

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS AÑO 2007
PLAN DE ESTUDIO 1993



**LA ESTABILIDAD LABORAL EN EL MARCO DE LA LEY REGULADORA DE GARANTIA DE
AUDIENCIA DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS NO COMPRENDIDOS EN LA CARRERA
ADMINISTRATIVA DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA.**

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO Y TITULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS

PRESENTADO POR:

JOSE LUIS MORALES HENRIQUEZ
LIDIA CAROLINA OSORIO HERRERA
SULEYMA CANDELARIA VALLE

DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO

LIC. MARCO ANTONIO ALDANA GUTIERREZ

SEPTIEMBRE DE 2007

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, EL SALVADOR

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTORA
DRA. MARÍA ISABEL RODRÍGUEZ

VICERRECTOR ACADÉMICO
ING. JOAQUÍN ORLANDO MACHUCA

VICERRECTORA ADMINISTRATIVA
LICDA. CARMEN ELIZABETH RODRÍGUEZ DE RIVAS

SECRETARIA GENERAL
LICDA. ALICIA MARGARITA RIVAS DE RECINOS

FISCAL GENERAL
LIC. PEDRO ROSALIO ESCOBAR CASTANEDA

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANA
LICDA. MORENA ELIZABETH NOCHEZ DE ALDANA

VICEDECANO
LIC. OSCAR MAURICIO DUARTE GRANADOS

SECRETARIO
LIC. FRANCISCO ALBERTO GRANADOS HERNÁNDEZ

COORDINADOR DE LA UNIDAD DE SEMINARIO DE GRADUACIÓN
LICDA. BERTHA ALICIA HERNÁNDEZ ÁGUILA

DIRECTOR DE SEMINARIO
LIC. MARCO ANTONIO ALDANA GUTIERREZ

**“LA ESTABILIDAD LABORAL EN EL MARCO DE LA LEY REGULADORA DE GARANTIA DE
AUDIENCIA DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS NO COMPRENDIDOS EN LA CARRERA
ADMINISTRATIVA DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA”**

ASESORES:

**AREA JURIDICA
LIC. MARCO ANTONIO ALDANA GUTIERREZ**

**AREA METODOLOGICA
LIC. MIGUEL ANGEL PAREDES BERMUDEZ**

AGRADECIMIENTOS

PRIMERAMENTE, AGRADEZCO A DIOS TODOPODEROSO, por haberme dado la inteligencia y la sabiduría para desarrollarme profesionalmente y concluir satisfactoriamente mi carrera.

A MI MADRE, por apoyarme moral y económicamente en todos éstos años de mi carrera, por haberme dado lo mejor en mi vida, su amor y comprensión.

A LA MEMORIA DE MI PADRE, por haberme inculcado valores morales y de superación a pesar de las dificultades que en la vida se presentan.

A MIS HERMANOS, por comprenderme y apoyarme en éstos últimos años y por haberme dado el ejemplo de superación como regalo más preciado e importante de mí vida

A MIS COMPAÑERAS DE TESIS, por su comprensión y apoyo en todo el desarrollo de la investigación, pero sobre todo por su confianza y su amistad en todos estos años de nuestra carrera.

AL LICENCIADO LUIS ANGEL CHAVARRIA GUEVARA, por habernos guiado en la investigación y darnos su apoyo profesional para culminar exitosamente el trabajo de grado.

JOSE LUIS MORALES HENRIQUEZ.

AGRADECIMIENTOS

A DIOS TODOPODEROSO, por haberme dado la sabiduría, salud y por ser mi guía y acompañarme en todo momento de dificultad y permitirme terminar satisfactoriamente mi carrera.

A MI ABUELITA, por haberme dado su amor y sacrificio personal que me permitiera una educación de excelencia y un apoyo con estímulo constante.

A MIS PADRES, por su confianza y apoyo continuo y por enseñarme que la perseverancia y el esfuerzo son el camino para lograr nuestros objetivos.

A MI HIJA, por su amor y comprensión y por ser mi motivo principal de superación.

A MIS COMPAÑEROS DE TESIS, por su comprensión, solidaridad y cooperación, con quienes construimos conocimientos en el desarrollo de la investigación, pero sobre todo por su amistad y confianza en mi persona.

AL LICENCIADO LUIS ANGEL CHAVARRIA GUEVARA, por su orientación, confianza y accesibilidad, y proporcionarnos valiosas sugerencias que nos fueron de fundamental ayuda en nuestro trabajo de investigación.

LIDIA CAROLINA OSORIO HERRERA.

AGRADECIMIENTO

PRIMERAMENTE, AGRADEZCO A DIOS TODOPODEROSO, por haberme permitido finalizar mi carrera, a pesar de los obstáculos siempre tuve su fortaleza y bendición.

A MIS PADRES, por su apoyo incondicional, moral, económicamente y comprensión, en todo el camino para culminar mi carrera profesional.

A MI HERMANA, por apoyarme en mi superación profesional y personal.

A MI COMPAÑEROS DE TESIS: Les agradezco por su apoyo, comprensión y solidaridad para realizar este proyecto de investigación, en el cual sin su valioso aporte no hubiera sido posible terminar con existe.

AL LICENCIADO LUIS ANGEL CHAVARRIA GUEVARA, ya que su experiencia en el área laboral ha sido muy valiosa en la orientación y desarrollo del proyecto de investigación.

SULEYMA CANDELARIA VALLE.

INDICE

INTRODUCCION	i
CAPITULO I.....	1
PLANIFICACION DE LA INVESTIGACIÓN	1
1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN	1
1.1 EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL SERVICIO CIVIL EN EL SALVADOR.	5
1.2. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	7
1.3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	9
1.3.1 SITUACIÓN PROBLEMÁTICA	9
1.3.2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	11
1.3.3. ENUNCIADO DEL PROBLEMA	11
1.4 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	12
1.4.1 OBJETIVOS GENERALES.....	12
1.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.	12
1.5 MARCO DE REFERENCIA	14
1.5.1 FUNDAMENTO DOCTRINARIO	14
1.5.3 CONCEPTO DE ESTABILIDAD LABORAL.....	15
1.5.4 ESTABILIDAD ABSOLUTA	15
1.5.5 ESTABILIDAD RELATIVA	16
1.5.6 LA SEGURIDAD JURÍDICA	17
1.5.7 EL DERECHO DE DEFENSA	18
1.5.8 EL DEBIDO PROCESO (COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL)	18
1.5.9 DEBIDA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL	21
1.6 TEORIAS DOCTRINARIAS RELATIVAS A LA ESTABILIDAD LABORAL.	23
1.6.1 TEORÍA DEL ABUSO DEL DERECHO.....	23
1.6.2 TEORÍA DE LA PROPIEDAD EN EL EMPLEO.....	24
1.6.3 TEORÍA DEL DERECHO COLECTIVO.....	24

1.7 LA ESTABILIDAD LABORAL EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL	
SALVADOREÑO.....	25
1.8 FUNDAMENTO LEGAL.....	27
1.8.1 LA CONSTITUCIÓN.....	27
1.8.2 TRATADOS INTERNACIONALES	29
1.8.3 LEY SECUNDARIA	31
1.9 HIPOTESIS	32
1.9.1 ENUNCIADOS.....	32
1.9.2 OPERALIZACION.....	33
1.10 PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO.....	35
1.10.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN	35
1.10.2 UNIDADES DE ANÁLISIS.....	35
1.10.3 POBLACIÓN Y MUESTRA.....	36
1.10.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS.....	37
1.10.5 PROCEDIMIENTO	37
CAPITULO II	39
EVOLUCION HISTORICA Y FUNDAMENTO TEORICO DE LA ESTABILIDAD LABORAL.....	39
2.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ESTABILIDAD LABORAL	39
2.1.1 ORIGEN	43
2.1.2 ANTECEDENTES EN FRANCIA.....	45
2.1.3 ANTECEDENTES EN ALEMANIA	45
2.1.4 ANTECEDENTES EN ESPAÑA.....	46
2.1.5 ANTECEDENTES EN INGLATERRA.....	47
2.1.6 ANTECEDENTES EN RUSIA.....	47
2.1.7 ANTECEDENTES EN ESTADOS UNIDOS.....	47
2.1.8 ANTECEDENTES EN MÉXICO	48

