

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS
TRABAJO DE INVESTIGACION PARA OPTAR AL GRADO DE
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURIDICAS
AÑO 2011
PLAN DE ESTUDIOS 1993**



**“LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD LABORAL A LOS
SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE EL SALVADOR”**

**PRESENTADO POR:
CAMPOS ARDÓN, DENIS ALBERTO
ESCALANTE GONZÁLEZ, OSCAR ARMANDO
MENJIVAR MENJIVAR, OLGA RINA**

**DIRECTOR DE CONTENIDO
LIC. JOSÉ LUIS ALBERTO MONGE**

CIUDAD UNIVERSITARIA, ABRIL DE 2012.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

INGENIERO MARIO ROBERTO NIETO LOVO
RECTOR

MAESTRA ANA MARÍA GLOWER DE ALVARADO
VICERRECTOR ACADÉMICO

DOCTORA ANA LETICIA DE AMAYA
SECRETARIA GENERAL

LICENCIADO FRANCISCO CRUZ LETONA
FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DOCTOR JULIO ALFREDO OLIVO GRANADINO
DECANO

DOCTOR DONALDO SOSA PREZA
VICEDECANO

LICENCIADO OSCAR ANTONIO RIVERA MORALES
SECRETARIO

DOCTORA EVELYN BEATRIZ FARFÁN MATA
DIRECTORA DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

LIC. JOSE LUIS ALBERTO MONGE
DIRECTOR DE CONTENIDO

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	i
CAPÍTULO I. - PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y MANEJO METODOLOGICO DE LA INVESTIGACIÓN	1
1.1. Ubicación del Problema en su Contexto Socio-Histórico.....	1
1.2. Identificación de la Situación Problemática.....	5
1.3. Enunciado del Problema.....	7
1.4. Delimitación del Problema.....	7
1.4.1. Delimitación Espacial.....	8
1.4.2. Delimitación Temporal.....	8
1.4.3. Delimitación Teórico Conceptual.....	9
1.5. Objetivos de la Investigación.....	10
1.5.1. Objetivo General.....	10
1.5.2. Objetivos Específicos.....	10
1.6. Justificación de la Investigación.....	11
1.7. Sistema de Hipótesis.....	15
1.7.1. Hipótesis General.....	15
1.7.2. Hipótesis Específicas:.....	15
1.8. Metodología de la Investigación.....	16
1.8.1. Población, Muestra y Unidades de Análisis.....	16
1.8.2. Nivel y Tipo de Investigación.....	16
1.8.3. Métodos, Técnicas e Instrumentos.....	17
CAPITULO II. - MARCO DE REFERENCIA.....	19

2.1. Marco Histórico	19
2.1.1. Antecedentes Generales de la Estabilidad Laboral.	19
2.1.2. Desarrollo de la Estabilidad Laboral	20
2.1.3. Antecedentes Europeos: Francia, Alemania y España.....	21
2.1.4. Otros Países Europeos.....	25
2.1.5. Países de América	25
2.1.6. Antecedentes en El Salvador	28
2.1.7. Antecedentes Históricos Constitucionales	30
2.1.7.1. El Servicio Civil en La Constitución de 1950.	32
2.1.7.2. Promulgación de La Ley de Servicio Civil.....	34
2.2. Marco Teórico Conceptual	36
2.2.1. Objeto del Derecho Laboral.....	37
2.2.2. Naturaleza Jurídica	37
2.2.3. Principios del Derecho Laboral	38
2.2.4. Características del Derecho Laboral	41
2.2.5. Definición de Estabilidad Laboral.....	43
CAPÍTULO III. - MARCO NORMATIVO JURÍDICO	47
3.1. Marco Normativo.....	47
3.1.1. Los Servidores Públicos	47
3.1.2. La Estabilidad Laboral de los Servidores Públicos en El Salvador.....	49
3.1.3. Las Fuentes del Derecho Laboral.....	58
3.2. Derecho Laboral Internacional.....	61
3.3. Legislación Nacional.....	68
3.3.1. El Régimen Constitucional.	68

3.3.2. Legislación Secundaria.....	73
3.4. Análisis sobre la aplicación del Derecho Nacional e Internacional.....	77
CAPITULO IV. - RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	81
4.1. Análisis de los Resultados de la Investigación de Campo.....	81
4.2. Análisis de los resultados de la investigación de campo realizada a profesionales del derecho, por medio de entrevistas.....	95
CAPITULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	107
5.1. Conclusiones.....	107
5.2. Recomendaciones.....	109
BIBLIOGRAFIA.....	111
ANEXOS.....	116
1. Matriz de Congruencia.....	117
2. Cuestionario y Cédula de la entrevista.....	119
3. Decreto Legislativo Número 10.....	125
4. Diagrama del proceso.....	127
5. Publicación sobre las Plazas en el Estado de El Salvador, años 2011 y 2012.....	130

INTRODUCCION

La historia del trabajo se remonta a los inicios de la humanidad y se origina en el momento mismo que el ser humano comienza a desarrollar actividades productivas, como la pesca y la caza; no obstante, la Revolución Industrial produjo un giro a las relaciones laborales ya que permitió el nacimiento de la clase obrera y es la relación obrero-patronal la que propicia el surgimiento de los derechos incipientes que protegen al trabajador de los despidos arbitrarios, originándose así el derecho a la conservación del empleo o lo que se conoce actualmente como Principio de Estabilidad Laboral.

La estabilidad laboral se entiende como el derecho que posee un trabajador a conservar su empleo, siempre y cuando no cometa ningún tipo de falta que justifique su despido.

Cuando se pretende profundizar en la evolución y/o desarrollo de esos derechos laborales, es preciso desarrollar investigaciones sociales, que involucran una serie de pasos, procedimientos y acciones para su ejecución; en este caso específico el tema de investigación es la aplicación del Principio de Estabilidad laboral a los servidores públicos en el Estado de El Salvador.

Para el logro de lo anterior, se ha efectuado un estudio bibliográfico y de campo sobre la aplicación del Derecho Laboral, específicamente en lo relacionado con la estabilidad laboral, a los servidores públicos en El Salvador, de manera ordenada y con secuencia lógica, razón por la cual se presenta de la manera siguiente:

En el Capítulo I se Plantea el Problema y el Manejo Metodológico de la Investigación, lo que permite ubicarlo en su contexto social, desarrollando los

antecedentes históricos, los elementos que lo integran, la situación problemática, así como su delimitación, los objetivos de la investigación, la justificación y el sistema de hipótesis que fueron sujetas de comprobación; así como las características y relaciones causales del problema objeto de estudio, entre otros; todo ello con el propósito de dilucidar la pertinencia de la investigación y de los datos obtenidos.

En el Capítulo II se expone el Marco de Referencia, que incluye los antecedentes generales del tema objeto de investigación, incluyendo su evolución histórica, ubicándolo dentro de la sociedad salvadoreña, la normativa constitucional que lo avala, la naturaleza jurídica y los principios que guían el accionar del Derecho Laboral.

En el Capítulo III se desarrolla el Marco Normativo Jurídico, que permite conocer las normas legales que tratan el tema de los servidores públicos y la aplicación del principio de Estabilidad Laboral; tanto a nivel internacional por medio de Convenios, Pactos, Tratados, entre otros; como a nivel nacional, haciendo un recorrido Constitucional y de las leyes secundarias aplicables.

En el Capítulo IV se muestran los resultados obtenidos de la investigación de campo, que permitió la recolección de las diferentes opiniones de profesionales del derecho que trabajan en el ámbito laboral, quienes por su experiencia, son considerados expertos en la materia; la información recopilada se analiza para comprobar si sustenta las hipótesis planteadas.

El Capítulo V contiene las Conclusiones y Recomendaciones que han sido generadas por el grupo de trabajo.

En la Bibliografía se incluyen todos los textos consultados para respaldar la información presentada.

En el apartado final se agregan los Anexos, la Matriz de Congruencia elaborada al inicio de la investigación, los instrumentos utilizados para la recolección de la información: el cuestionario y la cédula de la entrevista; el Decreto Legislativo Número 10, un diagrama del proceso que debe seguirse cuando el servidor público contratado por planilla de jornal sea despedido de su trabajo y finalmente las publicaciones aparecidas en los periódicos, relacionadas con la comparación de plazas pagadas con fondos del Estado durante los años 2011 y 2012.

CAPÍTULO I. - PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y MANEJO METODOLOGICO DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. Ubicación del Problema en su Contexto Socio-Histórico.

En El Salvador, la realidad en el ámbito jurídico demanda profesionales capaces de encontrar soluciones ágiles y efectivas a los conflictos que se presentan a diario en la sociedad y para que logren ese fin, es necesario que se actualicen constantemente sobre los temas sociales y jurídicos de interés para la profesión.

No hay que perder de vista que es el ser humano quien crea la ley y no a la inversa, situación que se ha observado desde los inicios de la civilización, con la creación de normas que permitieron armonizar las relaciones entre las personas, en la búsqueda de la paz social y la convivencia pacífica de los pueblos; pero el establecimiento de límites dictatoriales a los seres humanos siempre ha ocasionado reacciones adversas. En el caso concreto de los servidores públicos, a quienes durante mucho tiempo se les ha enmarcado en una relación estatutaria de contenido previamente determinado por la ley, han estado sujetos al cumplimiento de los preceptos de jerarquía, lealtad, subordinación y la fijación unilateral de condiciones de empleo rígidas, instauradas por el derecho administrativo.

Las corrientes ideológicas innovadoras, la unificación de criterios doctrinarios y jurisprudenciales¹ que regulan los principios laborales como la continuidad y/o estabilidad, han evolucionado en el ámbito jurídico laboral, con la premisa constitucional que todo trabajador debe ser protegido por el derecho al

¹ De las Salas de lo: Civil, Contencioso Administrativo y Constitucional.

trabajo, ello le permite acercarse más a la naturaleza Jus Laboralista; reflexionando que son derechos adquiridos por todos los trabajadores, inclusive los servidores públicos; regulando así también la esfera jurídica de éstos. En consecuencia, es necesario que como profesionales o estudiantes del Derecho, se conozcan los nuevos desafíos que conlleva la aplicación de los principios laborales universales al estatus de los servidores públicos.

Existen muchas definiciones de “servidor público”, pero la Ley de Ética Gubernamental de El Salvador² lo puntualiza como “la persona natural que presta, ocasional o permanentemente, servicios dentro de la administración del Estado, de los municipios y de las entidades oficiales autónomas sin excepción. Comprende a los funcionarios y empleados públicos y agentes de autoridad en todos sus niveles jerárquicos”³; aunque muchos conocedores del derecho coinciden en que su estatus jurídico es especial ya que dependiendo del tipo de contratación o nombramiento son sujetos de la aplicación de distintas normativas, tales como: La Constitución, la Ley de Servicio Civil, Las Disposiciones Generales del Presupuesto, la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia para los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, el Código de Trabajo, La Ley de la Carrera Judicial y el Código Municipal, entre otras.

En definitiva, el régimen aplicable a los servidores públicos depende del tipo de contrato que suscriban y de ello también dependerá su estabilidad laboral; por ejemplo, si el servidor público está nombrado bajo Ley de Salarios, Contratado para la prestación de Servicios Profesionales o Técnicos y/o por jornal, el régimen aplicable es diferente.

² Según Decreto Legislativo No.1038 del 5 de Mayo de 2006, publicado en D.O. No.90, Tomo No.371 del 18 de Mayo de 2006. Publicado por el Tribunal de Ética Gubernamental

³ Art.3 de la Ley de Ética Gubernamental de El Salvador.

El Código de Trabajo, en su artículo 2, literal b), señala a quiénes se aplica y a quiénes no se aplica su normativa, en las relaciones del Estado, las Instituciones Oficiales Autónomas y las Municipalidades con sus trabajadores, especificando claramente que no se aplica cuando la relación laboral es de carácter público y se origina de un acto administrativo, o cuando la relación emane de un contrato para la prestación de servicios profesionales o técnicos.

Las Disposiciones Generales del Presupuesto, en su Art.83, especifican lo relacionado con los Contratos de Servicios Profesionales o Técnicos y las condiciones que facultan a la administración pública para que puedan suscribir un contrato administrativo. No obstante, si las funciones que desempeña el empleado son permanentes, de carácter administrativo, se rigen por un horario, está en condición de subordinación, realizando actividades del giro ordinario de la Institución, no cabe dentro de esta categoría, ya que se derivan de un “fraude de Ley”, aplicándose allí el principio de “Realidad” que afirma: los contratos son lo que son y no lo que las partes afirman.

En El Salvador, se necesitan tribunales realmente efectivos, especiales e imparciales, en el desarrollo del proceso laboral, que garanticen la administración de justicia, aplicando los principios: de Buena Fe, Lealtad Procesal, Gratuidad, Inmediación, Concentración y, finalmente, el de Reversión de la Carga de la Prueba; de manera tal que se promueva la confianza en la decisión judicial para la resolución de los conflictos que se les presentan cotidianamente; ya que por más de un siglo, en nuestro ordenamiento jurídico, no se ha regulado un proceso judicial específicamente establecido para separar de su cargo a los servidores públicos. Pero ha llegado el momento de innovar y proporcionarles mayor certeza jurídica y

proveer con mayor apego a los principios laborales y constitucionales de nuestro país.

Por tanto, abordar los temas de principios y normas aplicables a los servidores públicos implica, la revisión de una serie de documentos dispersos que se acomodan a conveniencia del Estado y/o de las jefaturas responsables de aplicarlos.

Al analizar el principio de “estabilidad laboral”⁴ como garantía para los servidores públicos que no serán destituidos o despedidos de sus respectivos empleos, sin causa justificada, resulta que es una verdadera falacia, dado que existen muchos casos que evidencian lo contrario a esa garantía, así como también encontramos sentencias de procesos de amparo que permiten constatar las maniobras que se han realizado para justificar situaciones que a todas luces son inconcebibles, sólo por el hecho que desean las plazas vacantes para nombrar o contratar personas con quienes se ha adquirido compromisos políticos; por ejemplo, la sentencia pronunciada por la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, el día cinco de Marzo del año dos mil diez⁵, en la que se aclara, que la estabilidad laboral equivale a permanencia. La estabilidad laboral del trabajador, es reconocida como el derecho que éste adquiere a permanecer en el cargo, y reconoce asimismo, que el despido o las causales de destitución que promueve el patrono, son la contrapartida a la estabilidad laboral.

⁴ La definición de “estabilidad Laboral” según Cabanellas es:” el derecho de un trabajador a conservar su puesto de trabajo indefinidamente, de no incurrir en faltas previamente determinadas o de no acaecer especialísimas circunstancias”, implica la imposibilidad de ser despedido, salvo por causa legal, renuncia o jubilación.

⁵ Sentencia de la Sala de lo Civil, Referencia No.1036-2007, de fecha 5 de Marzo de 2010, a las once horas y tres minutos.

1.2. Identificación de la Situación Problemática

La estabilidad es una característica sui generis del contrato individual de trabajo; por tanto, los servidores públicos bajo contrato, tienen derecho constitucional a la estabilidad laboral, siempre y cuando, cumplan tareas del giro de la actividad ordinaria de la institución, que normalmente desempeña el personal administrativo, permanente. No es posible que ella dependa, exclusivamente, del acto del cual emana, pues ello significaría que no se cumple el Principio de Igualdad, ya que un servidor público que está nombrado bajo Ley de Salarios tiene mejores derechos que un servidor público que está enrolado por un Contrato Individual de Trabajo.

En El Salvador, los servidores públicos bajo Contrato Individual de Trabajo, no gozan de estabilidad laboral, ya que su permanencia tanto en el cargo como en la institución contratante, depende del período de trabajo pactado y, al finalizar dicho período, siempre existe la posibilidad de una remoción o despido del cargo, con o sin justificación comprobable. Significa entonces, que su estabilidad es relativa, ya que sólo goza de estabilidad mientras dura el período expresado en el contrato.

En suma, por obra natural o forzada de la evolución jurídica, la unificación de criterios jurisprudenciales apunta al cumplimiento de los principios constitucionales del siglo XXI; a suplir técnicamente las deficiencias que presentan o a evidenciar el fraude de ley que se manifiesta en el nombramiento o contratación de los servidores públicos, incumpliendo los requisitos de idoneidad, así como la incertidumbre jurídica de quién representa la autoridad competente para dirimir los conflictos que existan entre éste y la administración pública, pues justicia retardada, es justicia denegada; por tanto, hay que darle sentido humano a la justicia y dignificarla

en función del respeto a los derechos fundamentales de los justiciables, lo que evidencia en su trasfondo un auténtico respeto a la Constitución de la República, como norma suprema que rige en el Estado de El Salvador.

Hay que reconocer que históricamente el personal docente ha tenido y tienen su propia legislación y sus propios tribunales, al igual que actualmente los tienen los empleados municipales; aunque nuevamente, habría que analizar su forma de contratación para la aplicación de la Ley de Servicio Civil, El Código Procesal Civil y Mercantil, el Código de Trabajo o la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa⁶, reconociendo que uno de los cambios más notables es la aplicación del Código Procesal Civil y Mercantil que en su etapa probatoria, en lo concerniente al interrogatorio de partes, expresa que se realizará a través de audiencias orales, situación que supera con creces los caracteres de la obsoleta normativa del Código de Procedimientos Civiles cuya vigencia databa de 1882, que promovía la escrituralidad, la lentitud, el formalismo y el burocratismo procedimental.

Asimismo, la reforma a la Constitución de la República de El Salvador y la ratificación de los Convenios Internacionales, entre ellos los Nos. 87, 98 y 151 de la OIT, legalizan finalmente, derechos colectivos muy importantes como el de sindicación y de negociación colectiva, como una forma de expansión del derecho del trabajo al ámbito de la administración pública y garantizan que los servidores públicos, sin distinción, puedan formar sindicatos que permitan la protección colectiva de los derechos adquiridos.

⁶ Ley emitida según Decreto Legislativo No.459, del 8 de Marzo de 1990, publicada en el D.O. No.80, Tomo 306 del 31 de Marzo de 1990.

La Sala de lo Civil⁷ consideró que no importa si el contrato establece un plazo específico, si se trata de la realización de actividades permanentes de la institución, ese plazo se convierte en indefinido, en consonancia con el Art. 25 del Código de Trabajo. No obstante, las instituciones públicas, continúan con la práctica de los despidos al finalizar el plazo de contratación, período que es, normalmente el último día del año.

1.3. Enunciado del Problema.

A partir de lo expuesto, se formula el problema de la manera siguiente: ¿Quiénes son los servidores públicos que gozan de la protección del Código de Trabajo, respecto a la estabilidad laboral; y cuáles son los efectos de su exclusión en la carrera administrativa después del año 2009, en el Estado de El Salvador?

Este problema también puede ser enunciado como tema así: La Aplicación del Principio de Estabilidad Laboral a los Servidores Públicos en el Estado de El Salvador.

1.4. Delimitación del Problema.

Es importante que, en el desarrollo de toda investigación, se establezcan los parámetros o límites dentro de los cuales va a desarrollarse, precisamente para que sus resultados sean congruentes con los objetivos planteados.

⁷ Sentencia de la Sala de lo Civil, Ref. Apelación 32-2006, de fecha 22 de Mayo de 2007

1.4.1. Delimitación Espacial

El área socio-geográfica en que se ha estudiado el problema objeto de investigación, es el Municipio de San Salvador, debido a que es en este municipio, donde se encuentran ubicadas las Salas específicamente competentes para su resolución, tal es el caso de los procesos de amparo de la Sala de lo Constitucional, los recursos de casación de la Sala de lo Civil o de la Corte en pleno con exclusión de esta sala en su caso, y los procesos contenciosos administrativos de la Sala de lo Contencioso Administrativo; así también se han realizado encuestas a un número de abogados que se han especializado en derecho laboral.

La investigación no incluye a los servidores públicos de las instituciones oficiales autónomas y tampoco a los servidores públicos de las municipalidades, porque se encuentran dispersos en toda la República y además porque están sujetos a diferentes normativas y ello ampliaba demasiado el campo de la investigación y no permitía cumplir con los objetivos propuestos. Adicionalmente, estas instituciones se encuentran descentralizadas del Estado en el sentido estricto.

1.4.2. Delimitación Temporal

El enfoque se ha realizado a partir de la jurisprudencia de las Salas antes mencionadas, que se pronuncian sobre la Estabilidad Laboral de los servidores públicos; desde el año 2006 al 2011. Específicamente en lo relacionado con los procesos impulsados por servidores públicos a quienes se les aplica la normativa del Código de Trabajo.

1.4.3. Delimitación Teórico Conceptual

Incluye la definición de conceptos utilizados frecuentemente en la investigación y que se relacionan con la misma, así como las diferentes teorías y doctrina sobre la Estabilidad Laboral.

Al efectuar esta delimitación se pretende aclarar los principales conceptos en materia administrativa laboral, para establecer un vocabulario básico y elemental que permita evitar confusiones sobre sus alcances o significado.

Para delimitar el campo de investigación se formuló una serie de interrogantes, las que serían contestadas en el desarrollo de la investigación. Dichas interrogantes son las siguientes:

1. ¿Qué garantías otorga la Constitución de la República en relación a la estabilidad laboral?
2. ¿Quiénes son los servidores públicos que, en el Estado de El Salvador, están protegidos por el principio de estabilidad laboral?
3. ¿Quiénes son los servidores públicos del Estado de El Salvador, que están protegidos por el Código de Trabajo y quiénes no?
4. ¿Con qué instrumentos cuenta nuestra legislación para garantizar la estabilidad laboral de los servidores públicos?
5. ¿Cuál es el objeto principal de garantizarles la estabilidad laboral a los servidores públicos del Estado?

6. ¿Cuál es el fin primordial que se busca con la aplicación de los principios laborales a los servidores del Estado?
7. ¿Por qué existe actualmente la tendencia jurisprudencial y doctrinaria de aplicar los principios laborales a los servidores públicos?
8. ¿Cuál es la influencia internacional para que haya una tendencia hacia la protección de los servidores públicos en relación con el derecho al trabajo?
9. ¿Qué acciones realiza el Estado Salvadoreño para la aplicación de los tratados internacionales en materia laboral que garantice el cumplimiento de los mismos?
10. ¿A través de cuáles instituciones internacionales o nacionales, se puede recurrir en casos de agravios a los derechos laborales?

1.5. Objetivos de la Investigación

1.5.1. Objetivo General

Realizar un estudio socio-jurídico sobre la aplicación del Derecho Laboral a los servidores públicos del Estado de El Salvador, en lo relativo a la estabilidad laboral.

1.5.2. Objetivos Específicos

- Identificar quiénes son los servidores públicos que gozan de estabilidad laboral, de conformidad con el Código de Trabajo.

- Determinar las disposiciones legales del Código de Trabajo que se aplican a los servidores públicos, en materia de estabilidad laboral.
- Identificar las leyes administrativas que se aplican a los servidores públicos en el Estado de El Salvador.
- Establecer el ámbito de aplicación de los tratados internacionales, en materia de estabilidad laboral, en el sector de los servidores públicos del Estado de El Salvador.
- Identificar las consecuencias de la no aplicación de normas administrativas, relacionadas con la estabilidad laboral, a los servidores públicos.

1.6. Justificación de la Investigación

La importancia de realizar un estudio sobre la aplicación del principio de estabilidad laboral a los servidores públicos de El Salvador, resulta de la consideración de varios factores, entre los cuales se puede mencionar que, en la actualidad, tanto los profesionales del derecho como los servidores públicos no tienen muy claro qué normativa se aplica específicamente en el caso que la estabilidad laboral de un empleado de la administración pública se vea afectada.

Por tanto, el presente estudio pretende establecer las bases concretas y el procedimiento a seguir en el caso de los servidores públicos que se amparan en las normas establecidas en el Código de Trabajo; con ello se intenta dejar un aporte concreto para que estas personas conozcan la normativa que les

es aplicable y los pasos a seguir cuando enfrenten un problema de despido con o sin causa justificada; sobre todo porque ésta es una circunstancia recurrente y percibida casi como normal, en los períodos de cambio de gobierno nacional o municipal; es decir, cada tres o cinco años.

Los cambios en el gobierno central y/o municipal, normalmente implican un cambio en las jefaturas de las oficinas públicas y municipales, cuyos titulares son considerados como “empleados de confianza”.⁸ Estos servidores permanecen en sus cargos durante el tiempo que, quien los designó, ejerza el poder político, independientemente que demuestren o no, idoneidad y capacidad para desempeñar las funciones asignadas.

Si en las instituciones públicas, hubiese un proceso de selección de personal efectivo y sistematizado, los cambios en las altas jefaturas no deberían involucrar otro tipo de movimientos de personal; sin embargo, los cambios en las autoridades de nivel superior, casi siempre, son desencadenantes de despidos masivos, lo que naturalmente permite estar en posibilidad de contratar o nombrar al “personal de confianza” de las nuevas jefaturas, aún cuando estas nuevas contrataciones de servidores públicos no cumplan con los requisitos de idoneidad según las descripciones técnicas de los puestos.

⁸ Es importante definir los términos: “empleado de confianza personal” y “empleado de confianza política”; el primero, empleados de confianza personal, son los que prestan servicios directos al jefe. Ejemplo: las secretarías personales, los conductores de vehículos, los ayudantes ejecutivos y administrativos que les responden directamente. En esta categoría, el elemento de fidelidad está presente. La conducta y actitudes de esas personas así como la confianza personal que el jefe deposite en ellos, son elementos indispensables para lograr la adecuada ejecución de sus deberes; en cambio, el empleado de confianza política, se diferencia, en el poder de decisión que se le otorga al que desempeña el cargo; ver Art. 162 Cn, el cual reconoce a los Ministros y Viceministros de Estado, al Jefe de Seguridad Pública y al de Inteligencia de Estado, como funcionarios de confianza política. Tomado de la Sentencia de la sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Proceso de Amparo, Ref. No.678-2003, de fecha 2 de Febrero de 2005, a las 10:30 horas.

