en el sector público, debido a que si se diese un contrato colectivo de trabajo, las condiciones negociadas en el mismo, harían incurrir en mayores gastos a la administración estatal.

Dentro de las posibles condiciones requeridas por los empleados públicos en un conflicto colectivo de trabajo, si estuviese permitido el ejercicio del derecho de sindicalización, podría encontrarse dentro del pliego de peticiones, cierto tipo de incremento en el salario devengado por los mismos, el cual provendría del presupuesto general de la nación, con lo que se podría generar un desequilibrio económico a nivel nacional; y por tanto, sería necesario una reestructuración del mismo para adecuar los nuevos gastos que se generarían por dichos aumentos salariales.

Si se permitiese la sindicalización a los empleados de la Administración Pública, en la lucha por sus reivindicaciones, éstos podrían llegar a implementar algunas medidas de presión, situación que podría conllevar incluso a la disminución de la producción de cualquier servicio prestado por la administración estatal, y en consecuencia se estaría afectando el equilibrio económico a nivel nacional, porque si los empleados públicos descontinuaran la prestación de servicios se generaría un caos económico para el Estado.

Los trabajadores que laboran bajo contrato renovable a un año plazo, se encuentran en una situación incierta respecto de su estabilidad laboral, ya que a éstos no se les garantiza que al finalizar el plazo determinado de duración contractual, se les renueve el contrato y al considerar la administración que son prescindibles sus servicios, simplemente dejarán de trabajar para la administración pública; por lo tanto no resulta conveniente la conformación de instituciones sindicales en el gobierno, ya que, a estos sujetos, el sindicato les otorgaría protección en cuanto a la estabilidad laboral y en cuanto a la asesoría jurídica necesaria en caso de despidos injustificados, generando un problema para las instituciones estatales, que tendrían que incurrir en un incremento en los gastos que acarrea el proceso pertinente promovido por los empleados que no fueron recontratados, bajo el respaldo del sindicato y que al final podrían llegar a ser restituidos en sus cargos.

Con la no renovación contractual, el Estado pretende que, en su desempeño laboral, las personas no tengan una trayectoria extensa en las instituciones estatales, como estrategia para no pagar grandes cantidades de dinero correspondientes a aguinaldos, vacaciones y en caso de despido el porcentaje acorde al tiempo total laborado en la institución, por lo que la conformación de sindicatos en sus instituciones resulta contraria para los intereses económicos del Estado.

4.3. Consecuencias.

Debido a la exclusión del ejercicio del derecho de sindicalización que el Estado salvadoreño hace a los empleados públicos, éstos enfrentan una situación de desventaja ante el poder estatal para exigir la reivindicación de

sus derechos. El suspenso del ejercicio de un derecho reconocido en la legislación vigente ocasiona que las reformas realizadas a la Ley del Servicio Civil se conviertan en un engaño para los empleados públicos, ya que éstos a pesar de contar con un reconocimiento legal secundario, no pueden gozar del mismo, situación que sería enmarcada como derecho vigente no positivo.

También, los empleados del Estado se ven afectados en cuanto al ejercicio de derechos laborales fundamentales, reconocidos por las normas del *ius cogens* y que a nivel internacional son protegidos en la mayor parte de legislaciones del mundo.

Las causas que generan la exclusión de los empleados públicos del derecho de sindicalización que han sido detalladas anteriormente, permiten la generación de consecuencias que afectan directamente a este sector laboral, de formas diversas.

La situación que enfrentan los empleados del Estado al no poder ejercer la sindicalización tiene como consecuencia primaria un malestar social en los mismos, lo que puede traducirse en la falta de medios para lograr la satisfacción de necesidades básicas como lo son: salud, educación, vivienda, entre otras, limitando directamente la capacidad económica de los trabajadores del Estado al no poder negociar condiciones laborales por medio de la contratación colectiva ante el Estado que actúa como patrono. Lo que

ocasiona un menor rendimiento al desempeñar las labores encomendadas, por no contar con condiciones óptimas para la realización de éstas.

Como se explicó en la parte que desarrolla la situación del derecho de sindicalización de los empleados públicos, la exclusión de la libertad sindical para esta clase de empleados, trae consigo un notorio nivel de desinformación que presentan sus empleados acerca de los derechos laborales y la forma de poder hacer valer los mismos y esto debido a la falta de promoción por parte del Estado sobre aspectos sindicales; algunas personas que tienen conocimiento al respecto, mantienen una postura de indiferencia sobre su ejercicio por la represión gubernamental y temor a represalias.

La restricción de un derecho fundamental reconocido a la mayor parte de los trabajadores, genera un plano de desigualdad para los empleados estatales, lo que genera un descontento que en un determinado momento podría culminar en protestas masivas por la insatisfacción de las personas que laboran para el Estado.

La falta de un instrumento de presión para exigir mejores condiciones de trabajo, supedita a los empleados del Estado a su voluntad, ya que estos se encuentran sujetos a las disposiciones administrativas tomadas por el mismo y esto les genera una imposibilidad de acción frente a las injusticias gubernamentales, encontrándose desamparados legalmente al respecto, por no existir para ellos la posibilidad de ejercer la libertad sindical. La huelga es

el principal instrumento de presión con el que cuentan los empleados para que el patrono ceda ante sus peticiones sobre las condiciones de prestación del trabajo; sin embargo, resulta entendible que a los empleados del Estado se les restrinja la acción de huelga debido a la importancia de sus labores para la sociedad.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LA EXCLUSIÓN DE LOS EMPLEADOS DEL ESTADO DEL DERECHO DE SINDICALIZACIÓN.

A continuación se exponen las conclusiones de la investigación que ha sido realizada con el objeto de conocer las causa y consecuencias de la exclusión a la que están sometidos los empleados del Estado del derecho de sindicalización, y algunas recomendaciones que pueden tomarse en cuenta a efecto de solucionar los problemas a los que se enfrentan los empleados del Estado al impedírseles el ejercicio de un derecho fundamental.

5.1. Conclusiones.

En relación al problema que ocasiona en El Salvador, la exclusión de los Empleados del Estado del derecho de sindicalización, se formulan las conclusiones siguientes:

El movimiento sindical a lo largo de la historia ha presentado diversas etapas evolutivas que le permitieron un desarrollo internacional y nacional, logrando con ello un aporte fundamental para la mejora de las condiciones de trabajo y para el reconocimiento de derechos laborales que benefician a la clase trabajadora de cada Estado en donde se desarrolló el movimiento sindical.

Uno de los principales aportes que devinieron del movimiento sindical, fue la creación de aspectos doctrinarios, que le otorgaron una caracterización particular con la cual fue posible distinguirlo de entre otras figuras de asociación colectiva de individuos.

Debido a las diversas circunstancias en las que se desarrolló el derecho de sindicalización, fue posible que su regulación jurídica fuera tanto internacional como nacional, con lo que se logró la tutela de derechos fundamentales para los trabajadores; destacándose en este proceso la labor de la Organización Internacional del Trabajo, cuyo objetivo primordial ha sido la creación de un marco normativo capaz de abarcar la mayor parte de derechos necesarios para la regulación de las condiciones de trabajo a nivel internacional y con ello la actualización de la legislación interna, acorde a los parámetros establecidos dentro de los instrumentos creados por este organismo.

En El Salvador existe una regulación específica para el derecho de sindicalización, la cual está comprendida tanto en la norma primaria, como en la legislación secundaria y en Convenios ratificados por el Estado salvadoreño; sin embargo, esta regulación no tiene un ámbito de aplicación general, ya que una buena parte del sector laboral se ve excluida al no otorgársele el ejercicio de la libre sindicalización. No obstante que el Estado salvadoreño ha ratificado los Convenios número 87 y 98 de la OIT, referentes a la libertad sindical, la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucional la frase “sin ninguna distinción” contenida en el artículo 2 del Convenio 87, argumentando que existe una contradicción con la norma primaria que no reconoce de forma general el derecho de sindicalización a todos los

trabajadores, por lo que se reformó el artículo 47 de la Constitución salvadoreña y la Ley del Servicio Civil, que aún no se encuentra vigente; por lo que, el ejercicio de este derecho se encuentra en suspenso.

La exclusión que hace el Estado salvadoreño de los empleados públicos del ejercicio de un derecho fundamental, obedece principalmente a causas de origen económicas, políticas, sociales y culturales, como: la inconveniencia para la Administración pública en la negociación de mejoras en las condiciones de trabajo de dicho sector, debido a la generación de un aumento en los gastos del erario público; la falta de voluntad política que tiene el Estado salvadoreño para reconocer el derecho de sindicalización al sector público; la influencia que tienen los sindicatos en la sociedad, al grado de llegar a transformar el sistema político-gubernamental; entre otras.

Las consecuencias generadas por la exclusión de los empleados públicos que el Estado salvadoreño hace del derecho de sindicalización, se traduce en una posición de desventaja entre los trabajadores públicos y el Estado para la exigencia de reivindicaciones de sus derechos, con lo que se hace imposible la satisfacción de necesidades básicas para los mismos, como son: salud, educación, vivienda, etc., limitando directamente la capacidad económica de dicho sector, siendo notorio el malestar social en los trabajadores del Estado. La restricción del ejercicio de la libertad sindical no permite el desarrollo cognoscitivo de los empleados del Estado sobre el sindicalismo, lo que resulta notorio en el desinterés que éstos presentan sobre dicho problema.

5.2. *Recomendaciones.*

Ante la exclusión que hace el Estado salvadoreño de los empleados públicos del derecho de sindicalización, es posible inferir las recomendaciones siguientes.

Con la finalidad de lograr el ejercicio de la libre sindicalización de los empleados públicos, es necesario que el Estado haga un reconocimiento expreso de este derecho para los mismos, concediéndoles la facultad de realizar acciones sindicales.

Que la próxima legislatura, en cuanto tome posesión, ratifique las reformas que ya aprobó la legislatura actual, a efecto de que las reformas hechas a la Ley del Servicio Civil, se conviertan en normas vigentes y positivas.

En relación a la desinformación que es observable en los empleados públicos del derecho de sindicalización, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social debe de promover, mediante mecanismos idóneos, la formación sindical de los trabajadores públicos, para conciéntizarlos de la importancia de este derecho y dotarlos de la capacidad de conformación óptima de entidades sindicales en las instituciones del Estado para las cuales laboran.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

CABANELLAS, GUILLERMO, **“Derecho Sindical y Corporativo”**, Editorial Atalaya, Buenos Aires, Argentina, 1946.

DE LA CUEVA, MARIO, **“Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo”**, decimocuarta edición, Editorial Porrúa, México D.F., 2005.

DEVEALI, MARIO L., **“Derecho Sindical y de Previsión Social”**, tercera edición, Víctor P. de Zavalia – Editor, Primera Edición, Buenos Aires, Argentina, 1957.

MARTÍNEZ PEÑATE, OSCAR, **“EL SALVADOR, Democracia y Autoritarismo”**, Editorial Nuevo Enfoque, Primera Edición, 1996.

MESA PERMANENTE SOBRE LA SITUACIÓN LABORAL EN EL SALVADOR DE LA PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, **“Panorama general sobre el ejercicio de las libertades sindicales en El Salvador”**, San Salvador, Agosto, 2004.

NAPOLI, RODOLFO A., ***“Manual de Derecho Sindical”***, editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires Argentina, 1961.

OJEDA AVILÉS, ANTONIO, ***“Derecho Sindical”***, Editorial Tecnos, Primera edición, Madrid, España, 1980.

PIAZZI, UGO, ***“Acción Sindical”***, Editorial Iteso, cuarta edición, Madrid, 1970.

PUBLICACIÓN DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, ***“Normas Básicas Sobre Derechos Humanos”***, San Salvador, El Salvador, C. A., 1997.

SEPÚLVEDA MALBRÁN, JUAN MANUEL Y FRÍAS FERNÁNDEZ, PATRICIO, ***“El Sindicalismo en América Central: desafíos del futuro a la luz de su memoria histórica”***, Oficina Internacional del Trabajo, San José, Costa Rica, 2007.

TRUJILLO BOLIO, MARIO, ***“Organización y Luchas del Movimiento Obrero Latinoamericano (1978-1987)”***, siglo veintiuno editores, s.a. de c.v., primera edición, México D.F. 1988.

TESIS

AGUILAR POCASANGRE, MARGARITA SOLEDAD Y OTROS, ***“La Sindicalización Campesina”***, Tesis de Graduación, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Centroamericana José Simeón Canas (UCA), San Salvador, 1990.

COTO ESCOBAR, CESAR GEOVANNI Y OTROS, ***“La libertad sindical y negociación de las condiciones de trabajo en la administración pública salvadoreña en relación a los convenios de la OIT”***, Tesis de graduación, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), San Salvador, 1994.

LARÍN, ARÍSTIDES AUGUSTO, ***“Sindicalización de los Trabajadores del Campo”***, Tesis, Universidad de El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, San Salvador, 1967.

SOLÓRZANO ROJAS, GABRIEL RAFAEL Y OTROS, ***“El Derecho de Sindicalización y Huelga de los Empleados Públicos y Municipales en el Derecho Constitucional Salvadoreño”***, Tesis de Graduación, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador San Salvador, 1994.

VÁSQUEZ CANO, VILMA YOLANDA Y OTROS, ***“La Libre Sindicalización y el Derecho a Huelga de los Trabajadores Públicos Salvadoreños a la luz de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a partir de la firma de los acuerdos de paz”***, Tesis de graduación, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador, 1994.

ARTÍCULOS

VILLASMIL PRIETO, HUMBERTO, ***“La Libertad Sindical”***, Oficina Internacional del Trabajo, San José, Costa Rica, 2002.

ZORRILLA, RUBÉN H, ***“Origen y Desarrollo del Sindicalismo”***, Instituto de Historia de la Universidad de Belgrano, Revista Libertas, 1988.

LEGISLACIÓN

Constitución de la República de El Salvador de 1983. Decreto Legislativo N° 38, del 15 de diciembre de 1983, Publicado en el Diario Oficial N° 284, Tomo 281, del 16 de diciembre de 1983.

Código de Trabajo, Decreto Legislativo N° 15, del 23 de junio de 1972.
Publicado en el Diario Oficial N° 142, Tomo N° 236, del 31 de julio de 1972.

Ley del Servicio Civil, Decreto N° 507 de 24 de noviembre de 1961.
Publicado en el Diario Oficial N° 239, Tomo 193, del 27 de diciembre de 1961.

“Declaración Universal de Derechos Humanos”. Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948.

“La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”.
Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948,

“Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”. Asamblea General, Organización de las Naciones Unidas, resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

“Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”,
Asamblea General, Organización de las Naciones Unidas, resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

“La Convención Americana Sobre Derechos Humanos”. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.

“Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”.Asamblea General, Organización de los Estados Americanos ,17 de Noviembre de 1988.

“Carta Internacional Americana de Garantías Sociales”, IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948.

Convenio Número 87 ***“Sobre la Libertad Sindical y la Protección del Trabajo”***, Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 9 de julio de 1948.

Convenio Número 98 ***“Relativo a la Aplicación de los Principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva”***, Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 9 de julio de 1949.

FUENTES ELECTRÓNICAS

HARO, SEBASTIÁN ***“Historia del sindicalismo”***, Revista Decisión, Mayo 2005, [http: www.revistadecision.org](http://www.revistadecision.org)

SPALDING, HOBART A., ***“El Movimiento Sindical Latinoamericano en los años 90”***, revista Nueva Sociedad N° 130, Marzo-Abril de 1994, www.nuso.org.

www.csj.gob.sv reforma al artículo 47 de la Constitución de la República de El Salvador, reformas a la Ley del Servicio Civil, San Salvador, El Salvador, 2006.

ANEXOS

**ANEXO N° 1: Cuestionario sobre “La exclusión de los empleados de la
Administración Pública del derecho de libertad sindical” dirigido a Empleados
Administrativos de los tres Órganos del Estado.**

- 1) ¿Sabe usted el significado del Derecho de Sindicalización? Si, no, explique.

- 2) ¿Sabe usted porqué motivos se excluye a los empleados del Estado del derecho de sindicalización?

- 3) ¿En qué forma le afecta a usted el no ejercer el derecho de Sindicalización?

- 4) ¿Qué cree usted que podrían hacer los empleados del Estado para lograr el ejercicio de este derecho?

- 5) ¿En qué forma le beneficiaría el ejercicio de este derecho?

ANEXO N° 2: Cuestionario sobre “La exclusión de los empleados de la Administración Pública del derecho de libertad sindical” dirigido a Dirigentes de Asociaciones de empleados estatales.

1) ¿A qué cree usted que se debe la exclusión de los empleados públicos del derecho de sindicalización?

2) ¿Cuál es su consideración acerca de la declaratoria de inconstitucionalidad a una frase del artículo 2 del Convenio número 87 de la OIT que ha realizado la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia?

3) ¿Cómo ha afectado históricamente a los empleados públicos la exclusión del derecho de sindicalización?

4) ¿En la actualidad, en qué forma afecta a los empleados públicos la exclusión del derecho de sindicalización?

5) ¿Conoce usted el proyecto de reforma al artículo 47 de la Constitución?

6) ¿Qué beneficios podría generar el reconocimiento del derecho de sindicalización a los empleados del sector público?

ANEXO N° 3: Cuestionario sobre “La exclusión de los empleados de la Administración Pública del derecho de libertad sindical” dirigido a Funcionarios del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

1) ¿Está de acuerdo con la exclusión que se hace a los empleados públicos del derecho de sindicalización? si, no ¿por qué?

2) ¿Cómo les afecta a los empleados del Ministerio de Trabajo el ser excluidos del derecho de libertad sindical?

3) ¿Tiene conocimiento de la regulación del derecho de sindicalización a nivel internacional?

4) ¿Considera conveniente que se incluyan a los empleados públicos en el ejercicio de la libertad sindical?

5) ¿Cómo podría afectar al Estado la creación de sindicatos en el sector público?

6) ¿Qué medidas se podrían tomar para lograr que el Estado haga un reconocimiento expreso del derecho de sindicalización para los empleados públicos?

ANEXO N° 4: ACUERDO DE REFORMA CONSTITUCIONAL No. 1 (08/2006).

Contenido;

ACUERDO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES No. 1

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR.

CONSIDERANDO:

I. Que la Constitución de la República en su artículo 47 consagra el derecho de sindicación de los trabajadores privados, y con relación a los trabajadores del sector público, reconoce únicamente este derecho a los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas.

II. Que los demás trabajadores del Estado y municipales, son parte de la clase trabajadora en general, por lo se hace necesario regular el ejercicio del derecho de libre sindicación en favor de los mismos, excluyendo los que de acuerdo con la Constitución y Convenios Internacionales no pueden gozar de este derecho.

III. Que careciendo nuestro ordenamiento constitucional de disposiciones habilitantes para el ejercicio del derecho de libre sindicación por parte de todos los trabajadores del Estado y municipales, es necesario emitir las reformas constitucionales pertinentes.

POR TANTO,

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de los Diputados Guillermo Antonio Gallegos Navarrete, Mariela Peña Pinto, Norman Noel Quijano González, Roberto José D' Aubuisson, Mario Marroquín, Juan Miguel Bolaños Torres, Luis Roberto Angulo Samayoa, Alberto Romero, Manuel Gutiérrez, Douglas Alejandro Alas, Manuel Vicente Menjívar Esquivel y Rodolfo Antonio Parker Soto.

ACUERDA:

Las siguientes reformas a la Constitución de la República emitida por Decreto No. 38, de fecha 15 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial No. 234, Tomo 281 de fecha 16 de diciembre del mismo año, de la Asamblea Constituyente, la cual se considera en forma individual para su ratificación,

Art. 1.- Refórmase el Art.47 de la siguiente manera:

"Art. 47.- Los patronos y trabajadores privados, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, credo o ideas políticas y cualquiera que sea su actividad o la naturaleza del trabajo que realicen, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos. El mismo derecho tendrán los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas, los funcionarios y empleados públicos y los empleados municipales.

No dispondrán del derecho consignado en el inciso anterior, los funcionarios y empleados públicos comprendidos en el inciso tercero del Art. 219 y 236 de esta Constitución, los miembros de la Fuerza Armada, de la Policía Nacional Civil, los miembros de la carrera judicial y los servidores públicos que ejerzan en sus funciones poder decisorio o desempeñan cargos directivos o sean empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial.

En el caso del Ministerio Público, además de los titulares de las Instituciones que lo integran, no gozarán del derecho a la sindicación sus respectivos adjuntos, ni quienes actúan como agentes auxiliares, procuradores auxiliares, procuradores de trabajo y delegados.

Dichas organizaciones tienen derecho a personalidad jurídica y a ser debidamente protegidas en el ejercicio de sus funciones. Su disolución o suspensión sólo podrá decretarse en los casos y con las formalidades determinadas por la ley.

Las normas especiales para la constitución y funcionamiento de las organizaciones profesionales y sindicales del campo y de la ciudad, no deben coartar la libertad de asociación. Se prohíbe toda cláusula de exclusión.

Los miembros de las directivas sindicales deberán ser salvadoreños por nacimiento y durante el período de su elección y mandato, y hasta después de transcurrido un año de haber cesado en sus funciones, no podrán ser despedidos, suspendidos disciplinariamente, trasladados o desmejorados en sus condiciones de trabajo, sino por justa causa calificada previamente por la autoridad competente.