2.1.9. ANTECEDENTES EN CHILE	48
2.2 EVOLUCION	48
2.3 EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL SERVICIO CIVIL EN EL SALVADOR. ...	52
2.4 FUNDAMENTO Y NATURALEZA DE LA ESTABILIDAD LABORAL	55
2.4.1 FUNDAMENTO SOCIOECONÓMICO	56
2.4.2 FUNDAMENTO JURÍDICO	58
2.5 CONCEPTO DE ESTABILIDAD LABORAL.....	60
2.6 CLASIFICACION DE LA ESTABILIDAD LABORAL.	61
2.6.1 POR LA NATURALEZA.....	62
2.6.2 POR SU ORIGEN:.....	64
2.6.3 POR ALCANCES O EFECTOS	65
2.6.4 POR RAZÓN DE LA ÉPOCA EN QUE SE ASEGURA LA PERMANENCIA DEL TRABAJADOR:.....	65
2.7 PRINCIPIOS DE ESTABILIDAD LABORAL	66
2.7.1 EL PRINCIPIO PROTECTOR	66
2.7.2 EL PRINCIPIO DE LA IRRENUNCIABILIDAD	69
2.7.3 EL PRINCIPIO DE CONTINUIDAD DE LA RELACIÓN.....	70
 CAPITULO III	 73
 LEGISLACION VIGENTE QUE REGULA LA ESTABLIDAD LABORAL.	 73
3. 1 NORMATIVA NACIONAL	74
3.1.1 LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA	74
3.1.2 LA LEY DEL SERVICIO CIVIL	76
3.1.3 LEY REGULADORA DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS NO COMPRENDIDOS EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA.....	79
3.1.4 CODIGO DE TRABAJO.....	84
3.2 NORMATIVA INTERNACIONAL.	88

3.2.1 DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	90
3.2.2 DECLARACION AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE	91
3.2.3 PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.....	93
3.2.4 CARTA INTERNACIONAL AMERICANA DE GARANTIAS SOCIALES..	95
3.2.5 CONVENIO 151	97
CAPITULO IV.....	104
LA ESTABILIDAD LABORAL EN EL SALVADOR EN LOS SECTORES PUBLICOS Y PRIVADO	104
4.1 AREAS EN LA QUE SE DESARROLLA LA ACTIVIDAD LABORAL EN EL SALVADOR.....	105
4.1.1 LA ESTABILIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO	108
4.1.2 LA ESTABILIDAD EN EL SECTOR PRIVADO.....	109
4.2 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA ESTABILIDAD LABORAL ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y EL SECTOR PRIVADO.	116
CAPITULO V.....	120
SITUACION LABORAL DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS EXCLUIDOS DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.....	120
5.1 CATEGORIAS DE EMPLEADOS PUBLICOS.....	121
5.1.1 EMPLEADOS PUBLICOS AL SERVICIO DEL ESTADO	122
5.1.2 EMPLEADOS PUBLICOS EXCLUIDOS DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA	123
5.1.3 EMPLEADOS PUBLICOS, POR CONTRATO, AL SERVICIO DEL ESTADO	124

5.1.4 EMPLEADOS PUBLICOS AL SERVICIO DE INSTITUCIONES OFICIALES AUTONOMAS	126
5.1.5 EMPLEADOS PÚBLICOS MUNICIPALES	127
5.1.6 EMPLEADOS MUNICIPALES EXCLUIDOS DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA	130
5.1.7 EMPLEADOS MUNICIPALES POR CONTRATO	131
5.1.8 EMPLEADOS PUBLICOS NO COMPRENDIDOS EN LA LEY DEL SERVICIO CIVIL.....	132
5.2 PROBLEMÁTICA DE LA ESTABILIDAD LABORAL DE EMPLEADOS DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA (MAG) EXCLUIDOS DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.	138
5.3 EFICACIA DE LA LEY REGULADORA DE GARANTIA DE AUDIENCIA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS NO COMPRENDIDOS EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA	149
CAPITULO VI.....	154
LA NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY REGULADORA DE GARANTIA DE AUDIENCIA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS NO COMPRENDIDOS EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA.	154
6.1 ESTUDIO DE LAS REPERCUSIONES DERIVADAS DEL VACÍO LEGAL DE LA LEY REGULADORA DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS NO COMPRENDIDOS EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA	155
6.2. PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY REGULADORA DE GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS NO COMPRENDIDOS EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA.	161

CAPITULO VII	166
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	166
7.1 CONCLUSIONES.....	166
7.2 RECOMENDACIONES.....	170
BIBLIOGRAFÍA	173
ANEXOS	

INTRODUCCION

El presente trabajo de investigación denominado “LA ESTABILIDAD LABORAL EN EL MARCO DE LA LEY REGULADORA DE GARANTIA DE AUDIENCIA DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS NO COMPRENDIDOS EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA”, ha sido elaborado por estudiantes de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador, para optar al título de Licenciatura en Ciencias Jurídicas.

Dentro de los objetivos fijados en la investigación tenemos el determinar en que medida es eficaz la Ley Reguladora de Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, referente al derecho a la estabilidad laboral y a la vez determinar los vacíos en la misma y las posibles reformas.

Este documento, contiene siete capítulos los cuales se abordan diferentes temáticas que se detallan de la siguiente manera:

En el Capítulo I, se plantea la Situación Problemática, donde se mencionan algunos factores que inciden en la ineficacia de la ley, como lo son: económicos, políticos, poco conocimiento de la norma y arbitrariedad por la autoridad competente; en cuanto a la Justificación, se menciona la importancia y el porque es necesario llevar a cabo la investigación; además se detallan los alcances y delimitaciones, los objetivos, supuestos e indicadores del trabajo que orientarán la investigación. Así mismo se plantea el tipo y la Metodología de investigación, la población y muestra; las técnicas e instrumentos que orientaron el manejo de la investigación para la recolección de datos.

El Capítulo II está referido a la evolución histórica y fundamento teórico de la estabilidad laboral, donde se describen los antecedentes de la investigación en los cuales se detallan las diferentes etapas donde se han ido alcanzando cambios significativos del derecho a la estabilidad laboral así como sus respectivas teorías y principios doctrinarios que hoy en día se reflejan en las diferentes legislaciones.

En el Capítulo III, Dentro del contexto jurídico salvadoreño que protege los derechos laborales se deja plasmado en la investigación que esta no ha respondido en su totalidad a defender tales derechos, ya que a pesar de que existen disposiciones jurídicas relativas a beneficiar al empleado publico no comprendido en la carrera administrativa estas no han sido aplicadas en una forma efectiva a pesar de no desconocerse los problemas por los que atraviesan dichos empleados al momentos de ser destituidos de su cargo o empleo.

En el Capítulo IV, se desarrolla los dos sectores laborales existentes en El Salvador siendo estos: a) sector privado; b) sector público. La actividad laboral en el sector privado está regida, básicamente, por el Código de Trabajo y demás leyes y reglamentos de trabajo; mientras que la actividad laboral del sector público se rige, principalmente, por la Ley de Servicio Civil, que regula la Carrera Administrativa, así como por las Disposiciones Generales de Presupuestos, aplicables a todas las operaciones originadas pro la ejecución del Presupuesto General de la República.

En el Capítulo V, Se desarrolla las diferentes categorías de empleados públicos que laboran para el Estado en el Gobierno Central; así como problemática de Estabilidad de los empleados que ejercen cargos políticos y de confianza

excluido de la Ley del Servicio Civil, y además la eficacia de la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa.

En el Capítulo VI, Se hace un análisis de los vacíos que adolece la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, desde el momento que entro en vigencia hasta la fecha; así como su posible reforma a la misma en favor y en defensa de las garantías Constitucionales y derechos laborales de los empleados públicos excluidos de la Ley del Servicio Civil.

En el Capítulo VII, al final de esta investigación se establece una serie Conclusiones y Recomendaciones a las cuales se llegado como producto de la investigación.

CAPITULO I

PLANIFICACION DE LA INVESTIGACIÓN

1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

Antecedentes Mediatos de La Estabilidad Laboral de los Empleados Públicos de El Salvador.

Al hablar de estabilidad laboral de empleados se refiere a un derecho que fue reconocido por El Estado mediante luchas y protestas constantes, pero para ilustrar mejor este problema se expresa por fechas relevantes.

En La constitución de 1842, no se consigna nada referente al servicio civil, pero la constitución promulgada en 1872, en sus artículos 45 y 46 hacen alusión al servicio civil pero no en forma directa y expresa, lo mismo La Constitución de 1880, en los artículos 41 y 42, agregándose a esto La Constitución de 1883, en su artículo 83, pero en la constitución de 1886 desaparecen estas disposiciones.

En 1939, fue promulgada la constitución que en su título V, capítulo II, consignaba disposiciones relativas al trabajo en los artículos 61 y 64, en los artículos 23 y 64, se habla en general del trabajo, y la igualdad de todos los ciudadanos salvadoreños para optar a cargos públicos; en la vigencia de esta Constitución se formularon reformas constitucionales a favor de la clase trabajadora del estado; pero el partido oficial creado por el General Maximiliano Hernández Martínez que desde 1932 a 1944 impulsó su dictadura; aún con las reformas a la constitución de esa fecha a favor de los empleados, el gobernante ordenaba despidos de empleados y en base a esto terminó con el déficit en el presupuesto.

El 7 de septiembre de 1950, se promulga otra constitución que entra en vigencia el 14 del mismo mes y año justamente el mismo día en que el concejo de gobierno Revolucionario terminó de gobernar y quienes habían sido elegidos desde diciembre de 1948, asumiendo todos los poderes del Estado.

Esta Constitución incluyó un capítulo completo de los artículos 182 al 196, con principios de derecho individual y colectivo de trabajo, los cuales deberían ser desarrollados por un código de trabajo; además se plasmaron los principios que servirían de base para la estructuración del servicio civil en El Salvador.