Es importante aclarar quiénes son los servidores públicos que se encuentran protegidos por el Código de Trabajo, definir cuáles son sus obligaciones, sus derechos y las garantías que les protegen, tanto a nivel de la normativa nacional como de los tratados internacionales que han sido propuestos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y que El Salvador ha suscrito y ratificado; por lo que se han convertido también en leyes de la República de obligatorio cumplimiento, tal como lo expresa el Art. 144 y siguientes de la Constitución de la República.

El Decreto Legislativo No. 10⁹, por medio del cual se reforma el Art. 4, literal m) de la Ley del Servicio Civil, incluye en la carrera administrativa a todos los servidores públicos, que presten sus servicios bajo contrato, con carácter permanente, cuya remuneración sea financiada con fondos del Estado, haciendo la salvedad que se aplica a quienes hayan sido contratados hasta antes del 31 de Enero de 2009; pero quienes fueron contratados después de esa fecha, estarán nuevamente vulnerables en cuanto a su estabilidad laboral¹⁰.

En la actualidad existe una tendencia jurisprudencial en el reconocimiento de los principios laborales de manera universal y no sectorizada; se busca integrar las normativas y aplicarlas en su contenido universal, lo cual permite que muchos de los servidores públicos, a quienes se les ha despedido o destituido de manera injusta, tengan derecho a interponer demandas y, lo que es aún más notorio, que muchos de ellos las han

⁹ Decreto Legislativo No.10, de fecha 20 de Mayo de 2009, publicado en el Diario Oficial No.94, Tomo 383, de fecha 25 de Mayo de 2009 (ver anexo 3) .

¹⁰ Esta reforma dejó sin protección a los servidores públicos que detentan cargos de jefatura, ya que dichos cargos son considerados “de confianza”, tampoco incluyó a quienes fueron contratados después del 31 de Enero de 2009.

ganado, por los vacíos legales que existen y por el desconocimiento de leyes específicas aplicables a cada caso.

Al aclarar quiénes son los servidores públicos, sus diferentes formas de contratación o nombramiento, y las leyes aplicables en cada caso, se estará en posibilidad de puntualizar cuál es la instancia ante la que se debe recurrir cuando las garantías establecidas en la Constitución de la República y en el Código de Trabajo, como ley específica, se hayan violentado.

Los estudiantes de ciencias jurídicas se verán beneficiados en el sentido que, podrán consultar este trabajo y tener más claridad respecto a los diferentes regímenes de contratación de los servidores públicos en el Estado de El Salvador, conocer la evolución histórica de los mismos, las dificultades que enfrentan los servidores que son contratados bajo la figura del contrato para la prestación de servicios profesionales o técnicos y los de jornal, versus los nombrados bajo Ley de Salarios, así también podrán analizar la nueva tendencia en la defensa de los derechos de estos servidores, quienes han sufrido una serie de violaciones a sus derechos constitucionales, y la posición actual de los legisladores en cuanto al reconocimiento de esos derechos.

Con este estudio no se solventará la problemática antes expuesta, pero sí se marcará el camino para que los servidores públicos sepan cómo canalizar sus demandas laborales y hagan valer sus derechos frente a terceros, además se hace referencia a la jurisprudencia que ya se ha pronunciado al respecto, por lo que sí existe base legal que sustente el proceso.

1.7. Sistema de Hipótesis

1.7.1. Hipótesis General

Los servidores públicos del Estado de El Salvador que están protegidos por el Código de Trabajo, en relación a su estabilidad laboral, son los contratados por el sistema de planilla por jornal y los contratados de forma permanente para la prestación de servicios profesionales o técnicos después del año 2009.

1.7.2. Hipótesis Específicas:

- Los servidores públicos a quienes se les garantiza la estabilidad laboral son los que realizan tareas de naturaleza ordinaria y necesaria para la prestación de los servicios de la institución, sin importar su forma de contratación, antes del año 2009 y pagados con fondos del presupuesto general de la nación.
- Mientras más eficaz sea la aplicación de las normas laborales relacionadas con la estabilidad laboral, menos conflictos se producirán en la administración pública.
- La normativa internacional en materia laboral y específicamente en relación al principio de estabilidad laboral, es aplicable indistintamente a los empleados o trabajadores públicos y privados.
- La diversidad y dispersión de leyes laborales y administrativas aplicables a los servidores públicos genera confusión al momento de su aplicación, en relación a la estabilidad laboral.

1.8. Metodología de la Investigación

1.8.1. Población, Muestra y Unidades de Análisis

La población objeto de la investigación, es la del municipio de San Salvador, departamento de San Salvador. Sin embargo, considerando la extensión del mismo, para la realización de las entrevistas, se tomará una muestra de veinte personas, quienes deben cumplir con el requisito de ser profesionales del derecho, que se dediquen a litigar en el área de lo laboral, en calidad de abogados independientes o que sean funcionarios del Órgano Judicial en el área de lo civil, mercantil o laboral; para la encuesta, la muestra será de treinta personas, quienes deberán trabajar en instituciones públicas y estar contratadas o nombradas.

1.8.2. Nivel y Tipo de Investigación

En la investigación se ha adoptado el nivel descriptivo, ya que por medio de éste se narran los ámbitos del fenómeno sin entrar en su esencia. Se utilizará además, el nivel explicativo, ya que en éste se requiere profundizar más en los aspectos teóricos, métodos y técnicas de investigación, para realizar el proceso de abstracción, para enfatizar los aspectos y relaciones imprescindibles para comprender los procesos. Finalmente se ha utilizado el nivel predictivo, para llegar a las conclusiones que permiten proponer alternativas o soluciones al problema planteado, en base a la investigación realizada.

El tipo de investigación que se ha realizado es aplicada, puesto que los resultados obtenidos podrán ser utilizados por quienes lo requieran de forma inmediata, ya que la idea es que sirva de guía para la resolución de

problemas laborales en los que se viole la estabilidad laboral. Se ha utilizado un sistema mixto, ya que incluye una parte de revisión bibliográfica, de leyes, sentencias, y otro tipo de doctrina, la que se complementó con una investigación de campo.

1.8.3. Métodos, Técnicas e Instrumentos

Uno de los métodos utilizados es el análisis, que consiste en descomponer el todo en sus partes para facilitar la identificación y estudio de los elementos, se ha utilizado además, la síntesis, que es la operación inversa y complementaria al análisis; es decir, se trata de reunir en un todo las diferentes partes que se analizaron anteriormente.

Se requirió también el método de la deducción, que implica la revisión de lo general hasta llegar a lo particular, describiendo las partes que componen el problema; y se utilizó también el método inverso que es la inducción, partiendo del estudio de lo particular para llegar a lo general.

Las técnicas implementadas fueron:

- La recopilación bibliográfica, extraída de libros, revistas y sentencias, entre otros, para formular un marco más amplio para el análisis del problema.
- El procesamiento de la información, en fichas bibliográficas y en resúmenes para que los resultados fueran óptimos.

- El Trabajo de Campo, que se requiere para la obtención de la información que permitió comprobar las hipótesis planteadas; información que se obtuvo aplicando la técnica de la Entrevista y la Encuesta.

Los instrumentos a utilizados fueron los siguientes:

- **La Cédula de Entrevista**, que se complementó partiendo de la realización de una entrevista estructurada, que es una conversación con un propósito definido, por medio de un cuestionario para controlar las respuestas.

Para estructurar la entrevista, se requirió un proceso de preparación previa, se elaboraron temas o preguntas claves dirigidas a las personas que se entrevistaron. La conducción de la entrevista se inició en un ambiente de cordialidad y confianza; se finalizó agradeciendo la información brindada.

- **El Cuestionario**, que es el instrumento mediante el cual se realiza la técnica de la encuesta.

Para el desarrollo de la encuesta, se establecieron los objetivos a descubrir en cuanto a los acontecimientos pasados y presentes, así como la opinión profesional del entrevistado, que había sido previamente seleccionado en la muestra.

CAPITULO II. - MARCO DE REFERENCIA

2.1. Marco Histórico

Permite ubicar el problema desde sus inicios hasta la actualidad, pasando por sus diferentes estadios, lo que facilita observar la problemática desde diferentes ángulos, así como también los esfuerzos realizados en los diferentes contextos para darle solución a la misma.

2.1.1. Antecedentes Generales de la Estabilidad Laboral.

La problemática de la estabilidad laboral es una situación que afecta a la sociedad en el aspecto económico y su origen data desde los orígenes mismos del trabajo remunerado y se observa hasta la actualidad. La estabilidad en el empleo es una concepción que está íntimamente ligada con el principio de la duración de la relación laboral; es decir, la permanencia del trabajador en el puesto que desempeña. Podemos entender entonces, a la estabilidad laboral, como el Derecho que adquiere el empleado a conservar el puesto durante toda su vida laboral, no pudiendo ser declarado cesante sino por las causas preestablecidas en el ordenamiento jurídico.

Es la estabilidad la que garantiza al trabajador la continuidad de la relación laboral, en la que el ser humano pone a disposición su fuerza de trabajo, mediante el pago de una remuneración, generándose así una relación de subordinación entre el empleador y el empleado; razón por la cual los tratadistas Luis Alcalá Zamora y Guillermo Cabanellas¹¹ manifiestan que esa

¹¹ Zamora y Castillo, Luis Alcalá y Guillermo Cabanellas de Torres, Tratado de Política Laboral y Social, Tomo III, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1982, pág. 77.

continuidad y perpetuidad son también la nota tipificadora del dominio, que se refuerza en los regímenes que se oponen a la ruptura del vínculo laboral por una decisión económica espontánea de la empresa, tal como el caso de los liberinos¹² despedidos de antaño, sin ningún derecho al resarcimiento económico, sin importar la causa que la hubiere originado. Es por esa razón que a todo trabajador debe respetársele el derecho a la estabilidad laboral, de lo contrario se estaría frente a una inseguridad jurídica.

Entonces podemos decir que la estabilidad laboral consiste en el derecho que tiene el trabajador a conservar su trabajo, aunque no en forma indefinida, sino por el tiempo en que la naturaleza de la relación lo exija (cuando se puede estipular el plazo); en cambio, si las labores son de naturaleza permanente, no se podrá despedir al trabajador de su trabajo, si no por causa justificada.

2.1.2. Desarrollo de la Estabilidad Laboral

Según el tratadista Mario de la Cueva¹³, en México, el origen del principio de la estabilidad laboral data de 1917, en la Constitución de Querétaro; lo que permitió el fortalecimiento de la seguridad a la vida de la clase obrera. Es de hacer notar que la estabilidad laboral ha tenido relevancia en diferentes países, desde hace mucho tiempo, por ser un derecho inherente al trabajador, quien puede dar por terminada su relación de trabajo, ya sea por renuncia o jubilación.

¹² Se les llamaba “ liberinos” a los primeros trabajadores que comenzaron a manifestarse contra sus patronos a consecuencia de los problemas laborales generados por el irrespeto a sus derechos.

¹³ De la Cueva, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., 3ª. Edición, México, 1979, págs.216-219.

En realidad la inclusión del artículo 123 en el texto original de la Constitución Política Mexicana, en la fracción XXII, era indiscutible, aún cuando dicho texto haya sido interpretado después, en forma tal, que vino a destruir el principio de estabilidad laboral, el cual expresaba lo siguiente:” el patrono que despide a un trabajador sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a la indemnización con el importe de tres meses de salario, igualmente tendrá esa obligación cuando el obrero se retire del servicio por la falta de probidad de parte del patrón o por recibir de él malos tratos ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padre, hijos o hermanos”.

El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento de él.

Como puede apreciarse claramente, el principio de estabilidad laboral se encuentra vinculado al problema de duración de la relación laboral; es por ello que Mario de la Cueva, le atribuye el hecho de ser la fuente y garantía de otro principio fundamental en la vida del trabajador, que es el derecho a la antigüedad en el trabajo o como actualmente le conocemos, como el “tiempo de servicio”.

2.1.3. Antecedentes Europeos: Francia, Alemania y España

Los tratadistas Luis Alcalá Zamora y Castillo y Guillermo Cabanellas de Torres, en su Obra “Tratados de Política Laboral y Social”, nos dicen que en Francia, hasta mediados del siglo XIX, para sustentar la estabilidad del trabajador, los tribunales recurrían a la aplicación directa de los principios de

la culpa que se regulaban, en ese tiempo, en el Código Civil, porque solamente cuando el trabajador lograba probar el dolo o la culpa del despido por parte del patrono, éste último tenía la obligación de indemnizarlo, en base a la apreciación del juzgador, en lo relacionado con los perjuicios económicos.

Al servicio de la equidad y tomando en cuenta algunos preceptos generales más flexibles, una sentencia de la Corte de Casación en Francia, el 8 de Febrero de 1859, sostuvo que la ruptura del contrato de trabajo no debía efectuarse de manera perjudicial para los intereses de una de las partes, que casi exclusivamente es el trabajador, por la facilidad que el empresario encuentra, casi siempre, para sustituirlo.

En adición a que no se exigía la culpabilidad patronal, el problema se situaba objetivamente en el perjuicio para el trabajador, como un reconocimiento incipiente a su estabilidad.

Dicha jurisprudencia se transforma en legislación el 27 de diciembre de 1890, cuando se establece que: “el contrato de arrendamiento de servicios de duración indefinida puede terminarse siempre por la voluntad de cualquiera de los contratantes. Sin embargo, la terminación del contrato por la voluntad de uno solo de los contratantes, puede dar lugar a daños y perjuicios”. El inconveniente que para los obreros representaba ese precepto sancionador, además del abuso del derecho de despido patronal, consistía en que no liberaba a los trabajadores de la carga de la prueba.

Casi cuatro décadas transcurrieron, para dar un paso más adelante en la materia de estabilidad en Francia; ya que al artículo antes mencionado se le agregó, por la Ley del 1 de Julio de 1920, un segundo párrafo,

redactado en estos términos: “los daños y perjuicios que puedan reconocerse por la inobservancia de los plazos de despido, no se confunde con los derivados de la terminación abusiva del contrato por voluntad de uno de los contratantes; el tribunal para apreciar si hay abuso, podrá proceder a una investigación acerca de las circunstancias de la ruptura. La sentencia deberá, en todo caso, mencionar expresamente el motivo alegado del pacto que haya roto el contrato”.

En 1958, un nuevo texto implantó el derecho a la indemnización por el importe de un mes de retribución, en concepto de preaviso para los casos de despido no justificado, por culpa grave del trabajador.

En Alemania, a finales de 1934, se creó una ley en la que se reconocía el derecho a que todo trabajador despedido, cuando tuviere un tiempo mínimo de un año de antigüedad en la empresa y cuando ésta empleara como mínimo diez obreros, pudiera recurrir ante el Consejo Directivo de la empresa y luego a los tribunales de trabajo, cuando el despido hubiere sido injusto por parte de los representantes de la empresa. Es así que en la Constitución de 1949, de Alemania Occidental, se reformó el Decreto número 1951, en el que se aprobó una nueva ley de amparo contra los despidos injustificados.

España reguló la estabilidad laboral, implantando una Ley de Jurados Mixtos de Trabajo, que entró en vigencia en noviembre de 1931. En el artículo 46 de esta Ley, solamente se justificaba el despido por actos imputables al trabajador o por necesidades económicas de la empresa. En el primero de los supuestos, como sanción de la culpa, no cabía resarcimiento para el obrero o empleado, pero sí cuando obedeciera a

conveniencia de la empresa. Cuando la ruptura del contrato, carecía de justa causa, el patrono debía ser condenado a readmitir al despedido o, como alternativa, abonarle la indemnización que los tribunales fijaran.

El Decreto del 23 de agosto de 1932, implantaba la estabilidad absoluta para determinadas actividades, a fin de afirmar la inamovilidad de determinados trabajadores: “ no tendría el derecho de opción a que se refiere el artículo 51 de la ley del 27 de noviembre de 1931, sobre jurados mixtos, y en caso de declararse injusto, por sentencia firme de estos órganos, el despido de empleados y obreros fijos, obligaba a la readmisión de los despididos y a pagar a éstos los sueldos o salarios desde el día de la separación injusta hasta el de la readmisión”.

Modificada en 1944, la legislación republicana en esta materia, el nuevo texto sobre el contrato de trabajo, regulaba la estabilidad absoluta así: Si el trabajador era despedido sin justa causa, podía optar a que se le admitiera en igual puesto, en idénticas condiciones a las que se desempeñaba, o que se le indemnizara con una suma que fijaba el magistrado de trabajo, a su prudente arbitrio, considerando la facilidad o la dificultad de encontrar colocación adecuada, cargas familiares, tiempo de servicio en la empresa y otros, sin que pudiera exceder el monto, al equivalente a un año de sueldo o jornal.

La Estabilidad Absoluta desapareció con la reforma instaurada por el Decreto del 26 de Octubre de 1956, el cual prescribía: que el despido debía ser comunicado por escrito al trabajador, expresándole los motivos del mismo, además le facultaba para acudir a la jurisdicción laboral, la que tendría que pronunciarse por la procedencia o improcedencia del despido.

2.1.4. Otros Países Europeos

La legislación italiana ejerció influencia indiscutible en el régimen argentino sobre la estabilidad de los trabajadores. La Carta de Trabajo de 1927, en su artículo 17, determinaba: en las empresas de trabajo continuado, el trabajador tiene derecho, en caso de cesación de las relaciones de trabajo por despido, sin su culpa, a una indemnización proporcional a los años de servicio, esta indemnización se le deberá hasta en caso de muerte del trabajador.

En Inglaterra, la legislación laboral no es concluyente en los preceptos sobre el despido, el resarcimiento del mismo se entrega a la libertad contractual, a la costumbre y a los convenios colectivos de trabajo, que solían regular el preaviso, pero no las indemnizaciones por el despido en sí mismo. De estimarlo procedente, el despido se litigaba dentro de los lineamientos de las acciones generales por daños y perjuicios.

En Rusia, el sistema político económico de absolutismo estatal, determinaba situaciones excepcionales de esta materia; por una parte, cuando se despedía o se expulsaba a un trabajador de una actividad, se le declaraba culpable en el desempeño de los servicios; o por otra parte, algo peor, se aducía como un acto de hostilidad para el régimen. En ambos casos, ni el Estado indemnizaba, ni al despedido se le ocurría intentar una acción que sólo llevaría a empeorar la situación.

2.1.5. Países de América

En los Estados Unidos de América no existía una legislación específica que garantizara la estabilidad laboral o que incluyera preceptos sobre el despido,

ni sobre el resarcimiento de daños a consecuencia del mismo; a pesar de ser uno de los países con gran poder económico, no se regulaba en su cuerpo normativo este principio de enorme importancia, como lo es la estabilidad laboral del trabajador.

Ese panorama laboral era desconcertante, ya que Estados Unidos se consideraba un país muy evolucionado en aspectos sociales; no obstante, carecía de regulaciones protectoras del derecho al trabajo, o que limitaran el despido y tampoco que resarciera económicamente los despidos injustificados. La explicación que podría plantearse es, que el trabajador tenía mucha facilidad de encontrar una nueva ocupación después del despido; por otro lado, si no sucedía lo anterior, por crisis en el trabajo, los subsidios generados a raíz del desempleo forzoso, le aseguraban su subsistencia, durante el tiempo suficiente que le permitiera encontrar un nuevo trabajo remunerado.

En cambio, en México, la estabilidad del trabajador fue reconocida en uno de los incisos del artículo 123 de su Constitución. En él se regulaba que el despido del trabajador era sin causa justificada, cuando se realizaba por haber ingresado el trabajador a una asociación o sindicato, o por haber participado en una huelga lícita. En esos casos, el patrono estaba obligado a cumplir el contrato o a indemnizar al trabajador con el importe equivalente a tres meses de salario.

La Ley Federal del Trabajo reforzaba la estabilidad del trabajador por cuanto permitió que, en la sentencia en la que se declaraba injustificado el despido, se condenara al empresario a pagar todo el salario correspondiente al período desde la interposición de la demanda.

Brasil, desde 1929, legisló a favor de la estabilidad laboral, la cual fue reconocida inicialmente para los trabajadores que contaban con un decenio de antigüedad en las empresas marítimas y ferroviarias. Pero desde 1935, ese amparo se extendió a todos los trabajadores de la industria y del comercio, exceptuando a los trabajadores rurales.

La Ley 5.103, en 1965, permitió la creación del Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio del Trabajador, con el propósito de afrontar los resarcimientos pertinentes por razón de irrespeto a la estabilidad. A tal objeto, los empleadores cotizaban más del 8% de la remuneración de los trabajadores, tal importe se depositaba en cuentas bancarias a nombre del personal y permitía que los empresarios se liberaran paulatinamente de los cargos laborales provenientes de la estabilidad.

En Chile, el régimen de estabilidad se ajustaba al Código de Trabajo de 1931, al despido precedía el aviso previo de un mes, que podía ser reemplazado por el pago en efectivo de lo que le correspondía devengar en ese lapso, si el cese se concretaba sin dilatación; el despido arbitrario, determinaba el resarcimiento económico en razón de un mes de sueldo por cada año de servicio.

En Argentina, desde 1957, a consecuencia de la limitación de la reforma aprobada en Santa Fe, la estabilidad laboral poseía garantías y jerarquía constitucional, por cuanto en el "Artículo 14 bis" se le aseguraba al trabajador la protección contra el despido arbitrario, y se proclamaba la "Estabilidad del Empleado Público". Además declaraba que los representantes gremiales gozarían de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y en relación con la estabilidad de su empleo.

2.1.6. Antecedentes en El Salvador

En El Salvador, la estabilidad en el empleo, o propiedad del trabajo como se le conoce doctrinariamente, comenzó a regularse en la Ley de Contratación Individual de Trabajo en Empresas, Establecimientos Comerciales e Industriales, aprobada en el Decreto Legislativo No. 981 del Consejo de Gobierno Revolucionario, de fecha 1 de junio de 1949, publicado en el Diario Oficial número 121, Tomo 146, de fecha 3 de Junio de 1949, puesto que en ella se establecían ya, normas que regulaban la suspensión del Contrato Individual de Trabajo, la indemnización por despido injusto y el reinstalo del trabajador.

En el Código de Trabajo, aprobado en el Decreto Legislativo No. 241, de fecha 27 de noviembre de 1963, y sancionado por el Presidente de la República el 4 de diciembre de 1963¹⁴, en su artículo 26, regulaba lo siguiente: “Los contratos relativos a labores que por su naturaleza sean permanentes en la empresa, se consideran celebrados por tiempo indefinido aunque en ellos se señale o estipule plazo para su terminación”.

El artículo 27, en su inciso primero agrega: “podrá estipularse en ellos, que los primeros treinta días serán de prueba, y dentro de ese término, cualquiera de las partes podrá dar por terminado el contrato sin expresión de causa. Pero al finalizar ese término, sin que ninguna de las partes haya manifestado su voluntad de dar por terminado el contrato, continuará éste por tiempo indefinido”.

¹⁴ Dicho decreto se publicó dos veces, por haber salido errado en el Diario Oficial No. 15, Tomo 198, del 23 de enero 1963, fue publicado nuevamente en diciembre del mismo año, no menciona en que diario oficial fue publicado.

“Si dentro del mismo año, se celebrare nuevo contrato entre las mismas partes estipuladas y para la misma clase de trabajo, deberá entenderse éste, por tiempo indefinido sin que tenga que cumplir nuevamente, en ese caso, el período de prueba que se menciona en el inciso anterior”.

Esta disposición legal lesionaba la estabilidad en el cargo de los trabajadores, al establecer el período de prueba y que dentro de ese término cualquiera de las partes podría dar por terminado el contrato sin expresión de causa. Esta normativa aún está vigente en el Actual Código de Trabajo.

Como puede observarse, la regla general, desde esa época hasta la actualidad, es que los contratos relativos a labores que por su naturaleza sean permanentes en las empresas, se reputan celebrados por tiempo indefinido, aunque se estipule plazo para su terminación. Esta normativa dejaba un vacío, al no señalar los casos en que el plazo sí tendría validez, ni incluía tampoco a quienes eran contratados para prestar servicios subordinados en la ejecución de una obra determinada.

En esa época, en el ambiente nacional, existía la necesidad de que se promulgara un estatuto destinado a proteger a los servidores públicos; estableciendo sus derechos y obligaciones y poniéndoles al abrigo de las intrigas y vaivenes políticos tan frecuentes en los países del istmo centroamericano; muchas fueron las voces que se dejaron oír reclamando la promulgación de una ley que viniera a llenar ese vacío, con la esperanza de que en esa forma, se finalizaría lo que se ha denominado teoría del "Botín Político", que era la imperante en todos aquellos países en donde no existía un sistema de Servicio Civil. Esta ley permitiría que, un estatuto legal señalara los deberes y obligaciones de los servidores públicos, su estabilidad en el cargo y regulara la Carrera Administrativa, determinando las

condiciones de ingreso a la administración, los casos de suspensión, traslados y cesantías, así como las promociones y ascensos a base de méritos y aptitud; estableciendo por otra parte, un sistema de recursos para que, el funcionario o empleado público protegido por la ley, estuviera en posibilidad de impugnar todas aquellas resoluciones que lo afecten¹⁵.

2.1.7. Antecedentes Históricos Constitucionales

Es necesario observar las evoluciones que ha tenido la carta magna salvadoreña, en relación a la regulación constitucional de los empleados públicos.

Revisando el texto de las Constituciones Políticas que ha tenido nuestro país encontramos que fue hasta el año de 1872, en la Constitución promulgada ese año, en la que aparecían los Arts. 45 y 46, que textualmente decían:

“Art. 45.- El trabajo y la ocupación como bases de la moralidad y del progreso nacional son necesarios y por consiguiente obligatorios”.

“Art. 46.- Los ciudadanos salvadoreños tienen derecho a optar a todos los empleos públicos, **sin más preferencia que su mérito y sin más condiciones que las fijadas por la ley**”.