Asimismo, se reconoce a los trabajadores y empleados mencionados en la parte final del inciso primero de este artículo, el derecho a la contratación colectiva, con arreglo a la ley. Los contratos colectivos comenzarán a surtir efecto el primer día del ejercicio fiscal siguiente al de su celebración. Una ley especial regulará lo concerniente a esta materia".

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO. San Salvador, a los veinticuatro días del mes de agosto del año dos mil seis.

RUBÉN ORELLANA MENDOZA
PRESIDENTE

ROLANDO ALVARENGA ARGUETA
VICEPRESIDENTE

FRANCISCO ROBERTO LORENZANA DURAN
VICEPRESIDENTE

JOSÉ RAFAEL MACHUCA ZELAYA
VICEPRESIDENTE

RODOLFO ANTONIO PARKER SOTO
VICEPRESIDENTE

ENRIQUE ALBERTO LUIS VALDÉS SOTO
SECRETARIO

MANUEL ORLANDO QUINTEROS AGUILAR
SECRETARIO

JOSÉ ANTONIO ALMENDÁRIZ RIVAS
SECRETARIO

NORMAN NOEL QUIJANO GONZÁLEZ
SECRETARIO

ZOILA BEATRIZ QUIJADA SOLÍS

**ANEXO N° 5: “Sentencia de Inconstitucionalidad número 63-2007/69-2007”.
(Inconstitucionalidad de la frase: “sin ninguna distinción”, contenida en el
artículo 2 del Convenio número 87 de la OIT).**



63-2007/69-2007

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador a las diez horas y cincuenta minutos del dieciséis de octubre de dos mil siete.

Los presentes procesos de inconstitucionalidad acumulados han sido promovidos: el primero –63-2007– por el ciudadano Rafael Arturo Muñoz Canizález, estudiante, del domicilio de Ahuachapán; el segundo –69-2007– por el ciudadano Josué Gustavo Adolfo Torres Rivera, empleado, del domicilio de San Salvador, a fin que este tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicio de forma y de contenido, de los *Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) número: (i) 87 “Convenio relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación”,* al cual se adhirió el Estado salvadoreño mediante Acuerdo Ejecutivo No.574, de fecha 12-VIII-2006, aprobado por el Órgano Ejecutivo en el ramo de Relaciones Exteriores mediante Acuerdo No. 578, de fecha 14-VIII-2006, ratificado por Decreto Legislativo No. 74, del 24-VIII-2006, y publicado en el Diario Oficial N° 159, Tomo N° 372, del 29-VIII-2006; y (ii) 98 “*Convenio relativo a la Aplicación de los Principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva*”, al cual se adhirió el Estado salvadoreño mediante Acuerdo Ejecutivo No. 575, de fecha 12-VIII-2006, y que fue aprobado por el Órgano Ejecutivo en el ramo de Relaciones Exteriores mediante Acuerdo No. 579, de fecha 14-VIII-2006, ratificado por Decreto Legislativo No. 75, del 24-VIII-2006, y publicado en el Diario Oficial N° 159, Tomo N° 372, del 29-VIII-2006, por incurrir supuestamente en violación a los arts. 47 inc. 1º, 131 ord. 9º, 145, 221 y 227 todos de la Constitución.

El texto de las disposiciones en que se fundamentan los alegatos de inconstitucionalidad es el siguiente:

Convenio 87. Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación.

“Artículo 2. Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.”

“Artículo 3. 1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción. 2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

Convenio 98. Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva.

“Artículo 1. 1. Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo. 2. Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto: a) Sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato; b) Despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.”

“Artículo 2. 1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración. 2. Se consideran actos de injerencia, en el sentido del presente artículo, principalmente, las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores.”

Han intervenido en el proceso, además de los demandantes, la Asamblea Legislativa y el Fiscal General de la República.

Analizados los argumentos y considerando:

I. En el trámite del proceso, los intervinientes expresaron lo siguiente:

I. En la demanda que inició el proceso 63-2007, el ciudadano Rafael Antonio Muñoz Canizález impugnó todo el contenido de los Convenios de la OIT números 87 y 98, por considerar que las disposiciones fundamentales de dichos instrumentos contradicen las normas constitucionales que adelante se mencionan.

A. Antes de plantear los motivos por los que considera inconstitucionales los Convenios 87 y 98 de la OIT, expuso unas consideraciones iniciales sobre la posibilidad de someter a control de constitucionalidad los mencionados Convenios y sobre su rango normativo, con base en los Arts. 144, 149 y 183 Cn., así como en la jurisprudencia emitida por este Tribunal.

Luego retomó la jurisprudencia de esta Sala respecto a los casos en que se pretende la declaratoria de inconstitucionalidad de todo un cuerpo normativo y las dos vías que existen para establecer el fundamento material de dicha pretensión: la primera, evidenciar la inconstitucionalidad de cada uno de los artículos que conforman la ley, decreto o reglamento; y la segunda, señalar claramente la o las disposiciones que se consideren los pilares fundamentales del cuerpo normativo en cuestión, sin los cuales tales cuerpos

perderían su razón de ser, para luego confrontar sus contenido con el contenido material de las disposiciones constitucionales que se planteen como parámetro de control.

A partir de lo anterior dijo: “En el presente caso, señalo que los artículos que se pueden considerar pilares fundamentales de los tratados que someto a control de constitucionalidad, son los siguientes: El artículo 2 del Convenio 87, les reconoce a todos los trabajadores, "sin ninguna distinción" y sin autorización previa, el derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes, y el de afiliarse a estas organizaciones con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”. “El resto del articulado está en función del anterior artículo, que reconoce el referido derecho de manera general: el art. 1 establece la obligación de todo miembro de la OIT para poner en práctica las disposiciones de ese convenio; el art. 3 se refiere a los aspectos orgánicos de la asociación, en cuanto a que ella puede redactar sus estatutos y reglamentos administrativos; el art. 4 ordena que estas organizaciones no estén sujetas a disolución por vía administrativa; el art. 5 les reconoce a las mencionadas organizaciones el derecho para constituir federaciones y confederaciones; el art. 6 les aplica a las federaciones y confederaciones los derechos reconocidos en los arts. 2, 3 y 4; el art. 7 protege la personalidad jurídica de las organizaciones; el art. 8 les impone a los trabajadores y organizaciones que respeten la legalidad, pero aclara que ésta no puede menoscabar las garantías previstas en el Convenio 87; el art. 9 habilita que la legislación nacional determine hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas en los artículos anteriores; y el art. 10 aclara el sentido del término "organización" en el Convenio 87; los anteriores artículos comprenden la parte I del mencionado tratado.” El demandante hizo igual referencia a los contenidos de los artículos de las Partes II, III y IV del Convenio 87.

Luego, con relación al Convenio 98, expresó: “los artículos que se pueden considerar pilar fundamental son los números 1 y 2, pues ellos imponen la obligación de darles a los trabajadores protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo y se define qué actos se consideran de injerencia. El resto de los artículos impone la obligación de crear organismos adecuados, la adopción de medidas adecuadas para procedimientos de negociación voluntaria, la ratificación de este Convenio, la exclusión de los funcionarios públicos en la administración del Estado, del ámbito personal del mismo, el tiempo de su entrada en vigor, la determinación de los territorios a los cuales les es aplicable, la denuncia del Convenio 98 y la revisión total o parcial del mismo.”

Con fundamento en lo anterior, dijo: “Queda claro, pues, que todos los demás artículos son desarrollo de los que he identificado como pilares fundamentales, de manera que sin ellos pierden su razón de ser. Por tanto, la petición de una declaratoria general de

inconstitucionalidad está fundada, según el desarrollo que ha tenido la jurisprudencia constitucional.”

B. Al desarrollar los motivos de inconstitucionalidad en que basa su demanda, el ciudadano Muñoz Canizález planteó las tres razones siguientes:

a. “Al no distinguir que la libertad sindical sólo se reconoce a los trabajadores privados, los mencionados convenios extienden la titularidad de tal derecho a los empleados públicos, quienes no tienen reconocido tal derecho en el artículo 47 de la Constitución.”

“El derecho de libertad sindical –prosiguió– también llamado derecho de libre asociación sindical, derecho de libre asociación laboral o simplemente derecho de sindicación, es una manifestación del derecho general de asociación, el cual, ya desde el artículo 7 de la Carta Magna, no se predica de “toda persona”, sino de “los habitantes”. Y específicamente respecto de la titularidad de la libertad sindical, se advierte que el art. 47 de la misma Carta Magna no lo predica como un derecho de toda persona, sino de los trabajadores privados”. A continuación, el demandante aludió a la jurisprudencia de esta Sala, específicamente a “la sentencia de las diez horas del día tres de junio de dos mil tres, relativa a la negativa del Ministerio de Trabajo y Previsión Social para aprobar los estatutos y conceder personalidad jurídica al Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Educación, sentencia en la cual se afirmó que la titularidad del derecho en mención no es de toda persona, sino de los trabajadores privados”.

Parafraseando los fundamentos de dicha sentencia, el ciudadano Muñoz Canizález dijo “Que en el caso de los trabajadores privados, la relación laboral que establece con su patrono es de tipo convencional, y por ello en la formación del contrato, que sirve como título de relación y en el que se determinan los derechos y obligaciones de las dos partes, interviene la voluntad de éstos (...) Que existiendo la posibilidad que el trabajador se encuentre en posición de desventaja, porque puede ser cesado de su trabajo, con o sin indemnización, o que el patrono no cumpla con las condiciones legales hacia los trabajadores, éstos, a través de la libre sindicación, pueden defender y buscar mejorar sus condiciones laborales (...) Que los trabajadores privados están sometidos a la incertidumbre de la competencia entre patronos, y a los riesgos que derivan de la falta o disminución de trabajo, y además la empresa privada puede paralizarse a diferencia de los empleados públicos, que escapan de las vicisitudes económicas por contar con una serie de ventajas y privilegios que no gozan los integrantes del sector privado, además el Estado de ninguna manera puede dejar de cumplir sus funciones.”

Profundizando en la situación de los empleados públicos, el demandante resaltó: “Que en el sector público, la relación laboral que se establece entre el servidor y el Estado está unilateralmente determinada por este último, quien de forma general e impersonal establece las condiciones del servicio público y decide a quién nombra para la prestación del

mismo, y por tanto la naturaleza jurídica del vínculo deriva del servicio que se presta y de la actividad que se cumple, en relación con un interés de carácter general que prevalece sobre el de los particulares; por tanto, el servidor público efectúa una actividad de naturaleza pública, a través de la cual el Estado cumple con un servicio desarrollado en bien del grupo social. Que toda mejora laboral de los servidores públicos está sujeta al previo cumplimiento del principio de legalidad, según el cual los funcionarios solo pueden hacer aquello que la norma jurídica les establece y abstenerse de aquello que la norma no les autoriza; especialmente no pueden salirse del marco legal que establece la Asamblea Legislativa en la Ley de Presupuesto, pues todo cambio en la asignación de salarios supone una reforma a dicha ley por la Asamblea. Finalmente, que la forma de protección de los derechos de los que laboran en el sector público es a través del régimen administrativo, especialmente a través de la estabilidad laboral de la que gozan todos los servidores públicos, a diferencia de los privados, de los cuales solo tienen reservado el derecho a la estabilidad laboral los dirigentes sindicales, según el inciso final del mismo artículo 47 de la Carta Magna.”

Para el demandante, “la anterior es una argumentación abrumadoramente lógica”, mediante la que este Tribunal “ya determinó que los servidores públicos no son titulares del derecho a la libertad sindical” y por ello considera que: “El Órgano Ejecutivo, al adherirse y aprobar los convenios cuestionados, y la Asamblea Legislativa al ratificarlos, ha violado el art. 47 de la Constitución al incorporar al ordenamiento jurídico salvadoreño un reconocimiento de derechos general, para todo trabajador, privado o público, cuando la Ley Fundamental, como bien lo ha dicho esa honorable Sala, lo reserva a los trabajadores privados.”

b. En segundo lugar, el ciudadano Muñoz Canizález sostuvo que: “Como consecuencia del anterior vicio, al reconocerles a los empleados públicos el derecho de libre asociación, se les autoriza también para realizar huelga, lo cual contraría el artículo 221 de la Carta Magna.”

Al desarrollar esta idea, afirmó que: “El derecho de libertad sindical, no se ejerce para otro fin que el permitir que los trabajadores, de manera colectiva y por tanto con mayor fuerza que si lo hicieran individualmente, defiendan sus derechos laborales frente al patrono; y para el cumplimiento de tales objetivos, este derecho da la base para la negociación colectiva.” Con cita de doctrina extranjera, el demandante expresó que el derecho de libertad sindical “comprende también la libre utilización por los mismos sindicatos de todas las vías y procedimientos que el ordenamiento ofrece para la defensa de los trabajadores”, entre los cuales se halla la huelga. Pero también destacó que disposiciones como el Art. 22.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Art. 9.1 del Convenio 87; y el art. 8.1.c del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales, al mismo tiempo que reconocen el derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos, aceptan que pueden haber limitaciones prescritas por la ley "que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos (...). Estos artículos nos ayudan a entender que la libertad sindical no puede oponerse a los intereses sociales. No es exagerar que si, por ejemplo, militares y policías se asociaran en sindicato, y por medio de él buscaran obtener mejoras en sus derechos laborales, a través de mecanismos de presión como una huelga, los intereses sociales se verían seriamente en riesgo, en materia de defensa o seguridad pública. Pero esto se puede hacer extensivo a otras funciones estatales de igual importancia, como administración de justicia, salud, educación, etc., que al suspenderse acarrearían graves perjuicios a la colectividad."

"Podemos preguntarnos –continuó el demandante– Si los servidores públicos tienen reconocido y ejercen un derecho a formar sindicatos, ¿Qué derechos harán valer a través de dicha asociación laboral? Esos derechos no pueden ser otros que los derechos gremiales o laborales (...). Y, por supuesto, entre esos derechos está el derecho a la huelga, claramente prohibida por el artículo 221 de la Constitución. Si vemos todo el régimen de los servidores públicos, comprendido en los artículos 218 y siguientes de la Carta Magna, vemos que el poder constituyente les reconoce muchas prerrogativas, a veces más protectoras que los derechos laborales de los trabajadores privados (sirva de ejemplo la estabilidad laboral, de la que no gozan los últimos, salvo los directivos sindicales, como bien afirmó la sentencia de amparo antes citada). Pero no les reconoce el derecho de huelga, porque a los representantes de la soberanía popular les interesó más proteger los intereses sociales, evitando que se entorpeciera aquellas funciones de interés general o servicios prestados por el Estado. Esto lo afirmó la jurisprudencia constitucional en la sentencia de las once horas del día veinte de junio de mil novecientos noventa y nueve, relativa a un Decreto-ley de la Junta Revolucionaria de Gobierno que declaraba ilegal la huelga y el abandono colectivo de sus cargos, por funcionarios y empleados del estado y entes descentralizados. Podemos concluir, entonces, que la autorización a los empleados públicos para que constituyan sindicatos, los autoriza también a que realicen huelgas, con lo cual se ha producido claramente una violación al art. 221 de nuestra Ley Fundamental."

c. Como tercer motivo, el ciudadano Muñoz Canizález estimó que: "También el reconocimiento del derecho de la libertad sindical a los servidores públicos les autoriza a ejercer el derecho a la negociación colectiva, lo cual contraría los arts. 131 número 9 y 227 de la Constitución."

Al referirse a esta manifestación específica del derecho de libertad sindical y citando doctrina española, el demandante expresó que: "El derecho a la negociación colectiva implica que los convenios concluidos entre patronos y trabajadores como consecuencia de

dicha negociación no solo son fuente de obligaciones contractuales para las partes negociadoras, sino también fuente de derecho objetivo, que se aplica directamente a los contratos de trabajo individuales, sin necesidad de incorporación o recepción expresa". Igualmente aclaró que "Aunque el contenido de lo negociado puede referirse a otros aspectos no exclusivamente monetarios, sí es cierto que esencialmente se refieren a aspectos salariales y de prestaciones económicas. En el ámbito privado, no hay problema porque el patrono decide libremente sobre el patrimonio de su empresa, pero en el público el principio de legalidad es muy estricto: es la Asamblea Legislativa quien aprueba la Ley de Salarios, junto con la Ley de Presupuesto para cada año, y la que introduce las modificaciones pertinentes y los funcionarios públicos no pueden modificar dichas leyes a su antojo."

Luego de citar doctrina nacional sobre el fundamento del principio de legalidad en materia presupuestaria, el demandante sostuvo que: "Esa garantía del principio de legalidad en la elaboración del presupuesto nacional, se traduce luego en la prohibición a los funcionarios que lo ejecutan, de que puedan disponer de gastos que no hayan sido previamente autorizados por el Órgano Legislativo. Esa es una diferencia sustancial entre un empleador privado y un funcionario con quien el sindicato pretendiera negociar mejoras salariales: el empleador privado dispone de dinero propio, el segundo no puede disponer del presupuesto sin autorización legislativa, pues ello lo llevaría a cometer el delito de malversación de fondos. Los convenios cuya inconstitucionalidad solicito, el primero de manera implícita y el segundo expresamente en su artículo 4, autorizan a los empleados públicos para que busquen negociaciones colectivas con los funcionarios, incluso buscando aumentar, es decir, modificar los créditos presupuestarios previstos para el pago de salarios. Ello es claramente contrario al principio de legalidad en materia presupuestaria, estipulado en los artículos 131 numero 9 y 227 de la Constitución."

Al final de la parte expositiva de su demanda y con relación al tercero de los motivos indicados, el ciudadano Muñoz Canizález advirtió que: "Podría decirse que la inconstitucionalidad que indico solo aparece implícitamente en el Convenio 87, pues el 98 expresamente en su artículo 6 declara que el no se aplica a los funcionarios públicos en la Administración del Estado. No debe confundirse ese honorable tribunal, pues los servidores públicos no solo son funcionarios públicos; de hecho, estos últimos la mayor parte de las veces no gozan de estabilidad, porque son políticos o de confianza. Cuantitativamente, el mayor número de servidores estatales son los empleados públicos, quienes al hacer uso de la presión que consideren necesario para obtener mejoras salariales, pueden paralizar las instituciones del Estado, aunque los funcionarios no tengan el mencionado derecho. Y esa presión puede concluir en que las autoridades de cada institución estatal hagan modificaciones del presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa, incurriendo en la responsabilidad penal que ya he mencionado."

2. En la demanda que dio inicio al proceso 69-2007, el ciudadano Josué Gustavo Adolfo Torres Rivera, aunque circunscribió su impugnación a los Arts. 2 y 3 del Convenio N° 87 de la OIT, por vicios de contenido, también se refirió a un motivo de forma por el que, según él, “la Sala de lo Constitucional debe declarar la inconstitucionalidad de la Convención Internacional, ya mencionada”.

A. Antes de plantear los motivos por los que considera inconstitucionales los Convenios 87 y 98 de la OIT, expuso unas consideraciones iniciales sobre la aplicación del principio *stare decisis* en la jurisprudencia constitucional y sostuvo que dicho principio “se constituye en la obligación de dicha Sala al fiel acatamiento de los principios y conceptos doctrinales establecidos por ella misma en su jurisprudencia, en casos análogos, y en la presente demanda de inconstitucionalidad se expondrán los argumentos fácticos y jurídicos respecto de disposiciones constitucionales, que en anteriores e idénticos casos la Sala ya ha conocido al haber formulado el examen propio de constitucionalidad sobre los mismos preceptos constitucionales que ahora se plantean, por lo que con el debido respeto solicitamos la aplicación de dicho principio.”

B. Al exponer los motivos de inconstitucionalidad en que basa su demanda, el ciudadano Torres Rivera expuso las tres razones siguientes:

a. En primer lugar, aunque lo había anunciado como motivo de forma, identificó únicamente al Art. 2 del Convenio 87 como violatorio del Art. 145 inc. 1° Cn.

Para ello, dijo que “en El Salvador, según lo dispuesto en el Art. 145, no se podrán ratificar tratados en que se restrinjan o afecten de alguna manera las disposiciones constitucionales. Si no obstante la anterior prohibición se llegase a introducir a nuestro ordenamiento jurídico –como leyes de la Republica- acuerdos de voluntades entre estados, o entre estos y organismos internacionales, que contengan normas que contradigan a la Constitución, el Art. 149 de la misma prescribe que dichos tratados pueden ser sometidos al control de constitucionalidad concentrado o difuso (...) El Art. 145 constitucional es claro, el Órgano Legislativo tiene prohibido la ratificación de Tratados Internacionales, si en dichos cuerpos normativos, existen normas que restrinjan o afecten manera las disposiciones constitucionales. Sin embargo, el Constituyente da la posibilidad a la Asamblea Legislativa de ratificar el Tratado Internacional propuesto, con las reservas correspondientes, como medida de protección al ordenamiento constitucional.”