En el título IV, que se refirió al “Régimen Administrativo.” Se incluyó el capítulo II que consignó “servicio civil.” De los artículos 108 al 111 pero es en el artículo 109, donde radica la base legal con rango constitucional el derecho de estabilidad de los empleados y funcionarios públicos, preceptuándolo como “garantía de permanencia.” El servidor público ya tenía la base legal fundamental para que sobre este se le edificara un estatuto destinado a proteger sus derechos laborales, salvaguardándolo de las eventualidades políticas, en las que imperaba la llamada “teoría del Botín Político.” Por la inexistencia de un sistema de servicio civil, que regulara la carrera administrativa, señalara los deberes y obligaciones de los servidores públicos y su estabilidad en el cargo; determinando las condiciones de ingreso a la administración, de los casos de suspensión, traslados, cesantías, así como también promociones, ascensos basados en méritos y aptitudes; estableciendo por otra parte un sistema de recursos, a efecto de que el empleado o funcionario protegido por la ley, pudiera impugnar todas aquellas resoluciones que lo afectarían.

Podemos decir que la estabilidad Laboral de los empleados en general siempre se ha visto violentada aun siendo un derecho protegido en la Constitución. En

el Artículo 219 de La Constitución de La República establece la carrera Administrativa “La Ley regulara el servicio Civil” los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que los afecten: asimismo garantizara a los empleados públicos la estabilidad en el cargo.

No estarán comprendidos en La Carrera Administrativa los funcionarios o empleados públicos de confianza y en particular el Procurador General de La Republica, los Secretarios de las Presidencia de La Republica, 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 siempre se ha regulado La Estabilidad del empleado.

Así también la Ley del Servicio Civil regula quienes están comprendidos dentro de la carrera administrativa a quienes protege dicha Ley y además los que se encuentra excluidos por no estar comprendidos dentro del régimen de la Ley del Servicio Civil los Artículos 2 y 4 de dichas ley.

Nuestros antecedentes mediatos los tomaremos desde el año 1982 hasta 1994, dándose un porcentaje de los empleados despedidos públicos. El factor que mas afecta a estos trabajadores es la inestabilidad laboral, a consecuencia de esto se han realizado más suspensiones de labores en el periodo 1982 - 1994. Según los libros del Tribunal de Servicio Civil existieron aproximadamente 700 empleados públicos y municipales despedidos, los cuales a veces por desconocer la ley no acuden al Tribunal del Servicio Civil para interponer su demanda por destitución o despido sin causa justificada.

En este periodo se da una serie de acontecimientos que producen cambios a la historia de nuestro país por las transformaciones políticas sociales y económicas. Es precisamente que en este periodo se elige como presidente de la República al Ingeniero Napoleón Duarte, quien viene a implantar una serie de cambios en la esfera política como económica, por ejemplo: se da la implementación de los famosos paquetazos económicos, con los cuales tanto los empleados públicos como privados se muestran inconformes; por lo que se organizan para realizar actos de protesta y por lo mismo se dan destituciones y despidos.

Los derechos de los empleados son reconocidos en la Constitución de la República y consagrados a favor de los trabajadores, estos son irrenunciables y no excluye otros que se deriven de los principios de justicia social, según el artículo 37 de nuestra Constitución. En el caso de los empleados públicos estos se regulan por la Ley del Servicio Civil, si su plaza depende de la Ley de Salario, y por el Código de Trabajo.

Los derechos laborales de los empleados que se encuentran regulados por la Ley del Servicio Civil su estabilidad en el cargo esta regulado en el Artículo 29 de dicha ley que dice: “Los funcionarios y empleados comprendidos en la carrera administrativa y protegidos por esta ley gozaran de los derechos siguientes.

- a. De la permanencia en el Cargo o empleo. En consecuencia no podrán ser destituidos, despedidos, suspendidos, permutados, traslados rebajados de categorías sino en los casos y con los requisitos que establece esta ley”.

Por lo que puede decir que la Estabilidad laboral siempre ha estado regulada por una ley la cual es violentada siempre que se despide a un empleado sin causa justificada.

1.1 EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL SERVICIO CIVIL EN EL SALVADOR.

Desde principios de siglo XIX el país logra independizarse de España, posteriormente de este movimiento nuestro antepasados tratan de modificar las tradiciones y formar políticas, para esta época el poder ejecutivo busco su propio control interno en la tradición colonial y duplico su autoridad, lo que trajo como consecuencia una administración ineficaz que hizo que el pueblo no confiara en ellos, por no mostrar interés en crear leyes en beneficio del conglomerado social, y de unas manera imprecisa se regulo las relaciones entre el trabajador y el patrono de la empresa privada. Dándole importancia hasta ese momento a los empleados Estatales y las relaciones de estos con el Estado. La Constitución de 1872, regulo lo relativo a los servidores del Estado, continuando así en las Constituciones 1880 y 1883, siempre con la simple alusión de dichos empleados donde ya se regula “Que los ciudadanos Salvadoreño tienen derecho a optar a los cargos públicos sin más referencia que sus meritos y sin más condiciones que las fijadas por la ley”. Es hasta en el año de 1937, que se elabora un anteproyecto del Ley del Servicio Civil el cual no llega a constituir ley de la Republica, fue creada por La Comisión Reformas a La Administración Financiera presentada en Junio de dicho año, cuando precedía el gobierno el General Maximiliano Hernández Martínez, en el anteproyecto regula las relaciones privadas de trabajo, como los relaciones con la administración publica, no aprobando dicha ley, su objetivo era garantizar la Estabilidad Laboral de los empleados.

En La Constitución de 1950, se introduce como una novedad el Titulo VI que hace referencia al Régimen Administrativo, donde el Capitulo II esta dedicado al Servicio Civil, donde únicamente se escribe cuatro artículos con una relación a dicha ley, siendo el articulo 109 de dicha Constitución que establece la carrera administrativa y habla de la Estabilidad Laboral, que dice Art. 109 se

establece la Carrera Administrativa, la ley regulara el servicio civil y en especial las condiciones de ingreso a la administración; las promociones y ascensos en base a los meritos y aptitudes; la garantía de permanencia; los traslados, suspensiones y cesantías; los deberes de los servidores públicos y los recursos sobre 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 del Estado, El Fiscal General de la Republica. Los Embajadores y Ministros Diplomáticos, los Directores Generales, los Gobernantes departamentales y los Secretarios particulares de dichos funcionarios.

Es el Articulo 111 el que establece “Las disposiciones de este capitulo son extensivas a los funcionarios y empleados municipales, es sobre la base de este capitulo que el 24 de noviembre de 1961, se promulgo la Ley del Servicio Civil, la cual entro en vigencia hasta el primero de mayo de 1962, y se encuentra vigente con algunas reformas lo que rige actualmente a los empleados públicos, siendo dicha ley decretada y promulgada y sancionada por el Directorio Cívico Militar, teniendo este en aquella época el poder.

En el anteproyecto de la Ley del Servicio Civil de 1937, no se crearon sistemas adecuados de organización ni se dieron facilidades para que la administración pública pudiera disponer de mejores elementos sabiendo que el elemento humano formado por el empleado público jugaba un papel primordial en la administración pública.

Sabemos que para obtener un buen resultado en la administración del Estado todo gobierno tiene necesidad de dictar leyes que regulen la estabilidad en el

cargo del empleado, las cuales deben aplicarse de la mejor forma posible a buscar soluciones que beneficien al trabajador sin poner en desventajas a la administración pública, siendo en esta Ley que regula como la forma de examinar a los que pretenden ingresar a la carrera administrativa, pero no dice nada en cuanto a los derechos de los funcionarios y empleados públicos con relación a la permanencia en el cargo como lo regula actualmente la Ley del Servicio Civil.

Como podemos observar el anteproyecto de dicha ley de 1937, no hubiera sido una garantía para el empleado público, si no que un conjunto de reglas disciplinarias en la época pasada, sin embargo si este proyecto hubiera llegado a ser la ley de La Republica, habría sido base suficiente, para una mejor legislación que la actual en materia de servicio civil, no hay que perder de vista que la Ley de Servicio Civil vigente garantiza la permanencia en sus cargos de los servidores del estado.

1.2. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La administración del estado esta conformada por servidores públicos Independientemente de que se les denomine “funcionarios públicos”, “empleados públicos”, “trabajadores públicos”, en ese sentido existen ciertas categorías de empleados públicos que laboran para el Estado en el Gobierno Central, desempeñando un empleo o plaza que aparece en la Ley de Salarios con cargo al Fondo General, los cuales no gozan de estabilidad en sus cargos, porque la Ley de Servicio Civil les excluye de la carrera administrativa.

Efectivamente, el Art. 4 de esta ley dispone que no están comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios y empleados que aparecen en los literales de dicho artículo y que comprenden desde la a) hasta la z). Los motivos de exclusión son muy variados: unas veces, porque son cargos de confianza,

otras porque manejan fondos públicos, otros, porque son jefes, otros por tratarse de la fuerza armada, etc.