En la Constitución de 1880, se encontraban los Arts. 41 y 42, que expresaban:

¹⁵ Flores Córdova, Romeo Augusto, Tesis: “Consideraciones Generales sobre la Ley de Servicio Civil y sus Proyecciones en la Administración Pública”, Universidad de El Salvador, San Salvador, 1963, pág.2

Art. 41.- "El trabajo es obligatorio".

Art. 42.- Los ciudadanos salvadoreños tienen derecho a optar a todos los empleos públicos, **sin más preferencia que su mérito, y sin más condiciones que las fijadas por la ley.**"

Igual disposición aparecía en el Art. 33 de la Constitución de 1883.

En la Constitución de 1886 ya no aparecían estas disposiciones y fue en la Constitución de 1939, que se encontraba el Art. 23 que decía así:

Art. 23.- "En la República no se reconocen empleos o privilegios hereditarios. **Todos los salvadoreños tendrán derecho a optar por cualquier puesto en la administración pública, siempre que reúnan las condiciones que la ley exija.**"

Por otra parte, el Art. 64 manifestaba:

Art. 64.- "**El nombramiento de los empleados de la Administración Pública deberá hacerse siempre, sobre la base del mérito**, dando preferencia a los salvadoreños por nacimiento y en su defecto, a los salvadoreños naturalizados o a los centroamericanos por nacimiento. Igual preferencia se observará para otorgar concesiones o comisiones del Gobierno en que no sea indispensable la calidad del ciudadano."

Se observa, en las disposiciones constitucionales antes transcritas, que se menciona el "Trabajo" en forma general y también enfatiza "la igualdad de todos los ciudadanos salvadoreños para optar a cargos públicos". Pero ya en el Art. 46 de la Constitución de 1872; Art. 42 de la Constitución de 1880; Art.

33 de la Constitución de 1883 y Art. 64 de la Constitución de 1939, se encuentra una alusión al Servicio Civil, no en forma directa y expresa, pero sí indirecta, al expresar que los ciudadanos salvadoreños tienen derecho a optar a todos los empleos públicos **sin más preferencia que su mérito**, siendo precisamente esto, uno de los fundamentos del Servicio Civil, al cual se le ha denominado también "Sistema de Méritos".

No podemos afirmar que existiera el Servicio Civil desde el punto de vista técnico, ya que si bien las distintas Constituciones Políticas de El Salvador establecían la regla referida, en la realidad esa disposición era nugatoria puesto que los cargos públicos se adjudicaban en atención a circunstancias y factores de diversa índole, dejando a un lado el requisito del "Mérito" y adicionalmente, no existía ninguna ley que regulara las condiciones de ingreso a la Administración Pública y garantizara la Carrera Administrativa, lo cual es básico para la existencia del Servicio Civil.¹⁶

2.1.7.1. El Servicio Civil en La Constitución de 1950.

Fue en la Constitución Política promulgada con fecha 7 de Septiembre de 1950, que entró en vigencia el día 14 del mismo mes y año, en la que se plasmaron los principios básicos para la estructuración del Servicio Civil en El Salvador. En el Título IV que se refiere al "Régimen Administrativo", se incluyó el Capítulo II que trataba sobre el "Servicio Civil", que constaba de las disposiciones siguientes:

¹⁶ Flores Córdova, Romeo Augusto, Tesis: "Consideraciones Generales sobre la Ley de Servicio Civil y sus Proyecciones en la Administración Pública", Universidad de El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, San Salvador, 1963, pág.3

Art. 108.- "Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de una fracción política determinada. No podrán prevalerse de sus cargos para hacer política eleccionaria".

Art. 109.- "Se establece la carrera administrativa. La ley regulará el servicio civil, y en especial las condiciones de ingreso a la administración; las promociones y ascensos a base de mérito y aptitud; la garantía de permanencia; los traslados, suspensiones y cesantías; los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que los afecten. No estarán comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios o empleados que desempeñen cargos políticos o de confianza y, en particular, los Ministros y Subsecretarios de Estado, el Fiscal General de la República, el Procurador General de Pobres, los Secretarios de la Presidencia de la República, los Embajadores y Ministros Diplomáticos, los Directores Generales, los Gobernadores Departamentales y los Secretarios particulares de dichos funcionarios".

Art. 110.- "Se prohíbe la huelga de los funcionarios y empleados públicos, lo mismo que el abandono colectivo de sus cargos. La militarización de los servicios públicos civiles procederá únicamente en caso de emergencia nacional".

Art. 111.- "Las disposiciones de este capítulo son extensivas a los funcionarios y empleados municipales."

Con respecto a las disposiciones antes transcritas, al revisar los "Documentos Históricos de la Constitución de 1950" no se encuentra ninguna discusión al respecto, solamente se formula el comentario que, en el Anteproyecto de Constitución presentado a la Asamblea Constituyente se adicionaba el Art. 108 con una prohibición para **que los empleados públicos no pudieran**

tomar parte en la política de ninguna manera y únicamente se les concedía el ejercicio del sufragio. Esta normativa fue rechazada por considerarla como un atropello a los derechos que en su calidad de ciudadanos corresponde a los servidores del Estado.

Por otra parte se manifiesta, que las disposiciones contenidas en el Capítulo relativo al "Servicio Civil", eran nuevas en el Derecho Constitucional del país. Esta afirmación es válida, ya que como antes se dijo, en las anteriores Constituciones de la República nunca se habló en forma expresa de promulgar una ley de Servicio Civil que regulara la carrera administrativa y únicamente se encontraban algunas disposiciones que hacían alusión al "Trabajo" y a la posibilidad que tenían todos los ciudadanos salvadoreños de optar a los cargos públicos, sin más preferencia que su mérito.

Los Constituyentes de 1950, con clara visión e inspirados en un sentimiento altamente patriótico, dieron un paso gigante, de avanzada, intercalando en la Constitución el Capítulo relativo al Servicio Civil; pero después, su actitud fue incoherente, puesto que permitieron que pasara el tiempo sin promulgar dicha ley, la que hubiera sido en ese momento un acontecimiento de grandes proyecciones en la vida de la República y un estímulo para millares de trabajadores del Gobierno, pero quedó flotando en el ambiente sólo como una esperanza¹⁷, un ideal, una utopía.

2.1.7.2. Promulgación de La Ley de Servicio Civil

Con fundamento en las disposiciones antes transcritas, el Directorio Cívico Militar de El Salvador promulgó el Decreto Ley No. 507, con

¹⁷ Idem, pág.4

fecha 24 de Noviembre de 1961, que contenía la llamada "Ley de Servicio Civil". Al respecto, hay que aclarar que, desde el 26 de Octubre de 1960, a raíz del derrocamiento del Gobierno de esa época, llegó al poder la llamada "Junta de Gobierno" que se mantuvo muy poco tiempo y el día 25 de Enero del año 1961, fue a su vez derrocada y sustituida por un "Directorio Cívico Militar". Como una consecuencia de esta situación política, el país se estuvo rigiendo por medio de Decretos Leyes, ya que como es sabido, de estos movimientos sorpresivos que únicamente tienden a cambiar la situación política imperante, surgen organismos de Gobierno que, por la fuerza de las circunstancias asumen las facultades de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado y gobiernan a base de Decretos Leyes.¹⁸

Hubiera sido deseable, que una ley de esta naturaleza se hubiese promulgado en un régimen plenamente normal a efecto de que su estudio y análisis se sometiera a una Asamblea Legislativa, que por constituir el Poder del Estado encargado de decretar, interpretar, reformar y derogar las leyes secundarias, tiene la organización y capacidad adecuadas para llevar a cabo un trabajo de esta naturaleza con el detenimiento y dedicación suficientes; evitando así, en lo posible, las fallas de carácter técnico de que adolece la actual Ley, que es de notable beneficio para los empleados públicos quienes deben luchar por mantenerla, actualizarla y tecnificarla para que sea congruente al momento histórico que vive el país.

¹⁸ Es por esta razón que la Ley de Servicio Civil tiene como base un Decreto Ley, razón por la cual en su texto se hace alusión al Decreto Ley No. 1, de fecha 25 de Enero de 1961, publicado en el Diario Oficial No. 17, Tomo 190, de la misma fecha, en el cual el Directorio Cívico Militar asumió la función Legislativa y Ejecutiva. La vigencia de la Ley, según lo dispuesto en el Art. 78 de la misma, se pospuso para el día 1º de mayo del año 1962.

No obstante lo antes expuesto, es importante mencionar que al Directorio Cívico Militar se le adjudica el mérito de haber dado el primer paso práctico en este campo, que constituye un ensayo, ya que en los "Documentos Históricos de la Constitución de 1950" se menciona que la comisión respectiva sugirió, que una de las primeras leyes secundarias que debía estudiar la Asamblea Legislativa era la de Servicio Civil, el lapso de espera fue de once años, para la promulgación de dicha ley, lo cual indica claramente que se tuvo que vencer muchos obstáculos y corrientes opuestas a este tipo de legislación, la que tiende a destruir las ideas retrógradas que consideran al empleado público como un servidor incondicional del régimen imperante sin ningún apoyo legal, sujeto por lo tanto a una destitución injusta e intempestiva al cambiar las condiciones políticas; y al empleo o cargo público, como si fuera una prebenda o dádiva que el Gobernante o los altos funcionarios del Estado otorgan arbitrariamente¹⁹.

2.2. Marco Teórico Conceptual

Este apartado posiciona el tema objeto de estudio dentro de un enfoque doctrinario para facilitar su comprensión.

Antes de llegar a una definición de estabilidad laboral, es menester desarrollar de una forma somera en qué consiste el Derecho Laboral, a fin de facilitar el estudio de la estabilidad laboral que es lo que nos interesa.

¹⁹ Idem, pág.5

2.2.1. Objeto del Derecho Laboral

El Derecho Laboral es una disciplina jurídica comprendida dentro del Derecho Social, y su objeto es regular y armonizar las relaciones entre los trabajadores y empleadores²⁰.

En la Administración Pública, las relaciones laborales se dan en tres grandes categorías: El Estado, las Instituciones Oficiales Autónomas y las Municipalidades, que hacen las veces de “empleadores”, y los “empleados” o los llamados “servidores públicos”, quienes se clasifican en funcionarios, empleados y trabajadores.

La Estabilidad Laboral es un principio dentro del Derecho Laboral, entendido como el derecho que tienen los servidores públicos a no ser removidos de forma arbitraria o discrecional por sus superiores, salvo causa legal comprobada a través de un procedimiento previo establecido en las leyes²¹.

2.2.2. Naturaleza Jurídica

El Derecho entendido como disciplina está dividido en tres ramas específicas que son: el Derecho Público, el Derecho Privado y el Derecho Social.

El Derecho Laboral que protege a los servidores públicos, se encuentra ubicado en el Derecho Social, ya que su naturaleza jurídica, su objeto y finalidad están dirigidos al establecimiento de relaciones armoniosas entre el

²⁰ Napoli, Rodolfo A., Derecho del trabajo y de la Seguridad Laboral, Editorial Impresora Brasil, Buenos Aires, Argentina, 1969. Pág.119.

²¹ López Claros, Jorge, Colaborador de la Sala de lo Civil, Revista de Derecho Laboral, Corte Suprema de Justicia, San salvador, 2008, pág.19

Estado y sus servidores, con el propósito de lograr los fines para los cuales ha sido creado²². Así como también permite la protección de los servidores que se encuentran en situación de desventaja económica frente a las desigualdades sociales derivadas de las estructuras jerárquicas del Estado y de los cambios políticos que se generan al interior del mismo.

2.2.3. Principios del Derecho Laboral

Los Principios Generales son pautas fundadas en valores esenciales, generalmente consagrados a través de la ley, que tiene por objeto orientar, integrar, cubrir lagunas o vacíos de ley y unificar la interpretación del sistema jurídico y de la normativa en particular, dentro de un marco coherente y contextual.

Cuando un juez no puede resolver un caso por medio de las normas que rigen el contrato de trabajo o por las leyes análogas, recurre a los principios de la justicia social, a los principios generales del derecho del trabajo o a la equidad y el buen sentido²³.

Los principios generales del Derecho del Trabajo se clasifican así:

- 1. Principio Protectorio²⁴:** es aquel que tiene por fin amparar al trabajador en virtud del desequilibrio que existe frente a la superioridad del empleador. Es uno de los elementos característicos del derecho del

²² De la Cueva, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial, Porrúa, S.A. 3ª. Edición, México, 1979, pág. 219

²³ Revisado y extraído del Código de Trabajo de El Salvador, Art.418.

²⁴ De Diego, Julián Arturo, Manual de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Quinta edición actualizada, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2002, pág.94.

trabajo, que no sólo evidencian el desequilibrio entre las partes del contrato individual sino que demuestran el esfuerzo que realiza el legislador para encontrar en las diferencias, un punto de equilibrio que las neutralice.

Este principio se desarrolla a través de tres postulados:

- a. **El Principio in dubio pro operario**; se denomina así al principio por el cual, la duda razonable sobre la interpretación de una norma, que se genere respecto de los derechos reclamados por un trabajador, debe ser interpretada por el juez, en favor del mismo y no en favor del empleador. Si existieren dos o más interpretaciones de la misma disposición en favor del trabajador, también se estará por la más favorable de ellas, en la medida que resulte razonable.
- b. **La Regla de la Norma más Favorable**; cuando dos o más normas tratan el mismo caso, se deberá estar por la que resulte más favorable al trabajador, considerándose la norma o conjunto de normas que rija cada una de las instituciones del derecho del trabajo.
- c. **La regla de la Condición más Beneficiosa**; establece que toda modificación contractual que se produzca, no puede ir en detrimento de los mínimos inderogables contenidos en la ley, los estatutos especiales o los convenios colectivos. Procura custodiar el orden público laboral amparado dentro del marco de la ley, los estatutos y los convenios colectivos, de manera que un acuerdo de partes no pueda traspasar las normas y la protección mínima allí contenida.

2. Principio de Irrenunciabilidad: “ es el principio por el cual existen una serie de derechos asegurados y garantizados por la ley, los estatutos especiales y los convenios colectivos que se encuentran fuera del marco de negociación y libertad de contratación de las partes, y cualquier pacto en contrario, será nulo y sin ningún valor”.²⁵

“Se refiere a la imposibilidad jurídica de privarse voluntariamente de una o más ventajas concedidas por el derecho del trabajo. Mientras que en el derecho común la renuncia se considera un beneficio o una facultad, en el derecho laboral rige el principio opuesto: el de la Irrenunciabilidad”²⁶.

3. Principio de Continuidad del Contrato de Trabajo: cuando existieren dudas sobre la interrupción o extinción del contrato o por su continuidad se estará siempre a favor de esta última.

4. Principio de Primacía de la Realidad: afirma que siempre se debe reconocer a través de los hechos concretos y sus características la verdadera sustancia de una relación, con prescindencia de los mantos, ropajes, designación o apariencia que las partes le hayan dado a la misma.

5. Principio de Buena Fe: se espera de cada una de las partes que actúen como un buen trabajador y un buen empleador, tanto al

²⁵ De Diego, Julián Arturo, Manual de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Quinta edición actualizada, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2002, pág 108.

²⁶ Revista Justicia Laboral y Derechos Humanos en El Salvador: Manual Auto formativo, Programa para el acceso ciudadano a la justicia laboral para CAFTA-DR (PACT), 1ª. Edición, San Salvador, El Salvador, 2010,

momento de la celebración del contrato, como en la ejecución y en la extinción del mismo.

- 6. Principio de Justicia Social:** se debe dar a cada uno lo suyo en función de procurar con ello el bien común y el bienestar general.
- 7. Principio de Equidad:** el juez se puede apartar de la letra de la ley en procura de resolver un caso, cuando ello le permita lograr una solución más justa, y se evite así un resultado improcedente conforme a los valores y principios en juego.
- 8. Principio de Prohibición de Hacer Discriminaciones:** al empleador le está vedada la posibilidad de realizar discriminaciones arbitrarias fundadas en razones de género, estado familiar, raza, religión, ideas políticas y otras causales (aspecto físico, enfermedades y discapacidad, entre otras).
- 9. Principio de Gratuidad de los Procedimientos:** se le garantiza al trabajador el derecho de defensa a través de la gratuidad de los procedimientos, de modo que dicho derecho no resulte comprometido por el costo económico que podría significar para el dependiente, cuando dicho costo pueda ser una limitación para su ejercicio.

2.2.4. Características del Derecho Laboral

El derecho del trabajo posee características que contribuyen a robustecer su autonomía técnica, científica y jurídica.

- a) **El Trabajo es Personal e Infungible, Libre y por Cuenta Ajena:** lo relevante del derecho del trabajo es precisamente la labor humana, que resulta insustituible, y realizada individualmente en un marco de libertad pero por cuenta y orden del empleador.
- b) **La Relación Laboral Subordinada o en Relación de Dependencia:** el vínculo que existe entre un trabajador y su empleador es de subordinación, (por la superioridad del empleador), un plano técnico (por ser el empleador el dueño de la tecnología y los conocimientos para producir bienes y servicios), un plano organizativo (por el principio de autoridad que orienta las facultades de organizar y dirigir del empleador) y un marco jurídico (originado en el mandato legal que confirma el principio de autoridad del empleador, y en consecuencia, el de subordinación del trabajador).
- c) **La Autorregulación de los Convenios Colectivos:** una de las características del derecho del trabajo, es la posibilidad que las partes (trabajadores y empleadores) dicten sus propias normas a través de la negociación colectiva, generándose así un convenio colectivo de trabajo.
- d) **El Marco Protectorio al Trabajador:** la relación jurídica existente entre el empleador y el trabajador no guarda equilibrio, uno de ellos está en posición de inferioridad de condiciones respecto del otro. Por tanto, la legislación busca lograr un equilibrio a través de la protección especial que le brinda a la parte más débil; es decir, el trabajador.

- e) **Es un Derecho Transaccional:** tiene como objetivo resolver el conflicto socio-laboral que caracteriza un vínculo dinámico y cambiante, en donde los distintos factores en pugna se complementan con los cambios tecnológicos, los nuevos modelos de relaciones laborales, que imponen las nuevas organizaciones²⁷ .
- f) **El Derecho de Huelga:** consagra la potestad de los sindicatos con personería de promover medidas de fuerza, derecho de seguridad constitucional que legitima un daño, ya que la huelga implica por definición, el derecho colectivo de los trabajadores de abstenerse de cumplir con su prestación, con los consecuentes daños que ello implica en la organización y en la producción.

2.2.5. Definición de Estabilidad Laboral

Como hemos visto anteriormente, en toda la actividad laboral, los trabajadores han luchado incesantemente con el propósito de conservar el trabajo que les permitía subsistir, tanto a ellos como a su familia, y con ello lograron que en la legislación salvadoreña se plasmen disposiciones que protejan la propiedad en el empleo y de esa manera evitar encontrarse a merced del capricho de los patronos.

Durante muchos años, la lucha por la conservación del empleo por parte de los trabajadores, contribuyó en gran medida a preservar el régimen

²⁷ Deveali, Mario L., Lineamientos de Derecho del Trabajo, Edición 1948, Tipográfica Editora Argentina (TEA), Buenos Aires, 1953, pág.26.

dominante en que se encontraba el patrono, debido a que los trabajadores, por la necesidad de recibir un salario, que les permitiera contribuir a la subsistencia de sus familias; aceptaban el irrespeto a las condiciones mínimas de trabajo, situación que originó la pérdida de la libertad de negociación en sus relaciones laborales; ya que el patrono al observar esa necesidad, ofrecía la menor cantidad posible de prestaciones sociales y salarios por debajo del mínimo establecido legalmente.

Al final, ocurrió la gran conquista, que se encuentra consignada en los diferentes estatutos legales de otros países, y también de El Salvador, se consagraba “la estabilidad en el empleo”, indicando específicamente cuáles serían las causales para despedir a los trabajadores, de manera que, cualquier arbitrariedad patronal le otorgaba derecho al trabajador, a ejercer su acción.

Para el tratadista **Rodolfo A. Napoli**, la estabilidad en un sentido amplio, consiste en el derecho del trabajador a mantenerse en el empleo, mientras no medie alguna de las justas causas de rescisión contractual.

Además, agrega, que existen dos formas: la estabilidad propia o absoluta o perfecta y la estabilidad impropia o relativa o imperfecta; la primera, se caracteriza por facultar al trabajador a obtener la anulación del despido arbitrario, ordenado por el empleador y su reincorporación al empleo. La estabilidad impropia, no prohíbe el despido ni lo anula, sino que trata de impedir que se produzca, según lo establecido legalmente por convenciones colectivas, para tal fin.

Para el tratadista **Mario de la Cueva**, la estabilidad en el trabajo es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de las circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación que haga imposible su continuidad.

El anterior concepto aclara, por una parte, que la estabilidad es un principio creador de un derecho para el trabajador y nunca un deber para él; por ello la estabilidad en el trabajo apareció, en el derecho laboral, como una de las manifestaciones más cristalinas de la justicia social.

Para **Mario Deveali**, la estabilidad en el sentido propio, consiste en el derecho del empleado de conservar el puesto durante toda la vida laboral; es decir, en caso de existir jubilación o pensiones por vejez o incapacidad, hasta cuando adquiriera el derecho a la jubilación o pensión, no pudiendo ser declarado cesante, antes de dicho momento, sino por alguna causa taxativamente determinada.

Vistos los planteamientos de los diferentes autores, podemos llegar a una definición, que nos ayudará a comprender e ilustrar la figura de la estabilidad, que definimos así: **“El derecho que todo trabajador posee de permanecer en su trabajo, en tanto no venza el plazo o período para el que fue contratado, o durante su vida laboral, si fuere contratado por tiempo indefinido, pudiendo sólo ser despedido, mediante juicio previo, en virtud de una causa determinada previamente por la ley, que ocasione la terminación del contrato, sin responsabilidad para el patrono”**.

Doctrinariamente existe una clasificación de la estabilidad laboral, la que incluye tanto la estabilidad relativa como la absoluta, que se explica como sigue:

a) Estabilidad Relativa.

Cuando al patrono, se le adjudique el derecho de dar por terminada la relación de trabajo, abonando una indemnización; es decir, cuando la manifestación unilateral del patrono pueda poner término al trato, pagando una indemnización fijada legalmente.

Se dice que es relativa, porque aunque el trabajador ha adquirido el derecho de estabilidad en el empleo, este derecho está supeditado a la voluntad del patrono, pero no en una voluntad sin límites, ya que si se quiere ejercitar tiene que cumplir la ley y ésta le impone una indemnización, que viene a justificar la pérdida, por parte del trabajador, de ese derecho de estabilidad.

b) Estabilidad Absoluta.

La estabilidad absoluta, es el derecho del trabajador para conservar su puesto mientras el patrono carezca de causa justa para poder despedirlo. La voluntad del trabajador lo pone a cubierto de compromisos vitalicios con la actividad laboral.

CAPÍTULO III. - MARCO NORMATIVO JURÍDICO

3.1. Marco Normativo

El marco normativo se define como el conjunto general de normas que establecen la forma en que deben desarrollarse las acciones para alcanzar los objetivos propuestos.

En el caso concreto de estudio, relacionado con el Derecho del Trabajo y específicamente con el tema de la “Estabilidad Laboral” que se deriva del mismo, se concluye que es un término relativo y dependiente del sistema de contratación de los servidores públicos.

3.1.1. Los Servidores Públicos

Para definir qué es un Servidor Público, es importante señalar que, tal como lo expresan los catedráticos salvadoreños de Derecho Administrativo Ricardo Mena Guerra y Karla María Fratti de Vega²⁸, “El Estado desarrolla sus funciones públicas de beneficio colectivo por medio de individuos que forman parte de un sistema especial denominado régimen administrativo o régimen de la Administración Pública²⁹. Este sistema está formado por el personal laboral o trabajador del Estado que, dadas las funciones especiales³⁰ que desarrolla, se encuentra en un régimen laboral privativo, el

²⁸ En artículo publicado en la Revista de la Asociación Salvadoreña de Derecho y Desarrollo (ADESA), El Salvador, Julio 2011, Edición No.5, “*El Régimen de los Servidores Públicos: Un Recorrido Jurisprudencial: Especial alusión a la Estabilidad Laboral.*”

²⁹ Sentencias de Inconstitucionalidad Ref.32-2010 y Ref.63-2007 y 69-2007, mencionadas en el artículo de Mena Guerra y Fratti de Vega.

³⁰ Los servidores públicos realizan funciones tendentes a satisfacer un interés general, que es el de los administrados, quienes reciben el servicio público. Según Roberto Dromi, “el

cual obedece a características jurídicas propias con asidero en la Constitución de la República y en normas secundarias especiales”.

Las características jurídicas propias del servidor público, pueden enunciarse así:

- a) la continuidad del servicio,
- b) la regularidad del servicio,
- c) la uniformidad, es decir igualdad de trato en la prestación,
- d) la generalidad, es decir que el servicio puede ser exigido y usado por todos, sin discriminación,
- e) la obligatoriedad, y finalmente
- f) la calidad y eficiencia.

La jurisprudencia salvadoreña, considera que el término Servidores Públicos, es el género³¹, y los funcionarios públicos y los empleados públicos, son la especie.

Asimismo se afirma que los funcionarios, son aquellos servidores públicos que ocupan cargos de alta jerarquía en la Administración pública, evidenciándose en ellos, la capacidad de ejercer un derecho de mando, de iniciativa y de decisión. Los empleados públicos, por otra parte, no comparten esas características puesto que se ubican en posiciones

servicio público es un medio para un fin próximo o para un fin mediato (el bien común), que se traduce en actividades públicas, con forma de obra, función o prestación de interés público y con un régimen jurídico de derecho administrativo, común a todo el quehacer de la función administrativa”, pág. 621.