Consideró que “las reservas son actos inherentes a la soberanía nacional de los Estados, y que como tales constituyen para ellos el ejercicio de un derecho. Así como los Estados tienen el derecho soberano a celebrar tratados, también lo tienen para aceptar estos tratados con las limitaciones, salvedades o reservas que soberanamente estimen conveniente. No hay que olvidar que la característica principal de la reserva es que altera los términos del tratado, representando una forma de derogación parcial.” Sostuvo que en el

presente caso “el Órgano Legislativo ratificó en todas sus partes la Convención Internacional, sin haber hecho uso de la reserva, y con dicho acto, esto es, la ratificación plena, se violentaron disposiciones constitucionales: 47 inc. 1º, 221 inc. 1º y en consecuencia los Arts. 145 y 246 inc. 1, como ya ha quedado demostrado en la presente demanda, motivo por el que la Sala de lo Constitucional debe declarar la inconstitucionalidad de la Convención Internacional, ya mencionada.”

Sobre las supuestas violaciones constitucionales adujo que el instrumento impugnado: “*Viola el Art. 47 inc. 1º Cn.*, en tanto el Art. 2 del Convenio 87, reconoce a los trabajadores sin distinción alguna el derecho de libre sindicalización, y ello habilita a que los empleados públicos puedan sindicalizarse, en contraposición a lo preceptuado por la Constitución en el Art. 47 inc. 1, que solo autoriza la libre sindicalización para los patronos, trabajadores privados y los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas, no así para los demás empleados públicos y municipales. *Viola el Art. 221 Cn.*, en tanto los artículos 2 y 3 del Convenio 87, reconocen a favor de todos los empleados el derecho de huelga, es decir, son normas habilitantes para que los empleados públicos y municipales puedan ejercer la huelga, en contraposición lo preceptuado por la Constitución en el Art. 221 inc. 1º Cn, que prohíbe la huelga de los trabajadores públicos y municipales. *Viola el Art. 145 Cn.*, en tanto los artículos 2 y 3 del Convenio 87, no fue ratificado con las reservas correspondientes en tanto, dicho Tratado Internacional, reconoce el derecho de libre sindicalización y huelga a los trabajadores sin distinción alguna, normas legales que afectan las disposiciones constitucionales contenidas en los Arts. 47 inc. 1º, 221 inc. 1 y 246 Cn.”

Por lo anterior concluyó que: “En el presente caso para que el Convenio 87 pudiese ser ley de la República, la Asamblea Legislativa, indiscutiblemente debió haber ratificado el mismo con las reservas correspondientes, al haberlo ratificado en todas sus partes, obliga a la Sala de lo Constitucional, a declarar la inconstitucionalidad por los argumentos de derecho con fundamentos constitucionales, expuestos en la presente demanda, debiendo tener en cuenta que la decisión de la Sala se deberá imponer a todos los poderes públicos sin excepción alguna, de tal manera que, una vez emitida la resolución, el Órgano Legislativo deberá seguir el camino indicado para que el consentimiento del Estado sea constitucionalmente correcto, que en el caso del Convenio 87, debió ser el de la ratificación del Convenio aludido con las reservas correspondientes.”

b. En segundo lugar, como vicio de contenido, el demandante expuso la “Inconstitucionalidad del Art. 2 del Convenio relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación, por violación al Art. 47 inc. 1 de la Constitución”, al expresar que: “el choque de la norma secundaria es evidente, en tanto la Constitución –Art. 47 inc. 1º- única y exclusivamente permite y reconoce el derecho de la libre sindicalización a tres grupos a saber: (1) los patronos, (2) los trabajadores privados y (3) los trabajadores de

las instituciones oficiales autónomas. Negando dicho derecho a los funcionarios, empleados o trabajadores del Estado y a los empleados municipales. En contraposición a la regulación constitucional, el Convenio Internacional en su Art. 2, reconoce el derecho a la libertad sindical a todos los trabajadores y a los empleadores, sin ninguna distinción, esto es sin importar si son trabajadores o empleados provenientes del sector privado o público, en consecuencia resulta evidente la trasgresión de dicha norma con rango de ley al marco constitucional.”

A juicio del pretensor “Es evidente que, el artículo 47 inciso 1º de la Ley Fundamental, excluye de su campo de aplicación la libertad sindical de los empleados o servidores del Estado, dicho de otra manera, ha sido el mismo Constituyente el que ha autorizado la limitación a que dichos trabajadores o empleados públicos puedan formar sindicatos, en razón dada a la naturaleza de la función que tales empleados cumplen dentro del marco de la organización administrativa fundamental de la estructura política del Estado. Es necesario entonces advertir de manera inequívoca, que respecto de la sindicación de los empleados públicos o de empleados del Estado hay un problema de conveniencia colectiva, y ha sido el constituyente el que ponderó la situación que se señala: la diferenciación entre los trabajadores que por la naturaleza de la labor, trabajo o servicio que prestan admiten la sindicación y aquellos que no admiten la sindicación por la conveniencia, en virtud de los intereses generales del Estado, por la conveniencia pública, calificada por el Constituyente, lo cual es absolutamente procedente y constitucional.”

“Es así –continuó– como se advierte que el ejercicio del derecho de sindicalización, solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la Constitución misma, que tienen su asidero en razones de interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o los derechos y libertades de los demás. Muestra que pueden existir limitaciones a la libertad sindical, encontramos dentro del mismo Convenio Internacional del cual impugnamos el artículo 2 por inconstitucional, el Art. 8.2, que establece: “La legislación nacional deberá determinar asimismo hasta qué punto las garantías previstas en el presente....”. Nótese como en el mismo Tratado Internacional por una parte se establece el derecho a la libre sindicalización y por otra se limita el mismo derecho, cuya competencia o facultad de restricción se encomienda al derecho interno.”

Para el ciudadano Torres Rivera, “En el caso *sub júdice*, ha sido el mismo Constituyente quien ha establecido los límites a dicho derecho, cuyo fundamento de limitación obedece a la naturaleza del servicio que se presta al Estado, ya que los empleados o trabajadores públicos, no son más que servidores del Estado y agentes de la voluntad estatal en la administración de servicios públicos, esto es, en actividades de satisfacción de necesidades colectivas y de gestión de bienes públicos, de una manera regular y continua. Por ello la relación jurídica conveniente entre el servidor público y la Administración del

Estado es de naturaleza estatutaria, esto es, un conjunto de deberes-derechos, estatuto al cual el funcionario se adhiere por su nombramiento, a través de un acto-condición.”

En la fundamentación de este motivo, la demanda del ciudadano Torres Rivera transcribe íntegramente abundantes pasajes de la parte expositiva de la “sentencia de amparo clasificada bajo el número 434-2000, de fecha 3 de junio de 2003, respecto al derecho de libre sindicalización”, que no es indispensable repetir en este apartado y como corolario de su referencia jurisprudencial expresó: “Para efectos de la presente demanda de inconstitucionalidad y en aplicación al principio de *stare decisis*, resulta de vital importancia la jurisprudencia sentada por dicho Tribunal, siendo esta la siguiente: “En consecuencia, la vigente Constitución reconoce un derecho general de asociación –artículo 7 Cn.-, es decir, cualquier persona puede asociarse libremente con otra u otras para constituir entes colectivos sin embargo, no reconoce un derecho de libertad sindical en sentido general – artículo 47 inciso 1º Cn.-, sino que lo hace de forma particular para los patronos y los trabajadores del sector privado y de las instituciones oficiales autónomas. Es de forma particular, porque no se establece un derecho de libertad sindical para todo trabajador, lo hace únicamente para un sector laboral aspecto que es regulado en igual sentido por el Código de Trabajo, específicamente en el artículo 204.”

“En síntesis –dijo– se advierte del estudio de la norma constitucional y de la jurisprudencia sentada por la Sala de lo Constitucional, en un caso –análogo al que ahora se plantea– en donde dicho Tribunal ya efectuó el estudio del contenido y alcances del Art. 47 inc. 1º Cn. y determinó que los trabajadores públicos carecen del derecho de libertad sindical; esto quiere decir que ha sido la Constitución la que no les ha otorgado a los servidores públicos, el derecho a formar sindicatos a los que se refiere el inciso primero del artículo 47 Cn.; en consecuencia el artículo 2 del Convenio 87 relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación, es inconstitucional, en tanto dicho cuerpo legal reconoce sin distinción alguna el derecho a la libre sindicalización, contrariando de forma absoluta el precepto constitucional ya referido.”

c. En tercer lugar, el demandante aduce la “Inconstitucionalidad del Art. 2 y 3 del Convenio relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación por violación al Art. 221 inciso 1º de la Constitución” porque el Art. 2 del Convenio “tiene como objeto o finalidad, la habilitación para que los servidores públicos constituyan sindicatos (habilitación que como ha quedado demostrada es inconstitucional), valiéndose los sindicatos de la huelga para presionar al Estado y los entes públicos para lograr sus objetivos.”

Aclaró que “Si bien el Convenio 87 relacionado no menciona expresamente la huelga, sí se refiere al derecho de organizar sus actividades y el de formular su programa de acción, por lo que los Artículos 2 y 3 del Convenio llevan consigo la habilitación legal del

derecho de huelga para los empleados públicos abarcando a los municipales inclusive, derecho que se encuentra prohibido por el artículo 221 inciso primero de la Constitución y en consecuencia las disposiciones legales contenidas en los Art. 2 y 3 del citado Convenio son inconstitucionales.” A juicio del demandante, “ambas figuras, la sindicalización y la huelga, se encuentran natural y lógicamente unidas, en tanto, no se puede concebir un sindicato sin la capacidad de negociar condiciones de trabajo y de utilizar la huelga como un medio de presión para la solución de los conflictos laborales, siendo claro, pues, que el derecho a la libre sindicalización y el derecho a la huelga son concomitantes (...) Si no es así, carece de sentido que se organicen en sindicato.”

También dijo que “Si bien la Constitución reconoce y consagra el derecho de huelga (Art. 48 inc. 1º) como un derecho subjetivo y fundamental de los trabajadores, con excepción de los trabajadores públicos y municipales (Art. 221 inc. 1º) (...) ello no impide el establecimiento de relaciones mutuas, ello como consecuencia de la tradicional y extendida caracterización del derecho de huelga como un derecho de libertad sindical. Es por ello que se puede afirmar que dentro del género conocido de los derechos de libertad sindical se incluye, además de los derechos de organización, los derechos de actividad o acción del sindicato, necesarios para el cumplimiento de su finalidad institucional de representación y defensa de los intereses de los trabajadores, y, entre ellos, típicamente los de negociación colectiva, huelga y conflicto colectivo, en consecuencia, nuestro marco constitucional no es ajeno a esta comprensión integrada de los derechos de libertad sindical.” Además, el demandante citó jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español, en la que se reconoció una similar “conexión necesaria” entre el derecho de libertad sindical y el derecho de huelga, de modo que “un sindicato sin derecho a huelga quedaría, en una sociedad democrática, vaciado prácticamente de contenido.”

Para el ciudadano Torres Rivera, “los Arts. 2 y 3 del Convenio 87 son inconstitucionales, porque es a partir de dicha regulación que existe una habilitación legal que garantiza y reconoce a los trabajadores sin distinción alguna el derecho de huelga, en tanto dicho derecho solo puede ser concebido y reconocido como tal en un sistema de libertad sindical.” Después de transcribir el Art. 221 Cn., dijo que: “La norma constitucional es clara e inequívoca, no podrá declararse en huelga los trabajadores públicos, es decir los trabajadores del Estado ni de las municipalidades; y es que la razón de ser de dicha limitación se debe a la naturaleza del servicio o trabajo que prestan dichas personas, pues al ser trabajador del Estado o municipalidades, estas atienden servicios de utilidad pública o cuya paralización podría causar grave daño, bien sea a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional, etc. Al analizar la disposición constitucional consagrada en el Art. 221, permite llegar a la conclusión que la clara

intención del constituyente fue excluir a los trabajadores públicos y municipales del ejercicio de tal derecho.”

Luego, la demanda relacionada pasa a transcribir íntegramente abundantes pasajes de la parte expositiva de la “sentencia de Inconstitucionalidad del 20 de junio de 1999, ref. 4-88”, aduciendo que “Interesa dicho precedente jurisprudencial, ya que el análisis que el Tribunal ha elaborado sobre el contenido y alcance del Art. 221 inc. 1º Cn, es básico y fundamental para la pretensión de la presente demanda, teniendo en cuenta la aplicación del principio de *stare decisis* al presente caso.” Después de la transcripción, para continuar con sus argumentos, el demandante afirma que: “El precedente jurisprudencial contenido en la sentencia de inconstitucionalidad es claro; no ofrece confusión alguna, y ello como consecuencia lógica del Art. 221, el Constituyente no ha dejado margen para ningún tipo de interpretación, en tanto, la huelga de los trabajadores públicos y municipales está prohibida, es decir vedada, simplemente no se permite.”

“Respecto al ejercicio del derecho de huelga –prosiguió el ciudadano Torres Rivera–, en particular, sobre las limitaciones que pueden imponerse al mismo, éstas obedecen a razones de interés colectivo o público: aseguran el mantenimiento de los servicios esenciales. Y es que el derecho de huelga dentro de nuestro ordenamiento constitucional, ha experimentado limitaciones o restricciones en su ejercicio derivadas de su conexión con otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos. Una de esas limitaciones, expresamente previstas en la Constitución, procede de la necesidad de garantizar los servicios esenciales de la colectividad. El Estado mismo presta determinadas actividades vitales y necesarias para la vida de la comunidad. La noción de servicios esenciales hace referencia a la naturaleza de los intereses a cuya satisfacción la prestación se dirige, conectándose con los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos. Con lo anterior queda demostrado, que el Constituyente con la restricción impuesta al derecho de huelga, procura que existan todas las medidas precisas para el manteniendo de los servicios esenciales que el Estado se encuentra obligado a brindarle a la colectividad (...) De todos es bien sabido que durante las huelgas sufren los usuarios de determinado servicio o actividad, y esto es precisamente lo que garantiza la disposición constitucional en comento, que los usuarios de los servicios públicos y esenciales, no padezcan daños perniciosos, ya que el interés de la colectividad no debe ni puede ser perturbado por la huelga.”

Sobre la base de lo anterior, el demandante consideró que: “Tanto el Art. 2 como el Art. 3 del Convenio 87, que ha sido ratificado, entra en contraposición con el límite impuesto por la Constitución en el Art. 221 inc. 1º Cn, del derecho a la huelga, en donde la relación entre el derecho y su límite es plenamente admisible y así lo ha determinado el Constituyente. A partir de esa consideración es evidente que la regulación de los Arts. 2 y 3

del Convenio 87 ratificado por la Asamblea Legislativa, es contrario a la norma constitucional, dichas disposiciones no pueden rebasar de manera alguna, la limitación que el Constituyente ha impuesto, la cual única y exclusivamente tiene como objeto establecer una garantía precisa para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad (...) Finalmente se debe tener claro que el derecho de huelga, como ya hemos señalado, no es un derecho ilimitado, y que, en concreto y la salvaguarda en la prestación y la continuidad de los servicios públicos y esenciales a la comunidad, es la razón fundamental por la cual opera como límite del derecho de huelga, por lo que los Arts. 2 y 3 del Convenio 87 deben ser declarados inconstitucionales.”

3. Por resoluciones de las diez horas y cinco minutos y de las diez horas y diez minutos, ambas del veinticuatro de julio de dos mil siete, respectivamente, se admitieron las demandas antes relacionadas y se ordenó que la Asamblea Legislativa y la Presidencia de la República rindieran los informes para justificar la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas. Los sendos informes, correspondientes a las demandas de los procesos constitucionales acumulados, fueron expresados en similares términos, en vista de la significativa coincidencia de los motivos de inconstitucionalidad planteados en ambas demandas, pero se especificaron en cada caso los distintos objetos de impugnación. En vista de ello y por economía procesal, a continuación se efectúa una sola relación de las argumentaciones de dichos informes.

4. La Segunda Designada a la Presidencia de la República y Encargada del Despacho Presidencial, en su informe respectivo se refirió a las pretensiones de inconstitucionalidad de los demandantes:

A. En primer lugar, consideró “conveniente consignar algunas nociones sobre la interpretación conforme como método interpretativo de la Constitución, que corresponde como máxima final a la Sala de lo Constitucional.” Dijo que “cada vez que se interpone una demanda, como en el presente caso, el examen de la supuesta trasgresión al texto fundamental debe de hacerse de acuerdo a un método interpretativo denominado interpretación conforme a la Constitución (...) Es así como de acuerdo a los criterios y jurisprudencia sentada por ese Tribunal, respecto de la interpretación conforme a la Constitución, ésta supone que entre diversas interpretaciones posibles de una regla de Derecho, el intérprete encargado del control constitucional, debe de optar por la interpretación que mejor se acomode a las normas constitucionales; pues cuando la Sala de lo Constitucional emite sus resoluciones se encuentra ejerciendo su función de ente unificador del ordenamiento jurídico, para asegurar la coherencia del mismo con la Ley Fundamental.”

B. Luego, el informe se refiere específicamente a los motivos de inconstitucionalidad planteados.

a. Sobre la supuesta confrontación que las disposiciones impugnadas guardan con el artículo 47 Cn. –derecho de libertad sindical de trabajadores privados y no públicos–, se dijo que: “Es obvio que el peticionario ha hecho gravitar el argumento jurídico de constitucionalidad, no en la libertad sindical como derecho fundamental del trabajador público o del Estado, sino en las funciones que dicho trabajador público realiza, partiendo, obviamente de un argumento errado y equivocado, en tanto, los derechos fundamentales del ser humano, no pueden partir en función de la labor que con éstos se realizará, sino que éstos surgen de la condición de ser humano *per se*. Así tenemos que la Constitución en ningún momento prohíbe la sindicalización para los trabajadores públicos, no hay prohibición expresa en ese sentido, pudiese hablarse en todo caso, que no existe una regulación expresa, respecto a los trabajadores públicos, distintos de las entidades descentralizadas, pero ello, no es razón jurídica válida y suficiente para concluir que el Constituyente ha prohibido la libre sindicalización para los trabajadores públicos, simplemente no se encuentra regulada pero tampoco prohibida, en consecuencia, es constitucional y legalmente es perfectamente viable que ésta se permita a nivel del Convenio 87, cuyo Art. 2 ahora se impugna.”

También se argumentó que “todo trabajador público o privado tiene derecho a sindicarse libremente; el término “trabajador” debe entenderse de una forma genérica, como toda aquella persona que realiza un trabajo o servicio para otra a cambio de una remuneración, con independencia del régimen jurídico a la que esté sometida, es decir, que deben ser considerados, tanto aquellos trabajadores que sean sujetos de una relación laboral, como aquellos que lo sean de una relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones Públicas.”

En el informe relacionado se consideró que: “resulta obvio, que la preocupación del ciudadano, va encaminada no al derecho de la libertad sindical *per se*, sino que a una de las consecuencias que puede derivar el ejercicio de dicho derecho, cuando los trabajadores entran en un conflicto colectivo: la huelga y con ella la inminente paralización de los servicios públicos o esenciales a la comunidad. En ese sentido –se dijo– el derecho de asociación sindical no es un derecho absoluto, lo que implica que puede estar sujeto a restricciones para los efectos contemplados en la Constitución misma y en los Convenios Internacionales, así como igualmente a aquellas que le está permitido imponer al legislador en la medida que no afecten su núcleo esencial, lo desnaturalicen o impidan su normal y adecuado ejercicio. Por ende, la autoridad competente, en aplicación a la Constitución misma, podrá prever en los estatutos sindicales, los alcances de la huelga respecto de los trabajadores públicos y municipales, y con ello, no se violan la Constitución ni los

Convenios Internacionales en materia de libertad sindical, por cuanto la estructura interna y funcionamiento de los sindicatos deben sujetarse a las restricciones impuestas por el orden legal, las cuales, para el caso, no resultan irrazonables ni desproporcionadas, ni violan el núcleo esencial del derecho fundamental a la libertad sindical.”

“Por el contrario –continúa el informe– las exigencias establecidas para asegurar aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población, resultan más bien necesarias y proporcionadas a la finalidad perseguida de garantizar la regularidad, no interrupción y continuidad de los servicios esenciales a la comunidad y el funcionamiento de los sindicatos en un ambiente democrático y participativo, apenas imponen unos requisitos mínimos e indispensables para el normal funcionamiento y organización de un sindicato, que permiten ampliar su campo de acción y así garantizar los derechos de asociación y libertad sindical, así como el de participación de quienes lo integran y el derecho de la colectividad.”

Con base en lo antes citado, en el informe se sostiene que “no existe la inconstitucionalidad que alega el demandante, en tanto, la Constitución no prohíbe en modo alguno el derecho de libre sindicalización a los trabajadores públicos, sino que dicho derecho no ha sido regulado por el Constituyente, lo que no es obstáculo para ser regulado por el legislador, bien sea a través de un Tratado Internacional o por la legislación secundaria, debiendo tener en cuenta, para su regulación, las limitaciones impuestas relacionadas con los efectos del Art. 221, inc. 1º. de la Constitución, esto es, la relación del derecho de libertad sindical y el derecho de huelga, debiendo imponer para ejercicio de éste último, normas, regulaciones o directrices para fijar el funcionamiento de los servicios mínimos esenciales en el ámbito de la gestión de los servicios públicos esenciales a la comunidad.”

b. En cuanto a la violación, por las disposiciones impugnadas en este proceso, del Art. 221 Cn., el informe expresa que: “Se coincide con el demandante en el hecho que, aunque las disposiciones del Convenio mencionadas no establecen de forma expresa el derecho de huelga a los trabajadores organizados en sindicatos, ambas figuras, la sindicalización y la huelga, se encuentran natural y lógicamente unidas, en tanto, no se puede concebir un sindicato sin la capacidad de negociar condiciones de trabajo y de utilizar la huelga como un medio de presión para la solución de los conflictos laborales, siendo claro, pues, que el derecho a la libre sindicalización y el derecho a la huelga son concomitantes.”