Debido a dicha exclusión establecida por la Ley del Servicio Civil de la que son sujetos un sector de los empleados públicos, conlleva a que estos queden en una situación desamparo jurídico puesto que existiendo la Ley Reguladora de Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, la cual establece el procedimiento a seguir para los casos en que el empleado publico incurre en una falta, se le haya perdido la confianza o garantía de acierto y eficiencia en el desempeño del cargo o empleo, no así dicha ley no contempla que el empleado pueda tener la facultad para pedir la nulidad de ese acto, pues dicha ley no previó esa situación. Por lo tanto, el empleado no le queda mas que acudir a instituciones que le puedan asistir jurídicamente por ejemplo: La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, socorro jurídico de la Universidad Nacional, y como ultima opción le queda recurrir amparo ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia por violación de los derechos que otorga la Constitución, específicamente, los contenidos en los Art. 2 y 11, esto es, el derecho al trabajo, entendido como derecho de estabilidad, y el derecho de audiencia, que impide ser privado de cualquiera de sus derechos sin ser previamente oído y vencido en juicio con arreglo a las leyes y debido proceso.

En la practica se observa que la autoridad o funcionario superior procede de hecho al despido o destitución, dejando inoperante la ley que ha sido creada para tal efecto violentando así los principios constitucionales de inocencia, audiencia, defensa y debido proceso; necesarios para el establecimiento de una adecuada función jurisdiccional, teniendo como consecuencia paralela a ello una inestabilidad laboral que aunque no es un derecho natural e inherente a la persona humana, son principios del trabajador que se le deben garantizar para contribuir a un estado de derecho.

Los empleados públicos actualmente enfrentan un problema muy serio en cuanto a la estabilidad laboral, puesto que en razón de sus funciones o cargo que desempeñan los convierten en sujetos vulnerables a no gozar de estabilidad laboral en ese sentido se hace necesario investigar a profundidad hasta donde protege la legislación secundaria a los empleados no comprendidos en la carrera administrativa y determinar el grado de inoperancia de la ley; así mismo una posible reformas a la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa que contiene el vacío legal que es evidente en la misma. Siendo este que al empleado público no se le da la facultad en dicha ley de iniciar un proceso legal que lo lleve a demostrar su posible inocencia, así mismo que se garantice el derecho de audiencia y defensa. Además otro vacío legal va enmarcado al hecho de que a la autoridad competente no se le obliga ni se le sancione al no ser uso de la ley en el momento en que decide destituir a un empleado público de su cargo por diferentes motivos.

1.3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.3.1 SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

El Artículo 219 de La Constitución, establece la obligación del Estado de crear la Ley del Servicio Civil, cuyo texto debe garantizar los derechos y deberes consagrados para los empleados públicos sujetos a la carrera administrativa, y la misma disposición constitucional, establece un principio de exclusión de este tipo de empleados por razones de índole política o de confianza; por otra parte, y con la creación de la citada ley, se regularon una serie de derechos y obligaciones a favor de los empleados públicos que prestan sus servicios para el Estado, de aplicación general para todos ellos; sin embargo, el Artículo 4 de

dicha ley, establece una serie de personas que se excluyen de la carrera administrativa, motivada por razones de diversa índole, como el hecho de ser cargos de confianza, manejo de fondos públicos, jefaturas, etc., dejándolos en situación desamparo jurídico, quienes no pierden su calidad de empleados públicos por el hecho de estar mencionados en dicha ley, pero no gozan del derecho a estabilidad en el cargo, como los que están incluidos en la carrera administrativa.

Ante tal situación, se crea la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia para los Empleados Públicos no Comprendido en La Carrera Administrativa, en cuyos considerádoos se establece, que la misma ley, responde a la necesidad de regular las obligaciones y deberes de los empleados públicos no comprendidos en la carrera administrativa, así como las causas y procedimientos para su destitución, de tal forma que, dichos sujetos se encuentran garantizados en cuanto a su derecho de audiencia, por una legislación diferente a la Ley del Servicio Civil y el Código de Trabajo.

Por lo tanto a pesar de la existencia de dicha ley en El Sistema Jurídico Salvadoreño en la practica o realidad es inoperante debido a la poca o nula aplicación por diversos factores los cuales pueden ser: económico, político, poco conocimiento de la norma y arbitrariedad por la autoridad competente; ya que el Estado teniendo la facultad de demandar a un empleado publico que se le halla perdido la confianza por diversos motivos o se considere que ha perdido su eficiencia en el desempeño de sus funciones no lo hace recurriendo así de una forma directa al despido o destitución en su caso, incurriendo en la violación del derecho de defensa y audiencia y siendo este garante en el derecho de estabilidad laboral que consiste en garantizar al trabajador su permanencia en el empleo, por cuanto le da derecho a conservar su puesto

indefinidamente mientras sea plenamente capaz de laborar, se incapacite o alcance el derecho a la jubilación.

Ante dicha situación al empleado público se ve obligado a recurrir a las diferentes instancias posibles para hacer valer su derecho de defensa y audiencia entre las que podemos mencionar La Procuraduría General Para La Defensa de los Derechos Humanos, Socorro Jurídico de La Universidad Nacional como institución Pública Creada para defensa de los derechos de las personas en general, así como también recurrir al amparo y esto lleva como consecuencia una saturación de procesos de amparo, al no hacer uso de la herramienta legal idónea que fue creada para dichos casos.

1.3.2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

“LA ESTABILIDAD LABORAL EN EL MARCO DE LA LEY REGULADORA DE GARANTIA DE AUDIENCIA DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS NO COMPRENDIDOS EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA”.

1.3.3. ENUNCIADO DEL PROBLEMA

¿En que medida el Estado se preocupa para garantizar la estabilidad laboral de los empleados públicos no comprendidos en la carrera administrativa?

¿En que medida llega el Estado a violentar el derecho de audiencia y defensa del empleado publico al no aplicar la Ley Reguladora de Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en La Carrera Administrativa?

1.4 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.4.1 OBJETIVOS GENERALES.

- ◆ Determinar la Estabilidad Laboral en el marco de la Ley Reguladora de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en La Carrera Administrativa.
- ◆ Proponer una reforma que garantice los derechos constitucionales y laborales en La Ley La Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en La Carrera Administrativa.

1.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

- Identificar los principios doctrinarios que informan en Derecho a La Estabilidad Laboral de los empleados públicos.
- Determinar la eficiencia de La Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa para garantizar el derecho de estabilidad laboral.
- Determinar la falta de aplicación del debido procedimiento establecido en la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa para garantizar el derecho de audiencia, defensa.

- Establecer los efectos de la poca aplicación de la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa en la estabilidad laboral de los empleados públicos.
- Establecer el vacío legal que limita el accionar del Derecho de Defensa y Audiencia del empleado público.

1.5 MARCO DE REFERENCIA

1.5.1 FUNDAMENTO DOCTRINARIO

Abundantes manifestaciones doctrinarias han sido recopiladas concernientes al problema de investigación; consideramos importante establecer el concepto y definición de estabilidad.

Para Mario de la Cueva: “la estabilidad en el empleo, es un principio que otorga carácter permanente a la relación del trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y solo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de las circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos que hacen imposible su continuidad.”¹ Además añade: “Son muchas y muy hermosas las consecuencias que emanan de la estabilidad en el trabajo y hacen de ello uno de los principales, sin los cuales no podría construirse el derecho del trabajo; además es la fuente y garantía de otro principio fundamental en la vida del trabajador, que es el derecho de la antigüedad en el trabajo.”

1.5.2 EVOLUCIÓN DOCTRINARIA SOBRE LA ESTABILIDAD LABORAL

Es necesario el estudio de la estabilidad laboral de los Empleados público desde la perspectiva doctrinaria por se esta misma una fuente del derecho, entendiéndose como doctrina: el conjunto de teorías y estudios científicos referente a la investigación del derecho positivo para su justa aplicación.

¹ Mario de la Cueva “El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo”, Editorial Porrúa , México, Primera Edición, Pag. 219.

De este tema en particular no hallan muchos estudios que verse sobre la estabilidad laboral de los empleados públicos, ya que muchos tratadista o jurisconsultos han visto dicha problemática desde otros ángulos, tales como el tratar el estudio de la estabilidad laboral de los empleados públicos que estén bajo el régimen de contrato, es decir aquello que se les aplica el código de trabajo; en cambio desde el enfoque de la Ley del Servicio Civil poco se conoce y lo que se conoce esto no es de muy reciente estudio.

Para desarrollar este apartado es necesario identificar de qué se trata tal estabilidad, por ser necesario definir que se entiende por estabilidad.

1.5.3 CONCEPTO DE ESTABILIDAD LABORAL

El derecho de todo trabajador que por cuenta ajena tiene a conservar su empleo en la correlativa obligación patronal de mantenerse en el mismo salvo que aquel hubiere incurrido en una causa justificada de despido legalmente determinada. Aclarando dicho concepto podríamos decir que la estabilidad es como una garantía para el trabajador, de permanecer en su puesto de trabajo durante la relación laboral que este tenga, en este caso con la administración publica, siendo efectivo su despido solo por una causa justificada por la ley.