³¹ El doctor Orlando Baños Pacheco sostiene que: “podemos incluir bajo un común denominador de "Servidores Públicos", a todas aquellas personas naturales que, en una forma por lo general permanente, prestan sus servicios al Estado, a cambio de una remuneración o salario”

jerárquicas de menor grado³². En consecuencia, un elemento distintivo es que, el funcionario es considerado como un representante de la Administración pública y el empleado no tiene dicha función³³. Entonces concluimos que, el funcionario participa de la formación de la voluntad del Estado, en el ejercicio de sus facultades, mientras que el empleado únicamente participa como parte ejecutora.”³⁴

3.1.2. La Estabilidad Laboral de los Servidores Públicos en El Salvador

Explican los catedráticos Mena Guerra y Fratti de Vega, en su artículo, que “La jurisprudencia ha establecido que la estabilidad laboral comparte la naturaleza del derecho del cual se origina, que es el derecho al trabajo; en el sentido que ambos obedecen a razones de justicia, libertad e igualdad. Esto porque, tanto en el ámbito privado como en el servicio público, es posible que el empleador -patrono o Estado- pueda, mediante actos arbitrarios,

³² Esta distinción es constatable en variada jurisprudencia. v.g.: Amparo Ref. 243-98; Amparo Ref. 158-97; Inconstitucionalidad Ref.: 4-88/1-96; Amparo Ref. 229-98; Amparo Ref. 587-2000; Sentencia de Amparo Ref. 576-2004; mencionada por los catedráticos Mena Guerra y Fratti de Vega.

³³ Véase María Diez M., *Manual de Derecho Administrativo, t. II, Plus Ultra*, Buenos Aires, 1979, p. 78. Resulta interesante el contenido del Art. 39 del Código Penal, que preceptúa que “para efectos penales, se consideran: 1) Funcionarios públicos todas las personas que presten servicios, retribuidos o gratuitos, permanentes o transitorios, civiles o militares en la administración pública del Estado, del municipio o de cualquier institución oficial autónoma, que se hallen investidos de la potestad legal de considerar y decidir todo lo relativo a la organización y realización de los servicios públicos; 2) Autoridad pública, los funcionarios del Estado que por sí solos o por virtud de su función o cargo o como miembros de un tribunal, ejercen jurisdicción propia. 3) Empleados públicos y municipales, todos los servidores del Estado o de sus organismos descentralizados que carecen del poder de decisión y actúan por orden o delegación del funcionario o superior jerárquico; y, 4) Agente de autoridad, los Agentes de la Policía Nacional Civil.”

³⁴ Revista de la Asociación Salvadoreña Derecho y Desarrollo (ADESA), El Salvador, Julio 2011, Edición No.5, “El Régimen de los Servidores Públicos: Un Recorrido Jurisprudencial: especial alusión a la Estabilidad Laboral, artículo escrito por Ricardo Mena Guerra y Karla María Fratti de Vega.

lesionar el contenido del derecho, sea privando sin justa causa, limitando o sometiendo a condiciones irrazonables de ejercicio la puesta en práctica de la capacidad del trabajador para exteriorizar su energía física y psíquica.

De manera que, siempre que concurren las circunstancias señaladas supra, cualquier clase de acto ejecutado por el empleador en orden a privar, limitar o someter a condiciones irrazonables el ejercicio del derecho al trabajo, constituye una violación al núcleo o esencia de tal derecho...”³⁵

Siguen en esta misma línea los autores expresando que...”el análisis de los alcances de la estabilidad laboral de los servidores públicos debe realizarse a la luz del interés que en última instancia se busca tutelar: el interés general a que están encaminados los servicios que se prestan. Nuestra jurisprudencia ha señalado expresamente que respecto al régimen de los servidores públicos, 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...”³⁶. En esa línea, la citada jurisprudencia sostiene que 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

³⁵ Sentencia de Inconstitucionalidad 3-93, del 22 de octubre de 1999, citada por Mena Guerra y Fratti de Vega, en su artículo.

³⁶ Inconstitucionalidad 63-2007/69-2007, de las diez horas y cincuenta minutos del dieciséis de octubre de dos mil siete.

contrario, **en el ejercicio permanente, continuo y eficaz de la función administrativa como medio para la obtención del bien común...**”

Desde tal perspectiva, la estabilidad laboral se ve determinada por dos grandes líneas:

1. **La permanencia de las labores:** significa que los servidores públicos requieren **estabilidad** para el ejercicio **de funciones que por su naturaleza son permanentes.**

2. **Neutralizar las denominadas “políticas de despojo”.** Esto es, la protección que se le brinda al servidor público para que no se le obligue a participar en actividades partidarias, por temor a la destitución, cesación o despido.

En ese sentido, la estabilidad en el cargo se deriva de la exigencia de especialización en las funciones, que se adquiere a través de largos años de experiencia en el cargo.

Así, la jurisprudencia³⁷ ha sostenido también que el derecho a conservar el empleo requiere que concurren los factores siguientes:

- Que subsista el puesto de trabajo;
- Que el trabajador no pierda su capacidad física o mental para desempeñar el cargo;
- Que el cargo se desempeñe con eficiencia;

³⁷ Según Sentencia Definitiva de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Ref.160-R-2001, de fecha 9 de Marzo de 2006.

- Que no se cometa falta grave que la ley considere como causal de despido;
- Que subsista la institución para la cual se presta el servicio. Siendo coherentes con lo que establece nuestra Constitución, habría que agregar como otro factor determinante de la estabilidad en el cargo el hecho de que el puesto no sea de aquellos que requieran de confianza, ya sea personal o política”³⁸.

Es importante señalar que, la estabilidad laboral, es un término relativo, en el sentido que no implica la inamovilidad del servidor público, ya que por su naturaleza, la estabilidad laboral tiene un carácter relativo.

Es por ello, que el derecho a la estabilidad laboral surte plenamente sus efectos, frente a remociones o destituciones arbitrarias realizadas con transgresión de la Constitución y las leyes. Por el contrario, la estabilidad laboral se ve interrumpida o afectada cuando concurre algún motivo que dé lugar a la separación del cargo que desempeñe.

Finalmente, es pertinente diferenciar la estabilidad laboral de la estabilidad en el cargo. La **estabilidad laboral** implica, el derecho de conservar un trabajo o empleo, independientemente que el trabajador esté sujeto a la posibilidad de traslado de funciones o de un cargo a otro, mientras que la **estabilidad en el cargo** implica la permanencia en un

³⁸ Sentencia de Amparo Ref. No. 468-2005 de fecha 18 de Abril de 2007.

cargo, puesto o función específicos, sin que se le pueda trasladar sin causa justificada.

En El Salvador, la estabilidad laboral de los servidores públicos, siempre se ha visto violentada, aun cuando es un derecho protegido en la Constitución, específicamente en el artículo 219. En él se establece la Carrera Administrativa así: La ley regulará el servicio civil.... los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que los afecten; asimismo **“garantizará a los empleados públicos la estabilidad en el cargo”**.

Adiciona que, no estarán comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios o empleados públicos de confianza y en particular 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 de dichos funcionarios.

Este Artículo mantiene su redacción desde la Constitución de 1950, por lo que se puede afirmar que dentro de la ley primaria, desde esa época, siempre se ha regulado la Estabilidad Laboral.

Así también, la Ley de Servicio Civil, regula quiénes están comprendidos dentro de la carrera administrativa, a quiénes protege dicha ley. También regula quiénes se encuentran excluidos de este régimen, según los artículos 2 y 4 de dicha ley.

Uno de los factores que más afecta a los trabajadores es la inestabilidad laboral; a consecuencia de ello, se realizó una gran cantidad de

suspensiones de labores en el período comprendido de 1982 a 1994; en esos años, existieron aproximadamente 700 despidos de empleados públicos y municipales, quienes por desconocer la ley, no acudieron a las instancias respectivas para interponer las demandas pertinentes por destituciones o despidos sin justa causa.

En la coyuntura antes mencionada, se originaron una serie de acontecimientos que produjeron cambios en la historia de nuestro país debido a las transformaciones políticas, sociales y económicas.

En el período del presidente José Napoleón Duarte, se implementaron una serie de cambios en las esferas políticas y económicas; por ejemplo, los famosos paquetazos económicos, con los cuales, tanto los empleados públicos como privados, se mostraron inconformes, demostrándolo por medio de movilizaciones organizadas para realizar actos de protesta y como consecuencia de esa actuación, se originaron muchos despidos.

Los derechos de los servidores públicos del Estado de El Salvador son reconocidos en la Constitución de la República y consagrados a favor de los trabajadores, estos derechos se establecen como irrenunciables y no excluyen otros que se deriven de los principios de justicia social, según el artículo 52 de la Constitución de la República.

En la actualidad, si la plaza de los servidores públicos está contemplada en la Ley de Salarios, en su mayoría, son regulados por la Ley de Servicio Civil, salvo las excepciones expresados en el Art. 4 de esa misma ley; a las personas contratadas para prestar servicios

profesionales o técnicos,³⁹ se les aplica lo dispuesto en el Art. 83 de las Disposiciones Generales del Presupuesto y para dirimir conflictos entre los funcionarios y empleados públicos que no están protegidos por la Ley de Servicio Civil, se aplica lo establecido en la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa; finalmente, los empleados por jornal, se rigen por el Código de Trabajo.

Para los servidores públicos que se encuentran nombrados bajo la Ley de Salarios, su estabilidad en el cargo está regulada en el Artículo 29 de la Ley de Servicio Civil, que dice: “Los funcionarios y empleados comprendidos en la carrera administrativa y protegidos por esta ley gozarán de los derechos siguientes: a) De permanencia en el cargo o en el empleo. En consecuencia, no podrán ser destituidos, despedidos, suspendidos, permutados, trasladados o rebajados de categoría sino en los casos y con los requisitos que establezca esta ley”.....

Por lo anterior, se puede afirmar que la Estabilidad Laboral está regulada por una ley, la cual es violentada, cuando se despide a un empleado o servidor público sin justa causa.

Los derechos laborales, como parte integral de los derechos humanos en el ámbito social, son reconocidos en una de las fuentes del Derecho Laboral, que es indiscutiblemente la Constitución de la República.

³⁹ Véase el Decreto Legislativo No. 10 del 20 de Mayo de 2009, por medio del cual se protegía con estabilidad laboral solamente a los trabajadores que habían sido contratados hasta el 31 de Enero de 2009 y dejaba al resto fuera de su protección.

Por tanto, cuando se analiza el Derecho Laboral y todas las normas nacionales que lo sustentan, y específicamente el principio de la estabilidad laboral, se debe interpretar conforme a lo prescrito en la Constitución.

Si se parte del hecho que la Estabilidad Laboral, es un principio, se está considerando que, son discernimientos jurídicos, aceptados universalmente, en algunos supuestos positivizados de manera expresa o implícita, o bien reconocidos por la jurisprudencia; y que tienden a establecer bases justas y equitativas para las soluciones jurídicas frente a la insuficiencia de las normas escritas

Etimológicamente principio deriva del latín “**principium**”: comienzo, primera parte, parte principal, a su vez derivado de “**prim**”: primero, en primer lugar y “cap(i)”: tomar, coger, agarrar, por lo que literalmente principium es: “lo que se toma en primer lugar”.

Si planteamos que un principio es, una regla que se cumple con el fin de lograr cierto propósito; en el caso de la normativa jurídica, los principios están concebidos para organizar la vida en sociedad, para limitar la libertad de los individuos.

Los principios del derecho pueden definirse como: Las líneas directrices que informan algunas normas e inspiran directa o indirectamente una serie de soluciones, por lo que pueden servir para promover y encauzar la aprobación de nuevas normas, orientar la interpretación de las existentes y resolver los casos no previstos⁴⁰

⁴⁰ Alonso García, Manuel, Derecho del Trabajo, Tomo I, Barcelona, España, 1960, pág.247

Los principios tienen tres funciones fundamentales:

- 1) Actúan como **fuerza supletoria**. Se aplican cuando la ley deja vacíos o lagunas, no existe jurisprudencia, uso o costumbre aplicable, entonces, se aplican suplementariamente.
- 2) Como **fuerza interpretativa**, sirven también para interpretar la normativa vigente, cuando ésta es confusa o existan diversas posibles interpretaciones.
- 3) Tienen una **función informadora o inspiradora**⁴¹, al pretender que éstos se expresen en la constitucionalización de normas laborales y garantías sociales.

El Principio de Continuidad de la Relación Laboral o Principio de Estabilidad Laboral, busca proteger a la persona trabajadora a partir de la estabilidad en las relaciones laborales. Chinchilla señala que ante: "...la necesidad y la conveniencia que tienen las relaciones laborales para las dos partes que la crean, para el progreso y el desarrollo de la productividad y la economía y para la sociedad en sí misma, el Derecho del Trabajo tiende a mantener y a tutelar la estabilidad de los vínculos, mediante la aplicación del principio de continuidad"⁴².

⁴¹ GMIES-IDHUCA, Manual de Derechos Laborales de Costa Rica, Centro de Derechos Laborales, El Salvador, 2008, pág. 10.

⁴² Chinchilla Roldan, José Fabio, Instituciones del derecho laboral costarricense, Editorial ITAE, San José, Costa Rica, 2003, pág. 126.

3.1.3. Las Fuentes del Derecho Laboral

En sentido amplio, **fuerza** es la causa o la raíz de un fenómeno, de donde le viene su sentido y naturaleza; desde el punto de vista jurídico, es desde donde se origina el derecho.

Las fuentes del derecho en general y del derecho laboral en particular, presentan varias clasificaciones, pero se puede hacer una división en tres grandes grupos⁴³:

1. fuentes que surgen de la voluntad del Estado,
2. fuentes que nacen de los interesados, y
3. fuentes que resultan del ambiente.

1. Las fuentes que resultan de la voluntad del Estado

Son aquellas que el Estado salvadoreño en su carácter de soberano, crea o se adhiere. En este sentido, estas fuentes se dividen en dos tipos: fuentes internas y fuentes internacionales.

a) Las fuentes de carácter interno o nacional

Las comprenden la Constitución de la República, la ley, los reglamentos, las directrices que emanan del gobierno y la jurisprudencia laboral y constitucional.

Así, la Constitución de la República de El Salvador tutela en su Título II, Capítulo II, Sección Segunda, los derechos laborales y las relaciones

⁴³ Chinchilla Roldan, José Fabio, Instituciones del derecho laboral costarricense, Editorial ITAE, San José, Costa Rica, 2003, pág. 41.

laborales en el país. En el Artículo 37, se establece que: “El trabajo es una función social, goza de la protección del Estado, y no se considera artículo de comercio”. Por su parte, la ley ordinaria laboral, en especial el Código de Trabajo, es fuente primaria de regulación de derecho, así lo establece la misma Constitución en el artículo 38, ya citado.

b) Fuentes de orden internacional

Se originan por la facultad que tiene el Estado de suscribir y ratificar los instrumentos internacionales (tratados, convenios, pactos, resoluciones, recomendaciones, etc.) de organismos y entidades internacionales (Naciones Unidas, Organización de los Estados Americanos, Organización Internacional del Trabajo, etc.). Estos instrumentos producen derecho laboral. Para el caso salvadoreño, una vez ratificados, constituyen ley de la República; en caso de contradicción con otra legislación interna, prevalece el tratado (Art. 144 Cn.).

La Sala de lo Civil ha establecido que el derecho laboral debe interpretarse conforme a la Constitución y a la normativa internacional:

Tratándose de los derechos sociales, como el de familia y del trabajo, la Sala de lo Constitucional, considera que el juzgador debe procurar por una interpretación finalista de las normas, en armonía con los principios generales del derecho, en la forma que mejor garanticen la eficacia de los derechos establecidos en la Constitución de la República y en los Tratados y convenciones internacionales ratificados por el Estado⁴⁴

⁴⁴ Sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, Ref. No. 480 Ca. 1º. Lab., del 29 de octubre de 2002. Recurso de Casación

2. Fuentes que nacen de las personas interesadas

Son aquellas que surgen de la voluntad de los sujetos de la relación laboral (persona empleadora, persona trabajadora y sindicatos), en el contexto de la relación laboral.

Los contratos individuales y colectivos son acuerdos de voluntades entre los sujetos de la relación laboral, de allí que emergen derechos y obligaciones recíprocas. En ese sentido son contratos de autorregulación.

3. Fuentes que emanan del Ambiente o de la Costumbre

Dadas por el reconocimiento de actos o conductas que la sociedad reconoce como convenientes dentro del ámbito en que se desarrolla el trabajo y las relaciones laborales y como tales, han sido reconocidas a su vez como fuente de derecho por la misma legislación.

La equidad, que es la justicia recaída al caso en concreto⁴⁵, es reconocida en la doctrina como fuente supletoria de aplicación de derecho, o sea, se aplicará cuando otras fuentes de derecho sean omisas para el caso en concreto.

De esta manera lo presenta el jurista mexicano De la Cueva: “El juez debe procurar que sus fallos sean equitativos, lo que significa que la equidad es un procedimiento en la interpretación del derecho; pero servirá también para

⁴⁵ Chinchilla Roldan, José Fabio, Instituciones del Derecho Laboral Costarricense, Editorial ITAE, San José Costa Rica, 2003, pág. 50.

llenar las lagunas de otras fuentes al adaptar la justicia a las circunstancias del caso singular”⁴⁶

3.2. Derecho Laboral Internacional

Los derechos laborales son los primeros en disfrutar de un reconocimiento internacional, con la promulgación de los distintos convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y desde su propia constitución en 1919.

El Derecho Internacional es el que surge a partir de los tratados entre países, o de los documentos e instrumentos surgidos de los organismos internacionales, como sucede con los de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otras entidades.

Lo anterior permite que se generen vínculos entre el derecho interno y el internacional, por ejemplo, cuando se pretende aplicar el derecho interno en situaciones especiales fuera del territorio nacional, o en el caso de tratados internacionales, que buscan integrar al derecho nacional de cada país en condiciones de imperatividad y no como normas declarativas.

Existen dos teorías en la aplicación de los tratados internacionales: **La Teoría Dualista y la Teoría Monista**. La primera sostiene que un tratado puede ser fuente del derecho internacional y del derecho nacional. Para que sea fuente del derecho internacional basta con que el país suscriba y ratifique el tratado. Pero para que el tratado sea

⁴⁶ Chinchilla Roldán, José Fabio, Ob.Cit, pág. 51

aplicable en el derecho interno requiere de una ley aprobada por la Asamblea Legislativa. La teoría Monista, sostiene que los tratados suscritos y ratificados por el país automáticamente forman parte del derecho interno.

Entre los instrumentos creados a nivel Internacional, para la defensa de los derechos laborales, tenemos:

1) **La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.**

En su art. XIV, expresa: "Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las **oportunidades existentes de empleo**. Toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza, le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia". El art. XXXVII dispone: "Toda persona tiene el deber de trabajar, dentro de su capacidad y posibilidades, a fin de obtener los recursos para su subsistencia o en beneficio de la comunidad".

2) **La Declaración Universal de Derechos Humanos,**

En el Art. 23.1, expresa: " Toda persona tiene **derecho al trabajo**, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

Art. 23. 2. "Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual."

Art. 23.3. "Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social".

El Art. 24 determina: "Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas".

3) **El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,**

En el Art. 6.1, dispone: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho".

El Art. 7 establece: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

- a) una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:
 - i) un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe

- asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con un salario igual por trabajo igual;
- ii) condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;
- b) la seguridad y la higiene en el trabajo;
- c) igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;
- d) el descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos".

El Art. 10.2 en lo pertinente, dispone: " Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social". Y el párrafo 3º del mismo artículo establece: "...Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y su salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil".

El Art. 12 garantiza a toda persona el disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y entre las medidas que los Estados partes deberán adoptar a fin de asegurar la plena efectividad de ese derecho, se encuentra: "el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente" (Art.12. 2, literal b).

4) **La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial,**

En el Art. 5 dispone, "...los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y/u origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: ...e) los derechos económicos, sociales y culturales, en particular: i) el derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, a igual salario trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria...".

5) **La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,**

En el Art. 11.1 determina:" Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:

- a) El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;

- b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo;
- c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico;
- d) El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo;
- e) ... el derecho a las vacaciones pagadas;
- f) El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción”.

11.2. “A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

- a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil;

- b) Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales;...

- d) Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella".

6) **La Convención sobre los Derechos del Niño,**

En el Art. 32 expresa: "1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. 2. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo.

Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular: a) fijarán una edad o edades mínimas para trabajar; b) dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo; c) estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo".

3.3. Legislación Nacional

3.3.1. El Régimen Constitucional.

La orientación filosófica de la Constitución es clara, por lo que se analizarán los Arts. 49 inciso 1º, 1 inciso 3º, y 1 72 en lo relativo a la autonomía de la jurisdicción laboral, a la obligación estatal de asegurar el goce de la justicia social, y a la composición y organización de la Corte Suprema de Justicia; en perspectiva sistemática con los Arts. 37 y 52 Cn.

Los Arts. 37 y 52 Cn., contienen principios que son de utilidad para la interpretación de toda la Sección Segunda, del Capítulo II del Título II de la Constitución, relativa al Trabajo y Seguridad Social.

En relación al Art. 37 de la Constitución, la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional afirma que el trabajo, en su acepción más común, es una actividad que consiste en la aplicación de facultades humanas para la producción de medios y condiciones de vida, y analiza dicho tribunal que: «Al decir el constituyente que el trabajo es una función social, apunta al hecho de que no se trata de una actividad egoísta, encaminada exclusivamente al lucro o beneficio particular, sino que, al tiempo que proporciona medios de subsistencia al individuo, contribuye al bienestar general. De ello se desprende que el Estado no puede desentenderse de las relaciones de trabajo, pero esta intervención deberá armonizarse con la libertad de trabajo y de contratación, el derecho a la educación, la protección del medio ambiente, etc.»⁴⁷

⁴⁷ Sentencia Definitiva de Inconstitucionalidad, Ref. 26-2006, Citada anteriormente.

Para la Sala, lo que interesa destacar de esta disposición es que, de acuerdo con el constituyente, el trabajo tiene como finalidad principal la de asegurar a la persona que lo ejecuta, así como a su familia, las condiciones económicas para llevar una existencia digna. Esta forma de entender el trabajo es corolario lógico de la concepción –ya expuesta– que del Estado tiene la Constitución: un instrumento al servicio de la persona humana.

Significa, además, que un trabajo que no proporcione al individuo una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades básicas es contrario al ideario constitucional; a lo que agregamos, que también es contrario a ese ideario, el despojo arbitrario de un trabajo que proporciona al individuo el medio económico para satisfacer sus necesidades básicas.

Por su parte, el Art. 52 Cn. dispone: «Los derechos consagrados a favor de los trabajadores son irrenunciables. --- La enumeración de los derechos y beneficios a que este capítulo se refiere, no excluye otros que se deriven de los principios de justicia social». Si se ha dicho que el trabajo es una función social, pues beneficia a toda la sociedad, no puede dejarse al arbitrio del trabajador el cumplimiento de los mandatos constitucionales relativos al derecho laboral –v. gr., la indemnización por despido injustificado (Art. 38,ord.11°Cn.).

La irrenunciabilidad de las normas constitucionales laborales cobra mayor sentido al constatar que el trabajador se encuentra de hecho en una posición de desventaja, respecto al empleador, cuando pacta las condiciones de trabajo. Ahora bien, si la dignidad humana se erige como el valor supremo del ordenamiento jurídico (Preámbulo y Art. 1 Cn.) y si el trabajo tiene como objetivo el de asegurar una existencia digna al trabajador y a su familia (Art.

37 inc. 2° Cn.), no es de extrañar que el constituyente haya recogido la figura de la autonomía de la jurisdicción laboral (Art. 49 inc. 1°), pues ésta, es la medida de protección del trabajador que el constituyente ha considerado sea la más efectiva para el conocimiento de los conflictos laborales, con la cual se busca tutelar de la mejor manera el medio de subsistencia de los trabajadores, que le permite obtener la cuantía pecuniaria que satisface sus necesidades elementales (alimento, vivienda, vestido, salud, educación, etc.), y por lo mismo dignificar su existencia y la de su familia.

La autonomía de la jurisdicción de trabajo, tiene la característica de ser una garantía constitucional para que los asuntos de trabajo que se sometan a tutela del sistema de justicia, tengan el trato conveniente al asunto que se discute a través de un esquema procesal privativo. Asimismo, es una garantía que los procedimientos en materia laboral serán regulados de tal forma que permitan la rápida solución de los conflictos (Art. 49 inc. 1°).

Es decir que, el constituyente establece que el mecanismo idóneo para atender los asuntos de trabajo, es bajo la tutela especial de la jurisdicción de trabajo, de tal suerte que el proceso jurisdiccional laboral debe responder en todas sus instancias y en todos sus grados (corte de casación para el caso) al conocimiento especial de trabajo. En palabras claras, lo que la Constitución establece es, la creación de juzgados y tribunales especializados, así como jueces y magistrados especializados, todos predeterminados por la ley, con jurisdicción y competencia específica en el ámbito de actuación laboral; entendiéndose que abarca la jerarquía de competencia de menor a mayor rango: Juzgados, Cámaras, Sala de lo Civil y Corte Plena, en su caso.

La jurisdicción laboral es parte del llamado orden social de la jurisdicción, y representa una serie de conocimientos especiales que deben tener los tribunales y juzgadores para solucionar los asuntos de trabajo. Por tanto, la jurisdicción laboral, su organización y competencia deben descansar en ese conocimiento especial, que parte de la base de la justicia social (Art. 1 inc. 3).

En consecuencia, es obligación del Estado proteger al trabajador de cualquier arbitrariedad que menoscabe sus derechos irrenunciables, y que implique poner en riesgo el trabajo (tutela judicial efectiva), fuente que permite la dignificación del trabajador. De esta manera, el trabajador es subsumido por el principio de primacía de la persona humana, y obliga al Estado a efectivizar sus mecanismos de tutela, a fin de asegurarle el goce de la justicia social, es decir, su derecho a satisfacer sus necesidades materiales, morales y culturales básicas.

La Constitución de la República, que es la Ley primaria de El Salvador, establece los principios generales y fundamentales para la protección de los derechos y garantías de la sociedad salvadoreña.

En razón de la protección de estos derechos, está integrada por un ordenamiento jurídico, que proporciona los esquemas generales de acción.