Sin embargo, a juicio de la autoridad emisora del informe relacionado “La prohibición del 221 constitucional –de acuerdo a la interpretación conforme a la Constitución– no va encaminada al aniquilamiento del núcleo esencial del derecho de libre

sindicalización, en tanto, una interpretación cuyos efectos atenten contra el contenido esencial de cualquier derecho constitucional resulta inaceptable e improcedente. En el presente caso, la Sala de lo Constitucional, deberá establecer de manera inequívoca que la prohibición de la disposición constitucional anotada, no puede interpretarse en su aceptación restringida, sino que, siguiendo la misma línea jurisprudencial trazada por dicho Tribunal, debe de potenciarse aquella interpretación que se ajuste más a la Constitución, ya que, la misma lo que prevé no es una exclusión de la titularidad del derecho de huelga a dichos trabajadores –públicos y municipales–, sino que prevé una limitación al ejercicio de dicho derecho. El derecho de huelga puede experimentar limitaciones o restricciones en su ejercicio derivadas de su conexión con otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos, aunque nunca podrán rebasar su contenido esencial, hacerlo impracticable, obstruirlo más allá de lo razonable o despojarlo de la necesaria protección, pues dicha restricción o limitación sería inconstitucional.”

Después de incorporar referencias de decisiones del Tribunal Constitucional Español sobre las categorías de “servicios públicos esenciales” y de “servicios mínimos” necesarios durante la ejecución de una huelga, el informe sostiene que “la consideración de un servicio como esencial no puede suponer la supresión del derecho de huelga de los trabajadores que hubieran de prestarlo, sino la necesidad de disponer las medidas precisas para su mantenimiento o, dicho de otra forma, para asegurar la prestación de los trabajos que sean necesarios para la cobertura mínima de los derechos, libertades o bienes que satisface dicho servicio, sin que exija alcanzar el nivel de rendimiento habitual ni asegurar su funcionamiento normal. La prohibición del Art. 221 Cn., debe entenderse e interpretarse como la prohibición de huelga únicamente para aquellos trabajadores públicos y municipales, encargados de realizar los trabajos que no pueden sufrir interrupción o cuya prestación debe mantenerse en algún grado, no así a todos los trabajadores que laboran en el órgano estatal o municipal.”

“En otras palabras –prosigue el informe– la prohibición del Art. 221 Cn., alcanza única y exclusivamente a los trabajadores que dentro de la institución ejecutan labores relacionadas con el establecimiento del servicio mínimo de la producción de dicho servicio, a fin de compatibilizar, de una parte, el mantenimiento de los aludidos servicios al nivel imprescindible, y de otra, la mínima limitación posible del derecho de huelga, de tal forma que queden salvaguardados, al mismo tiempo, y dentro de lo posible, el interés general de la comunidad, que se halla implícito en la consideración legal de estos servicios como <esenciales> y el derecho fundamental de huelga del que son titulares los trabajadores; en consecuencia no existe la inconstitucionalidad alegada por el demandante.”

c. Respecto a la contradicción alegada, de las disposiciones impugnadas, con los Arts. 131 Ord. 9º y 227 Cn., el informe –aludiendo a la primera demanda referida en esta sentencia– expresa que: “el mismo demandante expone a fs. 13, tercer párrafo, que la inconstitucionalidad que inicialmente recae en el Convenio 98 ya no es tal, en tanto expone, que el mismo artículo 6 de dicho Convenio declara de manera inequívoca que no se aplica a los funcionarios públicos de la Administración Pública; en consecuencia, la supuesta inconstitucionalidad alegada por el actor respecto del Convenio 98 ha sido desestimada por éste, y en ese sentido debe de pronunciarse la Sala de lo Constitucional.”

Por otra parte, según el informe, las disposiciones constitucionales invocadas como parámetros de control “no pueden ser tomadas en modo alguno como una confrontación normativa respecto del Art. 1 del Convenio 87, ya que cualquier negociación colectiva, entendida ésta como el procedimiento de discusión entre uno o más empleadores y uno o más sindicatos o grupos de trabajadores para establecer condiciones comunes de trabajo y remuneraciones para los trabajadores que negocian por un tiempo determinado, debe de ajustarse a ciertos parámetros, es decir, límites presupuestarios dentro del sector público, por lo que, es perfectamente viable la negociación colectiva, siempre y cuando se respetan los límites establecidos en el ordenamiento constitucional a esos efectos, y en consecuencia no existe la violación alegada por el demandante.”

d. En el informe relativo a la segunda demanda, la Segunda Designada a la Presidencia de la República y Encargada del Despacho Presidencial agregó: “En relación a la violación del Art. 145 de la Constitución, aclaro que como la supuesta lesión constitucional se encuentra en función de las supuestas violaciones a los Arts. 47 inc. 1º y 221 inc. 1º Cn., y ya ha quedado demostrado que no existe inconstitucionalidad alguna, en consecuencia no hay violación al Art. 145 de la Ley Fundamental.”

En virtud de las argumentaciones expuestas, la Segunda Designada a la Presidencia de la República y Encargada del Despacho Presidencial solicitó que se declare que los Convenios de la OIT números 87 y 98 impugnados en este proceso, no son inconstitucionales.

5. La Asamblea Legislativa, cumplió con los informes respectivos en similares términos para ambas demandas:

A. Dentro de sus consideraciones iniciales, la Asamblea aclaró: “Que para la ratificación de los Convenios de la OIT Nos. 87 y 98, lo cual fue iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministro de Relaciones Exteriores, razón por lo cual, el Pleno Legislativo autorizó a la Junta Directiva, con la finalidad de conformar una Comisión *Ad Hoc*, para el estudio de los mismos y la normativa doméstica relacionada con la materia, por lo que consideró conveniente oír la opinión de abogados constitucionalistas y de la mayoría

de sindicatos del país, quienes expresaron sus argumentos en la referida Comisión, de lo cual se adjunta fotocopia certificada de las argumentaciones expuestas.”

Según el informe, “el derecho de sindicación es un indicador del nivel de desarrollo democrático de un país, puesto que se configura a partir del reconocimiento de una serie de derechos y libertades civiles que constituyen la columna vertebral de las sociedades democráticas, y entre los que se encuentran: el derecho de asociación, de reunión, manifestación y la libertad de expresión. No puede existir entonces, una auténtica democracia sino no se reconoce a todos los trabajadores, públicos y privados, el derecho de sindicación.”

Posteriormente, la Asamblea transcribió diversas disposiciones de instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos –Art. 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; Art. 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos; Art. 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Art. 23 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre– para “señalar” “el carácter universal del derecho de sindicación” y expresar que “todos y cada uno de los instrumentos internacionales han sido ratificados por nuestro país y por lo tanto, se tiene la obligación de honrar estos compromisos adquiridos ante la comunidad jurídica internacional.”

B. Con relación a los argumentos de inconstitucionalidad de los demandantes, se procurará relacionar las ideas principales del informe con los motivos aducidos por los demandantes.

a. En cuanto a la supuesta violación del Art. 47 Cn., la Asamblea sostiene que: “Si bien la Cn. en su Art. 47 omite incluir como titulares del derecho de sindicación a los empleados públicos y municipales, esta omisión en ningún momento constituye una prohibición o una restricción para que los empleados públicos se organicen sindicalmente. Toda vez que de conformidad a lo prescrito en el Art. 8 de la Cn., el cual consagra el principio de legalidad de los ciudadanos: “Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni a privarse de lo que ella no prohíbe”. A partir de lo dispuesto en la citada disposición constitucional, en la cual se consagra uno de los principios democráticos fundamentales, como lo es el principio de legalidad de los ciudadanos, podemos concluir que la única razón por la cual los empleados públicos estarían inhabilitados para constituir sindicatos sería en el evento de que existiera una prohibición expresa de la Constitución, en particular.”

Para la Asamblea Legislativa: “Que el Art. 47 de la Cn., establece el derecho de patronos y trabajadores privados sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, credo o ideas políticas, esto no significa que establezca una prohibición para otros; el reconocimiento de un derecho no significa que implique la negación de ese derecho para otras personas, máxime cuando en la misma Constitución, el Art. 52 dice que “los derechos consagrados a

favor de los trabajadores son irrenunciables y que la enumeración de los derechos y beneficios a que este capítulo se refiere no excluye otros que se deriven de los principios justicia social"; es decir, la misma Constitución está reconociéndolos (...) ¿cuáles? es cuestión que va determinando la historia, que va determinando el Órgano Legislativo, que va determinando la costumbre o en algunos casos la misma conciencia de los patronos o la lucha de los trabajadores. Entonces pues además de estos derechos hay otros, no hay ninguna prohibición en la Constitución para la sindicalización de los trabajadores del Estado (...) Cuando el artículo 47 de la Cn., establece, la sindicalización para trabajadores privados y empleadores privados y para los trabajadores de entidades autónomas, hay que verlo en consonancia con la otra disposición del último artículo del capítulo del trabajo y la seguridad social, que dice que todo lo establecido en la sección segunda, es sin perjuicio de otros derechos que se establezcan (...) la humanidad a través precisamente de la OIT, de la firma de todos estos tratados y convenios ha ido estableciendo como un derecho claro de los trabajadores, reconocidos por la humanidad, un derecho a la sindicalización".

Según el informe, "además hay una cuestión muy importante: dice el Art. 221 de la Cn., se prohíbe la huelga de los trabajadores públicos y municipales lo mismo que el abandono colectivo de sus cargos; está prohibición no tendría sentido si no se le estuviera reconociendo a los trabajadores públicos y municipales la calidad de ser sujetos activos del derecho de huelga. El derecho de huelga es un derecho de los sindicatos, de las asociaciones de trabajadores, el paro es de los patronos; entonces, no tiene ningún sentido decir en el Art. 221 se prohíbe la huelga de los trabajadores públicos, si es que de por sí la Constitución hubiere entendido que los trabajadores públicos no podrían sindicalizarse".

b. Sobre el Art. 221 Cn., el informe expresa que: "el derecho a la sindicalización debe traer aparejado indiscutiblemente el derecho a la huelga, si un sindicato que no tiene ningún tipo de arma para luchar es un sindicato ineficaz en su trabajo a favor de los trabajadores." "En primer lugar –continúa el informe– tenemos que recordar que el derecho de huelga de los trabajadores privados no ha tenido aquí jamás discusión y que huelgas no ha habido porque el aparato estatal jamás ha calificado de legítima una huelga; es decir, es miedo a algo que no ha existido en el país, ni siquiera cuando está claramente reconocido por la Constitución; la idea de que los trabajadores en el campo se van a declarar en huelga cuando los trabajadores en el campo lo que están pidiendo es trabajo y la idea de que los trabajadores públicos no se van a declarar en huelga, en momentos en que las circunstancias históricas no lo exijan; cuando las circunstancias históricas exigen una huelga nacional la huelga se da independientemente de lo que digan las disposiciones legales o constitucionales".

En opinión del Órgano Legislativo, "no hay en el texto de ambos convenios, ninguna norma que vulnere o que pueda ser susceptible de vulnerar el ordenamiento jurídico

salvadoreño, especialmente el orden constitucional, pues en el año de 1979 la Junta Revolucionaria de Gobierno en ese entonces, ratificó el convenio conocido como Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, este tratado (...) regula en su Art. 8 precisamente la obligación de los Estados parte, de garantizar el derecho de sindicación, el derecho de formar federaciones y confederaciones, el derecho de los sindicatos de funcionar sin obstáculos, incluye o no distingue entre empleados públicos ni privados, pero a su vez, es lo más importante del pacto en lo que atañe en este momento y por las posibles objeciones que puedan hacerse a los Convenios 87 y 98, agrega que los Estados parte deben de garantizar el derecho de huelga ejercido de conformidad con las leyes de cada país (...) En fin pues, del texto del Art. 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que es la Ley de la República, nadie ha impugnado su constitucionalidad en la Sala de lo Constitucional, si se permite la sindicación libre de todos y es una Ley de la República, en algún sentido de acuerdo a lo que dice el Art. 144 de la Cn., en jerarquía superior a la ley secundaria, debemos concluir que ya en otro momento hemos, los salvadoreños como Estado, concedido que es posible la libre sindicación para todos los trabajadores y empleadores, en este caso como empleador no se va asociar con nadie, pero sí los trabajadores públicos tienen el derecho de libre sindicación y por consecuencia aparejada el derecho de huelga.”

c. En la parte final de su informe, la Asamblea Legislativa expone retóricamente algunos ejemplos de prohibiciones expresas que la Constitución sí contiene (pena de muerte, tortura, condonación de deudas a favor del fisco), lo cual no ocurre en el caso de la libertad sindical de los empleados públicos. También menciona algunos derechos que la Constitución no regula textualmente o no con el alcance reconocido por la ley o la jurisprudencia, para demostrar que en tales casos no se ha disputado la constitucionalidad de dichas extensiones, pues se considera que “la Constitución señala derechos mínimos, el orden secundario puede dar derechos mayores; la jurisprudencia también”.

De todo lo anterior, el informe deriva que: “Los Convenios 87 y 98, ambos tienen dentro su texto normas que no chocan o no entran en colisión, con la normativa constitucional vigente en nuestro país.”

6. Por su parte, el Fiscal General de la República, al contestar el traslado en los mismos términos para cada proceso acumulado, expuso:

A. Inicialmente, aludiendo a la jurisprudencia de esta Sala, el Fiscal se refirió a la ubicación de los tratados dentro del sistema de fuentes del ordenamiento jurídico salvadoreño, con el fin de descartar que en el presente caso se trate de una simple antinomia entre “leyes secundarias”, en la que únicamente esté en juego la depuración del ordenamiento jurídico en general, la coherencia interna del sistema de fuentes o la mera defensa del derecho objetivo. Derivado de ello afirmó que: “el conocimiento de la

pretensión que nos ocupa, efectivamente es competencia de la Sala de lo Constitucional, decidirlo a través de la demanda de inconstitucionalidad, ya que en el presente caso, la confrontación existente es entre los convenios y las disposiciones constitucionales. Ya que como consecuencia de los anteriores Convenios, se puede inferir que se le reconoce a los empleados públicos el derecho de sindicación, de huelga y de negociación colectiva, es necesario analizar si tal regulación vulnera alguna disposición constitucional.”

B. A continuación del preámbulo relacionado, el Fiscal opinó sobre los motivos de inconstitucionalidad expuestos por los demandantes.

a. Para exponer sus argumentos sobre la violación alegada, en el sentido que los Convenios de la OIT N° 87 y 98 contradicen el Art. 47 inc. 1° Cn., el Fiscal retomó la jurisprudencia constitucional expresada en las sentencias de amparo número 23-R-96, de 8-X-1998, Considerando III y de inconstitucionalidad 8-97, de 23-III-2001, Considerando VII, en los pasajes –los cuales transcribió en su opinión– que se refieren al contenido, fundamentación, importancia, carácter potestativo y alcances del derecho a la libre asociación.

A partir de lo anterior, expuso su punto de vista sobre la relación entre el derecho a la libre asociación y el derecho de libertad sindical, en los términos siguientes: “Con lo anterior queda claro que existe la libertad de asociación, bajo los parámetros legales y constitucionales que ya se han señalado. En relación con lo anterior, el Art. 47 de la Carta Magna, regula dentro del derecho de libertad de asociación, el muy específico relativo al de sindicación o de asociación gremial de los trabajadores, en los siguientes términos (...)” y transcribió el texto íntegro del Art. 47 Cn. Luego, dijo: “Resulta entonces evidente que el derecho de asociación que estatuye el Art. 7 de la Constitución es de carácter general y dirigido o reconocido a todos los habitantes del país, mientras que el regulado en el Art. 47 es de carácter especial, por lo que inclusive al regular el derecho, introduce una matización respecto de aquel, que consiste en que se reconoce exclusivamente a los habitantes ahí especificados “Los patronos y trabajadores privados y los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas”.”

A lo dicho, el Fiscal agregó una relación de la jurisprudencia sobre los conceptos de regulación, limitación o restricción y anulación de derechos fundamentales, con base en la sentencia de inconstitucionalidad ya mencionada y enfatizó la diferenciación siguiente: “Si la restricción se hace por disposiciones constitucionales, nos encontramos en presencia de restricciones directamente constitucionales; por el contrario, si se hace por leyes, nos encontramos en presencia de limitaciones legales”. Enseguida afirmó: “Con lo dicho, se puede afirmar que cuando el Art. 2 del Convenio establece: “Los trabajadores y los empleados, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones,

con la sola condición de observar los estatutos de la misma”, nos encontramos ante una violación de lo dispuesto en el Art. 47 de la Constitución de la República, pues éste configura una limitación del derecho a la libertad sindical establecido directamente en la Carta Magna, por lo que es procedente solicitar, junto con el demandante su declaratoria de inconstitucionalidad.”

b. Respecto a la supuesta violación basada en la oposición de los instrumentos normativos impugnados con el Art. 221 Cn., el Fiscal incorporó a su opinión la jurisprudencia constitucional (sentencia de inconstitucionalidad N° 4-88, del 20-VI-1999) sobre la regulación constitucional del derecho de huelga, Arts. 48 y 221 Cn., y sostuvo que el primero de dichos artículos “reconoce el derecho de huelga a todos los trabajadores, quienes se encuentran comprendidos en una relación laboral en virtud de contrato de trabajo. No obstante, cuando se trata de los trabajadores del sector público, la situación debe ser analizada con detenimiento, pues la relación laboral de estos está fundada en la prestación de un servicio de interés general y no particular –como ocurre con el trabajador privado–. La misma situación de prestar servicios al Estado o a cualquier ente descentralizado, la naturaleza de dicha prestación de servicio personal y la calidad del ente para el cual trabaja o despliega su fuerza laboral, hacen improcedente que exista un derecho de huelga para estos trabajadores, ya que, si se admite tal situación ello implicaría que la función estatal se viera afectada cada vez que los servidores decidan ir a la huelga, trayendo como consecuencia, el entorpecimiento de aquellas funciones de interés general. Por esa razón, en la Constitución vigente no se consideró procedente otorgar el derecho de huelga a los servidores públicos, prohibiéndose el referido derecho en el artículo 221 (...) Es claro que desde el punto de vista constitucional no existe el derecho a la huelga para los servidores públicos, pues existe prohibición expresa en dicha normativa –art. 221 Cn.–, esta disposición es de carácter excepcional en relación con la regla general prescrita en el art. 48 Cn., y tal prohibición es extensiva a todo aquel que se encuentre vinculado por un contrato de trabajo con el Estado o con cualquier ente público.”

A continuación, el Fiscal relacionó las consideraciones jurisprudenciales de esta Sala sobre las restricciones a la libertad (Sentencia de inconstitucionalidad N° 17-95, de 14-XII-1995, Considerando XIII), destacando que: “No se trata pues, de una libertad ilimitada, sino que las personas han de observar obligatoriamente todas aquellas restricciones de su libertad que el legislador formula para la convivencia social, siempre en relación a los valores fundamentales del ordenamiento, la justicia, la seguridad jurídica y el bien común. Lo anterior nos dice que la libertad es restringible, pero al mismo tiempo que sólo es restringible por razones que atiendan a los valores fundamentales del sistema, lo que significa que no es restringible en virtud de razones cualesquiera. Dicho en otras palabras, en la Constitución salvadoreña, el derecho general de libertad no otorga una permisión

ilimitada a hacer o no hacer lo que se quiera, sino que significa que toda persona puede hacer u omitir lo que quiera en la medida en que razones suficientes –consagración normativa de protección de terceros o de interés general– no justifiquen una restricción a la libertad”. “En virtud de ello –prosiguió el Fiscal– también por las razones anteriores, debo adherirme a la petición de inconstitucionalidad del demandante, por la evidente contradicción del Convenio con lo dispuesto en el Art. 221 de la Constitución de la República y así lo pediré más adelante.”

c. En cuanto a la supuesta violación de los artículos 131 No. 9 y 227 de la Constitución de la República, luego de transcribir el contenido de tales disposiciones, el Fiscal dijo: “Aunque en realidad la negociación colectiva, es referida a diversos aspectos entre patronos y trabajadores, el principal de ellos es el relativo a las prestaciones económicas y sociales. En lo que se refiere a la empresa privada no existe problema alguno, ya que la empresa decide sobre su patrimonio; no es lo mismo en el ámbito público donde existen regulaciones constitucionales, tal es el caso de los Arts. 131 No. 9 y 227. Los convenios no pueden excepcionar dichas disposiciones, como tampoco pueden condicionar el Presupuesto General de la Nación, el cual debe ser previamente autorizado por el Órgano Legislativo. En síntesis, por los derechos conferidos por un convenio no se puede condicionar a la Asamblea Legislativa respecto a la aprobación del Presupuesto de la Nación.”