1.5.4 ESTABILIDAD ABSOLUTA

Son los derechos del trabajador que se mantiene en el mayor interés para el, la retribución pese a ser separado del puesto; por que a de abonarse su remuneración de ser despedidos sin causas justa hasta que le corresponda ejercer sus derechos pasivos de jubilación o retiro. Estos empleados solo pueden ser despedidos por medio de un proceso legal.

Es necesario definir la estabilidad absoluta como el derecho de trabajador para conservar su cargo mientras lo desee, y el empleador la reserva de la disolución de la relación laboral por causa justificada.

1.5.5 ESTABILIDAD RELATIVA

Es cuando el trabajador ha adquirido el derecho a la estabilidad en el empleo y esta supeditado a la voluntad del patrono, o si se quiere ejercitar tiene que cumplirse con la ley y esta le impone una indemnización que viene a justificar la pérdida del trabajo con relación a la estabilidad.

En nuestro caso que se refiere a los empleados bajo el régimen de Ley de Salarios, estos gozan de estabilidad absoluta; debido a que según la Ley del Servicio Civil, estos solo pueden ser despedidos de acuerdo al procedimiento que señala el artículo 55 de la mencionada ley. Caso contrario sucede con aquellos empleados que están sujetos a un contrato o jornal se les aplica el Código de Trabajo, en donde el trabajador está supeditado a la voluntad del patrón y en caso de despido a este solo se le exige un pago equivalente a la indemnización por el tiempo de servicio prestado; prevaleciendo la estabilidad relativa.

La evolución histórica de cómo se ha contemplado la Estabilidad Laboral de los empleados públicos es que desde épocas pasadas en las relaciones laborales, los trabajadores han venido luchando para conservar su trabajo como un medio de subsistencia de ellos y de su familia en el régimen capitalista. Es sabido que antes del nacimiento del derecho al trabajo los trabajadores en general (públicos, municipales y privados) estaban a la voluntad de sus empleadores, disponían de ellos a su antojo, y tenían toda la facultad de poder despedirlos. La lucha por la conservación del empleo ayudó a conservar el régimen de

explotación, pues ante todo los trabajadores tenían necesidad de trabajar para subsistir junto con su familia; esto en cierta medida originó la pérdida de su libertad, en sus relaciones laborales, pues se ven obligados a aceptar las imposiciones del empleador y esta imposición bajo el amparo de la libertad de trabajo y el superficial principio de la autonomía de la voluntad del empleador.

1.5.6 LA SEGURIDAD JURÍDICA

Es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegaran a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación.

Dicho en otras palabras, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente por la ley.

El hombre posee una serie de derechos que le han sido reconocidos por el Estado desde el nacimiento de esta figura de organización social. La finalidad última del Estado es asegurar los medios para que las personas que habitan dentro de su territorio gocen de la estabilidad y la seguridad de que sus facultades, posesiones y su persona, no podrán ser violentados sino por procedimientos regulares, establecidos dentro de un sistema de derecho positivo vigente, general, heterónomo y equitativo.

1.5.7 EL DERECHO DE DEFENSA

Como acción y efecto de defender o defenderse que utiliza el Diccionario de La Real Academia de La Lengua o del Significado Forense utilizado por el mismo como razón o motivo que se alega en juicio para contradecir o desvirtuar la acción del demandante.

La estimación de que la defensa no le corresponde a la actividad de una de una tercero que la ejerce en beneficio de otro que normalmente es víctima de un agravio, si no que constitutivamente se le entiende también como la acción y efecto de defenderse a si mismo, con lo que el concepto incluye la noción de autodefensa y, que la acción de defensa supone siempre una agresión un peligro que sortear en este sentido podemos decir que la defensa es también reacción.

1.5.8 EL DEBIDO PROCESO (COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL)

El derecho a ser oído es un derecho constitucionalmente fundamental y el significado literal de debido proceso de ley es el de un proceso justo. Lo cual expresa que ninguna persona puede ser privada de tener la oportunidad de ejercer la defensa de sus derechos.

Por tanto es inviolable la defensa en un proceso y de los derechos, garantía que supone elementalmente la posibilidad de acudir ante algún órgano judicial en procura de justicia, a fin de obtener protección de los derechos que se estimen lesionados.

Posibilidad que se frustra y media por lo tanto violación de la garantía de la defensa, cuando se priva los intereses de toda oportunidad útil para requerir de

los jueces una decisión sobre el derecho que estimen asistirle, o cuando, por consideraciones rituales, el ejercicio del derecho en debate es despojado de toda razonable eficacia.

A fin de salvaguardar con la mínima eficacia esa concreta exigencia, que presume la existencia de órganos permanentes, técnicos e independientes, la reglamentación procesal tiene que ser razonable, lo que implica no restringir indebidamente el ejercicio de la defensa. Para lo cual tiene que dar oportunidad efectiva de intervención, prueba, alegatos y recursos; aun cuando no causa agravio a esta garantía el que la dilucidación de las controversias se ajuste a procedimientos breves y sumarios y que, en definitiva, su juzgamiento se reserve a una sola instancia, pues la multiplicidad de estas no es requisito constitucional.

Entonces en consecuencia la garantía de defensa en un juicio requiere, por sobre todas las cosas, que no se prive a nadie, arbitrariamente, de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieran asistirle, sino a través de un proceso conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una sentencia fundada.

Es sabido que la garantía de defensa básica del sistema constitucional salvadoreño lo constituye posibilidad (se supone que no aparente sino de materialización, cierta, real, concreta cuando es necesario utilizarla) otorgada a todos los habitantes de demandar ante los tribunales y obtener efectivamente protección a los derechos que consideran conculcados, ya sea por una autoridad pública o por un particular. Es en pocas palabras el derecho primordial que tutela a los justiciables, el pilar central de todo el ordenamiento jurídico racional sobre el cual reposan y en cual se sostienen todas las demás garantías.

Teóricamente es así tanto para el demandante como para el demandado pues la garantía de derecho de defensa ampara a toda persona, sin ninguna clase de discriminaciones. La ley por ende reconoce que para todos es de potencial aptitud actuar en juicio en defensa de sus derechos, asumiendo para ello la posición técnicamente adecuada: llámese actor, demandado, particular, querellado o acusado, etc. En síntesis, la legitimación mas acorde con el fin de que tal defensa sea cabalmente desplegada. A priori no se justifica un tratamiento distinto a quien postula el reconocimiento de un derecho y el de quien se opone a ello.

Es de recordar que la garantía del debido proceso se encuentra satisfecha en síntesis cuando el individuo ha sido notificado de la existencia del procedimiento que se le sigue o ha seguido, así como la facultad de poder iniciar un proceso, a fin de tener oportunidad de ser oído y probar de algún modo los hechos que creyere contundentes a su descargo, puesto que la constitución garantiza el debido proceso legal en función de los derechos fundamentales del hombre, es decir, los llamados derechos humanos, que se refieren a los derechos individuales .

No ha de olvidarse que para resguardar las garantías de la defensa en juicio y del debido proceso, se exige que las sentencias sean fundadas y constituyan derivación razonada del derecho vigente con aplicación a las circunstancias comprobadas de la causa.

En conclusión el proceso justo constitucional presupone, involucra, contiene, se integra y despliega a través del acceso a la jurisdicción sin obstáculos que en los hechos le venden el derecho a ser oído, a gestionar y practicar prueba pertinente, a alegar, a una sentencia suficientemente motivada, a que el proceso sea rápido y se lo defina en un plazo razonable; a poder proponer los

recursos a que las garantías de bilateralidad (audiencia) y de contradicción sean tangibles; así como que la posibilidad de ejercer los actos y actividades con asistencia técnica adecuada y que el contenido de la defensa no se satisfagan solo formalmente sino de manera efectiva y con utilidad que procura el preámbulo a fin de asegurar la tutela cierta de los derechos.

Es más en la búsqueda de la jurisdicción (obtención de una solución justa), el sistema de La Constitución consagra, con claridad digna de toda alabanza, un modelo de justicia que prohíbe la indefensión.

Mas breves: ni demoras irrazonables, ni el enmarañamiento de las formas, ni la parálisis que envuelve una aparente actividad ganada, sin embargo, por el tiempo muerto del litigio, desde adentro, ni obstáculos ni desigualdades que disfrazan lo diverso de las posibilidades en quienes no son uniformes sino distintos y no pueden defenderse con eficacia desde afuera.

Son causas todas ellas que en la realidad, embarazan al proceso a estas horas, impedimentos que no dejan oír lo que en sustancia se requiere en demanda de tutela cuando se invoca la defensa en juicio.

Tiempo propio para que arribe la comprensión de la litis; a ese propósito, eficacia, tutela efectiva, realización cabal del derecho material, utilidad en los resultados, se espejan en el proceso justo. No lo será si sus derivaciones colisionan con las expresiones mentadas. Ya que siendo así estaremos en orilla opuesta o cercana a ella: a la de privación de justicia.