En el caso específico de los servidores públicos, existe una mención general para que una ley secundaria desarrolle lo pertinente, así la Constitución establece en su Título II, Capítulo Uno, Sección Primera, de los Derechos Individuales, Artículo 2, que el derecho al trabajo, es un derecho individual de todo ser humano y uno de los fines del estado es garantizarlo.

Así también, en el artículo 37 Cn. reconoce el trabajo como función social, porque los trabajadores, disponen de su fuerza de trabajo para beneficio personal y como una fuerza social que persigue el bienestar de la sociedad.

Además, en el Título Séptimo, Capítulo Uno, Régimen Administrativo Servicio Civil, Artículos del 218 al 222, establecen las disposiciones de seguridad para los funcionarios y empleados públicos al servicio del Estado, siendo extensivas a los funcionarios y empleados municipales, y claramente se especifica lo relativo a la garantía de la estabilidad en el cargo.

De igual forma, el Código de Trabajo en su Artículo 1 establece que su función es regular y tutelar los derechos y deberes de los sujetos de la relación laboral.

Las normas comunes no laborales podrán usarse supletoriamente, cuando las normas laborales tengan vacíos o guarden silencio sobre algún tema en particular.

Dentro de esta categoría de fuentes que surgen de la voluntad del Estado, también se debe tomar en cuenta la jurisprudencia emanada de los tribunales laborales, de la Sala de lo Civil, de la Sala de lo Contencioso Administrativo y de la Sala de lo Constitucional. Esta jurisprudencia constituye el conjunto de criterios reiterados emanados por las Salas, sobre un problema jurídico y que reflejan en la pluralidad de las sentencias las concordancias de los tribunales y de la doctrina que contienen. Aunque la jurisprudencia en general, no es fuente obligatoria

de derecho, sí sirve como criterio orientador, integrador y de interpretación de la normativa positiva; excepto en el caso de la Doctrina Legal⁴⁸, que sí son de obligatorio cumplimiento.

3.3.2. Legislación Secundaria.

«Para Trueba Urbina el “Derecho del Trabajo, es el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana”. Según De la Cueva, “el nuevo derecho es la norma que se propone realizar la justicia social en el equilibrio de las relaciones entre el trabajo y el capital”»⁴⁹.

En ésta encontramos una diversidad de leyes, entre las cuales están las siguientes:

b.1) El Código de Trabajo.

El Código de Trabajo incluye a la mayoría de trabajadores y establece su objeto en el Artículo 1, que es armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores, estableciendo sus derechos y obligaciones, fundándose en el principio del mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores.

⁴⁸ En materia procesal civil y mercantil tendrán que ser tres sentencias sucesivas y uniformes y en materia laboral tendrán que ser cinco sentencias sucesivas y uniformes y en ambos casos no tienen que ser interrumpidas por otra en contrario y además ser declaradas como doctrina legal; tal como se establece en el Art. 588 del C.T. y el Art.522 de CPCM.

⁴⁹ De Buen L., Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo Primero, Conceptos Generales. 4ª edición. Editorial Porrúa, México. 1981. Pág. 127.

Además, en el Artículo 2, inciso segundo, establece la excepción para la aplicación de este Código, expresando que, no se aplica cuando la relación que une al Estado, municipios e instituciones oficiales autónomas con sus servidores, fuere de carácter público y tuviere su origen en un acto administrativo, como el nombramiento que aparezca determinado en la Ley de Salarios con cargo al Fondo General y Fondos Especiales de dichas instituciones o en los presupuestos municipales; o que la relación emane de un contrato para la prestación de servicios profesionales o técnicos.

b.2) El Código Municipal.

El Código Municipal desarrolla los principios que se plasman en la Constitución, referente a los Municipios, su funcionamiento, ejercicio y organización, para satisfacer las necesidades municipales. Un municipio tiene su propio ordenamiento jurídico de orden primario que es la Constitución.

Este Código, en su Artículo 3, numeral 4), expresa: que la autonomía del municipio se extiende al nombramiento y remoción de los funcionarios y empleados de sus dependencias, de conformidad al Título VII del referido cuerpo normativo. Dicho artículo proporciona la base general que posee la administración Municipal para implementar su propio régimen laboral.

b.3) La Ley de la Carrera Administrativa Municipal

En ella se regulan los requisitos y condiciones que se deben cumplir para ingresar a la administración pública municipal, para lograr la implementación de la carrera administrativa municipal y que además se garanticen los

derechos de los trabajadores municipales en cuanto a la estabilidad en el cargo.

El Art.62 de esta Ley, expresa las causales de despido para funcionarios o empleados municipales, mencionando entre ellas, el incumplimiento de las obligaciones (Art.60 LCAM) o que incurran en las prohibiciones (Art.61 LCAM) de este cuerpo normativo.

El Art.67 menciona las autoridades facultadas para realizar los despidos, según las causales establecidas en el Art.68, previo fallo del juez competente en la materia.

El incumplimiento del debido proceso, permite la aplicación del Art. 75 de la citada Ley, que menciona el procedimiento de nulidad del despido, ordenando la restitución del empleado en su cargo o la posibilidad que se le coloque en otro cargo de igual nivel y categoría y que se le cancelen los salarios que el empleado dejó de percibir, reconociendo que el empleado tiene acción ejecutiva, para exigir lo adeudado.

b.4) Ley de Servicio Civil.

La Ley de Servicio Civil tiene como finalidad garantizar la protección de los empleados públicos, en la permanencia de sus cargos, su aplicación está destinada a los empleados y funcionarios de la administración pública, con algunas excepciones, por ejemplo, los servidores de las municipalidades y de las instituciones oficiales autónomas.

En el Art. 29, se establecen los derechos, deberes y prohibiciones. Los derechos de los funcionarios y empleados son la permanencia en el cargo o empleo. En consecuencia, no podrán ser destituidos, despedidos, suspendidos o trasladados o rebajados de categoría sino con los requisitos que establece la ley.

El Art. 41 establece que los funcionarios y empleados que no cumplan debidamente con sus obligaciones (Art.31, literal g) estarán sujetos a sanciones, entre ellas el despido o destitución del cargo o empleo.

En el Capítulo VIII, Art. 52 se establece que los funcionarios públicos o municipales sólo podrán ser despedidos o destituidos de sus cargos o empleos por las causales establecidas en el Art.53.

El Art. 55 establece el procedimiento en caso de despido o destitución, proporcionando al funcionario la posibilidad del debido proceso.

El Art. 61 expresa que si las destituciones de funcionarios o empleados se efectúan sin causa alguna (despido de hecho) o por causa no establecida en la ley, la acción será declarada nula por el Tribunal del Servicio Civil y el funcionario puede ser restituido en su cargo o empleo o se le coloca en otro de igual categoría y clase.

b.5) Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa.

Se aplica en aquellos casos que los servidores públicos, por su condición de “funcionarios” o porque detentan un cargo denominado “de confianza”, se

encuentran exceptuados de la protección que ofrece la Ley de Servicio Civil; en consecuencia, en estado de vulnerabilidad e indefensión, generando situaciones de confusión que daban vida a numerosas demandas de Amparo Constitucional.

Esta ley tiene como objeto primordial, regular el procedimiento que debe realizarse para la destitución o despido de los servidores públicos, asegurando que se cumpla la garantía de audiencia y el debido proceso, puesto que proclama que nadie puede ser privado de su cargo sino por causa legal o sin haber sido vencido en juicio.

b.6) Legislación Aplicable a las Instituciones Oficiales Autónomas

En el caso de las Instituciones Oficiales Autónomas, cuentan con sus Leyes Orgánicas, sus Decretos de creación, sus Reglamentos Internos, entre otros, que son propios del accionar de cada una de ellas.

Estos cuerpos legales deben ser congruentes con la legislación secundaria, en ellos se describen las diversas formas de contratación de servidores públicos, así como los derechos y obligaciones laborales de los mismos. El art. 2 de la Ley de Servicio Civil, en su inciso segundo expresa, que por la naturaleza de sus funciones, las Instituciones Oficiales autónomas se regirán por leyes especiales sobre la materia que se dictarán al efecto.

3.4. Análisis sobre la aplicación del Derecho Nacional e Internacional

Corresponde ahora analizar algunas de las sentencias emitidas por la Sala de lo Constitucional, la Sala de lo Civil y la Sala de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia. En esencia se retomaron los

principales criterios que cada una de estas salas, según sea el caso, ha tomado en consideración respecto al derecho a la estabilidad laboral; concluyendo que en torno a este derecho, las Salas han unificado criterios.

Las sentencias de la Sala de lo Constitucional son de obligatorio cumplimiento por contar con la facultad erga homines, por lo que se cita la Sentencia Referencia número 1036-2007⁵⁰, que en sus considerandos manifiesta: “Se ha sostenido en abundante jurisprudencia, que la estabilidad laboral implica el derecho de conservar un trabajo o empleo y que dicha estabilidad es inevitablemente relativa, pues el empleado no tiene derecho a una completa inamovilidad, quedándole únicamente la plena facultad de conservar su cargo sin limitación de tiempo, siempre que concurren factores como los siguientes: que subsista el puesto de trabajo, que el empleado no pierda su capacidad física o mental para desempeñar el cargo, que las funciones asignadas se ejerzan con eficiencia, que no se cometa falta grave que la ley considere como causal de despido, que subsista la institución para la cual se presta el servicio y que, además, el puesto no sea de aquellos que requieran de confianza, ya sea personal o política”.

Este tribunal ha establecido sistemáticamente en su jurisprudencia que un empleado público es titular de la estabilidad laboral, siempre y cuando su vínculo con el Estado sea de carácter público, ejerza funciones ordinarias dentro de la institución para la que presta el servicio, se encuentre en una posición de supra subordinación y reciba un salario por sus servicios.

⁵⁰ Sentencia de la Sala de lo Constitucional, emitida a las once horas con tres minutos del día 5 de marzo de 2010.

En tal supuesto, previo a una posible destitución, debe garantizársele todas las oportunidades de defensa a través de un proceso o procedimiento, de conformidad con la normativa que le sea aplicable; sin embargo, ha excluido del derecho a la estabilidad laboral a aquellos empleados contratados como personal de confianza, atribuyéndole esta calidad a los que prestan un servicio personal y directo al titular de la institución, como las secretarías personales y conductores de vehículos, así como los ayudantes ejecutivos y administrativos que le responden directamente.

En este sentido, los servidores públicos pueden clasificarse en relación a la titularidad del derecho a la estabilidad laboral, en:

- a) Empleados y funcionarios públicos comprendidos en la carrera administrativa y por lo tanto protegidos por la Ley de Servicio Civil con estabilidad laboral;
- b) Empleados y funcionarios públicos excluidos de la carrera administrativa pero con posibilidad de recurrir a leyes especiales como la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa, con estabilidad relativa;
- c) Empleados públicos que no gozan de estabilidad laboral por ejercer cargos de confianza, ya sea personal o política; y
- d) Funcionarios públicos que no gozan de estabilidad laboral por ejercer cargos políticos. Todo esto en base al Artículo 219 inciso 3 de la Cn.
- e) Empleados públicos contratados por planilla de jornal, con funciones generalmente de tipo operativo, considerados como empleados de

tercer grado, por las funciones que desarrollan, las cuales no requieren un alto nivel de conocimiento, sino que sobretodo experiencia práctica en tareas cotidianas, quienes no gozan de estabilidad laboral.

En este último caso, es importante tener claro que el derecho a la estabilidad laboral y al debido proceso, debe ser aplicable a todos los trabajadores, aún a estos servidores públicos de tercer grado; es decir, quienes desarrollan labores meramente operativas, en el sector público y se encuentran en situación de desventaja por la normativa que les protege, ya que el Código de Trabajo, en caso de despido considera únicamente la indemnización, no la restitución del cargo o empleo.

CAPITULO IV. - RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

4.1. Análisis de los Resultados de la Investigación de Campo

En la investigación de campo, cuyo propósito era conocer la aplicación del principio de estabilidad laboral a los servidores públicos no comprendidos en la carrera administrativa, se tomó como universo de estudio a empleados públicos, procuradores y abogados litigantes en materia laboral, civil o mercantil; dividiéndose la muestra en dos segmentos, al primero se les suministró encuestas y se recogió la información en cuestionarios, y al segundo se les entrevistó y se recopiló la información por medio de Cédulas de Entrevista.

En consecuencia, se presentan dos tipos de resultados y las gráficas de los mismos, según detalle:

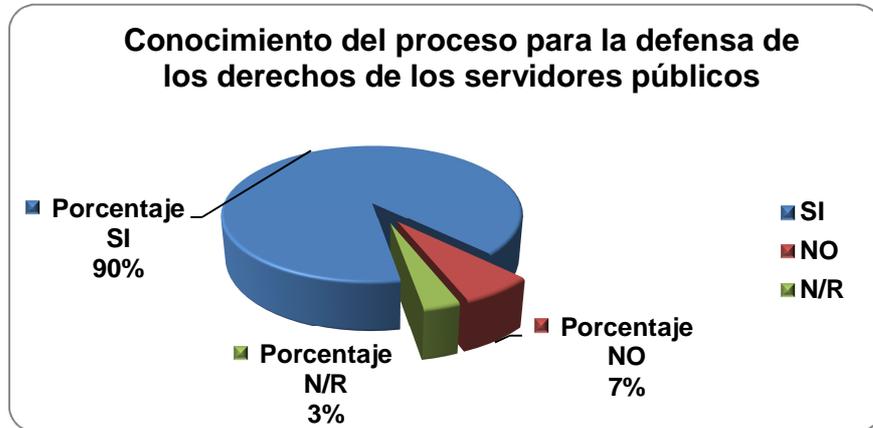
1) Resultados de la investigación de campo practicada a servidores públicos, por medio de encuestas.

Pregunta No.1:

En caso de despido, ¿Conoce el proceso a seguir para la defensa de sus derechos?

Respuesta	Valor	Porcentaje
SI	27	90%
NO	2	7%
N/R	1	3%
TOTAL	30	100%

Gráfico 1:



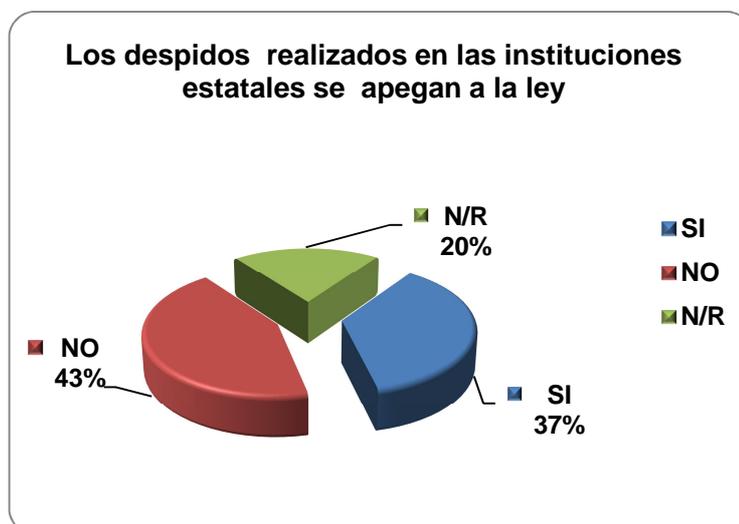
De las personas encuestadas, el 90% manifestó conocer el proceso a seguir en caso de despido, lo anterior debido a que en sus lugares de trabajo normalmente son capacitados sobre la legislación aplicable en la institución en la que laboran; adicionalmente, la mayoría son profesionales del derecho; el 7% expresó no conocer el proceso a seguir en caso de ser despedidos, la explicación es que son empleados que se encuentran contratados de forma no permanente, como es el caso de algunos auxiliares jurídicos, técnicos, quienes, están contratados por períodos de un año o menos, y no gozan de estabilidad laboral; el 3% no respondió por falta de conocimiento o interés sobre el tema.

Pregunta No.2:

¿Considera usted que los despidos en las instituciones estatales se realizan apegados a la ley?

Respuesta	Valor	Porcentaje
SI	11	37%
NO	13	43%
N/R	6	20%
TOTAL	30	100%

Gráfico 2.



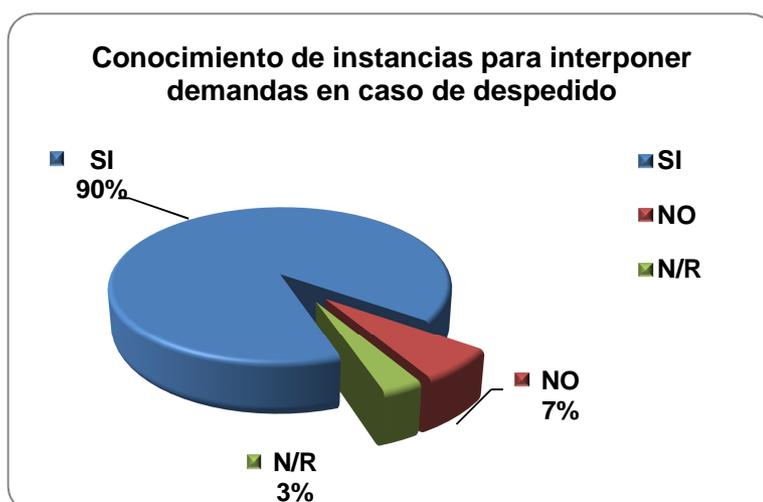
Se aprecia que el 43% explicó que los despidos no se realizan apegados a la ley, debido a que en algunos casos, existen despidos injustificados y las autoridades no respetan el procedimiento legal vigente, evidenciándose arbitrariedad y/o abuso de poder por parte de los funcionarios de las instituciones; además, las personas encuestadas manifestaron que adicionalmente se dan despidos por intereses políticos; el 37% expresaron que, en los casos que el empleado comete faltas graves en el cumplimiento de sus funciones, es necesario aplicar el régimen disciplinario establecido en las leyes pertinentes, y ello implica el cumplimiento de un procedimiento administrativo que inicia con amonestación verbal y que finaliza con el despido, esto último si la causal atribuida al empleado está clasificada como grave; el 20% no respondió, explicando que no querían comprometer a la institución en la que laboran, y menos aún, que esto les generara problemas con sus superiores; no obstante, la mayoría expresó que saben que se dan los despidos injustificados.

Pregunta No.3:

¿Cómo servidor público, sabe dónde interponer una demanda en caso de ser despedido?

Respuesta	Valor	Porcentaje
SI	27	90%
NO	2	7%
N/R	1	3%
TOTAL	30	100%

Gráfico 3.



Se observa que el 90% contestó que sí conocen las instancias a las cuales acudir en caso de ser despedidos, pero al preguntarles específicamente sobre esas instancias, expresaron que acudirían al Tribunal del Servicio Civil, Comisión del Servicio Civil, Ministerio de Trabajo y Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos, Juzgados de lo Laboral, Corte Suprema de Justicia, Sindicatos, Procuraduría General de la República, Organización Internacional del Trabajo. Lo anterior denota que algunos funcionarios

desconocen a qué instancia específica acudir. Algunos servidores públicos, a pesar de manifestar que están nombrados bajo Ley de Salarios, expresaron que acudirían al Ministerio de Trabajo a presentar una demanda de trabajo, institución que no es competente para garantizar el principio de estabilidad laboral a los nombrados bajo Ley de Salarios, sino que solamente protege a quienes se encuentran contratados bajo planilla por jornal; el 7% manifestó que no conocen cuáles son las instituciones garantistas o protectoras de sus derechos, aunque un porcentaje mínimo manifestó que acudirían al Tribunal del Servicio Civil; el 3% no respondió.

Pregunta No.4:

Como servidor público, ¿conoce usted las leyes que le protegen su estabilidad laboral?

Respuesta	Valor	Porcentaje
SI	25	83%
NO	4	14%
N/R	1	3%
TOTAL	30	100%

Gráfico 4



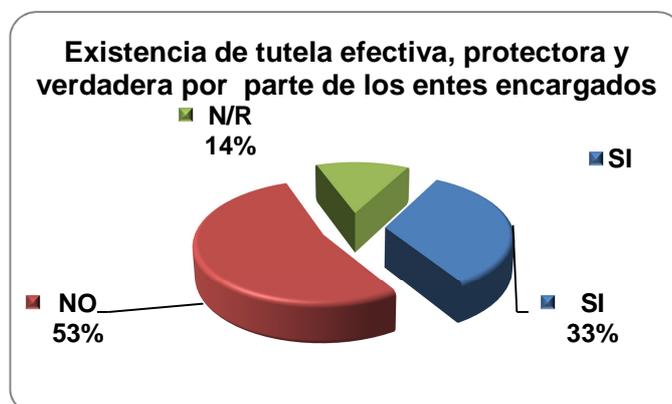
Se evidencia que el 83% manifestó que sí conocen las leyes que protegen la estabilidad laboral , pero al profundizar el conocimiento de las mismas mencionaron: la Constitución de la República, El Código de Trabajo, La Ley de Servicio Civil, La Ley de la Carrera Judicial, La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, El Reglamento interno de la Universidad de El Salvador, La Ley de Salarios, La Ley de Asuetos, Vacaciones y Licencias de los Empleados Públicos, Las Leyes Orgánicas de cada institución, Los Tratados Internacionales, desconociendo las denominaciones específicas de los mismos; el 13% expresó que no conocen las leyes garantes de la estabilidad laboral, por no ser profesionales del derecho o por olvido; el 3% no respondió.

Pregunta No.5:

¿Considera que existe tutela efectiva, protectora y verdadera por parte de los entes encargados de impartir justicia, en relación a los derechos laborales de los servidores públicos?

Respuesta	Valor	Porcentaje
SI	10	33%
NO	16	53%
N/R	4	13%
TOTAL	30	100%

Gráfico 5



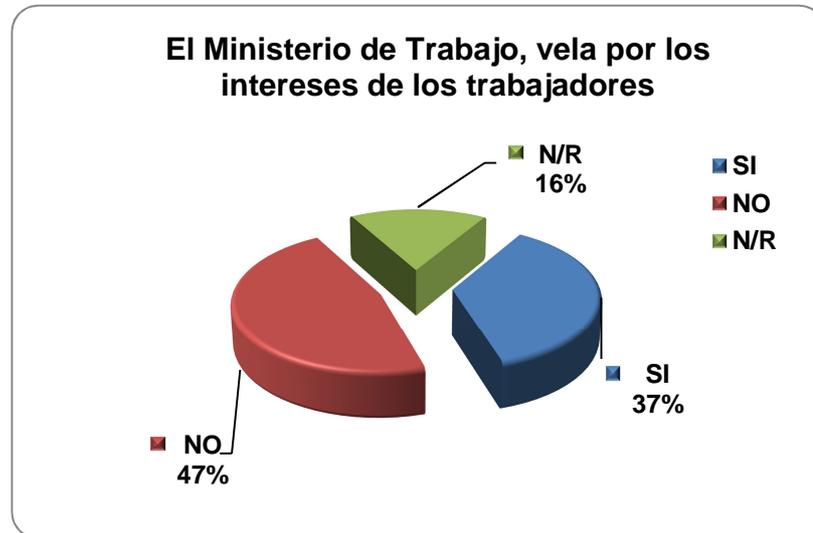
De los servidores públicos encuestados, el 53% manifestó que no había tutela efectiva, protectora y verdadera por parte de los encargados de impartir justicia, porque los altos funcionarios contratados o nombrados en el gobierno, no respetan los derechos laborales de los empleados, y menos aún en cuanto a la estabilidad laboral, ya que los funcionarios utilizan muchas veces amenazas, malos tratos o insultos en su relación cotidiana con los subalternos; también los discriminan por el hecho de pertenecer a sindicatos, hacen caso omiso de las denuncias que reciben y, adicionalmente, la falta de conocimiento de los empleados sobre sus derechos laborales y las instancias a las cuales acudir los convierten en víctimas de despidos injustificados, casi siempre por intereses políticos; el 33% manifestó que sí existe una tutela efectiva de sus derechos laborales, debido a que existen sindicatos que velan por sus intereses y se responsabilizan de seguir los procedimientos y trámites legales ante los tribunales competentes; el 13% no respondió.

PreguntaNo.6:

¿Considera usted que el Ministerio de Trabajo vela por los intereses de los trabajadores?

Respuesta	Valor	Porcentaje
SI	11	37%
NO	14	47%
N/R	5	17%
TOTAL	30	100%

Gráfico 6



De los servidores públicos encuestados, el 47% manifestó que no, debido a que en la mayoría de los casos, los funcionarios del Ministerio de Trabajo, favorecen a los patronos y al no existir eficacia en la aplicación de procedimientos, los resultados son, en general, desfavorables para los trabajadores; el 37% manifestó que sí, ya que los procedimientos se apegan a la ley y es una función del Ministerio velar por la protección de los trabajadores y patronos; el 17% no respondió por manifestar no querer problemas con su empleador.

Pregunta No.7:

¿Considera usted que existe estabilidad laboral, en los períodos posteriores a las elecciones?

Respuesta	Valor	Porcentaje
SI	4	13%
NO	23	77%
N/R	3	10%
TOTAL	30	100%

Gráfico 7



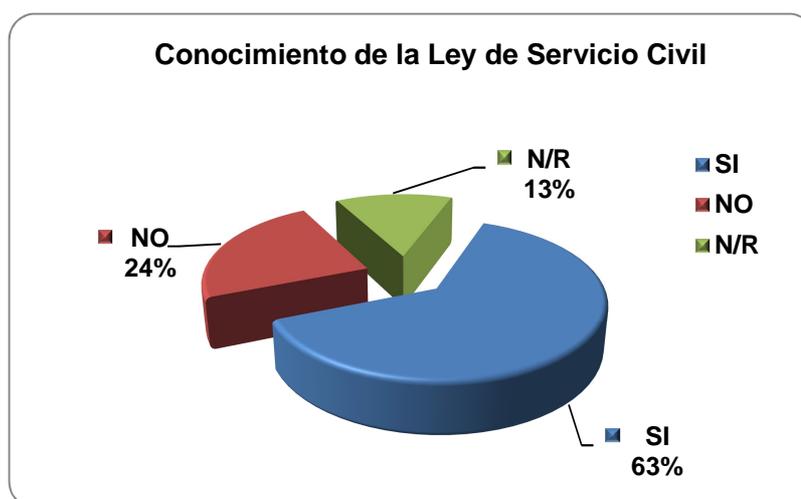
Se muestra que el 77% de quienes respondieron la encuesta manifestó que no existe estabilidad laboral principalmente en el período posterior a las elecciones, debido a que muchos servidores públicos ostentan cargos en el gobierno de turno por la afiliación partidaria y no por capacidad o idoneidad, y cuando se presenta un cambio político, usualmente viene aparejado a una reestructuración en los funcionarios de las instituciones públicas y cada quien vela por sus intereses; el 13% manifestó que sí, pero depende de cada institución; es decir, que tanta influencia económica y política se le confiera a la institución a nivel nacional, así como el grado de confianza en la capacidad técnica demostrada por los dirigentes de la misma ; el 10% no respondió.