“En un Estado de Derecho –continuó el Fiscal– por supuesto, impera la seguridad jurídica, la cual tiene características básicas, a saber: (a) corrección funcional, que implica la garantía de cumplimiento del Derecho por todos sus destinatarios y regularidad de actuación de los órganos encargados de su aplicación, es decir, la vinculación de todas las personas públicas y privadas a la ley, que emana de la soberanía popular a través de sus representantes, y que se dirige al reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales, lo cual constituye el fundamento del Estado de Derecho; y (b) corrección estructural, en cuanto garantía de disposición y formulación regular de las normas e instituciones integradoras de un sistema jurídico. En virtud de lo anterior, también debo señalar que por esta consecuencia, derivada de la ratificación del convenio impugnado, debo también solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad de los Convenios impugnados.”

En su opinión, el Fiscal concluye que: “Con los argumentos anteriormente citados y disposiciones legales relacionadas al caso concreto, se concluye que existe inconstitucionalidad en la aprobación de los convenios referidos; pues se violentan disposiciones constitucionales que expresamente se refieren a la huelga, a la libertad de asociación, etc., pero bajo parámetros consignados en las mismas disposiciones, las cuales no están en consonancia con el contenido de los Convenios aprobados.”

7. Por resolución de las diez horas y diez minutos del trece de septiembre de dos mil siete, por exigencias de economía procesal y de consistencia en las decisiones de esta Sala, se ordenó la acumulación de los expedientes que se refieren a los presentes procesos constitucionales.

II. Expuestos los motivos de inconstitucionalidad de los demandantes, las razones aducidas por la Asamblea Legislativa para rechazar la existencia de la inconstitucionalidad alegada, y la opinión del Fiscal General de la República, que solicita razonadamente la declaratoria de inconstitucionalidad de los Convenios, es necesario analizar las pretensiones de inconstitucionalidad planteadas en este proceso. Dicho análisis seguirá un orden lógico, que consiste en el examen previo orientado a verificar la correcta configuración de tales pretensiones para, posterior y únicamente con relación a las pretensiones de inconstitucionalidad que hayan superado el primer nivel de dicho análisis, proceder al estudio del contenido de la pretensión y su aceptabilidad, sobre la base de una interpretación constitucionalmente adecuada del asunto sometido a este Tribunal.

Para tal efecto: (1) en primer lugar es conveniente retomar las principales ideas acotadas por la jurisprudencia de esta Sala sobre la pretensión de inconstitucionalidad, sus elementos, sus vicios de configuración y el efecto que debe reconocerse cuando éstos son determinados después de la etapa de análisis liminar de la demanda. (2) Luego se efectuará una referencia sintética a los motivos en que se fundan las pretensiones de inconstitucionalidad expuestas en este proceso, para facilitar una ordenada consideración de las mismas. (3) Posteriormente se fundamentará el rechazo del examen de las pretensiones de inconstitucionalidad que adolecen de una configuración inadecuada, a partir de los requisitos legales y jurisprudenciales de aquéllas. (4) Para cerrar este considerando, se anunciará el orden elegido para determinar la aceptabilidad o no de las pretensiones de inconstitucionalidad correctamente propuestas.

(1). Sobre la pretensión de inconstitucionalidad, la jurisprudencia de este Tribunal —por ejemplo, en la Sentencia de 14-XII-1995, pronunciada en el proceso de Inc. 17-95; la de 14-II-1997, pronunciada en el proceso de Inc. 15-96; la de 26-VIII-1998, pronunciada en el proceso de Inc. 4-97; la de 22-X-1999, pronunciada en el proceso de Inc. 3-93; y la Resolución de 11-VI-2003, pronunciada en el proceso de Inc. 20-2003—, ha sostenido que todo proceso tiene un objeto, entendiendo por tal el sustrato o la materia sobre la cual recaen y en cuyo derredor giran los elementos integrantes de la actividad procesal —la pretensión—. Dicho concepto procesal ejerce una importante función delimitadora del proceso, pues éste se inicia, mantiene y concluye para decidirla. En su estructura toda pretensión tiene una causa, la cual está generalmente dada por hechos o sucesos —el fundamento fáctico—, respecto de los cuales el pretensor esgrime los argumentos de derecho que justifiquen su reclamación —el fundamento jurídico—.

Sin embargo, el proceso de inconstitucionalidad salvadoreño se configura como control abstracto de la constitucionalidad de las normas, pues no exige como fundamento de la pretensión la existencia de hechos concretos que afecten la esfera jurídica del pretensor, sino únicamente que se expongan los motivos de inconstitucionalidad que el demandante alega. Estos motivos son la causa de la pretensión de inconstitucionalidad. Dentro de ésta, el *fundamento jurídico* consiste en el señalamiento preciso de las disposiciones impugnadas – objeto de control– y las disposiciones constitucionales supuestamente vulneradas – parámetro de control–; por otra parte, el *fundamento material o fáctico* de la pretensión está constituido, en primer lugar, por el establecimiento del contenido del objeto y del parámetro de constitucionalidad, y, en segundo lugar, por las argumentaciones expuestas tendentes a entablar las confrontaciones normativas, percibidas por el actor, entre el contenido normativo de uno y de otro. De manera que, para que la pretensión se tenga por configurada, la parte actora debe exponer con claridad los argumentos lógico-jurídicos que establezcan en qué sentido el objeto de control contiene mandatos opuestos al parámetro de control.

La pretensión, como objeto del proceso –junto con la resistencia u oposición, ejercida por las autoridades demandadas–, sólo puede ser configurada y planteada por el demandante, pues los tribunales están sometidos –y esta Sala no es la excepción– a un estatuto constitucional que comprende el principio de imparcialidad a que se refiere el Art. 186 ord. 5º Cn., así como al principio dispositivo sobre la pretensión y su resistencia. Si bien el Art. 80 Pr. Cn. autoriza a esta Sala para suplir de oficio los errores u omisiones pertenecientes al derecho en que incurren las partes, ello sólo es aplicable a los procesos de amparo y de hábeas corpus, pues en el proceso de inconstitucionalidad, ante la falta de hechos, la "suplencia" de la Sala en relación con el objeto de control, el parámetro de control y las confrontaciones internormativas que deben decidirse, en realidad sería una configuración oficiosa del objeto del proceso.

En cuanto a los efectos de los vicios en la pretensión de inconstitucionalidad, se ha sostenido que el incumplimiento de los elementos que la caracterizan, ya sea porque se incurra en ellos desde su formación –y no se advirtieron al principio del proceso–, o porque el vicio concurrió durante la sustanciación procesal, origina idéntico resultado: el rechazo de la demanda de inconstitucionalidad sin trámite completo, es decir, sin sentencia de fondo. En los artículos de la Ley de Procedimientos Constitucionales, atinentes a este proceso, no se determina la consecuencia jurídica de defectos de la pretensión advertidos en la prosecución del trámite. Pero esta Sala, desde la resolución de 2-IX-1998, dictada en el proceso de Inc. 12-98, en aplicación de la técnica jurídica procesal, ha sostenido que en el proceso de inconstitucionalidad, como en todo proceso, la demanda y la pretensión deben cumplir con ciertos requisitos y si alguna falencia es advertida en el desarrollo del procedimiento habrá que repelerla a través de la figura del sobreseimiento: La Ley de

Procedimientos Constitucional sólo prevé el sobreseimiento dentro de la regulación del proceso de amparo, pero también es aplicable al proceso de inconstitucionalidad, pues ante un vicio de tal naturaleza, no se puede tomar una actitud pasiva, que enerve la facultad judicial contralora y genere un inútil dispendio de la actividad jurisdiccional, aunque el defecto no haya sido descubierto en el inicio del proceso.

La jurisprudencia de esta Sala ha ilustrado los tipos de defectos que pueden presentarse en el planteamiento de la pretensión de inconstitucionalidad, por ejemplo: (i) si el fundamento material o sustrato jurídico es deficiente, como cuando en la demanda no se expresa cuál es la normativa impugnada o la propuesta como parámetro; (ii) si el sustrato fáctico no es el procedente para entrar al fondo, porque la argumentación expuesta por el demandante no logra evidenciar la contradicción por él advertida –y requerida para el tipo de pretensión– entre la normativa impugnada y las disposiciones constitucionales supuestamente violadas o porque realmente se propone como parámetro de control una disposición infraconstitucional; (iii) si la pretensión de inconstitucionalidad carece totalmente de argumentación; y (iv) si la disposición impugnada u objeto de control ha sido derogada al momento de presentarse la demanda o se derogó durante el desarrollo del procedimiento.

(2). Puntualmente, las pretensiones de inconstitucionalidad expuestas en el presente proceso se basan en los motivos siguientes: en la demanda que dio origen al proceso número 63-2007 se sostuvo que: i) al no distinguir que la libertad sindical solo se reconoce a los trabajadores privados, los mencionados convenios extienden la titularidad de tal derecho a los empleados públicos, quienes no tienen reconocido tal derecho en el artículo 47 de la Constitución; ii) como consecuencia del anterior vicio, al reconocerles a los empleados públicos el derecho de libre asociación, los Convenios les autorizan también para realizar huelga, lo cual contraría el artículo 221 de la Carta Magna; iii) además, con el reconocimiento del derecho de la libertad sindical a los servidores públicos, los Convenios los autorizan a ejercer el derecho a la negociación colectiva, que contradice los arts. 131 número 9 y 227 de la Constitución. Por otra parte, en la demanda que dio origen al proceso número 69-2007, se plantearon los motivos siguientes: i) El Art. 145 Cn. prohíbe al Órgano Legislativo la ratificación de Tratados Internacionales, si en dichos cuerpos normativos, existen normas que restrinjan o afecten de alguna manera las disposiciones constitucionales, lo cual ha ocurrido en el presente caso porque los Arts. 2 y 3 del Convenio 87 violentan los Arts. 47 inc. 1º y 221 inc. 1º Cn. ii) En contraposición a la regulación del Art. 47 Inc. 1º Cn., el Convenio Internacional en su Art. 2, reconoce el derecho a la libertad sindical a todos los trabajadores y a los empleadores, sin ninguna distinción, esto es sin importar si son trabajadores o empleados provenientes del sector privado o público, en consecuencia resulta evidente la trasgresión de dicha norma con rango de ley al marco constitucional; y iii) el

Art. 2 del Convenio tiene como objeto o finalidad, la habilitación para que los servidores públicos constituyan sindicatos, valiéndose éstos de la huelga para presionar al Estado y los entes públicos y ello se opone a la prohibición constitucional regulada en el Art. 221 Cn.

(3). Para el análisis sobre el planteamiento apropiado de las pretensiones de inconstitucionalidad también es importante tomar en cuenta la tipología de éstas, a partir de la clase de vicio que se atribuye a las disposiciones impugnadas, pues como ha dicho esta Sala (por ejemplo, en la sentencia de inconstitucionalidad 33-37-2000, del 31-VIII-2001), los motivos de inconstitucionalidad pueden considerarse en el orden que resulte más idóneo para la decisión, aunque siempre en congruencia con las pretensiones planteadas. Así por ejemplo, el efecto que tiene la constatación de un vicio de forma es la expulsión, del ordenamiento jurídico salvadoreño, de todo el cuerpo normativo impugnado por ese motivo y sería entonces innecesario examinar los motivos de contenido. Por ello es conveniente iniciar el análisis, incluso en el nivel de verificación de la configuración adecuada de la pretensión, con las que se refieran a un supuesto vicio de forma de la normativa impugnada.

A. El ciudadano Torres Rivera ha planteado la pretensión de inconstitucionalidad por vicio de forma del Convenio de la OIT N° 87, porque en el procedimiento legislativo correspondiente, la Asamblea Legislativa violó el Art. 145 Cn., al haber omitido realizar las reservas necesarias –en vez de ratificarlo en todas sus partes–, ya que dicho Convenio viola los Arts. 47 y 221 Cn. Sobre la utilización del Art. 145 Cn., como parámetro de control dentro de la alegación de un vicio de forma, esta Sala, en la sentencia citada en el párrafo anterior, ha dicho “es necesario aclarar que el art. 145 Cn. representa, en relación con los tratados, una manifestación más del principio de supremacía constitucional contenido específicamente en el art. 246 Cn., respecto del cual, y desde la Sentencia de 14-II-1997 dictada en el proceso de Inc. 15-96, esta Sala afirmó que “sustentar como argumento que una ley es inconstitucional porque viola el principio de supremacía constitucional, es incurrir en (...) una frase carente de sentido por sí misma”; ello porque la violación a la supremacía constitucional es un asunto que se determina como resultado del examen de compatibilidad entre el parámetro y el objeto de control, y por lo tanto no puede tenerse como el argumento lógico-jurídico suficiente del actor, para establecer la inconstitucionalidad solicitada. Lo dicho basta para concluir que, al no estar adecuadamente configurada la pretensión sobre este motivo de inconstitucionalidad, debe sobreseerse en la presente sentencia.”

Parece claro que en este caso se trata de una argumentación deficiente, con relación al supuesto contraste internormativo exigido dentro del fundamento fáctico de la pretensión de inconstitucionalidad, pues para ello se utiliza como premisa (que el Convenio viola la Constitución –en los Arts. 47 y 221 Cn.–) lo que se afirma en la conclusión (que el Convenio viola la Constitución –en el Arts. 145 Cn., que prohíbe ratificar tratados que

contradigan la Constitución-). De este modo, aunque se invoquen parámetros de control diversos, por el contenido de uno de éstos, se expone como fundamento de lo que se debe demostrar (una contradicción de la disposición impugnada con la Constitución), precisamente aquello que es objeto de la demostración (que la disposición impugnada contradice la Constitución). Esta Sala no puede examinar pretensiones de inconstitucionalidad formuladas como peticiones de principio o círculos viciosos, lo que se constata en el presente caso desde la propia formulación textual del motivo planteado por el demandante. En consecuencia, *se sobreseerá con relación a este motivo.*

B. En cuanto a las supuestas violaciones del Art. 221 Cn. (prohibición de huelga a los trabajadores públicos) –motivo en el que coinciden ambos demandantes– y la de los Arts. 131 ord. 9º y 227 Cn. (principio de legalidad presupuestaria) –motivo alegado únicamente por el ciudadano Muñoz Canizález– es necesario analizar la estructura de la argumentación utilizada, para identificar la o las premisas fundamentales en que los pretenses sustentan su planteamiento.

a. En cuanto al primero de dichos motivos de contenido, el ciudadano Muñoz Canizález expresó que el derecho de libertad sindical "comprende también la libre utilización por los mismos sindicatos de todas las vías y procedimientos que el ordenamiento ofrece para la defensa de los trabajadores (...) Si los servidores públicos tienen reconocido y ejercen un derecho a formar sindicatos, ¿Qué derechos harán valer a través de dicha asociación laboral? Esos derechos no pueden ser otros que los derechos gremiales o laborales (...) Y, por supuesto, entre esos derechos está el derecho a la huelga".

En similar sentido, la segunda demanda sostuvo que el Art. 2 del Convenio "tiene como objeto o finalidad, la habilitación para que los servidores públicos constituyan sindicatos (habilitación que como ha quedado demostrada es inconstitucional), valiéndose los sindicatos de la huelga para presionar al Estado y a los entes públicos, para lograr sus objetivos (...) ambas figuras, la sindicalización y la huelga, se encuentran natural y lógicamente unidas, en tanto, no se puede concebir un sindicato sin la capacidad de negociar condiciones de trabajo y de utilizar la huelga como un medio de presión para la solución de los conflictos laborales, siendo claro, pues, que el derecho a la libre sindicalización y el derecho a la huelga son concomitantes (...) Si no es así, carece de sentido que se organicen en sindicato (...) –también dijo que– dentro del género conocido de los derechos de libertad sindical se incluye, además de los derechos de organización, los derechos de actividad o acción del sindicato, necesarios para el cumplimiento de su finalidad institucional de representación y defensa de los intereses de los trabajadores, y, entre ellos, típicamente los de negociación colectiva, huelga y conflicto colectivo (...) los Arts. 2 y 3 del Convenio 87 son inconstitucionales, porque es a partir de dicha regulación que existe una habilitación legal que garantiza y reconoce a los trabajadores sin distinción alguna el derecho de huelga,

en tanto dicho derecho solo puede ser concebido y reconocido como tal en un sistema de libertad sindical (...) un sindicato sin derecho a huelga quedaría, en una sociedad democrática, vaciado prácticamente de contenido.”

Por otra parte, con relación al motivo de supuesta contradicción entre el derecho de negociación colectiva de los empleados públicos y el principio de legalidad presupuestaria, la primera demanda expresa literalmente: “También el reconocimiento del derecho de la libertad sindical a los servidores públicos les autoriza a ejercer el derecho a la negociación colectiva, lo cual contraría los arts. 131 número 9 y 227 de la Constitución.”

b. La reseña anterior de los argumentos principales utilizados por los demandantes pone de manifiesto que las alegaciones relativas a la contradicción de los Convenios con la prohibición constitucional de huelga de los empleados públicos y con el principio constitucional de legalidad presupuestaria tienen una premisa común: tanto el derecho de huelga como el de negociación colectiva son expresiones del derecho de libertad sindical. En otras palabras, estas dos violaciones constitucionales alegadas derivan o dependen del reconocimiento del derecho de libertad sindical a los empleados públicos, cuestión que también ha sido sometida a conocimiento de esta Sala, como un motivo separado e independiente, pero que, según la fundamentación fáctica de las pretensiones analizadas, subordinaría, implicaría u originaría, como vicios de inconstitucionalidad “derivados”, la contravención a los Arts. 131 Ord. 9º, 221 y 227 Cn. Ello significa que, en la argumentación de los demandantes, las violaciones a los artículos constitucionales antes citados no surgen directamente del contenido atribuido a las disposiciones impugnadas, sino de un elemento intermedio o de una premisa que a su vez debe ser examinada por esta Sala. Las pretensiones de inconstitucionalidad con relación a los Arts. 131 Ord. 9º, 221 y 227 Cn., carecen de autonomía impugnativa o son vicios que están ligados con o que desembocan en la supuesta violación del Art. 47 inc. 1º Cn., de modo que dichas pretensiones adolecen de una configuración inadecuada, porque la violación constitucional esgrimida no deriva directamente del contenido de las disposiciones objeto de control (véase en similar sentido el auto de improcedencia pronunciado en el proceso de inconstitucionalidad 13-2005, del 7-VI-2005). Por lo anterior, *se sobreseerá con relación a estos dos motivos.*

(4). Se expresa a continuación, para claridad sobre los fundamentos y alcances de la presente sentencia, el orden que esta Sala seguirá en el estudio del motivo de inconstitucionalidad planteado, con relación a la supuesta violación del Art. 47 inc. 1º Cn., por los Convenios de la OIT N° 87 y 98, impugnados en este proceso. En una primera parte (Considerando III): (1) se expondrán algunas consideraciones sobre la relación entre el derecho a la libre asociación y el derecho de libertad sindical; (2) luego se analizarán los aspectos generales del contenido de este último (derecho a la libertad sindical); (3) y de su justificación, a partir de las condiciones de los trabajadores en el sector privado; (4) para

proceder a la exposición de algunas de las principales manifestaciones de ese derecho de libertad sindical. En la segunda parte (Considerando IV): (1) se expresará la caracterización básica del vínculo laboral que une al Estado con los empleados públicos; (2) su justificación; (3) su reflejo en la estabilidad laboral de los empleados públicos; (4) así como en el principio constitucional de legalidad presupuestaria; y (5) en la prohibición constitucional de huelga de los empleados públicos. Finalmente (Considerando V): (1) se concretará el alcance del parámetro de control invocado; (2) y se analizarán las disposiciones impugnadas en este proceso, determinando así el alcance del presente fallo.

III. (1). El derecho a la libre asociación es reconocido en el artículo 7 de la Constitución, que establece: "Los habitantes de El Salvador tienen derecho a asociarse libremente y a reunirse pacíficamente y sin armas para cualquier objeto lícito. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación". Al respecto, se ha entendido por esta Sala que el derecho de libre asociación es la libertad de los habitantes para constituir y participar en agrupaciones permanentes, cuya finalidad es la consecución de fines pacíficos y lícitos, comunes a quienes las integran. Así también, que su contenido constituye un ámbito de autonomía complejo que alcanza, tanto al derecho para crear asociaciones -derecho subjetivo individual a asociarse- como al establecimiento de condiciones de libre desenvolvimiento de aquéllas -régimen de libertad para las asociaciones-.

Sobre los aspectos anteriores se ha dicho que el *derecho subjetivo individual* a la libre asociación implica que la persona titular del mismo tiene la libertad para constituir una asociación, ingresar a una ya existente, dejar de ingresar e incluso dejar de pertenecer voluntariamente a una de la que ya es miembro. El derecho a la libre asociación comprende un *aspecto positivo*, que es la libertad de asociarse, y un *aspecto negativo*, que es la libertad de no asociarse. En su faceta positiva, consiste en la libertad de constituir asociaciones o de adherirse libremente a las ya existentes, sin que los órganos y entes públicos o los particulares puedan impedirlo arbitrariamente; y, en su perspectiva negativa, implica la exclusión de cualquier forma de obligatoriedad de adhesión a una asociación determinada, esto es, la imposibilidad que el titular del derecho pueda ser compelido a formar parte de una asociación.