1.5.9 DEBIDA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL

Hemos visto que la constitución tiene consagrado la inviolabilidad de la defensa en un juicio que el litigante “sea oído” y se le de ocasión de hacer valer sus medios de defensa y prueba en la oportunidad y la forma prevista por las leyes.

Tal posibilidad cierta de audiencia y prueba en las respectivas instancias basta para asegurar dicha garantía.

Pero es aquí donde precisamente fluye el quid del eje de rotación. La oportunidad y la forma son las que experimentan las reformulaciones, pues son aquellas las que deben pasar el examen moderno de Constitucionalidad.

Recuérdese es esencial que constantemente, el alto tribunal también señale que la defensa en un juicio y el debido proceso legal se integren con una rápida y eficaz decisión judicial.

Que a lo que se tiende es a consagrar un proceso justo conforme a las circunstancias, características y necesidades del presente en el cual estamos.

En verdad la garantía en cuestión no se agota con el cumplimiento formal de los trámites previstos en las leyes sino que se extiende a la necesidad de obtener el pronto pronunciamiento que ponga fin a los conflictos o situaciones de incertidumbre, evitando dentro de los límites de la razonabilidad apuntada y conforme a las peculiaridades de cada caso, en una dispendiosa y eventualmente inútil actividad jurisdiccional. Así lo exige por lo demás, el propósito de afianzar la justicia enunciado en La Constitución de la República

Las manifestaciones jurisdiccionales funcionalmente no pueden negar la protección constitucional efectiva, ni aplazarla, es decir postergarla o diferirla, retrasando la cobertura que por la especial característica del interés a defender, obliga a tutelar ya. (Es decir pronto). De no obrarse jurisdiccionalmente con esa eficacia actual; de llevarse aleatoriamente la aludida protección para la oportunidad en que concluya el desgastante y retardatorio proceso de conocimiento principal, se sacrificará sin remedio el interés a proteger

desvirtuándose pese a su jerarquía por caso, el derecho a la estabilidad laboral, la finalidad específica del servicio de justicia es sumamente necesaria.

Lo expuesto pone en evidencia el porqué de la necesidad de organizar y de que los justiciables puedan contar con un proceso eficaz, rápido, que les permita obtener una verdadera justicia para así no pecar el sistema de poco confiable, disfuncional o inútil.

1.6 TEORIAS DOCTRINARIAS RELATIVAS A LA ESTABILIDAD LABORAL

Debido a la lucha que hicieron los trabajadores en el pasado poco a poco se fue ganando terreno en garantizar el derecho al trabajo, principalmente en los empleados públicos y municipales; nuestra Constitución solo protegía o garantizaba los derechos de los trabajadores privados, mas no de los públicos; es decir que el Estado de manera indiferente se preocupa por legislar las relaciones laborales entre el trabajador y patrono de la empresa privada. Dejando completamente en el olvido a los trabajadores públicos, es decir que no existían las mínimas condiciones de protección para dichos empleados y para justificar estas limitaciones jurídicamente el derecho que tiene el trabajador a la estabilidad en sus cargos se dieron diversas teorías, las cuales son:

1.6.1 TEORÍA DEL ABUSO DEL DERECHO

Con relación a esta teoría Ernesto Krotchin nos dice: “La jurisprudencia y los autores franceses, desarrollan la doctrina del despido abusivo, la cual considera que en algunas ocasiones el despido es o puede ser un acto abusivo y como tal debe impedírsele o por lo menos dificultársele en general que no se funde en la conducta culpable del trabajador y que contrariamente le garantiza a este su

estabilidad en el cargo”. El objetivo de esta teoría era impedir o dificultar el despido sin causa justificable, sin embargo no cumplió en su totalidad con su propósito, lo único que logro fue el pago de indemnización del trabajador despedido.

1.6.2 TEORÍA DE LA PROPIEDAD EN EL EMPLEO

Se afirma que el derecho ala estabilidad en el empleo, tiene en su acepción mas definida el reconocimiento de la propiedad del empleo como medio por el cual el trabajador quede definitivamente incorporado en la empresa.

Con relación a esta teoría el tratadista Ernesto Krotochin nos dice: “El trabajador por el hecho de prestar sus servicios en la empresa o institución requerida, adquiere la propiedad sobre su empleo pareciendo esto como un bien jurídico. El objetivo de esta teoría era garantizarle la estabilidad en el cargo al trabajador.

1.6.3 TEORÍA DEL DERECHO COLECTIVO

Esta teoría afirma que el trabajo, es además de un deber un derecho de todo trabajador del Estado siendo el Estado obligado a emplear todos los recursos necesarios que estén a su alcance para proporcionar ocupación a sus trabajadores. Esto se ve plasmado en la constitución de la republica en sus artículos 1 y 2; el primero habla sobre el fin de la actividad del Estado, y el segundo de los derechos que las personas poseen y además al Estado se le obliga el cumplimiento de tales derechos. De lo anterior se deduce que el fundamento de la estabilidad del empleo no es más que un derecho colectivo que tienen los trabajadores frente a la sociedad.

Posición del grupo respecto a la teoría doctrinaria adecuada a nuestro problema de investigación.

Como grupo consideramos que la **teoría del abuso del derecho** es la que mas se adecua a nuestro problema de investigación debido a que en El Salvador existe un abuso por parte de la autoridad competente en no garantizarle el derecho de defensa y audiencia al empleado publico ya que en la realidad constantemente se observan casos en que dicha autoridad solo despide o destituye de hecho y no le da la oportunidad al empleado de poder contradecir hechos que se le atribuyen y que le han dado origen a una destitución de su cargo o función, y a pesar de la existencia de una legislación vigente como lo es la ley reguladora de la garantía de audiencia de los empleados públicos no comprendidos en la carrera administrativa la cual fue creada con la finalidad de proteger al empleado publico que no esta comprendido en la ley del servicio civil, y que por consiguiente dicha ley se vuelve inoperante, generando numerosas demandas de amparo constitucional en la sala de lo constitucional.

1.7 LA ESTABILIDAD LABORAL EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL SALVADOREÑO

Debido a la necesidad que hacia sentir en el ambiente nacional para que se promulgara una ley destinada a proteger a los servidores públicos y que se establecieran sus derechos y obligaciones , poniéndolos en los cambios políticos tan frecuentes en nuestro país; muchas fueron las opiniones sobre la promulgación de una ley que llenara estos vacíos, con la esperanza que se pusiera termino a lo que si dio en llamar “ Teoría del botín político “ y que era imperante en aquellos países en donde no existía un sistema de servicio civil, que a través de su estatuto legal señala los deberes y obligaciones de los

servidores públicos su estabilidad en el cargo y regular la carrera administrativa determinando las condiciones de ingreso a la administración.

En las constituciones de los años de 1872, 1880 y 1883 se da una simple alusión a los empleados públicos en las cuales se dice “los ciudadanos salvadoreños tienen derecho a optar a los cargos público sin más preferencias que los meritos y sin más condiciones que los fijados por la ley.”

En 1937, se elaboro un anteproyecto de la Ley del Servicio Civil la cual no llega a perfeccionarse como ley de la republica, pero en la constitución de 1939 , cambia el contexto de la disposición , y en el contenido lo único que se agrego fue : “que no se reconocían privilegios o empleos hereditarios.”. fue hasta la constitución de 1950 donde se introduce el titulo sexto referente al régimen administrativo cuyo capitulo esta dedicado al servicio civil, pero con base al articulo de dicha constitución sobre régimen administrativo es que el 24 de noviembre de 1961 se promulga la ley del servicio civil entrando en vigencia el primero de mayo de 1962; cabe mencionar que en las constituciones de los años de 1950 y 1962 siguen invariables los artículos sobre el régimen administrativo, pero es hasta la Constitución de 1983 donde se establece en el articulo 219 lo siguiente: “ la ley que regula el servicio civil garantizara a los empleados públicos la estabilidad en el cargo.” , así como se logro plasmar después de tantos años de lucha que se les reconociera a los empleados públicos de manera constitucional el derecho a la estabilidad laboral en el cargo .²

² “La Estabilidad Laboral de los Empleados Públicos en el Marco de la Ley de Servicio Civil y la Posible aplicación de la Propuesta de Ley de la Función Publica”.

1.8 FUNDAMENTO LEGAL.

En lo referente al aspecto jurídico se determina como el soporte legal necesario en donde se levanta la estructura de las instituciones jurídicas referentes al problema, la constitución de la republica dentro de la escala jerárquica de las fuentes del derecho siendo esta la fase primaria de toda ley. En lo que corresponde al entorno del problema de estabilidad laboral de los empleados públicos establece en el TITULO VII, capitulo I “régimen administrativo”

Por lo que se puede asegurar que esta institución es la base para que el Estado le brinde a los trabajadores públicos la seguridad laboral efectiva, que no es mas que una obligación que el mismo tiene en ese sentido la mejor forma de hacerlo es plasmarlo en la ley y volverla positiva y vigente ante todo por otra parte existen los tratados internacionales ratificados por el Estado Salvadoreño que contienen disposiciones que refuerzan las establecidas en La Constitución para el caso.