Pregunta No. 8:

¿Conoce usted la Ley de Servicio Civil?

Respuesta	Valor	Porcentaje
SI	19	63%
NO	7	24%
N/R	4	13%
TOTAL	30	100%

Gráfico 8



Se advierte que el 63% manifestó que sí conoce la Ley de Servicio Civil, explicando que dicha ley versa sobre las funciones y atribuciones de los servidores públicos, regulando las relaciones laborales del Estado y sus subordinados, con el propósito de proteger o evitar las arbitrariedades en cuanto a despidos injustificados de funcionarios y empleados, vela también por la estabilidad laboral; el 23% manifestó que no conoce dicha ley ni

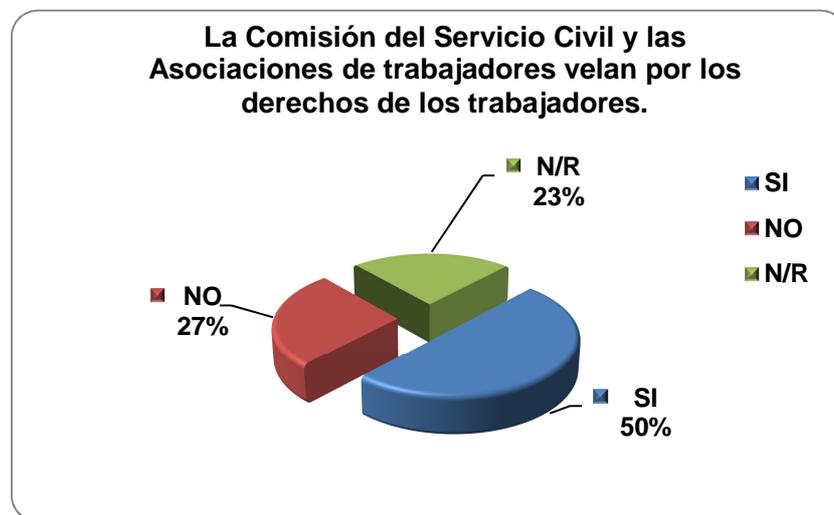
recuerda el objeto de la misma; el 13% no respondió explicando porque no podían afirmar categóricamente nada sobre la ley por desconocerla.

Pregunta No.9.

¿Cree usted que la Comisión del Servicio Civil y las Asociaciones de trabajadores velan por los derechos de los trabajadores?

Respuesta	Valor	Porcentaje
SI	15	50%
NO	8	27%
N/R	7	23%
TOTAL	30	100%

Gráfico 9



Se observa que el 50% de los servidores públicos encuestados expresan que sí, porque La Comisión del Servicio Civil es una institución que les garantiza su estabilidad laboral y sus atribuciones se encuentran reguladas

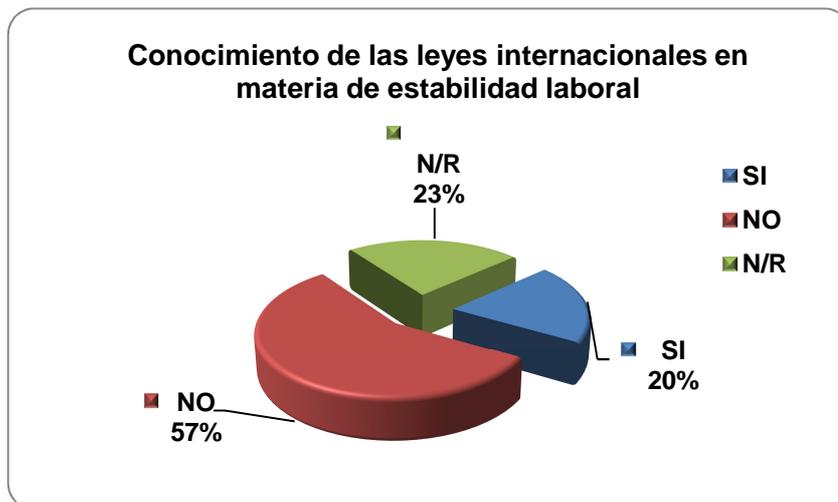
en la Ley; en cuanto a las Asociaciones de Trabajadores manifestaron que consideran que sí velan por los derechos de los trabajadores, pero sobretodo de quienes están asociados; el 27% manifestó que no las conocían pero que conocían otras instituciones como la Procuraduría Para la Defensa de los Derechos Humanos, Ministerio de Trabajo, la Unidad para la Defensa de los Trabajadores de la Procuraduría General de la República, los sindicatos de trabajadores, entre otras; el 23% no respondió.

Pregunta No.10:

¿Conoce usted cuáles son las leyes internacionales en materia laboral que protegen su estabilidad laboral?

Respuesta	Valor	Porcentaje
SI	6	20%
NO	17	57%
N/R	7	23%
TOTAL	30	100%

Gráfico 10



Se percibe que el 57% manifestó que no conocer dichas leyes por falta de capacitaciones o porque no es el área en la que laboran; el 20% manifestó que sí, debido a que trabajan en áreas del derecho laboral, expresando que conocen las leyes siguientes: Convenios de la OIT, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los instrumentos de la ONU relativos a los trabajadores; el 23% no respondió.

Pregunta No.11:

¿Sabe qué es la Organización Internacional del Trabajo (OIT)?

Respuesta	Valor	Porcentaje
SI	21	70%
NO	6	20%
N/R	3	10%
TOTAL	30	100%

Gráfico 11



De los encuestados, el 70% manifestó que sí tiene conocimiento sobre la OIT, pero al solicitarle una explicación expresaron que está dedicada a proteger y defender los derechos de todos los trabajadores, controlar y exigir el cumplimiento de tratados internacionales en materia laboral, conocer sobre

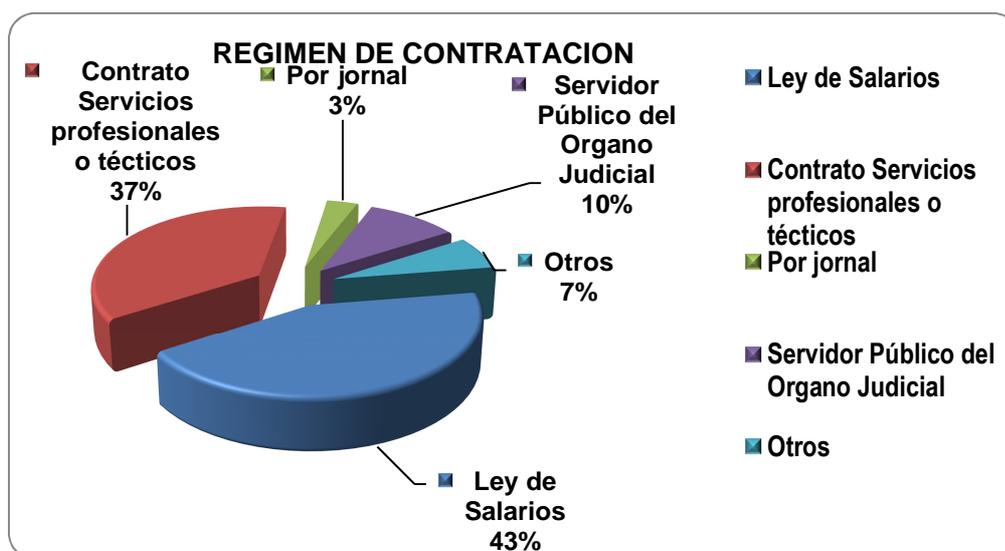
los casos de despido en los que se violenta la legislación interna e internacional, ratificar convenios en beneficio de los trabajadores, armonizar las relaciones de trabajo y los derechos laborales de los trabajadores en general; el 20% manifestó no conocer sobre la misma o no recuerdan sus funciones; el 10%no respondió.

Pregunta No 12:

Formas de Contratación de los servidores públicos y funcionarios entrevistados.

Contrato	Valor	Porcentaje
Ley de Salarios	13	43%
Contrato por Servicios profesionales o técnicos	11	37%
Por jornal	1	3%
Servidor Público del Órgano Judicial	3	10%
Otros	2	7%
TOTAL	30	100%

Gráfico 12



Del universo total de entrevistados, el 43% están nombrados bajo Ley de Salarios, el 37% por contrato de servicios profesionales o técnicos y solamente el 3% por planilla de jornal; lo cual nos permite inferir que esta forma de contratación por jornal, está siendo utilizada cada vez en menor cantidad, posiblemente por todas las complicaciones derivadas de la misma y por el involucramiento de instancias como el Ministerio de Trabajo en la resolución de los conflictos⁵¹.

4.2. Análisis de los resultados de la investigación de campo realizada a profesionales del derecho, por medio de entrevistas.

Se efectuaron un total de 20 entrevistas a servidores públicos con formación académica como profesionales del derecho, quienes trabajan en diferentes instituciones en áreas de lo civil, laboral o mercantil.

De lo anterior, se obtuvieron los datos que se presentan a continuación:

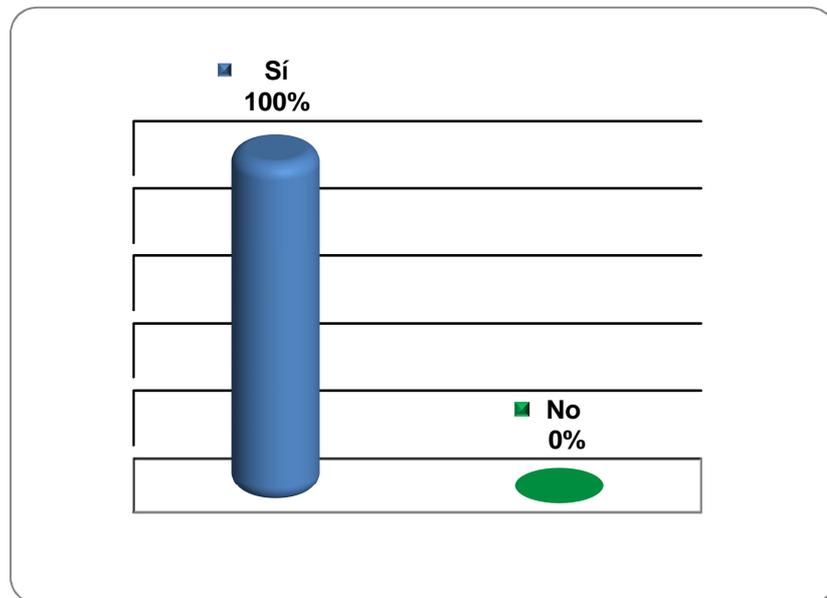
Pregunta No. 1

¿Sabe usted quienes son los servidores públicos?

Resultados		
OPCIONES	FRECUENCIA	
	ABSOLUTA	RELATIVA
Si	20	100.00%
No	0	0.00%
TOTALES	20	100%

⁵¹ En los periódicos El Diario de Hoy y Diario El Mundo, del 31 de Octubre de 2011, aparece la relación del gasto público en las plazas del Gobierno para el año 2011 y 2012, separadas en Plazas por Ley de Salarios 73%, Contratos 26% y Jornales 1%, éstos Los servidores públicos pueden ser con nombramiento bajo Ley de Salarios, bajo Contrato Individual de Trabajo y por Planilla de Jornal, estos últimos constituyen la minoría (ver anexo 5). Se observa que a pesar que hay un incremento de 5782 empleados públicos bajo nombramiento por Ley de Salarios, los porcentajes globales no varían considerablemente

Gráfico 1



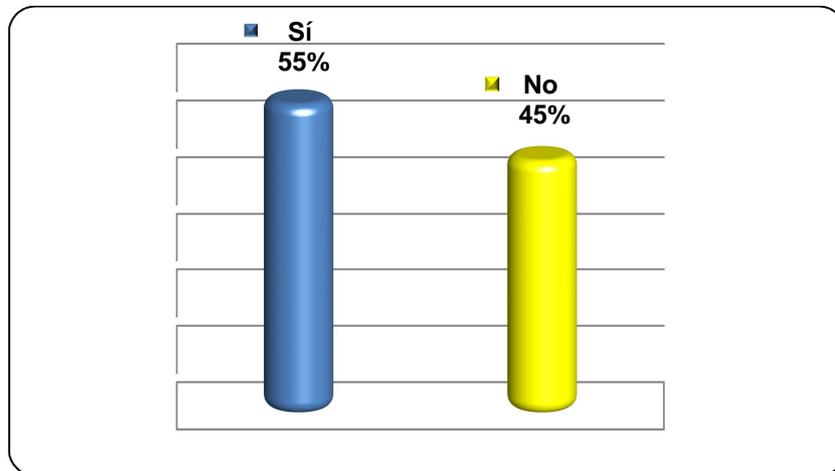
De acuerdo a los resultados obtenidos, el 100% de los profesionales del derecho encuestados sostienen que sí conocen quiénes son los servidores públicos.

Pregunta No. 2

¿Considera usted que los servidores públicos del Estado de El Salvador, gozan de estabilidad laboral?

Resultados		
OPCIONES	FRECUENCIA	
	ABSOLUTA	RELATIVA
Si	11	55.00%
No	9	45.00%
TOTALES	20	100%

Gráfico 2



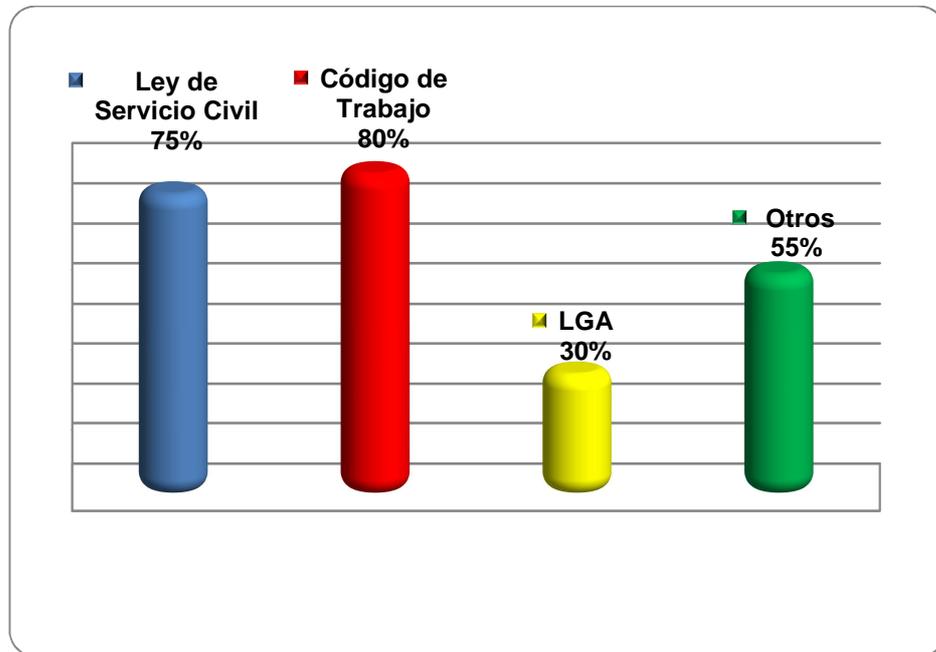
Se observa que el 55% de los profesionales del derecho encuestados, consideran que los servidores públicos sí gozan de estabilidad laboral y el 45% manifestó que no; esto último debido a los cambios constantes de partidos políticos que se han alternado en cada una de las instituciones del Estado.

Pregunta No. 3

¿Podría mencionar tres leyes que protegen la estabilidad laboral de los servidores públicos?

Resultados		
OPCIONES	FRECUENCIA	
	ABSOLUTA	RELATIVA
Ley de Servicio Civil.	15	75.00%
Código de Trabajo.	16	80.00%
Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia para los empleados públicos no comprendidos en la carrera administrativa	6	30.00%
Otros	11	55.00%

Gráfico 3



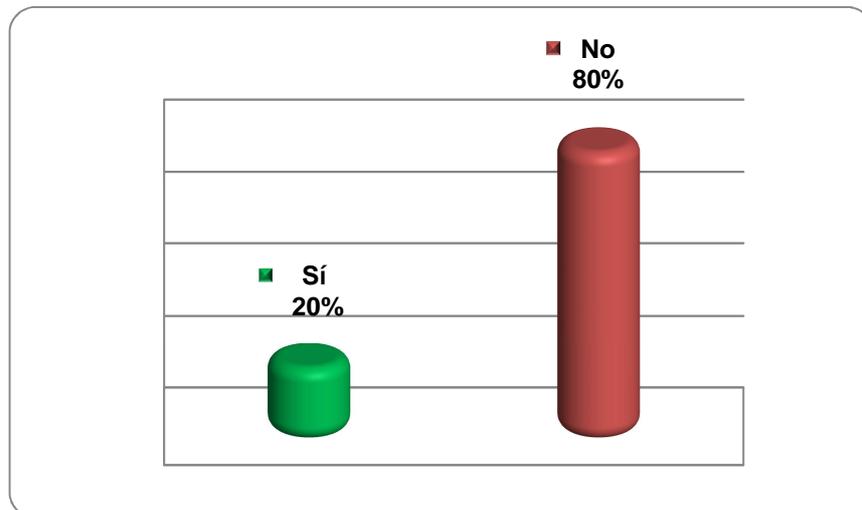
Del total de profesionales encuestados, el 80% consideran que la base legal que más se aplica a los servidores públicos es el Código de Trabajo, posiblemente porque la mayoría de los entrevistados está bajo el régimen de contrato; el 75% menciona que es la Ley de Servicio Civil la que más se aplica, debido a que el Decreto Ejecutivo No. 10 del año 2009, les otorga a los empleados bajo el régimen de contrato, hasta antes del 31 de enero de 2009, el derecho a acogerse a la carrera administrativa; el 30% estableció que es la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia para los Empleados Públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa la que ampara la estabilidad laboral, sobre todo, a los funcionarios que ocupan cargos de dirección; y el 55% manifestó que existen también otras leyes, derivadas de los Convenios Internacionales.

Pregunta No. 4

¿Considera usted que la estabilidad laboral, se les aplica a todos los servidores públicos?

Resultados		
OPCIONES	FRECUENCIA	
	ABSOLUTA	RELATIVA
Si	4	20.00%
No	16	80.00%
TOTALES	20	100%

Gráfico 4



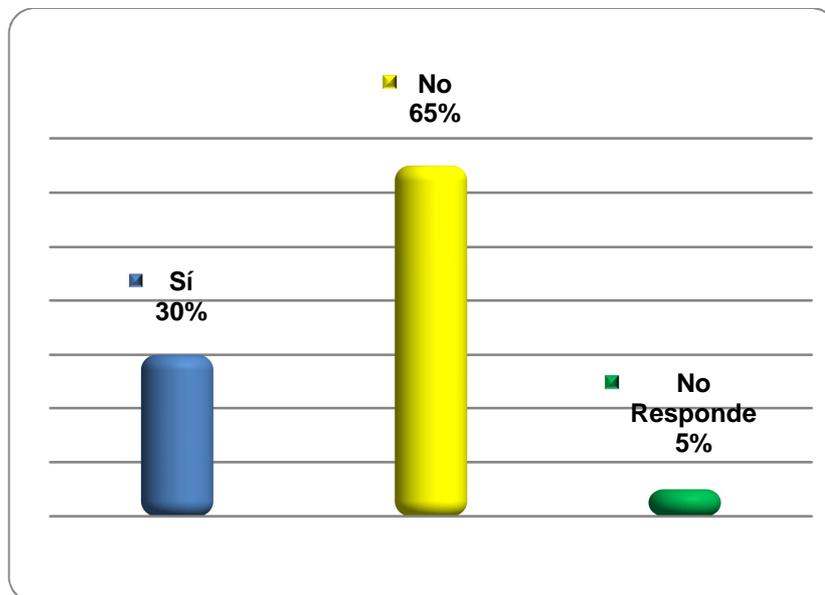
En relación a los resultados obtenidos, se observa que el 80% de los profesionales del derecho consideran que no se aplica el principio de estabilidad laboral a los servidores públicos, posiblemente porque la mayoría se encuentran bajo el régimen de contrato; y el 20% manifestó que sí es aplicable a todos los empleados de gobierno, la estabilidad laboral.

Pregunta No. 5

¿Las personas contratadas por servicios técnicos o profesionales en las instituciones del estado, gozan de estabilidad laboral?

Resultados		
OPCIONES	FRECUENCIA	
	ABSOLUTA	RELATIVA
Si	6	30.00%
No	13	65.00%
No Respondieron	1	5.00%
TOTALES	20	100%

Gráfico 5



El 65% de los encuestados manifestó que las personas contratadas por servicios técnicos o profesionales no poseen estabilidad laboral; el 30% manifestó que los servidores públicos contratados por servicios técnicos o

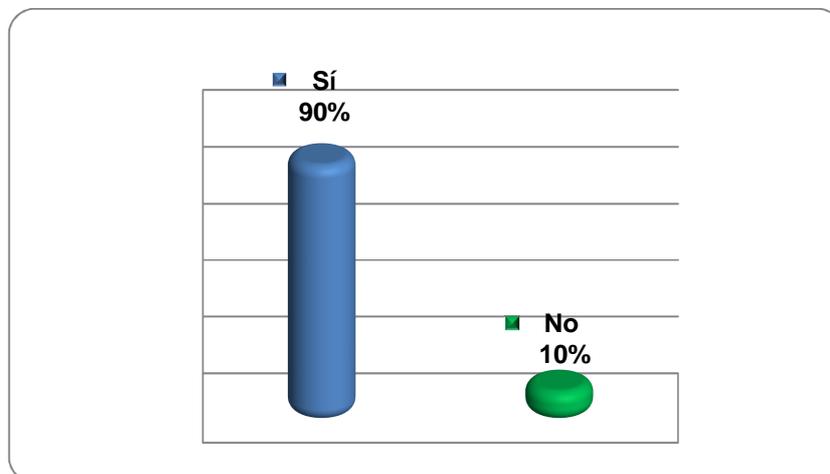
profesionales gozan de estabilidad laboral y, el 5% no respondió a la pregunta.

Pregunta No. 6

¿Existen leyes internacionales, en materia de derecho laboral, aplicables en El Salvador?

Resultados		
OPCIONES	FRECUENCIA	
	ABSOLUTA	RELATIVA
Si	18	90.00%
No	2	10.00%
TOTALES	20	100%

Gráfico 6



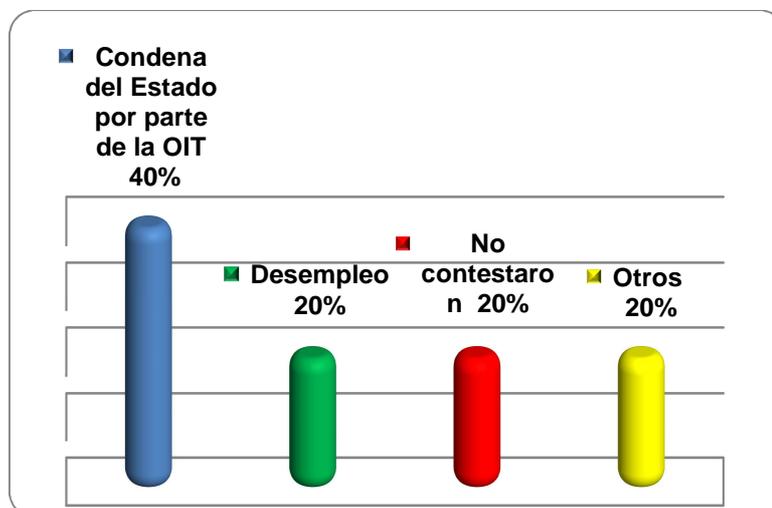
El 90% consideran tener conocimiento de la aplicación de leyes internacionales en materia laboral en El Salvador, no obstante, de ellos solamente el 45% mencionó los nombres de algunos tratados internacionales en materia laboral que conocen, y un 10% manifestó que no existe la aplicación de normas internacionales en El Salvador.

Pregunta No. 7

¿Cuáles podrían ser las consecuencias de la No aplicación de las normas que protegen la estabilidad laboral en los servidores públicos del Estado de El Salvador?