Por otro lado, toda asociación legalmente constituida tiene la capacidad para auto organizarse, es decir, para buscar los mecanismos que le permitan lograr sus fines; en ese sentido, el ordenamiento jurídico confiere capacidad normativa a la asociación por medio de las personas que la constituyen, capacidad que encuentra su materialización en los estatutos de la misma, los que a su vez alcanza con el establecimiento de las condiciones internas de funcionamiento de ésta, así como con la regulación de la condición jurídica de sus miembros, concretamente con el establecimiento de sus derechos y deberes.

Dentro del concepto de asociación pueden incluirse diferentes formas asociativas, entre las que están: las de carácter personal, que pretenden satisfacer necesidades morales, recreativas o intelectuales de sus miembros, como lo son las asociaciones religiosas, culturales, deportivas, etc.; las de carácter económico, cuya finalidad principal es el lucro, entre las cuales se pueden citar las diferentes formas de sociedades civiles y mercantiles; las asociaciones de carácter político, como los partidos políticos; las asociaciones de naturaleza socio-económica, cuyo objetivo es lograr el mejoramiento de la condición económica y social de sus miembros. Este último es el caso de los sindicatos. Es decir que el derecho de libertad sindical constituye una manifestación más del derecho de libertad en general y del derecho de asociación en particular, vinculado a su vez con la libertad de trabajo y de industria.

(2). La libertad sindical es el derecho de los trabajadores y patronos particulares a formar asociaciones con objetivos no lucrativos, tiene como fundamento la concreción de los derechos de igualdad jurídica en las relaciones laborales y de libertad económica. Es un derecho constitucionalmente reconocido, por medio del cual se permite a los trabajadores y patronos lograr fines lícitos y pacíficos con relación a la protección de sus intereses, quienes para ejercerlo deben cumplir con los requisitos y condiciones legal y constitucionalmente establecidas.

En cuanto a las características jurídico-constitucionales del derecho fundamental de libertad sindical, cabría apuntar las siguientes: Posee dos facetas: como libertad sindical individual se predica de los trabajadores y como libertad sindical colectiva se establece respecto de los sindicatos ya constituidos. Se concreta en una libertad positiva –para constituir un sindicato (libertad de constitución) y para afiliarse a uno ya constituido (libertad de afiliación)–, y en una libertad negativa –como libertad para no sindicarse o para abandonar el sindicato al que estuviese afiliado–. La libertad sindical colectiva, por su parte, se concreta en una serie de facultades específicas tales como la libertad de reglamentación, la libertad de representación, la libertad de gestión, la libertad de disolución y la libertad de federación (sentencia de amparo 472-2005, del 5-XII-2006).

La libertad sindical, como derecho fundamental, exige algo más que su simple reconocimiento jurídico, puesto que debe ser garantizado frente a todos aquellos sujetos que pudieran atentar contra ella (el Estado, los empresarios u organizaciones empresariales o el propio sindicato). En definitiva, el derecho fundamental a la libre sindicación constituye en la actualidad una conquista irrenunciable e irreversible en el marco de la defensa de los intereses laborales, a los cuales pueden optar en un plano de igualdad patronos y trabajadores (art. 204 CT), en especial, estos últimos, quienes pueden encontrarse imposibilitados de negociar de modo individual condiciones laborales equitativas con la

entidad patronal (sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en el proceso 133-S-01, del 15-VI-2005).

En similares términos, con el enfoque de los derechos humanos se ha reconocido que: “la libertad de asociación, en materia sindical, reviste la mayor importancia para la defensa de los intereses legítimos de los trabajadores y se enmarca en el *corpus juris* de los derechos humanos. La libertad de asociación, en materia laboral, en los términos del artículo 16 de la Convención Americana, comprende un derecho y una libertad, a saber: el derecho a formar asociaciones sin restricciones distintas a las permitidas en los incisos 2 y 3 de aquel precepto convencional y la libertad de toda persona de no ser compelida u obligada a asociarse. El Protocolo de San Salvador de 17 de noviembre de 1988, en su artículo 8.3, recoge la misma idea y precisa que, en materia sindical, “nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros *versus* Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001).

Entonces, los sindicatos son organizaciones compuestas o integradas por personas que, ejerciendo el mismo oficio o profesión, u oficios o profesiones conexas, se juntan para la protección de los intereses que les son comunes. Se trata de asociaciones de personas que no son exclusivas de la clase obrera, ya que también se pueden establecer por los patronos, sean éstos, personas individuales o colectivas -en cuyo caso actúan por medio de sus representantes-. Se trata de entes colectivos cuyo objeto es la defensa de intereses comunes respecto de la actividad laboral de sus integrantes, al punto que puede afirmarse que lo que permite distinguir a un sindicato de las asociaciones en términos generales -creadas en el ejercicio del derecho de libertad de asociación, artículo 7 Cn.-, es su objetivo principal, el cual consiste en mejorar las condiciones de trabajo e intereses “propriadamente laborales” de sus agregados, esto es, los intereses económicos, sociales y profesionales que como trabajadores buscan garantizar y proteger.

La libertad sindical confiere a las organizaciones de trabajadores y de empleadores el derecho de organizar sus actividades y de formular sus programas de acción, con miras a defender todos los intereses profesionales de sus miembros, dentro del respeto de la legalidad. Ello abarca, en particular, el derecho de celebrar reuniones sindicales, el derecho de los dirigentes de tener acceso a los lugares de trabajo, mantener contactos con los miembros de la dirección y, en términos más generales, toda actividad relativa a la defensa de los derechos de sus miembros (HUMBLET, M. *et al*, “La normas internacionales del trabajo. Un enfoque global”, en: Oficina Internacional del Trabajo, *Biblioteca Electrónica de Normas Internacionales del Trabajo*, Ginebra, 2003, disco compacto, p. 28).

(3). En el caso del trabajador privado, la relación laboral que establece con su patrono es de tipo convencional, por ello, en la formación del contrato, que sirve como título de la relación y en el que se determinan los derechos y obligaciones de las dos partes,

interviene la voluntad de éstos, en función de sus respectivos intereses particulares. Sin embargo, es claro que en el cumplimiento de su finalidad la empresa privada puede paralizarse, quedando a expensas de las vicisitudes de las crisis económicas, con lo cual los trabajadores del sector privado están inmersos en la incertidumbre de la competencia entre los patronos y de los riesgos que derivan de la falta o disminución de trabajo. Ante estas eventualidades, el trabajador privado se encuentra en posición de desventaja frente al patrono, ya que puede ser cesado de su trabajo -con o sin indemnización- pues aunque existan ciertas condiciones legales que el patrono debe cumplir, ocurre a veces que éste no las tiene en cuenta y sin que haya causa legal justificada rescinde el contrato.

La estabilidad laboral, en el sector privado sólo se reconoce a los dirigentes sindicales -de acuerdo al contenido del inciso final del artículo 47 Cn.-, que al respecto establece: "Los miembros de las directivas sindicales deberán ser salvadoreños por nacimiento y durante el proceso de su elección y mandato, y hasta después de transcurrido un año de haber cesado en sus funciones, no podrán ser despedidos, suspendidos disciplinariamente, trasladados o desmejorados en sus condiciones de trabajo, sino por justa causa calificada previamente por la autoridad competente". El fuero sindical no es una simple garantía contra el despido, sino contra todo acto atentatorio de la libertad sindical (verbigracia, desmejora en las condiciones de trabajo, traslado a otro establecimiento de la misma empresa sin causa justificada etc.). Es decir, si bien el despido se erige como la sanción de consecuencias más graves, no es la única. Pero, como se ha dicho, esta garantía no rige para los demás trabajadores, sino sólo para los dirigentes sindicales. *Es por ello que, frente a esas circunstancias posibles en el ámbito laboral entre particulares, se entiende que a través de la sindicación los trabajadores pueden defender y buscar mejorar sus condiciones laborales.*

(4). Dentro de ese marco tienen lugar las principales manifestaciones del ejercicio del derecho a la libertad sindical. Los sindicatos -como manifestación de la libertad sindical- para alcanzar su objetivo o finalidad, buscan establecer con el patrono o dueño del medio de producción una negociación o contratación colectiva, delimitando así el contenido de la relación laboral; la proyección económica y social de la relación; la política salarial que el sindicato deberá ejercitar en función de los elementos económicos en juego, así como también el nivel de empleo; los precios; y, en cierta forma, los beneficios del empresario y las retribuciones o compensaciones de los trabajadores como fuerza laboral determinante de la producción de aquellos beneficios o lucros. Además, mediante la negociación colectiva se determina la conveniencia o inconveniencia de llevar un posible conflicto laboral a arbitraje, así como las responsabilidades sociales, económicas y jurídicas de las partes.

La negociación colectiva se concibe como la actividad o proceso encaminado a la conclusión de un acuerdo colectivo. En las normas internacionales del trabajo, la expresión

“negociación colectiva” comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de: a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores. Por su finalidad y contenido, se comprende fácilmente que los acuerdos o convenios derivados de la negociación colectiva sea una de las fuentes principales del Derecho del Trabajo. (HUMBLET, M. *et al*, “Las normas internacionales del trabajo. Un enfoque global”, en: Oficina Internacional del Trabajo, *Biblioteca Electrónica de Normas Internacionales del Trabajo*, Ginebra, 2003, disco compacto, pp. 34-35).

Como otra de las expresiones más importantes de la libertad sindical, se reconoce que los trabajadores, para poder fomentar y defender sus intereses, necesitan disponer de medios de acción que les permitan ejercer presiones para el logro de sus reivindicaciones. En una relación económica tradicional, uno de los medios de presión de que disponen los trabajadores consiste en interrumpir la prestación de sus servicios retirando temporalmente su fuerza de trabajo, con arreglo a diversas modalidades, con lo cual se trata de ocasionar un costo al empleador para inducirlo a hacer concesiones. Si bien no figura expresamente en la Constitución de la OIT y tampoco está específicamente reconocido en los Convenios núms. 87 y 98, en el Derecho Internacional del Trabajo se considera que el derecho de huelga es uno de los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus organizaciones, aunque únicamente en la medida en que constituya un medio de defensa de sus intereses económicos.

Se trata entonces de una manifestación concreta del derecho de sindicación, pero no es un derecho absoluto y, en circunstancias excepcionales, pueden preverse restricciones e incluso prohibiciones del mismo respecto de algunas categorías de trabajadores. En las propias normas internacionales del trabajo se admite que si el derecho de huelga es objeto de restricciones o de prohibiciones, los trabajadores que se vean así privados de un medio esencial de defensa de sus intereses socioeconómicos y profesionales deberían disfrutar de garantías compensatorias. Por ejemplo, de procedimientos de conciliación y de mediación, que, en caso de que se llegase a un punto muerto en las negociaciones, abrieran paso a un procedimiento de arbitraje que gozase de la confianza de los interesados (Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, “Estudio general de 1994. Libertad sindical y negociación colectiva: El derecho de huelga”, en: Oficina Internacional del Trabajo, *Biblioteca Electrónica de Normas Internacionales del Trabajo*, Ginebra, 2003, disco compacto). *Todo ello resulta lógico e incluso es necesario si el trabajador se encuentra inmerso en el sector privado de la producción.*

En este punto vale la pena aclarar que, como manifestación del derecho de libertad sindical, que en su dimensión individual se predica de los trabajadores, la titularidad del derecho de huelga no se atribuye exclusiva e indefectiblemente a los sindicatos. Un trabajador no tiene que afiliarse a un sindicato para ejercer su derecho a la huelga, porque precisamente en ello radica el aspecto negativo de la libertad sindical. Del mismo modo y como se ha dicho, el reconocimiento de la libertad sindical no es incompatible con una restricción o hasta prohibición del derecho de huelga. Menos puede aceptarse una inferencia basada en un sentido inverso de la relación: que la imposición de una prohibición de huelga implique el reconocimiento del genérico derecho de libertad sindical, sobre todo si la primera se inserta en un contexto laboral y en un régimen jurídico diverso del que justifica el segundo.

IV. (1). A diferencia de los trabajadores privados, en el sector público, la relación laboral que se establece entre el servidor y el Estado está unilateralmente determinada por este último, quien -de forma general e impersonal- establece por mandato constitucional y legal, las condiciones de los servicios públicos y decide, por complejos mecanismos, a quién se nombra para la prestación de los mismos, con lo cual, el nexo que liga a los servidores públicos con el Estado es de derecho público administrativo (SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la función pública*, Madrid, Tecnos, 2ª. Ed., 1997, p. 23; PAREJO ALFONSO, L. *et al*, *Manual de Derecho Administrativo, Parte Especial*, Barcelona, Ariel, 5ª. Ed., 1998, Vol. 2, p.4; y RENNELA, M., "Empleo público. Naturaleza jurídica de la relación de empleo público y sus consecuencias. La situación en la jurisprudencia", en: AGUILAR VALDEZ, O. *et al*, *Organización administrativa, función pública y dominio público*, Buenos Aires, Rap, 2005, p. 248).

La jurisprudencia de este Tribunal ha reconocido que: "en el sistema constitucional salvadoreño aparece evidente que, en cuanto la organización administrativa en abstracto es conformada por un acto material y formalmente legislativo, se trata de la configuración de un régimen jurídico general, impersonal, unilateralmente determinado por el Estado. Lo anterior significa que el acto jurídico que estipula en abstracto la organización administrativa, y que incluye - claro está - el número y distribución de plazas, es una ley; en consecuencia, la determinación de los derechos y deberes de los servidores públicos - ingreso, estabilidad, ascenso, etcétera - derivan de una situación general e impersonal, no de una situación contractual (...). De lo dicho en los párrafos anteriores, deviene que la situación jurídica general de cada servidor público -en atención al principio de conveniencia pública, derivación de la preeminencia del interés público sobre el interés privado, art. 246 inc. 2º de la Constitución, que se citó arriba- se diseña por el legislador en atención al interés público, no para casos individuales o particulares" (sentencia de inconstitucionalidad 17-95, del 14-XII-1995).

De igual manera, se ha determinado que: “El servidor público, desde el momento que asume su función y en ciertos casos desde que jura desempeñar fielmente el cargo, contrae múltiples deberes que son propios de su labor, es decir, obligaciones que imperativamente debe cumplir y que se vinculan, en mayor o menor medida, al correcto desempeño de su cometido, al máximo grado de dedicación y eficacia que debe poner al realizarlo” (sentencia de inconstitucionalidad 4-88, del 20-VI-1999).

Lo anterior implica que el trabajador que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legalmente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de constitucionalidad y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo del ingreso, o que se mantenga la situación administrativa que se está disfrutando, porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria del empleado público.

(2) La naturaleza jurídica de ese vínculo deriva de la organización constitucional del servicio que se presta, de la actividad administrativa que se cumple en relación con un interés de carácter general que prevalece sobre el de los particulares. El servidor público efectúa una actividad de orden y naturaleza pública, a través de la cual el Estado cumple, por mandato constitucional, con un servicio a desarrollar en bien de la población en general y sin fines de lucro. En el caso del servidor público, el interés que determina su labor se vincula estrictamente con las necesidades y conveniencias generales, delimitadas por el ordenamiento jurídico –Constitución y leyes administrativas- y desarrolladas por los entes públicos. El interés que se satisface es el interés de la población, que es la que recibe los servicios públicos –seguridad ciudadana, salud pública, educación, etc.– o ve realizadas debidamente las funciones públicas. Por lo anterior es aceptable concebir al servicio público como una función social del Estado, fundamento de un imperativo ético y no sólo jurídico, el cual se hace extensivo a todo el estamento funcional, sin distinción de rangos ni jerarquías; por tanto, se supone que no exista entre el servidor y la administración pública una oposición de intereses, ya que a ésta no se le puede concebir como un mero patrono – pues no persigue el lucro- ni a aquéllos como meros trabajadores.

De este modo, con relación al servicio público, las normas que rigen la relación laboral no ponen el acento en la tutela del trabajador, ni en la visión del beneficio económico de la empresa, sino, por el contrario, en el ejercicio permanente, continuo y eficaz de la función administrativa como medio para la obtención del bien común. En consecuencia, la aplicación de las normas laborales al empleo público debe tener, en rigor, un carácter instrumental, supletorio, analógico y condicionado que exige, en todos los

supuestos, un juicio previo de compatibilidad (RODRÍGUEZ, M., "La laboralización del empleo público. Sentido y consecuencias", en: AGUILAR VALDEZ, O. *et al.*, *Organización administrativa, función pública y dominio público*, Buenos Aires, Rap, 2005, p. 317; y SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la función pública*, Madrid, Tecnos, 2ª. Ed., 1997, p. 81).

En tal sentido, el Estado no puede ni debe confundirse con la categoría patronal, antes bien debe observarse como un medio o instrumento ingeniosamente establecido por el pueblo y para el pueblo, por el ciudadano y para el ciudadano, por una democracia acorde a la concepción personalista plasmada en el Art. 1 Cn., que en lo pertinente proclama: "El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común." De manera que el concepto de patrono o patronos es constitucionalmente incompatible en la relación de funciones públicas. La extensión del concepto "patrono" respecto del Estado o de sus funcionarios dentro del gobierno es desde luego un acomodo figurado o una licencia terminológica, pero en modo alguno corresponde a su significado propio o estricto. Con todo, si se admite la calidad "patronal" del Estado o de sus funcionarios, dicha calidad no puede ser cien por ciento equivalente a la de los sujetos comprendidos por el significado estricto del término. Otro tanto acontece en el extremo opuesto: quien sirve en la función pública desempeña un trabajo no equiparable en un cien por ciento al que desempeña un trabajador ordinario o tradicional; todo porque, en realidad, el destinatario de los servicios públicos que debe asumir el Estado es el pueblo (MEILAN GIL, J.L., "El servicio público en el Derecho actual", en: *Revista de Derecho Administrativo*, Año 6, Buenos Aires, Depalma, 1993, p. 348).

(3). En el sector público, a consecuencia de la relación que existe entre el Estado y sus servidores, éstos sólo pueden ser separados de sus cargos o empleos, a partir de causa legal justificada y a través de los medios procesales previamente establecidos por ley. La Constitución, en sus artículos 218 al 222 establece el régimen administrativo, por medio del cual no sólo se establecen las condiciones de ingreso del servidor público a la administración, sino además, se reconoce en la norma constitucional que estas personas gozan de estabilidad laboral. Los servidores públicos, a diferencia de los trabajadores del sector privado, cuentan en este punto con una serie de prerrogativas derivadas del hecho que el Estado y los servicios públicos que presta son permanentes; no pueden, de manera alguna, dejar de cumplir sus funciones.

En armonía con las ideas antes expuestas, este Tribunal ha aclarado que el derecho a la estabilidad laboral "no está concebido en beneficio de la persona física que ocupa el cargo, sino que el mismo actúa como garantía para que las actuaciones de los servidores públicos se ajusten a la Constitución y a la ley. Y es que la estructura orgánica del Estado no

responde a intereses particulares, sino que debe considerarse portadora de un interés público, por lo que el elemento garantizador de la situación del servidor público -la estabilidad en el cargo- es, en puridad, garantía de la realización del interés público. Es en tal contexto que debe entenderse la protección del servidor público, pues, si partimos de la idea que el interés público está presente en la estructura orgánica del Estado, tal protección al servidor público obedece a dos razones concretas: la primera de tipo político, en el sentido que deben neutralizar las denominadas políticas de despojo, esto es, obligar al servidor público a servir a intereses partidarios por el temor a la destitución, cesación o despido; y la segunda de tipo técnico, en el sentido que la estabilidad en el cargo es exigida por la especialización de las funciones a través de la experiencia en el cargo. La regulación sobre las potestades, competencias y funciones públicas exige que sea garantizado el cumplimiento objetivo y riguroso de las disposiciones legales, objetivo éste que se ve facilitado asegurando al servidor público que si cumple con los deberes de su cargo no será arbitraria, discrecional o abruptamente destituido o cesado” (sentencia de amparo 151-97, de 8-XII-1998).

(4). Por otra parte, el régimen de Derecho Público a que están sometidos los servidores públicos se coordina con el principio según el cual los funcionarios del Estado no son más que delegados del pueblo, quien en definitiva es el beneficiario de todo cuando debe ejecutar el Estado por medio de aquellos delegados. Como sostuvo este Tribunal en la Sentencia de inconstitucionalidad 8-97 Ac., de 23-III-2001, “El principio de legalidad –o mejor aun, de juridicidad– es una exigencia derivada del Estado de Derecho, y se expresa de dos maneras, sea que proyecte su incidencia sobre la actuación de los particulares, o sobre la actuación de los funcionarios públicos. En una primera dimensión, y visto el art. 8 Cn. en conexión con el art. 1 Cn., la juridicidad implica que la persona humana, en ejercicio de su libertad inherente, puede realizar todas aquellas conductas que no le estén prohibidas por la ley, o dejar de hacer todas aquellas conductas que no le estén mandadas por la ley (...) la ley se convierte para la persona natural en una vinculación negativa, es decir, una limitación a un ámbito de actuación que, en principio, es general y amplio y depende del libre albedrío de la persona humana. En cambio, en una segunda dimensión, y visto el art. 8 Cn. en conexión con el art. 86 inc. 3º Cn., se establece que los órganos estatales y entes públicos, actuando por medio de los funcionarios públicos, deben hacer aquello que la ley les manda hacer, y deben abstenerse de hacer aquello que la ley no les autoriza hacer; es decir que desde su creación y asignación de atribuciones, los entes públicos y órganos estatales están sometidos al alcance del mandato recibido por la ley que, en este caso, se convierte para ellos en una vinculación positiva.”