1.8.1 LA CONSTITUCIÓN

Establece en su titulo 2, capitulo I sección primera, de los derechos individuales.

Articulo 2 Constitución “Toda persona tiene derecho a la vida, integridad física moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad, y a la posesión y hacer protegida en la conservación y defensa de los mismos”.

De acuerdo a lo establecido en este artículo se toma al trabajo como un derecho individual de todo ser humano el cual es uno de los fines del Estado, y es por medio del cual se logra el bienestar económico y el bien común.

En la sección segunda del capítulo 2, trabajo y seguridad social artículo 37cn. Establece: el trabajo es una función social, goza de la protección del estado, y no se considera artículo de comercio.

El estado empleara todos los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación al trabajador, manual o intelectual y para asegurar a el y a su familia las condiciones económicas de una existencia digna.

Este artículo reconoce al trabajo de función social, porque los trabajadores, disponen de su fuerza de trabajo para beneficio personal y una fuerza social para bienestar de la sociedad.

En el título séptimo capítulo 1, régimen administrativo, en los artículos 218 al 222, se establecen las disposiciones de seguridad para los funcionarios y empleados públicos al servicio del Estado, siendo específico en lo que se refiere a la garantía de la estabilidad en el cargo.

Como se observa lo antes mencionado se plasma los pilares sobre los cuales se va a desarrollar la política laboral en todos los sectores del país, ya que la constitución concede derechos y garantías a todas las personas.

1.8.2 TRATADOS INTERNACIONALES

Con fines de mejoramiento de las condiciones de trabajo en todo el mundo, el Tratado de Versalles creó la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919.

Para cumplir con los fines de la OIT se elaboró el código internacional del trabajo que están constituidos por los convenios y recomendaciones internacionales.

La idea de un derecho internacional que afirma en la conciencia universal y se basa, en el respeto a la dignidad de la persona humana, a las libertades de conciencia, pensamiento, enseñanza y expresión, etc.; la seguridad de una existencia digna de ser vivida como es la reivindicación del trabajo sea el respeto a los pueblos en derecho internacional del trabajo busca un nuevo concepto del derecho internacional: la reglamentación de las condiciones de trabajo es el derecho interno que se universaliza y se realiza en la legislación de cada estado. El derecho internacional del trabajo no sustituirá al derecho interno y será de su misma naturaleza: mínimo de garantías universales para la clase trabajadora, es derecho de contenido económico, y por esto que todo cambio y el costo de la vida y en las necesidades del trabajador modifica el derecho al trabajo.

El Derecho Universal del trabajo fija las garantías mínimas que deben ser mejoradas en las legislaciones ordinarias o contratos colectivos; y consistirá en regular universalmente los principios fundamentales de las legislaciones internas del trabajo.

En El Salvador a los empleados públicos no se les aplica el derecho laboral así como en otros países y en cuanto a tratados internacionales son pocos los ratificados por El Estado Salvadoreño. Por ejemplo: **el Pacto Internacional de**

Derechos Económicos Sociales y Culturales que en su artículo 6.1, establece “los Estados partes en el presente pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho a toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida, mediante un trabajo libremente escogido o aceptado y tomarán las medidas adecuadas para garantizar este derecho.”

El Protocolo de San Salvador mediante el artículo 6.1 dice: “toda persona tiene derecho al trabajo el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.”

En el Artículo 7 señala que los Estados partes en el presente protocolo reconocen que el derecho al trabajo a que se refiere el artículo anterior supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos estados garantizarán en sus legislaciones nacionales de manera particular; en su literal “d” del mismo indica que : la estabilidad de los trabajadores en sus empleos de acuerdo con las características de la industria y sus profesiones y con las causas de justa separación.

“En caso de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional.” Estas disposiciones son las que reconocen en el ámbito internacional donde el derecho de estabilidad debe garantizarse al empleado; aunque ya es sabido por la organización de Estados Americanos que los derechos fundamentales de la persona humana son continuamente violentados, y los derechos sociales dentro de los cuales se encuentran el derecho de trabajo y como componente de este, la estabilidad laboral no ha

sido la excepción pero para que no sea mayor aún se debe luchar por su defensa.

Para ser calificado como violación a derechos humanos del trabajo que toda persona tiene para llevar una vida digna.

Como definición operativa se encuentra: La indiferencia por parte del Estado ante los despidos de carácter ilegal o arbitrarios sucedidos en los centros de trabajo públicos. De tal manera hay negación arbitraria de los derechos reconocidos por la ley, considerado el punto clave que resulta consecuente de lo anterior sería: Derecho a la estabilidad de los trabajadores en sus empleos se tiene como definición operativa, para calificar de violación a los Derechos Humanos, actos ilegales arbitrarios atentatorios contra la estabilidad laboral resultantes como medida de carácter ilegal o arbitrario que tienden a privar o entorpecer el derecho al trabajo, comisión de actuación del Estado frente a estos actos.

1.8.3 LEY SECUNDARIA

La Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa. Desarrolla los principios constitucionales tales como: la garantía de audiencia y de defensa en su sentido amplio y absoluto al normar que ninguna persona puede ser privada de cualquiera de sus derechos sin ser previamente oído y vencido en juicio con arreglo a las leyes. Referente a aquellos empleados que han sido excluidos de la carrera administrativa porque desempeñan cargos políticos o de confianza es decir los que varían con cada régimen de gobierno o las conveniencias ideológicas o particulares de estos. Así mismo regula aquellos casos en que no exista un procedimiento específico establecido en la leyes secundarias, para

garantizar el derecho de audiencia, creando un proceso específico que le da la oportunidad al empleado público de controvertir hechos atribuidos que han originado el despidos o destitución de su cargo, atribuyendo la competencia para estos casos al juez de primera instancia en materia civil, de la jurisdicción donde el demandado desempeña el cargo o empleo, su decisión de removerlo o destituirlo, expresando las razones legales que tuvieron para hacerlo, los hechos en que la funda y proponiendo su prueba .

1.9 HIPOTESIS

1.9.1 ENUNCIADOS

- a. La falta de aplicación de la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en La Carrera Administrativa Genera Violación a los Derechos Constitucionales de Audiencia y Defensa.
- b. El Vacío Legal Evidente en la Ley Reguladora de Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, limita el accionar de ejercer el Derecho de Permanencia en el Cargo o Función como Empleado Publico.
- c. La mayoría de los empleados públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa no goza de estabilidad laboral en sus cargos.
- d. El Estado en su rol de garante del Derecho a La Estabilidad Laboral no cumple con su papel, respecto al sector de los empleados excluidos de La Carrera Administrativa.

1.9.2 OPERALIZACION

OPERALIZACION DE HIPOTESIS

HIPOTESIS	VARIABLE INDEPENDIENTE	VARIABLE DEPENDIENTE
<p>1) La falta de aplicación de la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en La Carrera Administrativa Genera Violación a los Derechos Constitucionales de Audiencia y Defensa.</p>	Falta de Aplicación de la Ley.	Genera violación a los Derechos Constitucionales de Audiencia y Defensa
	<p>Indicadores</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de conocimiento de la norma por parte del empleado publico. X1 • Falta de voluntad por parte de la autoridad competente. X2 • Falta de mecanismos que garanticen la aplicación de la ley. X3 • Negativa de la autoridad competente de promover el proceso correspondiente. X4 • Negativa del Estado de iniciar diligencias judiciales Por economía procesal. X5 	<p>Indicadores</p> <ul style="list-style-type: none"> • Violación a los derechos constitucionales de audiencia y defensa. Y1 • Violación al derecho de estabilidad laboral. Y2 • Violación a la garantía del debido proceso. Y3 • Inseguridad jurídica. Y4 • Vulneración al principio de presunción de inocencia. Y5
HIPOTESIS	VARIABLE INDEPENDIENTE	VARIABLE DEPENDIENTE
<p>2) El Vacío Legal Evidente en la Ley Reguladora de Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, Limita el Accionar de ejercer el Derecho de Permanencia en el Cargo o Función como Empleado Publico.</p>	<p>Vació Legal Evidente en la Ley</p> <p>Indicadores.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de voluntad política para reformar la Ley. X1 • Inexistencia de una norma que faculte al empleado a promover un proceso. X2 • Falta de claridad en la Ley. X3 • Inexistencia de una norma coercitiva que sancione el incumplimiento de la ley por parte de la autoridad competente. X4 	<p>Limita el Accionar de ejercer su Derecho de permanencia en el cargo o función como empleado publico.</p> <p>Indicadores</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inexistencia de garantías constitucionales de defensa y audiencia. Y1 • Falta de oportunidad de controvertir hechos. Y2 • Falta de conocimiento de su aplicación y alcance. Y3 • Abusos por parte de los funcionarios, despidos arbitrarios, injustificado y de hecho. Y4

HIPOTESIS	VARIABLE INDEPENDIENTE
<p>La mayoría de los empleados públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa no goza de estabilidad laboral en sus cargos.</p>	<p>La mayoría de los empleados públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa no goza de estabilidad laboral en sus cargos.</p> <p>Indicadores</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por razón del cargo que desempeña • Por razón de índole política • En razón de su contratación. • En razón de no existir una uniformidad de contrataciones estatales. • Lo vulnerable que es la ley por la cual ellos se rigen.
HIPOTESIS	VARIABLE INDEPENDIENTE
<p>El Estado en su rol de garante del Derecho a la Estabilidad Laboral no cumple con su papel, respecto al sector de los empleados excluidos de la Carrera Administrativa.</p>	<p>El Estado en su rol de garante del Derecho a la Estabilidad Laboral no cumple con su papel, respecto al sector de los empleados excluidos de la Carrera Administrativa.</p> <p>Indicadores.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El procedimiento establecido en la ley es ineficaz • Falta de voluntad por parte del Estado de hacer valer el Derecho a la Estabilidad Laboral. • Falta de políticas idóneas como: comisiones de inspección, supervisión y verificación para hacer valer el derecho a la Estabilidad.