Resultados		
OPCIONES	FRECUENCIA	
	ABSOLUTA	RELATIVA
Condena del Estado por parte de la OIT	8	40.00%
Desempleo e inestabilidad laboral	4	20.00%
No contestaron	4	20.00%
Otros	4	20.00%
TOTALES	20	100%

Gráfico 7



De los resultados obtenidos, el 40% expresó que una de las consecuencias de la no aplicación de las normas que protegen la estabilidad laboral a los servidores públicos podría ser una sanción o condena del Estado por parte de la OIT por incumplimiento de los tratados en materia laboral, suscritos por

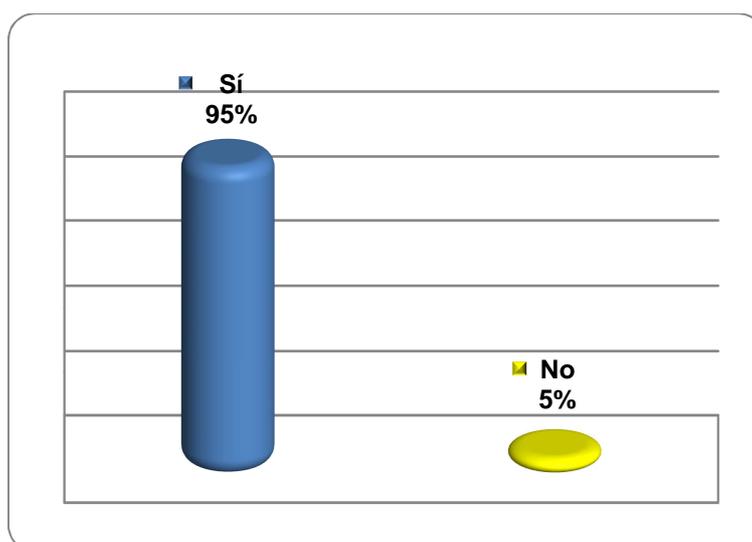
El Salvador; el 20% explicó que una de las consecuencias del incumplimiento de los Convenios es que causaría desempleo e inestabilidad laboral, que son problemas sociales que afectan la imagen del país; un porcentaje similar (20%) no contestó la pregunta y un 20% expresó que existen otro tipo de sanciones, sin especificarlas.

Pregunta No. 8

¿Existe algún período en el que se incrementan los despidos en las instituciones públicas de El Salvador?

Resultados		
OPCIONES	FRECUENCIA	
	ABSOLUTA	RELATIVA
Si	19	95.00%
No	1	5.00%
TOTALES	20	100%

Gráfico 8



De los resultados obtenidos, el 95% de los entrevistados manifestaron que existe un período en que se incrementan los despidos en las instituciones públicas, que es precisamente en la época de cambios de gobierno o de titulares de las instituciones públicas; un 5% manifiesta que no hay un período específico en que se incrementen los despidos en las instituciones públicas.

Análisis General

Según los resultados obtenidos, el cien por ciento de los profesionales del derecho expresan que saben quiénes son los servidores públicos; al consultarles el conocimiento del proceso a seguir para la defensa de sus derechos, el 90% expresa que sí lo conoce, aunque sólo el 55% opina que existe el goce de estabilidad laboral para los servidores públicos y el 45% consideran que los servidores públicos no gozan de estabilidad laboral; esto último posiblemente debido a los cambios constantes de los funcionarios afines a partidos políticos que se han alternado en el gobierno del Estado salvadoreño.

Al formular la consulta sobre el conocimiento de las leyes aplicables en caso de ser removidos de la plaza que ostentan, el 83% mencionaron por lo menos tres leyes que conocían, expresando que la base legal que se aplica es el Código de Trabajo, Ley de Servicio Civil y otras leyes, como: la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia para los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, La Constitución de la República, entre otras. Lo anterior se fundamenta en el hecho que la mayoría de los servidores públicos

están bajo el régimen de contrato; y consideran que el Decreto Ejecutivo No. 10 del año 2009, otorgó a estos servidores públicos el derecho a incorporarse a la carrera administrativa, específicamente aquellos bajo el régimen de contrato cuya vigencia era efectiva hasta el 31 de Enero de 2009, con salarios pagados con fondos del Presupuesto General de la Nación. No obstante, al preguntar si consideran que existe una tutela efectiva, protectora y verdadera de los derechos laborales, por parte de los entes encargados de impartir justicia, el 33% manifestó que sí y el 53% que no; al indagar si consideran que el Ministerio de Trabajo, vela por sus intereses, el 47% expresó que no. De lo anterior, se concluye que a pesar que existen leyes e instituciones competentes para la defensa de los derechos del trabajador, los resultados no son favorables a los mismos; la mayoría de funcionarios públicos, cuando deciden destituir a un empleado, no se apegan a la normativa vigente, sino que usualmente son acciones basadas en tendencias políticas, con el consecuente irrespeto al principio de legalidad al que están sujetos.

Los períodos que generan mayor inestabilidad laboral, son los posteriores a las elecciones, el 77% de los encuestados y el 95% de los entrevistados opinan que los cambios políticos generan automáticamente reestructuraciones en las instituciones públicas con los subsecuentes despidos. Lo anterior debido a que la mayoría de servidores públicos bajo contrato de trabajo, no gozan de estabilidad laboral, según lo expresado por el 80% de los entrevistados. Aunque existe contradicción en algunos resultados, ya que un 65% de los entrevistados expresa que los servidores públicos contratados por servicios técnicos o profesionales en instituciones del Estado, sí gozan de estabilidad laboral.

Se evidenció que el 90% afirma conocer las leyes internacionales en materia de derecho laboral y que el incumplimiento de las mismas ocasiona una serie de consecuencias como: la condena al Estado por incumplimiento de la normativa establecida en los Convenios o Pactos suscritos y ratificados por el país; además genera una imagen desfavorable ante la opinión internacional; genera también un clima social de inestabilidad y desempleo entre otros.

CAPITULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

1. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social es el ente gubernamental rector de la política laboral del país en lo que respecta a los contratos individuales de trabajo del sector privado; en el caso de los servidores públicos que trabajan bajo el sistema de jornal también están supeditados a esta ley.
2. La estabilidad laboral de los servidores públicos nombrados bajo Ley de Salarios es lo que más se acerca a la denominada estabilidad absoluta; los servidores contratados bajo la modalidad de servicios profesionales o técnicos poseen una estabilidad laboral relativa ya que su permanencia depende del período estipulado en el contrato. En cambio, los servidores públicos contratados bajo el sistema de planillas por jornal, son los que no poseen estabilidad laboral, están más desprotegidos, ya que por el tipo de trabajo que realizan están sujetos a cambios permanentes; adicionalmente cuando son despedidos, se les indemniza y no tienen derecho a “restitución”. Lo anterior corrobora y comprueba la hipótesis planteada en el presente trabajo.
3. El Decreto Legislativo No. 10, provee a los servidores públicos, contratados hasta antes del 31 de Enero de 2009, la base legal para sustentar su estabilidad laboral; no obstante a quienes se les contrató en fecha posterior, quedan nuevamente desprotegidos en

cuanto a su estabilidad laboral, al igual que antes del mencionado decreto. Ello reafirma la hipótesis planteada y queda comprobada.

4. De los entrevistados el 100% conoce quiénes son los servidores públicos, pero el 55% consideran que no tienen estabilidad laboral, ya que los cambios políticos tanto nacionales como municipales, generan cambios en los funcionarios que ostentan cargos de jefatura en las diferentes entidades gubernamentales; por lo que se puede afirmar que dichos cambios sí generan conflictos a nivel de las instituciones y entre estas y las asociaciones que protegen los derechos de los trabajadores, surgiendo numerosos procesos laborales y recursos de amparo que buscan reivindicar los derechos de los trabajadores.
5. Los servidores públicos, en su mayoría, a pesar que manifiestan conocer cuál es la normativa aplicable en caso de despido, al indagar y/o profundizar en el tema, se observa que la desconocen, ya que no tienen claro cuál es la normativa que les protege y tampoco conocen las instancias ante las cuales se deben interponer las demandas; por tanto, son blanco fácil para que se conviertan en víctimas de los abusos de poder y arbitrariedad de los funcionarios de gobierno.

Lo anterior debido a que la normativa laboral es variada y dispersa, por lo que, los servidores públicos se ven ante la disyuntiva de saber cuáles leyes les protegen sus derechos, específicamente la estabilidad laboral.

6. Existen diferencias marcadas en cuanto a los regímenes de contratación de los empleados públicos, a los nombrados bajo Ley de

Salarios se les aplica la Ley del Servicio Civil, pero si ocupan cargos de confianza, se les aplica la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia para los Empleados Públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa; a los que suscriben Contrato Individual de Trabajo por Servicios Técnicos o Profesionales, les amparan las Disposiciones Generales de Presupuestos y finalmente los contratados bajo el sistema de Planilla por Jornal, los ampara el Código de Trabajo. Todo lo anterior es confuso, ya que frente a un deterioro en las relaciones laborales, no saben a qué instancia acudir ni el procedimiento a seguir. Por tanto, son estos servidores públicos quienes tienen menos estabilidad laboral y quienes se ven más afectados por los cambios políticos del gobierno de turno.

7. Los servidores públicos contratados en planilla por jornal, no gozan de estabilidad laboral puesto que si son despedidos de sus empleos, el Código de Trabajo establece que tienen derecho a la indemnización respectiva pero no a la restitución de su plaza, inclusive si la falta que se le atribuye no es grave y por consiguiente causal de despido; al proporcionársele la indemnización, se da por finalizada la relación laboral.

5.2. Recomendaciones

1. Se debería elaborar un Manual de Instrucciones que contenga los diferentes procedimientos laborales y las instancias a las que se recurre, en caso de conflicto laboral derivado del irrespeto a la estabilidad laboral de los servidores públicos.

2. Que se incremente la capacitación en Derecho Laboral para los servidores públicos que laboran en los diferentes entes que están obligados a proteger los derechos laborales, de manera tal, que este personal pueda orientar a otros servidores públicos sobre los procedimientos a seguir para la defensa de sus derechos. Lo anterior, retomando lo establecido en el Principio Protectorio del Derecho del trabajo, como un esfuerzo del legislador para equilibrar las diferencias entre las partes del contrato de trabajo y buscar un punto que las neutralice, garantizando al trabajador la protección de las leyes.
3. En los procesos de inducción de las oficinas públicas, las unidades o departamentos de Recursos Humanos, deberían instruir especialmente a los trabajadores, sobre sus derechos, para que los hagan valer y reconozcan cuándo exista violación a los mismos.
4. Que en las Universidades Pública y Privadas se fomente la realización de estudios o investigaciones sobre estos Derechos Laborales para recopilar información que permita mejorar la asistencia jurídica que deben recibir los trabajadores y contribuir, de esa manera, a evitar que sean víctimas de violaciones a sus derechos laborales.
5. Que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, por medio de los Inspectores de Trabajo, realicen inspecciones a nivel de las instituciones estatales, para exigir el cumplimiento irrestricto de las leyes vigentes y se fomente el respeto a los derechos laborales. Esta acción podría estar coordinada con el Tribunal de Ética Gubernamental y con los funcionarios responsables en el Tribunal del Servicio Civil.

BIBLIOGRAFIA

Libros

1. **ALONSO GARCÍA, Manuel**, *Derecho del Trabajo*, Tomo I, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1960.
2. **BAÑOS PACHECO, Orlando**, *La Estabilidad Laboral del Servidor Público en El Salvador*, 1ª. Edición, Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, 1999.
3. **CHINCHILLA ROLDÁN, José Fabio**, *Instituciones del Derecho Laboral Costarricense*, Editorial ITAE, San José, Costa Rica, 2003.
4. **DE BUEN L, Néstor**, *Derecho del Trabajo*, Tomo I, Conceptos Generales, 4ta. Edición, Editorial Porrúa, México, 1981.
5. **DE DIEGO, Julián Arturo**, *Manual de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Quinta Edición Actualizada, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2002.
6. **DE LA CUEVA, Mario**, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Editorial Porrúa, S.A. 3ª. Edición, México, 1979.
7. **DEVEALI, Mario L.**, *Lineamientos de Derecho del Trabajo*, Edición 1948, Tipográfica Editora Argentina (TEA), Buenos Aires, 1953.
8. **DROMI, Roberto**, *Derecho Administrativo*, 7ª. Edición actualizada Editorial de Ciencia y Cultura, Buenos Aires, 1998.

9. **GMIES-IDHUCA**, *Manual de Derechos Laborales de Costa Rica*, Centro de Derechos Laborales, El Salvador, 2008.
10. **MARÍA DIEZ, Manuel**, *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo II, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina, 1979.
11. **NAPOLI, Rodolfo A.**, *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Laboral*, Editorial Impresora Brasil, Buenos Aires, Argentina, 1969.
12. *Normas Básicas sobre Derechos Humanos*, Publicado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Impresos Quijano, S.A.de C.V., San Salvador, 2004.
13. **ZAMORA Y CASTILLO, Luis Alcalá y Guillermo CABANELLAS DE TORRES**, *Tratado de Política Laboral y Social*, Tomo III, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1982.

Tesis

1. **ALBERTO MONGE, José Luis y José Rolando ABREGO**, “El Empleado Público y la Legislación Laboral Vigente”, *Tesis de grado*, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, 1992.
2. **FLORES CÓRDOVA, Romeo Augusto**, “Consideraciones Generales sobre la Ley de Servicio Civil y sus Proyecciones en la Administración Pública”, *Tesis de grado*, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, , San Salvador, 1963.

Legislación

1. **CÓDIGO DE TRABAJO**, D.L. No.15, del 30 de Junio de 1972, publicado en el D. O. No.142, Tomo No. 236, del 31 de Julio de 1972.
2. **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR**, D.C. No.38, del 15 de Diciembre de 1983, publicado en D.O.No.234, Tomo No.281, del 15 de Diciembre de 1983.
3. **DISPOSICIONES GENERALES DE PRESUPUESTOS**, D.L.No.3, del 23 de Diciembre de 1983, publicado en el D.O. No.239, Tomo 281 de la misma fecha.
4. **LEY REGULADORA DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS NO COMPENDIDOS EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA**, D.L. No. 459, del 8 de Marzo de 1990, publicado en el D.O.No.80, Tomo No.306, del 31 de Marzo de 1990.
5. **LEY DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL**, D.L. No.1039 del 21 de diciembre de 1991, publicado en el D.O.No.242, Tomo No.313, del 21 de diciembre de 1991.
6. **LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL- con reforma-**, D.L. No.1038, del 5 de Mayo de 2006, Publicado en el D.O. No.90, Tomo 371 del 18 de Mayo de 2006, publicado por el Tribunal de Ética Gubernamental.
7. **LEY DE SERVICIO CIVIL**, D. No.507 del Directorio Cívico Militar de El Salvador, del 24 de Noviembre de 1961, publicado en el D.O. No.239,

Tomo 193, del 27 de Diciembre de 1961. Con Reformas del 24 de Agosto de 2006, publicado en el D.O. No.159, Tomo No.372, del 29 de Agosto de 2006.

8. **CÓDIGO PROCESAL CIVIL Y MERCANTIL**, D. L. No. 712, del 18 de Septiembre de 2008, publicado en el D. O. No.224, Tomo No.381, del 27 de Noviembre de 2008.
9. **DECRETO LEGISLATIVO NO.10**, Reforma a la Ley de Servicio Civil, el 20 de Mayo de 2009.
10. **COMPILACIÓN DE LEYES RELATIVAS A ÉTICA Y ANTICORRUPCIÓN**, publicadas por el Tribunal de Ética Gubernamental, San Salvador, 2010.

Convenios de la OIT

1. **CONVENIO NO.151, SOBRE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE SINDICACIÓN Y LOS PROCEDIMIENTOS PARA DETERMINAR LAS CONDICIONES DE EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, D.L. No.77, del 24 de Agosto de 2006, publicado en el D.O. No.159, Tomo 372, del 29 de Agosto de 2006.

Jurisprudencia

1. Sentencias de la Sala de lo Civil, de la Sala de lo Constitucional y de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Revistas

1. **LÓPEZ CLAROS, Jorge**, “Estabilidad Laboral en el Sector Público”, en *Revista de Derecho Laboral*, San Salvador, 2009.
2. **MENA GUERRA, Ricardo y Karla María FRATTI de VEGA**, “El Régimen de los Servidores Públicos: Un recorrido jurisprudencial: Especial alusión a la Estabilidad Laboral”, en *Revista de la Asociación Salvadoreña de Derecho y Desarrollo (ADESA)*, Edición No. 5, Julio 2011, San Salvador, El Salvador.
3. *Revista de Derecho*, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, Época VII, No.2, Octubre-Diciembre de 2010, San Salvador.

Diccionarios

1. **CABANELLAS, Guillermo**, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo III, 12^a. Edición, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1979.
2. **OSSORIO, Manuel**, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Editorial Heliasta S.R.L, Buenos Aires, 1982.

ANEXOS

ANEXO 1

1. Matriz de Congruencia

Matriz de Congruencia

Aplicación del Principio de Estabilidad laboral a los Servidores Públicos en el Estado.

Los problemas	Objetivos del estudio.	Hipótesis de la investigación.	Métodos, técnicas e instrumentos de investigación	Bosquejo de trabajo capitular o índice tentativo
<p>¿Cuáles son los servidores públicos que gozan de la protección del Código de Trabajo, respecto a la estabilidad laboral y cuáles son los efectos de su exclusión de la carrera administrativa después del año 2009, en el Estado de El Salvador?</p>	<p>General: Realizar un estudio socio-jurídico sobre la aplicación del Derecho Laboral a los servidores públicos del Estado de El Salvador, en lo relativo a la estabilidad laboral.</p>	<p>General: Los servidores públicos del Estado de El Salvador que están protegidos por el Código de Trabajo, en relación a su estabilidad laboral, son los contratados por el sistema de planillas por jornal y los contratados de forma permanente para la prestación de servicios profesionales o técnicos después del año 2009.</p>	<p>Métodos Generales: 1. Análisis 2. Síntesis 3. Inducción 4. Deducción</p>	<p>Introducción Capítulo I.- Planteamiento del Problema y Manejo Metodológico de la Investigación. 1.1 Ubicación del Problema en su contexto histórico. 1.2 Identificación de la Situación Problemática 1.3 Enunciado del Problema 1.4 Delimitación del problema 1.5 Objetivos de la Investigación 1.6 Justificación de la Investigación 1.7 Sistema de Hipótesis 1.8 Metodología de la Investigación</p>
	<p>Específicos: Identificar quiénes son los servidores públicos que gozan de estabilidad laboral de conformidad con el Código de Trabajo. Determinar las disposiciones legales del Código de Trabajo que se aplican a los servidores públicos en materia de estabilidad laboral. Mencionar las leyes administrativas que se aplican a los servidores públicos en el Estado de El Salvador. Establecer el ámbito de aplicación de los tratados internacionales, en materia de estabilidad laboral, en el sector de los servidores públicos del Estado de El Salvador. Identificar las consecuencias de la no aplicación de normas administrativas, relacionadas con la estabilidad laboral, a los servidores públicos.</p>	<p>Específicas: Los servidores públicos a quienes se les garantiza la estabilidad laboral, son los que realizan tareas de naturaleza ordinaria y necesaria para la prestación de los servicios de la institución, sin importar su forma de contratación antes del año 2009 y pagados con fondos del presupuesto general de la nación. Mientras más eficaz es la aplicación de las normas laborales relacionadas con la estabilidad laboral, menos conflictos se producirán en la administración pública. La normativa internacional en materia laboral y específicamente en relación al principio de estabilidad laboral, es aplicable indistintamente, a los empleados o trabajadores públicos y privados. La diversidad y dispersión de leyes laborales y administrativas aplicables a los servidores públicos genera confusión al momento de su aplicación, en relación a la estabilidad laboral.</p>	<p>Métodos específicos: 1. Bibliográfico 2. Entrevistas 3. Muestreo</p>	<p>Capítulo II.- Marco Referencial 2.1 Marco histórico 2.2 Marco Teórico-Conceptual Capítulo III.- Marco Normativo Jurídico. 3.1 Marco Normativo 3.2 Derecho Laboral Internacional 3.3 Legislación nacional 3.4 Análisis sobre la aplicación del derecho nacional e internacional Capítulo IV.- Resultados de la Investigación. Análisis de los resultados de la investigación de campo Capítulo V.- Conclusiones y Recomendaciones Conclusiones y Recomendaciones Bibliografía Anexos</p>

Alumnos: Campos Ardón, Denis Alberto, CA03093
Escalante González, Oscar Armando, EG99004
Menjívar Menjívar, Olga Rina, MM04131

Director de contenido: Lic. José Luis Alberto Monge

ANEXO 2

2. Cuestionario y Cédula de la entrevista

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
SEMINARIO DE GRADUACION
PROYECTO DE INVESTIGACION

CUESTIONARIO

TEMA: LA APLICACION DEL PRINCIPIO DE LA ESTABILIDAD LABORAL A LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE EL SALVADOR.

La presente encuesta tiene como objeto verificar el respeto al principio de estabilidad laboral de los servidores públicos en el Estado.

- 1) En caso de ser despedido, ¿Conoce el proceso a seguir para la defensa de sus derechos?

Si No N/R

- 2) ¿Considera usted que los despidos en las instituciones estatales, se realizan apegados a la ley?

Si No N/R

¿Por qué? _____

- 3) Como Servidor Público, ¿Sabe dónde interponer una demanda en caso de ser despedido?

Si No N/R

A qué institución acudiría?: _____

- 4) Como servidor público, ¿Conoce usted las leyes que le protegen su estabilidad laboral?

Si No N/R

Menciónelas: _____

- 5) ¿Considera que existe una tutela efectiva, protectora y verdadera por parte de los entes encargados de impartir justicia, en relación a los derechos laborales de los servidores públicos?

Si No N/R

¿Por qué?: _____

- 6) ¿Considera usted, que el Ministerio de Trabajo, vela por los intereses de los trabajadores?

Si No N/R

¿Por qué? _____

- 7) ¿Considera usted que existe estabilidad laboral, en los períodos posteriores a las elecciones?

Si No N/R

¿Por qué? _____

- 8) ¿Conoce usted la Ley de Servicio Civil?

Si No N/R

¿Cuál es la temática de dicha Ley? _____

- 9) ¿Cree usted que la Comisión del Servicio Civil y las Asociaciones de Trabajadores velan por los derechos de los trabajadores?

Si No N/R

¿Qué otra institución conoce que vela por los derechos de los trabajadores? _____

- 10) ¿Conoce usted cuáles son las leyes internacionales en materia laboral que protegen su estabilidad laboral?

Si No N/R

Menciónelas: _____

- 11) ¿Sabe qué es la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ?

Si No N/R

¿A qué se dedica?

La Aplicación del principio de Estabilidad Laboral a los Servidores Públicos en el estado de El Salvador

Esta encuesta es anónima, por tanto no llevará su nombre, pero si solicitamos que especifique su régimen de contratación, como servidor público.

- | | | | |
|---|--------------------------|--|--------------------------|
| a) Bajo Ley de Salarios | <input type="checkbox"/> | b) Contrato Servicios Profesionales o Técnicos | <input type="checkbox"/> |
| c) Por Jornal | <input type="checkbox"/> | d) Profesional del Derecho | <input type="checkbox"/> |
| e) Servidor Público del Órgano Judicial | <input type="checkbox"/> | | |

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
SEMINARIO DE GRADUACION
PROYECTO DE INVESTIGACION

CEDULA DE ENTREVISTA

TEMA: LA APLICACION DEL PRINCIPIO DE LA ESTABILIDAD LABORAL A LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE EL SALVADOR.

La presente entrevista tiene como objeto verificar el respeto al principio de estabilidad laboral de los servidores públicos en el Estado.

Nombre: _____

Cargo: _____

Fecha: _____ hora: _____

1) ¿Sabe usted quiénes son los servidores públicos? Si No

2) ¿Considera usted que los servidores públicos del Estado de El Salvador, gozan de estabilidad laboral? Si No

Explique: _____

3) Podría mencionar tres leyes que protegen la estabilidad laboral de los servidores públicos? _____

4) ¿Considera usted que esa estabilidad laboral, se les aplica a todos los servidores públicos? Si No por qué? _____

5) Las personas contratadas por servicios técnicos o profesionales en las instituciones del estado, gozan de estabilidad laboral? Si No

Por qué? _____

6) Existen leyes internacionales, en materia de derecho laboral, aplicables en El Salvador?

Si No

La Aplicación del principio de Estabilidad Laboral a los Servidores Públicos en el estado de El Salvador

Mencione algunas: _____

7) ¿Cuáles podrían ser las consecuencias de la No aplicación de las normas que protegen la estabilidad laboral en los servidores públicos del Estado de El Salvador?

8) ¿Existe algún período en el que se incrementan los despidos en las instituciones públicas de El Salvador? Si No

Mencione algunos: _____

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

ANEXO 3

3. Decreto Legislativo Número 10

DECRETO No. 10

LA ASAMBLÉA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

- I. Que por Decreto Legislativo No. 507, de fecha 24 de noviembre de 1961, publicado en el Diario Oficial No. 239, Tomo No. 193 del 27 de diciembre del mismo año, se emitió la Ley de Servicio Civil.
- II. Que el Art. 4 literal m) del referido marco legal, establece que no estarán comprendidas en la carrera administrativa las personas que prestan a las instituciones públicas, cualquier clase de servicio mediante contrato.
- III. Que existe un gran número de empleadas y empleados públicos que están contratados bajo la figura del contrato, situación que les lleva a no estar incorporados en la carrera administrativa, lo cual les hace vulnerables para su continuidad en el desempeño de sus funciones.
- IV. Que con el propósito de garantizar los derechos y deberes de los empleados públicos contratados bajo el régimen de contratos, se hace necesario reformar la Ley a que se refiere el considerando primero de este Decreto.

POR TANTO:

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de los Diputados: Roberto José d'Aubuisson Munguía, Alberto Amando Romero Rodríguez, Carmen Elena Calderón Sol de Escalón, Mariela Peña Pinto, Rodrigo Samayoa Rivas, Federico Guillermo Ávila Quehl, Ernesto Antonio Angulo Milla, Mario Eduardo Valiente Ortiz, Mario Marroquín Mejía, Eduardo Enrique Barrientos Zepeda, Manuel Vicente Menjivar Esquivel, Eduardo Antonio Gomar Morán, Guadalupe Antonio Vásquez Martínez, Donato Eugenio Vaquerano Rivas, Ana Vilma Castro de Cabrera, y con el apoyo de los diputados Gerson Martínez, Norma Fidelia Guevara de Ramirios, Lorena Guadalupe Peña Mendoza, Orestes Fredesman Ortez Andrade, José Francisco Merino López, Mario Antonio Ponce López, Francisco José Zablah Safie y Douglas Leonardo Mejía Avilés.

DECRETA, la siguiente:

REFORMA A LA LEY DE SERVICIO CIVIL

Art. 1. Refórmase el literal m) y agréguese 3 incisos al Art. 4 así:

"m) Las personas bajo contrato, a los que se refiere el Art. 83 de las Disposiciones Generales de Presupuestos".