La precisión sobre la denominación de este principio, en el sentido que es preferible identificarlo como “juridicidad” se debe a que la expresión “ley” utilizada en el Art. 86 de la

Constitución, comprende en primer término al contenido de las disposiciones de la propia Ley Fundamental –por lo que también se habla del principio de constitucionalidad–. Esto es importante resaltarlo sobre todo en el caso que, como en el presente, una interpretación basada en la indispensable coherencia y concordancia práctica de las normas constitucionales determina que únicamente con base en una regulación expresa de la propia Ley Suprema, sería posible reconocer ciertas facultades o atribuciones de los funcionarios públicos. En definitiva, no puede aplicarse a éstos la dimensión de vinculación negativa que sólo es admisible con relación a las personas particulares, tal como se ha planteado en los informes relacionados en la presente sentencia (Considerando, apartados I.4.B.a y I.5.B.a).

La fuerte e incluíble vinculación del principio de constitucionalidad, a diferencia de lo que se expone en el informe respectivo, relacionado en el N° 5 del Considerando I, es reconocida en el seno de la Asamblea Legislativa, pues en la propuesta del proyecto de Acuerdo de Reformas Constitucionales N°1 –aludida en la fotocopia certificada de las discusiones de la Comisión Legislativa que analizó la aprobación de los Convenios de la OIT impugnados en este proceso–, que se refiere al Art. 47 Cn., los considerandos literalmente expresan: “I. Que la Constitución de la República en su artículo 47 consagra el derecho de sindicación de los trabajadores privados, y con relación a los trabajadores del sector público, reconoce únicamente este derecho a los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas. II. Que los demás trabajadores del Estado y municipales, son parte de la clase trabajadora en general, por lo que se hace necesario regular el ejercicio del derecho de libre sindicación a favor de los mismos, excluyendo los que de acuerdo a la Constitución y Convenios Internacionales no pueden gozar de este derecho. III. Que careciendo nuestro ordenamiento constitucional de disposiciones habilitantes para el ejercicio del derecho de libre sindicación por parte de todos los trabajadores del Estado y municipales, es necesario emitir las reformas constitucionales pertinentes.” Ante esa especie de confesión, relevo de prueba.

Por otro lado, dentro de las expresiones concretas de los principios de constitucionalidad y de legalidad en esta materia, toda pretensión de mejora laboral de los servidores públicos está sujeta al previo cumplimiento del contenido y alcance de los principios indicados, por parte del ente estatal responsable. Es decir, según dichos principios, los entes del Estado sólo pueden hacer aquello que la norma jurídica les faculta, debiendo abstenerse de aquello que la norma no les autoriza. Por ejemplo, la Constitución no establece la atribución para que el titular de una institución estatal negocie colectivamente condiciones laborales distintas a las que el régimen del sector admite. Vale señalar el caso de las mejoras salariales, en donde el ente del Estado no puede sustraerse del marco legal y hacer cambios de partidas presupuestarias, ya que éstas permanecen delimitadas presupuestariamente para cada año fiscal por la Asamblea Legislativa y se

contienen en la Ley de Presupuesto y la Ley de Salarios correspondientes a ese período, por lo que todo cambio de asignación sobre salarios supone una reforma a la ley por parte de la Asamblea Legislativa, situación que queda fuera del marco de competencia de los demás entes públicos. Consecuentemente, la falta de autorización constitucional a que se hace referencia no representa un olvido u omisión o una laguna que pueda suplirse en uso de poderes discrecionales.

En reflejo de la vinculación positiva del principio de constitucionalidad, según se expuso en el párrafo antecedente, las únicas excepciones a esa competencia reservada a la Asamblea Legislativa en la eventual modificación de partidas presupuestarias, se regulan expresamente en la propia Ley Suprema, que en el Art. 229 establece: “El Organismo Ejecutivo, con las formalidades legales, podrá efectuar transferencias entre partidas de un mismo ramo u organismo administrativo, excepto las que en el Presupuesto se declaren intransferibles. Igual facultad tendrá el Organismo Judicial en lo que respecta a las partidas de su presupuesto, cumpliendo con las mismas formalidades legales.”

(5). De igual manera, entre las particularidades esenciales del régimen estatutario de los empleados públicos puede mencionarse la prohibición constitucional establecida en el Art. 221 Cn., que se relaciona con la continuidad de la función administrativa y de servicios públicos, ya aludida. Como fundamento de dicha prohibición, la doctrina expone que “...la continuidad integra el sistema jurídico o “*status*” del servicio público, todo aquello que atente contra dicho sistema jurídico, o contra dicho “*status*”, ha de tenerse por “ajurídico” o contrario a Derecho, sin que para esto se requiera una norma que expresamente lo establezca, pues ello es de “principio” en esta materia; correlativamente, para admitir la licitud de los actos que vulneren ese sistema jurídico es indispensable la existencia de una norma que así lo autorice. De todo esto deriva la ilicitud e improcedencia de la huelga en materia de servicios públicos (...) La huelga es el hecho que subordina el funcionamiento de un servicio público, es decir, la satisfacción de una necesidad general, a los intereses particulares de los agentes. Por respetables que fuesen estos intereses particulares, no pueden prevalecer sobre el interés general representado por el servicio público. El régimen del servicio público descansa sobre la supremacía del interés general. La huelga es, pues, por parte de los agentes del servicio público, un hecho ilícito (...) Quienes ingresan como obreros, empleados o funcionarios de una entidad o empresa encargada de la prestación de un servicio público, virtualmente aceptan el régimen jurídico pertinente, renunciando así a plantear reclamos recurriendo a esas situaciones de fuerza o presión.” (MARIENHOFF, M., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1993, Tomo II, pp. 69, 74-75).

Esta Sala ha confirmado dicha prohibición constitucional, al sostener que: “La misma situación de prestar servicios al Estado o a cualquier ente descentralizado, la

naturaleza de dicha prestación de servicio personal y la calidad de el ente para el cual trabaja o despliega su fuerza laboral, hacen improcedente que exista un derecho de huelga para estos trabajadores, ya que, si se admite tal situación, ello implicaría que la función estatal se viera afectada cada vez que los servidores públicos decidan ir a huelga, trayendo como consecuencia, el entorpecimiento de aquellas funciones de interés general. Por esa razón, en la Constitución vigente no se consideró procedente otorgar el derecho de huelga a los servidores públicos, prohibiéndoles el referido derecho en el artículo 221 de la Constitución. Es claro que, desde el punto de vista constitucional no existe el derecho a la huelga para los servidores públicos, pues existe prohibición expresa en dicha normativa -Art. 221 Cn.-; esta disposición es de carácter excepcional en relación a la regla general prescrita en el Art. 48 Cn., y tal prohibición es extensiva a todo aquel que se encuentre vinculado por un contrato de trabajo con el Estado o con cualquier ente público” (sentencia de inconstitucionalidad 4-88, del 20-VI-1999).

V. (1). Teniendo como base los argumentos y fundamentos dados en los considerandos que preceden, esta Sala concreta que el contenido del parámetro de constitucionalidad fue delimitado por el constituyente en el sentido de reconocer el derecho de libertad sindical a los patronos y trabajadores privados, como consecuencia de las circunstancias que antes se han señalado. También el constituyente incorpora en el ámbito de ese derecho a los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas, no porque éstas sean entes privados, sino porque disponen de su propio patrimonio y en ese sentido lo utilizarán de acuerdo a sus necesidades. Además, según las respectivas actividades que dichas instituciones realicen, en caso de ser necesario, el Estado siempre podrá asumir directamente la prestación de los servicios públicos, “cuando los intereses sociales así lo exijan”, Art. 110 inc. 4º Cn.

Ahora bien, la exclusión que hace el constituyente no puede ser entendida como contraria a la Constitución, ya que es la misma norma constitucional la que no comprende a los servidores públicos dentro del ámbito del derecho de libertad sindical; pero como contraparte a esa exclusión, se establece el régimen administrativo del artículo 218 al 222 de la misma Constitución, en donde se contiene no sólo los deberes de los servidores públicos sino además se reconoce como parte de los derechos de éstos, el de estabilidad laboral.

En consecuencia, la vigente Constitución reconoce un derecho general de asociación - artículo 7 Cn.-, es decir, cualquier persona puede asociarse libremente con otra u otras para constituir entes colectivos; sin embargo, no reconoce un derecho de libertad sindical en sentido general - artículo 47 inciso 1º Cn.-, sino que lo hace de forma particular para los patronos y los trabajadores del sector privado y de las instituciones oficiales autónomas. Es de forma particular, porque no se establece un derecho de libertad sindical para todo

trabajador, lo hace únicamente para un sector laboral; aspecto que es regulado en igual sentido por el Código de Trabajo, específicamente en el artículo 204.

(2). Del análisis de las disposiciones impugnadas, que integran el contenido de los Convenios de la OIT números 87 y 98, se constata que la contradicción con el Art. 47 inc. 1º Cn., se circunscribe al Art. 2 del Convenio N° 87, en cuanto dispone que “Los trabajadores y los empleadores, *sin ninguna distinción* y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.”

De acuerdo con la interpretación constitucional justificada en esta sentencia, parece claro que *la expresión “sin ninguna distinción” utilizada por el Art. 2 del Convenio 87, como fórmula expansiva del derecho a la libertad sindical, es contraria a la Constitución, puesto que la Ley Fundamental sí distingue entre los titulares de tal derecho, al reconocerlo expresamente en forma particularizada y limitada a ciertas categorías subjetivas, dentro de las cuales no se encuentran los empleados públicos, por cuanto la Constitución establece para estos servidores un régimen de derecho público administrativo que es incompatible con la titularidad y el ejercicio del derecho a la libertad sindical, en los términos regulados por los Convenios de la OIT impugnados en este proceso.* Sin embargo, el resto del contenido de las disposiciones impugnadas admite una interpretación conforme a la Constitución, en el sentido que la regulación a que se refieren, así como cualquier otra incorporada al ordenamiento jurídico vigente para regular el ejercicio del derecho de libertad sindical, es aplicable únicamente a los sujetos identificados expresamente en el Art. 47 inc. 1º Cn.

Por tanto:

Con base en las razones expuestas, disposiciones constitucionales citadas y artículos 9, 10 y 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala

Falla:

1. *Sobreséese* en el presente proceso respecto de la demanda presentada por el ciudadano Josué Gustavo Adolfo Torres Rivera, en cuanto a la inconstitucionalidad por vicio de forma del *Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) número 87 relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación*, por la supuesta violación al artículo 145 de la Constitución.

2. *Sobreséese* en el presente proceso respecto de las pretensiones expuestas por los ciudadanos Rafael Arturo Muñoz Canizález y Josué Gustavo Adolfo Torres Rivera, en sus respectivas demandas, el primero en cuanto a la inconstitucionalidad de los *Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) número: (i) 87 “Convenio relativo a la*

Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación” y (ii) 98 “Convenio relativo a la Aplicación de los Principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva”; y del segundo, en cuanto a la inconstitucionalidad de los Arts. 2 y 3 del primero de los Convenios antes relacionados, por la supuesta violación al artículo 221 de la Constitución.

3. *Sobreséese* en el presente proceso respecto de las pretensiones expuestas por el ciudadano Rafael Arturo Muñoz Canizález, en cuanto a la inconstitucionalidad de los *Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) número: (i) 87 “Convenio relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación” y (ii) 98 “Convenio relativo a la Aplicación de los Principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva”*, por la supuesta violación a los artículos 131 Ord. 9º y 227 de la Constitución.

4. *Declárase*, de un modo general y obligatorio, que la expresión “*sin ninguna distinción*” utilizada por el Art. 2 del Convenio de la OIT N° 87 “Convenio relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación”, *es inconstitucional* porque contraviene el artículo 47 inc. 1º de la Constitución, *en tanto que esa fórmula del Convenio extiende el derecho a la libertad sindical hacia los empleados públicos, quienes no están comprendidos en la determinación constitucional de los titulares de ese derecho.*

5. *Notifíquese* la presente decisión a todos los intervinientes.

6. *Publíquese* esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al Director de dicho órgano oficial.

—————A. G. CALDERON—————J. N. CASTANEDA S.—————
—————M. CLARA—————E. ENRIQUE ACOSTA—————PRONUNCIADA
POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN—————S. RIVAS
DE AVENDAÑO—————RUBRICADAS.

Voto disidente de la Magistrada Dra. Victoria Marina Velásquez de Avilés.

No concuro con mi voto a la formación de la anterior resolución, por las razones siguientes:

I. Básicamente, estoy en desacuerdo con la interpretación que mis colegas han efectuado del art. 47 inc. 1º Cn.; previo a señalar la inconsistencia que encuentro en la misma, no atinente –a mi juicio– con lo que constitucionalmente correspondería, haré algunas consideraciones sobre el punto discordante y la justificación de las decisiones judiciales.

1. La interpretación jurídica es aquella actividad intelectual consistente en establecer de modo preciso el sentido de una norma. Se parte, pues, de que algunas normas no son del todo claras, pues, de lo contrario, no sería necesaria la interpretación. En otras palabras, muchas normas tienen un cierto grado de indeterminación, que es necesario despejar a través de la labor hermenéutica. Esa ambigüedad depende de la mayor o menor claridad de los términos en que se construye la norma en cuestión. Ahora, si muchas de ellas ofrecen una cierta duda en cuanto a su significado, también hay que aclarar que, en tanto aquéllas se componen de palabras que forman parte de un lenguaje compartido, tampoco son absolutamente indeterminadas.

Existen distintos métodos de interpretación jurídica. No es necesario exponerlos aquí. Baste con mencionar los considerados como métodos “tradicionales” o “clásicos” de la interpretación jurídica: el gramatical, el sistemático, el subjetivo y el teleológico. La opinión mayoritaria es que no existe una jerarquía o un orden en el que estos métodos hermenéuticos deban ser empleados. Empero, es obvio que toda interpretación debe comenzar por establecer el significado corriente de las palabras contenidas en la norma. Por otro lado, la norma en ningún momento puede interpretarse aisladamente, sino que siempre debe descifrarse integralmente como parte de un sistema mayor (un capítulo, un cuerpo legal o todo el ordenamiento jurídico).

Al lado de esos métodos generales, existen ciertos recursos argumentativos especiales –derivados de la lógica jurídica–, como son –por ejemplo– los argumentos analógico, a contrario, de reducción al absurdo, *a fortiori*, etc. La interpretación también puede apoyarse en la doctrina –cualquier rama del Derecho– y en los precedentes judiciales. En este último caso, merece destacarse el “autoprecedente”, que es aquel que, en principio, por razones de seguridad jurídica y de igualdad en la aplicación de la ley, vincula al propio tribunal que lo pronunció (sobre este punto se volverá más abajo). Por otro lado, existen criterios interpretativos exclusivos de ciertos sectores del ordenamiento jurídico –por ejemplo, el principio *in dubio pro operario* en el Derecho Laboral, el principio *in dubio pro reo* en Derecho Penal o el criterio de la voluntad de las partes en el Derecho Civil–.

Los métodos y argumentos de la interpretación pueden utilizarse aisladamente –lo que no es recomendable– o de forma combinada –lo que justifica mejor la decisión–. En la práctica, el operador hace ciertas valoraciones para elegir una(s) u otra(s) herramienta(s). Y hay que decirlo claramente: la opción por uno u otro método o argumento puede llevar a conclusiones radicalmente diferentes en cuanto al sentido de una misma disposición, y consecuentemente, a distintas decisiones judiciales. Por ello, es innegable que en toda labor interpretativa hay una dosis de discrecionalidad. Ahora bien, cuanto mayores y mejores

argumentos sostengan una decisión, mejor podrá defenderse ante las partes y ante la sociedad.

2. Es innegable que el art. 47 inc. 1º Cn. ofrece considerables problemas interpretativos, lo que hace que el presente sea un *caso difícil*, exigiendo de esta Sala un *plus* de justificación, algo que, a mi criterio, no se cumplió en la resolución precedente.

A. El art. 47 inc. 1º Cn., desde el punto de vista de la interpretación, es problemático, no por lo que dice, sino por lo que calla. En ese sentido, se trata de un problema ligado al contexto sistémico en el que se inserta aquél artículo, pues, en la medida en que el referido artículo es silencioso, la solución ha de buscarse dentro del sistema al que el mismo pertenece, en este caso, la Constitución.

El art. 47 Cn., en su inc. 1º, establece: “Los patronos y trabajadores privados, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, credo o ideas políticas y cualquiera que sea su actividad o la naturaleza del trabajo que realicen, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos. El mismo derecho tendrán los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas”.

La norma transcrita reconoce la libertad sindical a los patronos y trabajadores privados y a los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas. Ahora bien, tenemos otro segmento importante como son los trabajadores del sector público –a nivel central o municipal–. El art. 47 inc. 1º Cn. *no se pronuncia al respecto*. Se trata, indudablemente, de una laguna normativa. En ningún momento –si no se quiere *crear* Derecho, en vez de interpretarlo– podría argumentarse que la disposición comentada *prohíbe* la libertad sindical a los trabajadores públicos. Sostener enfáticamente que el precepto referido veda el derecho de sindicación a dichos trabajadores es simplemente rebasar las posibilidades interpretativas que el mismo ofrece, pues hasta allí no se ha desentrañado el espíritu de tal norma.

Ahora bien, si estamos ante una laguna, desde el punto de vista de la lógica jurídica, no podría aplicarse el argumento a contrario, como hacen los demandantes en el presente proceso, con acompañamiento de mis colegas, cuando dicen: “...la Ley Fundamental sí distingue entre los titulares de tal derecho [la libertad sindical], al reconocerlo expresamente en forma particularizada y limitada a ciertas categorías subjetivas, *dentro de las cuales no se encuentran los empleados públicos...*” (subrayado mío). Me parece que los compañeros de Sala han justificado esta opción interpretativa apoyándose sólo en argumentos de doctrina (esto lo examinaré más abajo).

De acuerdo con la lógica jurídica, el argumento a contrario solamente puede aplicarse cuando la norma tiene estructura bicondicional (“sí y sólo si”). Sería el caso, por ejemplo, que el art. 47 Cn. en su inciso 1º dispusiera: “*Sólo* los patronos y trabajadores

privados tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos” o “Se reconoce *exclusivamente* a los patronos y trabajadores privados el derecho de asociarse libremente...”. No obstante, el precepto en estudio tiene la estructura de un condicional simple: “Si se es trabajador o patrono privado, entonces se tiene derecho a formar sindicatos”. En este caso, es lógicamente desacertado el razonamiento que aplica el argumento a contrario. Y es que, como he dicho, aquí estamos, más bien, ante una laguna normativa.

Para el caso, lo que procedería invocar es la *integración del Derecho*, como un recurso para obtener una justa y coherente interpretación, ya sea acudiendo a normas internas (autointegración) o externas al sistema (heterointegración). Ello porque tenemos que convenir que el ordenamiento jurídico debe ser pleno y coherente –al menos, así debemos entenderlo si queremos que haya una meridiana seguridad jurídica-. Indudablemente, en el caso de una laguna en sede constitucional, sólo procede la autointegración, es decir que la solución ha de buscarse dentro del mismo texto de la Norma Fundamental.

B. A mi juicio, la plenitud de la Constitución en materia de libertad sindical se alcanza integrando el art. 47 inc. 1º Cn. con el art. 8 Cn., que regula lo que se conoce como “derecho general de libertad”, el cual, en una canónica y elocuente formulación, dispone: “Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni a privarse de lo que ella no prohíbe”.

Si bien este derecho es tributario de una concepción individualista del Derecho –propia del Estado Liberal decimonónico–, en la actualidad podemos darle una lectura revitalizada, más acorde con el Estado Constitucional de Derecho en el que vivimos –o deseamos vivir–, en el cual el poder político es completamente instrumental respecto de los seres humanos.

A mi modo de ver, el derecho general de libertad, plasmado en el art. 8 Cn., es la norma que define nuestro sistema jurídico, y en particular, el capítulo de los derechos fundamentales. Ya no podemos concebir aquél sistema como lo hiciera Thomas Hobbes en la época del absolutismo, en cuanto que el poder político goza de legitimidad para establecer todas aquellas prohibiciones que le plazcan, con el único límite del respeto a los derechos fundamentales *específicos* reconocidos en el ordenamiento jurídico. En un Estado Constitucional de Derecho suponemos lo contrario: que *la libertad es la regla general, estando únicamente limitada por las prohibiciones que el ordenamiento expresamente prevé, las cuales, por ende, deben estar especialmente justificadas*.