Sin perjuicio a lo establecido en los literales anteriores, cualquier persona que preste servicios de carácter permanente, propios del funcionamiento de las instituciones públicas contratadas bajo el régimen de contrato, estarán comprendidas en la carrera administrativa.

Lo establecido en el inciso anterior no será aplicable a los contratos celebrados por la Asamblea Legislativa.

Para efectos de esta Ley se entenderán por servicios de carácter permanente, aquellos prestados por una persona natural bajo la figura de la continuidad y dependencia o subordinación indispensable para el cumplimiento de los fines institucionales; recibiendo una remuneración financiada con recursos del Presupuesto General del Estado.

Art. 2 TRANSITORIO

Las disposiciones contenidas en el presente Decreto no serán aplicables a aquellos contratos posteriores al 31 de enero de 2009.

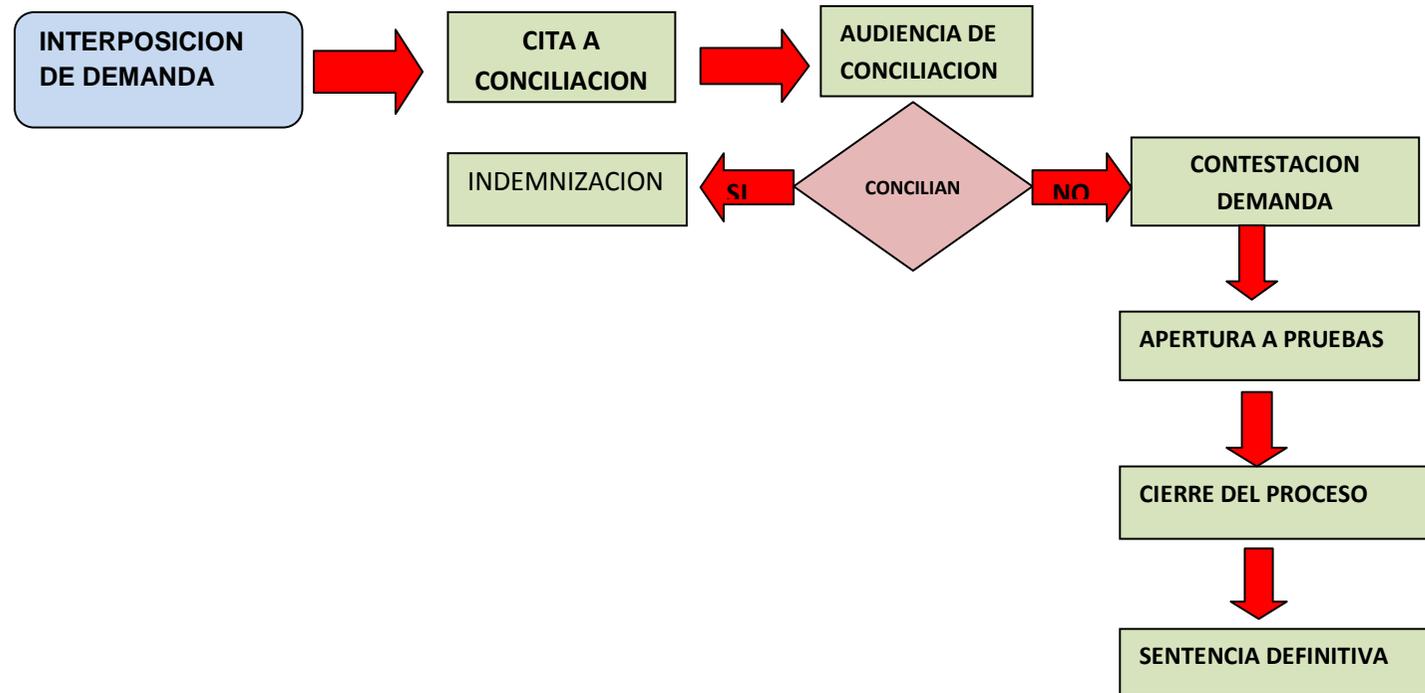
Art. 3. El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO. San Salvador, a los veinte días del mes de mayo del año dos mil nueve.

ANEXO 4

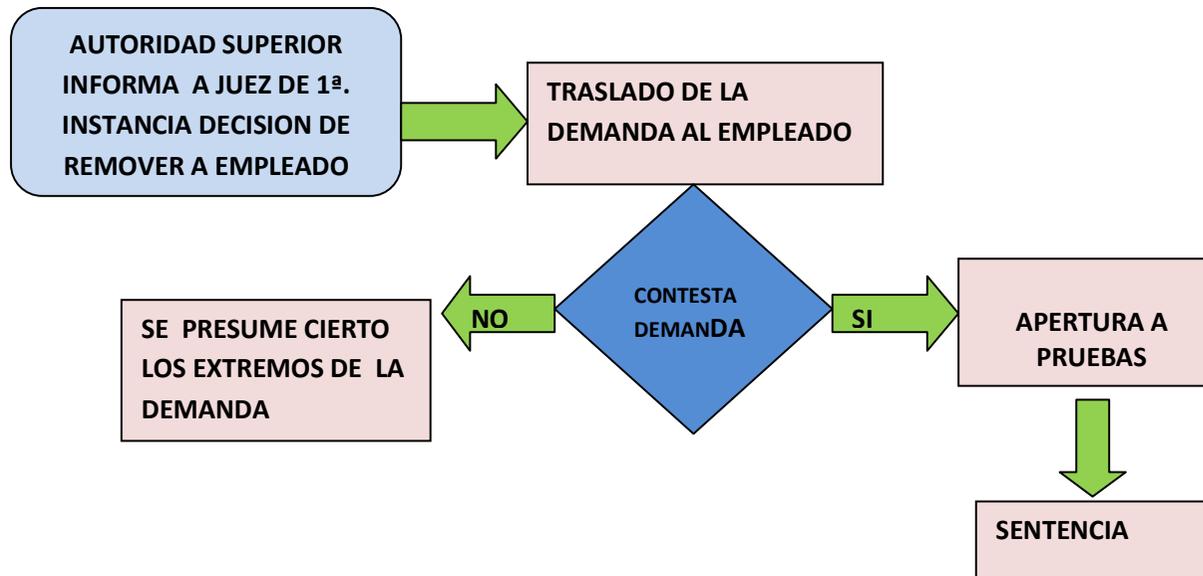
4. Diagrama del proceso

PROCEDIMIENTO EN UN JUICIO ORDINARIO INDIVIDUAL DE TRABAJO EN PRIMERA INSTANCIA



Artículos: 379,385-391,392-395,416 Código de Trabajo

PROCEDIMIENTO PARA EMPLEADOS PUBLICOS NO COMPRENDIDOS EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA



Según lo establecido en la **Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia para los Empleados Públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa.**

ANEXO 5

5. **Publicación sobre las Plazas en el Estado de El Salvador, años 2011 y 2012.**



• GANA VE A ANTONIO SACA COMO LÍDER DE LA DERECHA AÚN SIN ARENA. ÉSTA CREE EN LA UNIÓN DE LA DERECHA, SIN SACA.

POLÍTICA

EL MUNDO 3
LUNES 31/10/2011

DINERO PÚBLICO Divulgan informe comparativo de la Unidad de Análisis del Presupuesto de la Asamblea Legislativa

Gasto en plazas subirá \$117 millones en 2012

Un análisis indica que la planilla estatal crecerá, de 2011 a 2012, en 3.9% en magnitud y 8.7% en su costo monetario, si se aprueba el proyecto actual de presupuesto.

YOLANDA MAGAÑA
DIARIO EL MUNDO

El Estado prevé un gasto de \$1,466 millones en 157,246 plazas de empleados según el proyecto de Presupuesto General de la Nación de 2012. Esto implicaría 6,182 plazas adicionales y un gasto adicional de \$117.5 millones, respecto al presupuesto del país en 2011, es decir, un aumento de 3.9% en la magnitud de la planilla estatal y de 8.7% en su costo.

Así lo explica el informe "Estado comparativo del proyecto de Ley de salarios 2012 por institución y tipo de plazas" de la Unidad de Análisis y Seguimiento del Presupuesto de la Asamblea Legislativa (UASP), elaborado en octubre de 2011.

Tal como está considerado en el plan de gastos que deberá aprobar la Asamblea Legislativa para el próximo año, el Estado de 2012 tendrá 163,428 plazas en todas sus instituciones, incluyendo órganos judicial, legislativo—cuyla—, presupuestos especiales y empresas públicas, con un costo de \$1,466.7 millones, el 34% del gasto total estatal.

La cifra toma en cuenta plazas de todo tipo: 119,986 por ley de salario, 41,809 por contrato y 1,633 por jornales. Algunas instituciones han movido plazas por contrato a ley de salarios. Otras han sumado plazas por contrato.

¿Hacia dónde van destinadas las nuevas plazas? Los ma-

yores aumentos van para los ministerios de Educación, cuyo costo de planilla sube en \$28.8 millones y aumenta 142 plazas; y Salud, cuyo costo de planilla aumenta \$21.1 millones y crea 2,596 plazas, de las cuales 2,047 está clasificado como personal técnico. El promedio de salario mensual mejora en estas carteras en \$167.9 y \$76.3 respectivamente.

Parte de la planilla del ramo de Salud va para algunos hospitales, que registran plazas de personal técnico (médicos) adicionales: 198 en el Hospital Rosales, 214 en Hospital de San Miguel, y otros.

En tercer lugar, el Ministerio de Seguridad también aumenta su planilla en 854 plazas adicionales y \$11.2 millones más. Un total de 564 plazas adicionales son policías y hay 168 nuevas plazas en personal de servicio.

La Presidencia de la República registra un aumento de \$2.4 millones y 122 plazas, 101 empleados son técnicos. El Ministerio de Hacienda, de \$2.1 millones y 38 plazas, la mayoría personal administrativo. Y el Ministerio de Obras Públicas, de \$1.7 millones y 37 plazas adicionales.

Algunas instituciones aparecen en el informe con una disminución de la planilla, en su magnitud y costo. El Ministerio de Agricultura, por ejemplo, registra 44,035 plazas menos, de personal administrativo, de obra y de servicio.

PLAZAS EN EL ESTADO


Ministerio de Educación
Plazas 2011 46,521
\$342.5 millones
Plazas 2012 46,563
\$371.4 millones


Ministerio de Salud
Plazas 2011 9,062
\$90.8 millones
Plazas 2012 11,658
\$112.0 millones


Ministerio de Seguridad
Plazas 2011 23,664
\$168.6 millones
Plazas 2012 30,537
\$179.9 millones


Presidencia de República
Plazas 2011 2,013
\$22.7 millones
Plazas 2012 2,125
\$25.1 millones


Ministerio de Hacienda
Plazas 2011 2,013
\$22.7 millones
Plazas 2012 2,125
\$25.1 millones


Corte de Cuentas
Plazas 2011 1,260
\$12 millones
Plazas 2012 1,302
\$23.0 millones

LA PLANILLA ESTATAL EN UN AÑO

	2011	2012
Plazas por ley salarios	114,204	119,986
Plazas por contrato	41,410	41,809
Plazas por jornales	1,632	1,633
Plazas totales	157,246	163,428
Monto	1,349,214,189	1,466,726,760

MAGNITUD DE LA PLANILLA EN ALGUNAS INSTITUCIONES

(cantidad de plazas según presupuesto)

	2011	2012
Corte de Cuentas	1,260	1,302
Cancillería	963	975
M. Economía	530	550
M. Agricultura	1,103	1,000
M. Ambiente	458	488
M. Turismo	28	28
INDES	323	341
Isdema	203	215
ISRI	632	506
Fosdilu	1,552	1,877



En el gobierno central, el gasto en plazas sube de \$949.3 millones a \$1,030.5 millones en un año, el aumento es \$81.2 millones y 3,763 plazas.

Otras instituciones

El aumento de la planilla estatal también proviene de otras instituciones autónomas

o fuera del Ejecutivo. El costo de la planilla del órgano judicial aumenta en \$5.5 millones, pese a que registra una disminución de 99 plazas por contrato y un aumento de 11 plazas por ley de salarios.

En el Tribunal Supremo Electoral (TSE), la cantidad de plazas no varía, pero el costo

de la planilla sube \$211,100, registrándose aumentos en personal técnico, administrativo, de obra y de servicio.

De acuerdo al informe, la Corte de Cuentas registra un aumento de 42 plazas y \$1.8 millones, con un aumento en el promedio salarial de \$1,405.7 a \$1,476.4. El mayor aumento se localiza en el personal técnico: 50 plazas adicionales, pero el personal ejecutivo aumenta tan solo una plaza y el monto sube \$43,290.

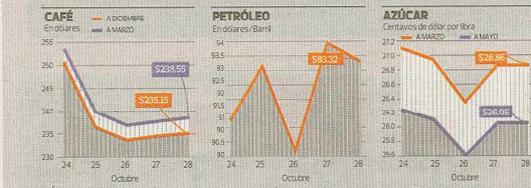
Las Procuradurías General y para la Defensa de los Derechos Humanos también aumentan su planilla en \$1 millón cada una, aunque no aumentan personal.

El Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Niñez y la Adolescencia (Isna) registra 125 plazas más para 2012 y una erogación adicional de \$1.5 millones; y la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) aparece con 528 plazas adicionales y un aumento de \$4.6 millones, según el estudio.

Otra institución que registra un aumento de \$3 millones en su planilla es el Fondo Solidario para la Salud (Fosalud), con 325 plazas adicionales, de las cuales 178 son técnicas y 58 administrativas. El informe de la UASP no contiene valoraciones técnicas, únicamente proporciona una comparación de ambos presupuestos. Este fue entregado recientemente a diputados de la Comisión de Hacienda, que en la actualidad revisa el proyecto de Presupuesto General de la Nación 2012, para valorar su aprobación antes de diciembre de 2011. La comisión ya recibió a los titulares de la Corte Suprema de Justicia, Corte de Cuentas y Fiscalía General de la República.

Negocios

El Diario de Hoy
www.elsalvador.com
Lunes 31 de octubre de 2011



DIVISAS (RESPECTO US\$) (Pais/US\$)

▲ Euro	0.7068
▼ Libra Inglaterra	0.6199
▼ Yen Japón	75.82
▼ Quetzal Guatemala	7.84
● Lempira Honduras	18.95
● Córdoba Nicaragua	22.77
▲ Colón Costa Rica	516.50
▼ Peso México	12.99
▼ Real Brasil	1.672

TASAS INTERÉS

Nacionales	
Depósitos	
30 días	1.53%
60 días	1.37%
90 días	1.81%
180 días	1.77%
360 días	2.28%
Préstamos	
Hasta 1 año	5.64%
Más de 1 año	9.23%
Internacionales	
DEPÓSITOS	
Tasa FED	0.25%
Prima	3.25%
Libor 6 mes	0.595%
Libor 12 mes	0.910%

BOLSAS DEL MUNDO

▲ Nueva York	+0.18%
Dow Jones	12,231.10
▼ Nueva York	-0.05%
Nasdaq	2,737.15
▼ Londres	-0.20%
FTSE-100	5,702.24
▲ Tokio	+1.39%
Nikkei	9,050.47
▲ Fráncfort	+0.13%
DAX	6,346.19
▲ Sao Paulo	+0.41%
IBV	59,513

El Gobierno gasta más tras acuerdos con el FMI

- Siguen "al pie de la letra" los consejos del organismo internacional en materia fiscal a través del acuerdo "Stand By"
- Experto dice: "FMI no ayuda a los países"

Karen Molina

negocios@elcorreo.com

Desde que el Gobierno firmó un nuevo acuerdo "Stand By" con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en marzo de 2010, sus funcionarios se han dedicado a seguir sus condiciones al pie de la letra.

Sin embargo, esos números han ampliado el margen de gasto y deuda del Gobierno luego que delegados del Fondo hicieran tres revisiones por lo que se le ha hecho más fácil subir sueldos a empleados públicos y aumentar los subsidios. Gastar más.

En marzo de 2010, el país tenía que cumplir con un gasto en remuneraciones o salarios a empleados públicos que estuviera en el orden del 7.8% del Producto Interno Bruto en 2011, pero en una segunda revisión, el gasto aumentó a 8.4% para el mismo año y en la última evaluación hecha en septiembre, el gasto se amplió a 8.7% del PIB.

De igual forma, el Gobierno acordó que mantendría las transferencias corrientes (subsídios) en el orden del 3.3%, pero en abril, lo subió a 4.5% y en septiembre lo incrementó a 4.6% para apli-

carlo en 2011.

En el tema de los impuestos también modificó sus números. En marzo del año pasado acordó tener ingresos tributarios por 13.9%, luego lo subió a 14.0% en abril y en septiembre lo elevó a 14.3%, con lo cual el país estaba obligado a subir los impuestos.

La deuda pública, que tendría que haber sido de 51.9% del PIB según el acuerdo de marzo del año pasado, se convirtió luego en una realidad del 52.6% del PIB.

Incluso el crecimiento del PIB para este año fue modificado luego de una revisión con el FMI.

Los funcionarios de Gobierno habían pactado un crecimiento de la economía del 2.5%, pero luego el número bajó a 2.0%.

La empresa privada, que ha sido el blanco para la imposición de impuestos, cree que el FMI le está haciendo "el pantalón a la medida" al Gobierno y le está ayudando a elevar su gasto cuando lo que el país necesita es reducirlo.

"Usted sigue comiendo, le voy a dar un pantalón 42. Y vuelven a llegar en octubre y le dicen: 'fíjese que ya no me queda'. 'Le doy un 44', dijo

Jorge Daboub, presidente de la ANEP.

"Está permitiendo que se siga deteriorando nuestro sistema fiscal. Y hoy tienen una excusa más y es probable que le den un pantalón 48", agregó el empresario.

El FMI ha puesto a disposición del país un fondo de alrededor \$602 millones que el Gobierno podría solicitar en cualquier momento si se enfrenta a números rojos.

Sin embargo, tiene que cumplir con los requisitos que el FMI le impone.

En septiembre de 2009, cuando el presidente Mauricio Funes alcanzó el acuerdo con los delegados del FMI en Washington, indicó que "el fondo de contingencia estaría disponible para ejecutar el Plan Anticrisis, en una eventual falta de liquidez que presenten los bancos del país".

Los estragos provocados por las recientes lluvias, que según el presidente Funes, necesitarían unos \$1,500 millones para su reconstrucción



podrían modificar estas previsiones.

Pero el secretario técnico de la presidencia, Alexander Segovia, detalló la semana pasada que no pedirían el fondo

precautorio del FMI para usarlo en la reconstrucción del país. Además, aseguró que a pesar de los daños en el sector agrícola, el país alcanzará un crecimiento del 2.0% del

PIB que se habían propuesto con el FMI.

Sin embargo, a Daboub no le extrañaría que el país solicite usar el dinero del fondo precautorio pues el Gobierno ya

[EDH CEL]



SUSCRIBETE GRATIS
ENVIANDO LA PALABRA
GAS AL 231

Y recibe cada semana las variaciones del precio de la gasolina.
Costo por mensaje 50.06 + IVA aplican todos las operadoras

LAS CIFRAS

VARIACIONES DEL ACUERDO
STAND BY CON EL FMI

Después de tres revisiones a las finanzas del país, el Fondo Monetario Internacional ha modificado sus perspectivas de crecimiento económico, tributos y gasto que le han dado un mayor margen al Gobierno para usar el dinero público. (Cifras en relación al PIB).

PRIMERA REVISIÓN	SEGUNDA REVISIÓN	TERCERA REVISIÓN
INGRESOS TRIBUTARIOS		
2010 13.2 % del PIB	2010 13.3 del PIB	2010 13.6 del PIB
2011 13.9	2011 14.0	2011 14.3
2012 15.1	2012 14.8	2012 14.7
2013 16.0	2013 15.6	2013 15.6
2014 16.1	2014 16.0	2014 15.9
2015 16.1	2015 16.2	2015 16.0
REMUNERACIONES		
2010 7.9 % del PIB	2010 7.9 % del PIB	2010 8.1 % del PIB
2011 7.8	2011 8.4	2011 8.7
2012 7.8	2012 8.2	2012 8.5
2013 7.7	2013 8.2	2013 8.6
2014 7.8	2014 8.2	2014 8.4
2015 7.8	2015 8.2	2015 8.2
TRANSFERENCIAS CORRIENTES		
2010 3.3 % del PIB	2010 4.1 % del PIB	2010 4.2 % del PIB
2011 3.3	2011 4.5	2011 4.6
2012 3.2	2012 3.9	2012 3.9
2013 3.0	2013 3.9	2013 3.8
2014 2.9	2014 3.8	2014 3.8
2015 2.8	2015 3.7	2015 3.7
PIB nominal (millones US\$)		
2010 22,260	2010 21,700	2010 21,215
2011 23,388	2011 23,160	2011 22,616
2012 24,925	2012 24,555	2012 24,342
2013 26,756	2013 26,247	2013 25,842
2014 28,673	2014 28,105	2014 27,656
2015 30,327	2015 30,039	2015 29,498

está pagando subsidios con notas de crédito para solventar temporalmente su problema de caja chica.

A todos les dice lo mismo
Daniel Mitchell, experto en política fiscal y miembro titular del Cato Institute (tanque de pensamiento) criticó la semana pasada, el trabajo que el FMI hace en toda Latinoamérica y las condiciones que le pone a todos los países para que siga sus reglas.
"A todos les dice que suban los impuestos. El FMI piensa que cuando los suben, va a tener más ingresos, pero lo que ocurre es que desaparecen", aseguró.
Sin embargo, Mitchell asegura que países como Grecia, que ahora están en quiebra, también trataron de seguir las indicaciones del FMI.
Argentina fue otro país que tuvo que ser salvado por el FMI pues había elevado su nivel de gasto en subsidios y beneficios sociales y luego no tuvo con qué pagar pues su economía se había debilitado demasiado.
Durante la última revisión, el FMI dio su conocida receta

"El FMI siempre dice lo mismo: suban los impuestos. Pero ellos no saben que esos impuestos se los gastan. Si ustedes ven que llega el FMI al aeropuerto, no dejen que el avión aterrice en su país"
DANIEL MITCHELL
Experto fiscal EE.UU.

"El Gobierno está comprometido con la disciplina y con la responsabilidad fiscal a tal punto que estamos cumpliendo los temas fiscales con el FMI y posteriormente proyectamos un déficit muy bajo y control del gasto"
ALEXANDER SEGOVIA
Secretario Técnico

al país: que reduzca su déficit fiscal y que fortalezca sus ingresos.
Además eliminar por completo el subsidio a la energía eléctrica. "También se debe eliminar por completo los subsidios de energía aprobada a principios de 2011, que son en gran parte no direc-

tos", explicó en su tercera revisión.
Le propone también una cuenta única del tesoro (TSA por sus siglas en inglés) para ponerlo en marcha en 2013. Esta mejoraría el control del gasto en las instituciones públicas, dice el documento.

UE y FMI discuten plan si hay contagio griego

- Analizan una red de seguridad para Italia y España ante un empeoramiento de la situación en Grecia
- Brasil está dispuesto y podría ayudar a su manera

El Fondo Monetario Internacional (FMI), la Unión Europea y bancos centrales de la eurozona mantienen "contactos para preparar un plan de contingencia" ante un hipotético contagio a Italia y España de la crisis de la deuda griega, según informan los medios de comunicación italianos.

La prensa digital italiana (entre otros, Il Corriere della Sera) que cita a "fuentes internacionales" recogidas desde Bruselas por la agencia de noticias nacional ANSA, habla de una supuesta "red de seguridad" para esos dos países ante un empeoramiento de la situación, a pesar de que el pasado miércoles la UE llegara a un "acuerdo global" que despertó toda suerte de comentarios, conjeturas y análisis en Bruselas con el que pretenden hacer frente a la crisis financiera.

Según las mismas fuentes, que definen estos contactos como "informales" y que aseguran que también se trata este asunto con autoridades de algunos países asiáticos, "en el caso del FMI, una 'red de seguridad' para los dos países podría requerir un au-

mento de capital".

Un 'Plan B'

Se trata de una especie de "plan B" que podría ponerse en marcha ante la hipótesis de un inminente contagio a la tercera y cuarta economías de la zona euro, lo que podría tener importantes consecuencias para el sistema financiero global.
Alemania está "extremadamente interesada en tener una red de seguridad", aseguran las fuentes, que precisan que, por ahora, se habla solo de modo preventivo y sobre un escenario pesimista.

Esta información llega después de que ayer Italia, en la última de las tres subastas de deuda de esta semana, viera cómo sus bonos del tipo BTP a diez años (con un interés fijo) marcaban un récord desde la creación del euro en su tasa de rentabilidad, situándose en 6.06 %.

España e Italia son, por este orden, los dos países, después de Grecia, que más capital necesitarán para que su sistema bancario pueda cumplir con los nuevos requerimientos de la UE antes de junio de 2012, según los datos ofreci-

dos esta semana por la Autoridad Bancaria Europea (ABE).

Por otra parte el Gobierno de Brasil podría ayudar a las naciones de la zona euro que atraviesan por una crisis de deuda, pero probablemente limite su asistencia a un acuerdo bilateral con el Fondo Monetario Internacional, publicó el viernes un diario local.

La mayor economía de América Latina no intenta ayudar a expandir el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) a 1 billón de euros, reportó el periódico Valor Económico, sin citar fuentes.

El Gobierno de la presidenta Dilma Rousseff espera tener más detalles del acuerdo europeo para tomar una decisión, agregó Valor.

Brasil solo usaría una tajada de sus reservas internacionales si el plan europeo es sólido y eficaz, agregó.

El diario O Estado de Sao Paulo también publicó sobre los planes de la Unión Europea de enviar una misión a Brasil para solicitarle al país que colabore en el plan de rescate. —AGENCIAS



Grecia sigue en el ojo del huracán por su crisis financiera, que desata protestas. FOTO EDH / EFE