Puede decirse, entonces, que en virtud del art. 8 Cn. todos los derechos fundamentales se reconducen a la libertad jurídica, la cual coincide con la libertad natural de los seres humanos. A eso me refiero cuando caracterizo al derecho general de libertad como

la norma que define nuestro sistema constitucional de derechos. El art. 8 Cn. debe interpretarse, entonces, como el derecho de hacer u omitir todo aquello que no prohíba una ley *formal y materialmente constitucional* –aquí la justificación–. En otras palabras, la libertad general, aunque inicialmente es ilimitada, más adelante puede sufrir restricciones legales, pero éstas deben ampararse en algún valor, principio o derecho constitucional cuya preservación requiera cierto límite de la libertad.

C. Partiendo de lo anterior, la solución al problema interpretativo que plantea el art. 47 inc. 1º Cn. aparece naturalmente. Admitiendo que la libertad es la regla general en nuestro sistema de derechos fundamentales, *la omisión de dicho artículo, en cuanto a la regulación de la libertad sindical respecto de los patronos y trabajadores públicos, no podría entenderse nunca como una prohibición. Al contrario, ese silencio sólo puede conducirnos a la libertad innata de los seres humanos, reconocida sabiamente en el art. 8 Cn.*

Apoyan esta opción interpretativa dos justificaciones más. En primer lugar, el principio *in dubio pro libertate* o *favor libertatis*, en cuya virtud, entre dos interpretaciones posibles de un precepto, una que limite la libertad y otra que la favorezca, debe darse preferencia a esta última. Esta misma Sala ha utilizado dicho criterio en algunos casos (por ejemplo, en la sentencia de 1-IV-2004, Inc. 52-2003 ac., Considerando V 3). En segundo lugar, el art. 52 inc. 2º Cn., que advierte que la enumeración de determinados derechos laborales en la Constitución no excluye otros que deriven de la justicia social, lo cual, cuando menos, debe entenderse como una vocación expansiva de los derechos reconocidos en la Constitución –entre éstos, la libertad sindical–.

D. Por las anteriores razones, sostengo que la decisión de mis compañeros de Sala no es la que constitucionalmente correspondía, pues la misma únicamente se justifica en argumentos doctrinarios de corte administrativista, los cuales, está de más decirlo, ceden con gran facilidad ante el derecho general de libertad, norma que, como aquí he defendido, da plenitud a nuestro sistema jurídico.

II. Habiendo expuesto mi posición, paso a revisar brevemente algunas deficiencias específicas advertidas en la sentencia de la que disiento.

1. Me llama la atención que en el Considerando III (2) se define la libertad sindical como “el derecho *de* los trabajadores y patronos particulares a formar asociaciones...” (subrayado mío), con lo que se pretende sugerir que el otorgamiento de la titularidad de la libertad sindical a los trabajadores privados *es parte* del contenido esencial de este derecho, cuando debe recordarse que los derechos fundamentales, por regla general, son universales. En principio, las únicas limitaciones a la titularidad que admiten los derechos fundamentales son aquellas que se incardinan en el proceso de especificación o concreción de los derechos

fundamentales por ejemplo, derechos de las mujeres, de los niños, de los adultos mayores, de los consumidores, etc. .

Dos párrafos más adelante se reconoce que la libertad sindical es un derecho fundamental que “constituye en la actualidad una conquista irrenunciable e *irreversible* en el marco de la defensa de los intereses laborales” (subrayado mío), cuando lo que se ha hecho en esta sentencia, de la cual me aparto, es precisamente revertir el reconocimiento de la libertad sindical a los trabajadores públicos que el Estado salvadoreño ya había efectuado al ratificar los Convenios 87 y 98 de la OIT.

Es contradictorio, por otro lado, que, al mismo tiempo que se define la libertad sindical como el derecho *de* los trabajadores particulares, se cita la sentencia de 2-II-2001 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, en la cual, correctamente, se define la libertad sindical como “el derecho a formar asociaciones sin restricciones distintas a las permitidas en los incisos 2 y 3 en aquel precepto convencional [el art. 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos]”, ninguna de las cuales tiene que ver con la limitación de la titularidad de ese derecho a los trabajadores públicos (salvo el inciso 3 que permite restringir el referido derecho a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía, pero éste sólo es un subconjunto reducido de los trabajadores públicos).

2. Básicamente, como he cuestionado, la sentencia de la que discrepo parte de un enfoque de Derecho Administrativo que señala una serie de diferencias entre la relación laboral existente entre el trabajador privado y su patrono, por un lado, y la relación entre el servidor público y el Estado, por otro.

En síntesis, se argumenta que en el sector privado la relación laboral es de tipo convencional, por lo cual, en la formación del contrato, en el que se determinan los derechos y obligaciones de las partes, interviene la voluntad de éstas, en función de sus respectivos intereses particulares. En cambio, en el sector público, se aduce, la relación laboral que se establece entre el servidor y el Estado está unilateralmente determinada por este último, quien establece, por mandato constitucional y legal, las condiciones de los servicios públicos, con lo cual, el nexo que liga a los servidores públicos con el Estado es de Derecho Público Administrativo. Partiendo de esta diferencia –y otras consideraciones similares–, llegan a la conclusión de que el art. 47 inc. 1º Cn. sólo reconoce a los trabajadores privados la libertad sindical, mas la niega a los trabajadores públicos.

Esta argumentación, si bien tiene apoyo en la doctrina, a mi juicio, no puede trasladarse mecánicamente a nuestro sistema de derechos fundamentales. Si la Constitución salvadoreña prohibiera la libertad sindical a los trabajadores públicos, bien pudiera pensarse que razones de ese tipo –o de otro– indujeron al constituyente a establecer esa restricción.

Pero no es el caso en nuestra Constitución, que, por un lado, guardó absoluto silencio sobre el reconocimiento de la libertad sindical a los trabajadores públicos, pero, por otro lado, se asienta, como he defendido, en el derecho general de libertad. Tenemos dos opciones interpretativas: una que se justifica en la doctrina, y otra que se justifica en la Constitución. Me parece que debe preferirse ésta última.

En el Considerando IV (4) mis compañeros de Sala aseveran que el derecho general de libertad reconocido en el art. 8 Cn. no puede aplicarse a los trabajadores públicos, pues éstos, en la medida en que son “funcionarios públicos” –así los clasifican ellos–, se rigen por el principio de legalidad de la Administración, establecido en el art. 86 Cn., en cuya virtud los funcionarios sólo pueden hacer aquello que la ley les manda.

Una conclusión como ésta sólo puede obedecer a una comprensión defectuosa de los derechos fundamentales. La libertad sindical –y la misma sentencia lo reconoce– es un derecho fundamental, y como tal, es una manifestación del derecho general de libertad, por lo que su ejercicio no requiere de reconocimiento expreso; en cambio, cualquier limitación al mismo –como la exclusión de su titularidad a los trabajadores públicos– sí debe ser expresa y justificarse. Como derecho fundamental, a la libertad sindical no puede aplicársele el principio de legalidad de la Administración: éste sólo tiene sentido respecto de las potestades públicas. Una concepción como la mantenida por mis colegas llevaría al absurdo de tener que reconocerse en la Constitución para los funcionarios públicos cada uno de los derechos que se reconocen a los ciudadanos: derecho de audiencia, derecho a la intimidad personal, etc.

3. En el Considerando IV (2) se afirma: “De este modo, con relación al servicio público, las normas que rigen la relación laboral *no ponen el acento en la tutela del trabajador* [...], sino, por el contrario, en el ejercicio permanente, continuo y eficaz de la función administrativa como medio para la obtención del bien común. En consecuencia, la aplicación de las normas laborales al empleo público debe tener, en rigor, un *carácter instrumental, supletorio, analógico y condicionado* que exige, en todos los supuestos, un juicio de previa compatibilidad” (subrayados míos).

Sin embargo, un párrafo abajo se dice que “el Estado [...] debe observarse como un medio o instrumento ingeniosamente establecido por el pueblo y para el pueblo, por el ciudadano y para el ciudadano, por una democracia acorde a la concepción personalista plasmada en el Art. 1 Cn...”.

Me parece que esta argumentación es contradictoria, ya que, por una parte, se dice que el régimen del servicio público no se enfoca en el trabajador y que el Derecho Laboral – que, tradicionalmente, sí se centra en el trabajador– tiene en aquél un carácter supletorio; y por otra parte, se dice que el Estado es un instrumento para el pueblo, para el ciudadano.

para la democracia y para la persona humana. ¿Y acaso el trabajador público no es parte del pueblo, no es un ciudadano, no contribuye a la democracia, no es una persona humana? ¿Qué es lo que se defiende entonces? ¿Al Estado o a la persona?

En el fondo, lo que se contraponen es, por un lado, un supuesto “interés público”, y por otro lado, los intereses de los trabajadores –los que se ven como intereses particulares–. Esta concepción es errada, pues, por un lado, se ha malentendido el interés público, como un interés abstracto, independiente de los seres humanos de carne y hueso, los únicos verdaderamente interesados en la cosa pública. ¿Cómo puede apelarse al interés público para anular un derecho fundamental a un colectivo –los trabajadores públicos– que aglutina a buena parte de la población? Lo que sucede es que se ha confundido el interés público con el interés del *Estado*, como aparato burocrático, con sus propios intereses particulares. Pero el interés público es otra cosa: es el bienestar de la población, inclusive, de los trabajadores públicos.

Por otra parte, ¿cómo puede aducirse que los intereses de los trabajadores son meros intereses particulares, si en el mismo Considerando III (2) de la sentencia se ha afirmado que aquellos, a través del ejercicio de la libertad sindical, tienen como “objetivo principal” el de “mejorar las condiciones de trabajo e intereses ‘propriadamente laborales’ de sus agregados, esto es, los intereses económicos, sociales y profesionales que como trabajadores buscan garantizar y proteger”. ¿Esto es un interés particular o egoísta, cuando sabemos que los trabajadores públicos son buena parte de la población? Me parece que no.

En definitiva, no existen justificaciones constitucionales ni doctrinarias para circunscribir la libertad sindical a los trabajadores privados. Tanto unos como otros, independientemente de la relación en que se inserten –privada o pública–, tienen un interés legítimo, que, además, es un interés de toda la sociedad, en mejorar sus condiciones de vida. Ello, desde luego, no impide que se regule o limite el ejercicio de la libertad sindical a ciertos sectores específicos de los trabajadores públicos, como son los miembros de las fuerzas armadas o de la policía, por la trascendencia de sus funciones. Pero este tipo de restricción no puede generalizarse, pues la naturaleza “pública” del servicio no implica automáticamente que éste sea esencial ni que sea en todo momento ininterrumpible.

III. Haré ahora algunas observaciones de índole procesal. En el Considerando II 3 de la sentencia se estableció que respecto de las supuestas violaciones a los arts. 131 ord. 9º, 221 y 227 Cn. por parte de los Convenios 87 y 98 de la OIT, por carecer las mismas de autonomía impugnativa, las pretensiones estaban configuradas inadecuadamente, por lo que debería sobreseerse con relación a dichos motivos.

Desde el punto de vista del Derecho Procesal, cuando se sobrese un punto de la pretensión, ello inhibe al juzgador de entrar a conocer y resolver sobre el fondo de lo

planteado; quedando, en consecuencia, habilitado cualquier ciudadano para formular en el futuro la misma pretensión, pues no existe cosa juzgada al respecto.

No obstante, es curioso que, a pesar de haberse sobrecido las inconstitucionales aludidas, en la fundamentación jurídica de la sentencia –donde únicamente deben resolverse los puntos que han subsistido la depuración de la pretensión– indirectamente hay pronunciamientos sobre las supuestas violaciones al art. 221 Cn. [Considerandos III (4) y IV (5)] y a los arts. 131 ord. 9º y 227 [Considerando IV (4)].

Aunque en el fallo, al final, no hay pronunciamiento, sino que se sobrees. tal como se anunció, considero que esta actitud pugna con el principio de congruencia procesal.

IV. Si bien es cierto que la argumentación en que se funda la anterior sentencia es similar a la que se sustenta en la sentencia de 3-VI-2003, emitida en el proceso de amparo 434-2000, Considerando III 3 –entendiéndose como un precedente de Sala–, el criterio *stare decisis* no es absoluto. Esta misma Sala, en ciertos casos, lo ha ignorado. Así, por ejemplo, en la sentencia de 24-VI-2005, Amp. 864-2002, Considerando IV 7, en la cual se interpreta la figura de la rebeldía (art. 532 del Código de Procedimientos Civiles). Quiero destacar que este viraje jurisprudencial fue, incluso, para restringir el contenido de los derechos de audiencia y de defensa, que en la anterior interpretación era más amplio; infringiendo con ello el criterio *favor libertatis* que esta Sala ha reconocido.

El respeto al autprecedente se basa en los principios de seguridad jurídica y de igualdad en la aplicación de la ley. Debe ser la regla general. No obstante, excepcionalmente, el juzgador puede apartarse de su propio precedente, ya sea porque deja de considerarlo correcto o porque las condiciones sociales se han modificado y exigen una nueva interpretación. Si el autprecedente no fuera traspasable, seguramente el sentido de las normas devendría obsoleto, volviéndose ineficaz u obligando a su reforma o derogación. Para que un ente juzgador pueda eludir la regla *stare decisis*, debe justificar el porqué lo hace, es decir, explicar los motivos que lo inducen a elegir nuevos parámetros dentro de los cuales va a juzgar el nuevo caso; exigencia que se entiende cumplida cuando la nueva interpretación es universalizable, es decir, aplicable a todos los casos futuros similares. En ese sentido, lo que la regla del autprecedente pretende evitar son los cambios arbitrarios de criterio, es decir, aquellos que carecen de razones fundadas o que pretenden aplicarse únicamente a una situación en particular.

En este voto he tratado de explicar mi posición y las razones que me asisten para disentir con mis compañeros de Sala respecto al caso que nos ocupa, y soy reiterativa al enfatizar que esta Sala debió haberse alejado del autprecedente relacionado.

V. Otro aspecto a recordar es que nuestra Constitución, en sus arts. 145 y 149, en efecto, permite que se someta a control de constitucionalidad concentrado o difuso un

tratado internacional, el cual y a tenor del el art. 144 Cn., al entrar en vigencia, se convierte en ley de la República, por lo que su estatus jerárquico es, desde luego, inferior al de las normas constitucionales.

Nada impide, pues, de acuerdo con nuestro ordenamiento, que un tratado internacional sea expulsado de éste. Ahora bien, en el Derecho Internacional los efectos de esa declaratoria son limitados, pues el Estado ya ha adquirido un compromiso frente a otros Estados o frente a la comunidad internacional, que debe cumplirse de buena fe. Y es que, además, ningún Estado puede, en el plano internacional, alegar disposiciones de Derecho interno para justificar el incumplimiento de un tratado internacional (art. 27 de la Convención del Viena sobre el Derecho de los Tratados).

En la práctica, el Derecho interno y el Derecho Internacional viven en constante tensión: uno trata de imponerse al otro. Y lo mismo sucede entre la jurisdicción interna y los tribunales internacionales. No obstante, es obvio que, en el mundo actual, el Derecho Internacional tiene mayor importancia práctica que el Derecho interno. Ningún Estado puede ya aislarse de la comunidad internacional, ni sustraerse de sus relaciones. Por ello, cuando un Estado tiene obstáculos internos para ratificar un tratado internacional, lo más recomendable es que lo reserve o proceda a su anulación o terminación (arts. 19, 46 y 54 de la Convención de Viena), quedando así, a salvo, su responsabilidad internacional.

La declaratoria de inconstitucionalidad del Convenio 87 de la OIT, indudablemente, traerá consecuencias graves para el Estado salvadoreño, que pueden oscilar desde la pérdida de prestigio o credibilidad hasta su responsabilidad internacional. En mi opinión, con la presente declaratoria de inconstitucionalidad, el Estado salvadoreño va a incurrir en responsabilidad internacional, pues el art. 1 de aquél Convenio es claro: "Todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a poner en práctica las disposiciones siguientes". Esto constituye una de las razones más de peso y plausibles, desde todo punto de vista, que debieron considerarse con la seriedad y el profesionalismo que el caso requería, para rechazar las pretensiones formuladas por los impetrantes; atendiendo prioritariamente a los intereses de la nación, la credibilidad de nuestra justicia y la sobrevivencia de un Estado democrático, cuyo sustento y *ultima ratio* es, ni más ni menos, que la Constitución misma –que hoy, a mi criterio, se vulnera, cuando abiertamente se ignoran los preceptos que me he permitido señalar–.

Concluyo que, por todas las razones que he indicado, debió haberse declarado que no existía la inconstitucionalidad alegada, consistente en la violación al art. 47 inc. 1º Cn. por parte del art. 2 del Convenio 87 de la OIT.

VI. Para concluir, en este voto quiero dejar constancia de otra cuestión de importancia capital para la efectiva protección de los derechos fundamentales en nuestro ordenamiento jurídico.

1. En la sentencia de 1-IV-2004, Inc. 52-2003 ac., Considerando V 3, esta Sala hizo algunas consideraciones novedosas sobre la relación de los tratados de derechos humanos con el Derecho interno, las cuales, en caso de convertirse en una auténtica línea jurisprudencial, desembocarían en una protección más amplia de los derechos fundamentales. Desgraciadamente, ese criterio, al que me voy a referir, no siguió siendo explorado, y con el presente caso, me atrevería a pensar que ha quedado en pura retórica. Cito los pasajes que me interesan:

“...[E]l art. 144 inc. 2º Cn., conectado con la concepción personalista del Estado –art. 1 y Preámbulo–, de la cual se deriva la regla hermenéutica en favor de la dignidad: restringir lo limitativo y expandir lo favorable a ella, no sólo determina la fuerza vinculante y jerarquía normativa de los tratados internacionales de derechos humanos, sino que, además, permite proponer una apertura normativa hacia ellos”.

“Tal consideración, por tanto, solamente es aplicable a los instrumentos internacionales que contengan principios normativos de análoga o mayor cobertura a la establecida en la llamada parte dogmática de la Constitución, y que hagan posible el establecimiento de fructíferas directrices para una más expansiva y más humana interpretación de las normas reguladoras de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución”.

“Por tanto, debe reconsiderarse el status interno del DIDH, a partir del prisma dignidad humana, pues con ello se preconiza una apertura a la protección efectiva de ésta”.

“Es decir, corresponde al derecho interno, incluido el constitucional, asegurar la implementación de las normas más favorables a la dignidad de la persona humana [...]. Por tanto, si los tratados sobre derechos humanos implican la interacción entre sus disposiciones y las del derecho interno, la Constitución atiende a la necesidad de prevenir y evitar los conflictos normativos que vuelvan nugatoria la efectividad de las primeras. Con ello se contribuye a la reevaluación de la amplia interacción entre el DIDH y el derecho interno, con miras a la protección de los derechos vinculados a la dignidad humana”.

“En conclusión, la confluencia entre la Constitución y el DIDH, en la protección de los derechos humanos, confirma que la relación entre ambos definitivamente no es de jerarquía, sino de compatibilidad, y por tanto, el derecho interno, y eso vale para el Derecho Constitucional y la jurisdicción constitucional, debe abrir los espacios normativos a la regulación internacional sobre derechos humanos”.

La transcripción es larga, pero elocuente, por cuanto subraya la coincidencia axiológica y teleológica entre los tratados internacionales de derechos humanos y la parte dogmática de nuestra Constitución: ambos se fundamentan en la dignidad humana y están orientados a su protección. Además, es fuertemente llamativo que mis colegas, en esa sentencia, apelan a una “apertura normativa” hacia los tratados de derechos humanos, a “reconsiderar” su status interno, a “reevaluar” su amplia interacción con el Derecho interno, a “abrir los espacios normativos” a la regulación internacional sobre derechos humanos.

¿Qué se quiso significar con todo esto? Según yo entiendo, lo que sugeríamos en esa sentencia era la existencia de un bloque de constitucionalidad entre los tratados internacionales de derechos humanos y la parte dogmática de la Constitución, por su coincidencia de valores y fines. Esto no es novedoso en el Derecho comparado. Así, por ejemplo, en la Constitución de la Nación Argentina, luego de su profunda reforma en 1994, los principales tratados de derechos humanos –e incluso aquellos que se ratificaran posteriormente– son elevados a jerarquía constitucional (art. 75 n° 22).

Pero el argumento no concluye aquí, pues la consecuencia lógica de aceptar que los tratados de derechos humanos integran un bloque de constitucionalidad es que los mismos ya no pueden ser impugnados en un proceso de inconstitucionalidad, pues no pueden coincidir objeto y parámetro de control; sería como impugnar la misma Constitución, lo cual es completamente absurdo.

Es una interpretación muy novedosa, lo reconozco, y por ello, puede encontrar resistencia. Pero si nos tomamos en serio la concepción personalista de la Constitución – a la que en esta y tantas otras sentencias hemos apelado–, así como las consideraciones que efectuamos en la Inc. 52-2003 citada, ese avance jurisprudencial sólo sería una muestra de honestidad y coherencia con lo que decimos a la sociedad.-----**V. DE AVILES-----PROVEIDA POR LA SEÑORA MAGISTRADA QUE LO SUSCRIBEN-----S. RIVAS DE AVILES-----RUBRICADA.**