1.10 PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO

1.10.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN

La investigación será documental, bibliográfica y empírica. Mediante la investigación documental y bibliográfica se hará un estudio acerca de los antecedentes históricos así como su fundamento, concepto, teorías y principios doctrinarios, con la cual se pretende identificar la incidencia de los antecedentes con la problemática actual y su desarrollo, posteriormente se identificará la situación legal del problema en la normativa vigente que regula el derecho a la estabilidad laboral. Mediante la investigación empírica se hará un análisis de la situación laboral de los empleados públicos excluidos de la carrera administrativa en el Ministerio de Agricultura y Ganadería. a través de los instrumentos idóneos como lo es la entrevista dirigidas a empleados que laboran en dicho ministerio; y como resultado de toda la investigación se hará notar la existencia del vacío legal en la Ley; así como también se hará una serie de propuestas de la necesidad de reformar la Ley Reguladora de Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no comprendidos en La Carrera Administrativa que se le faculte al empleado excluido de la carrera administrativa de iniciar un proceso judicial.

1.10.2 UNIDADES DE ANÁLISIS

La unidad de análisis o de observación principal serán los empleados públicos con cargos político y de confianza del Ministerio de Agricultura y Ganadería no comprendidos en carrera administrativa, exclusivamente aquellos empleados que prestan cualquier clase de servicio profesional al estado mediante contrato. También serán unidades de análisis La Cámara Segunda de lo Laboral como

una de las instituciones del Estado encargada de administrar justicia. Así como también La Procuraduría General de La Republica que es una institución integrante del Ministerio Público, de carácter permanente e independiente, con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, cuyo objeto es el de velar por la protección, promoción y educación de los Derechos Humanos y por la vigencia irrestricta de los mismos.

1.10.3 POBLACIÓN Y MUESTRA

La población de servidores de empleados públicos del Ministerio de Agricultura y Ganadería del Departamento de San Salvador equivale a una muestra del sistema administrativo nacional de lo cual el 100 % de empleados públicos es de 1,143 que se clasifica en un 74% de empleados por contrato a la vez excluidos de la carrera administrativa equivalente a 849 empleados por contrato y un 26% de empleados por Ley de Salarios, que equivale a 294 empleados públicos.

De la referida población se visitaran las instalaciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería de los cuales se pretende entrevistar 26 empleados públicos por contrato excluidos de la carrera administrativa que conforman un 3% de la población total de empleados.

Así mismo pretendemos tomar una muestra de los empleados a los cuales se les ha destituido de su cargo sin habersele aplicado el procedimiento establecido en la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa siendo un total de 50 empleados en el periodo 2006-2007 de lo cual se entrevistara a 15 que equivale a un 30% del total.

1.10.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS

Para la investigación documental se utilizará como instrumento la técnica de la ficha, con el objetivo de sintetizar la información que será útil a nuestra investigación. Para la investigación de campo se considera como medio idóneo la entrevista.

1.10.5 PROCEDIMIENTO

En lo referente a la ejecución de nuestro proyecto de tesis iniciaremos con desarrollar la temática concerniente a los antecedentes históricos, fundamentos teóricos y principios doctrinarios de la estabilidad laboral como parte del primer capítulo, posteriormente desarrollaremos el capítulo dos donde detallaremos las normas legales en materia de estabilidad laboral, tanto a nivel nacional como internacional, para lo cual consideramos útil hacer una investigación documental y bibliográfica consistente en un estudio de diversas fuentes de información como los son: apuntes, libros, boletines, revistas, legislación vigente, etc. finalizando nuestra investigación documental con el desarrollo del capítulo tres.

Continuando con el desarrollo de nuestro proyecto de tesis nos corresponde analizar el contenido del capítulo cuatro que corresponde a la situación laboral de los empleados públicos excluidos de la carrera administrativa para lo cual es necesario una investigación de campo o empírica que nos permitirá comprobar las hipótesis enunciadas en nuestro anteproyecto de tesis utilizando como medio la entrevista a fin de obtener datos veraces que nos permitan verificar la realidad laboral respecto a nuestra problemática.

Como parte final del desarrollo capitular haremos un estudio de las repercusiones derivadas del vacío Legal existente en Ley Reguladora de Garantía de Audiencia de los Públicos no Comprendidos en La Carrera Administrativa así como también propondremos una reforma a dicha ley que valla en caminada a garantizar el Derecho de audiencia y defensa al empleado publico.

CAPITULO II

EVOLUCION HISTORICA Y FUNDAMENTO TEORICO DE LA ESTABILIDAD LABORAL

2.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ESTABILIDAD LABORAL

La Estabilidad Laboral es evidente que reconozcamos antes del trabajo subordinado, el trabajo como una adecuación del hombre en la naturaleza, como un medio de lucha y adaptación a ella. “En épocas anteriores constituyó una realidad indispensable para asegurar la vida del hombre” (Por medio de él, éste puede dominar la naturaleza). Posteriormente se dieron formas especiales de subordinación como la esclavitud en la época antigua, siervos de la gleba, más tarde en la época del corporativismo (edad media), aprendices, compañeros, oficiales, maestros (Francia); hasta que en el siglo XVII la relación laboral, nos dice Vásquez Vialard, “adquirió las características que hoy presenta”.

A nivel internacional, el derecho de estabilidad en el trabajo en el transcurso de la historia está ligado indisolublemente a la relación jurídica laboral permanente que deviene de un contrato de trabajo a plazo indefinido; así, la estabilidad laboral ha fluctuado como observamos desde una relación permanente, estable, duradera, como es el de la esclavitud en la época antigua, la servidumbre en la edad media, a la inestabilidad del trabajador en el siglo XVIII, como consecuencia de la invención de la máquina. El advenimiento del maquinismo con la consiguiente septuplicación de la producción como lo hemos señalado, trajo consigo la eliminación de inmensas masas de trabajadores.

Es evidente que la lucha por la Estabilidad Laboral se inicia conjuntamente con la industrialización por los efectos de la misma que llevaron al trabajador sobre todo a partir del siglo XIX con el maquinismo, al capital industrial, con la revolución industrial inglesa; a la septuplicación de la producción que trajo como consecuencia la eliminación de gran número de trabajadores de los establecimiento industriales, por la automatización, lo que llevó a muchos obreros a considerar como su primer enemigo a las máquinas.

Muchos de los principales levantamientos proletarios de esa época tuvieron por objeto la destrucción de máquinas y asesinato de sus inventores; miles y miles de trabajadores quedaron en la desocupación, viéndose compelidos a la miseria y a ofrecer su trabajo en condiciones muchas veces inhumanas y con la exigua remuneración en desesperada competencia; problemas que dieron origen a las luchas sindicales y su manifestación a través de los convenios colectivos de trabajo con miras de alcanzar mejores condiciones de vida de los trabajadores y de su familia y el desarrollo de la industria con el logro del incremento de la producción y productividad, en busca de la plena ocupación de toda persona con capacidad y obligada a trabajar, hoy, nuevamente en riesgo por la realidad socioeconómica que vivimos y las leyes laborales, cuya tendencia flexibilizadora del contrato de trabajo con miras al incremento del empleo, no han logrado su objetivo.

Estamos convencidos que el respeto al derecho de Estabilidad Laboral del trabajador honesto, eficiente, preocupado y dedicado a su capacitación permanente no es contradictorio al desarrollo socioeconómico sino, por el contrario, es indispensable para alcanzar este fin. Consideramos que es indispensable el respeto de este derecho angular del trabajador, porque lleva implícito el respeto a la esencia de una vida digna y estable de quien trabaja y de quienes dependen de él, indispensable así mismo, porque sólo con el

esfuerzo de los trabajadores, de los empleadores y del Estado podremos alcanzar la meta común, cual es la de combatir el desempleo y el subempleo con miras a alcanzar el pleno empleo para la consolidación del derecho de la estabilidad laboral, piedra angular del desarrollo socioeconómico, base indispensable para el logro del bien común de la sociedad en general.³

El Código de Comercio Español de 1885 sirvió de modelo a la mayoría de las legislaciones latinoamericanas, en él se establecían diversas causales de despido que se introdujeron en la figura del preaviso.

Señala el Código de Comercio Español en su artículo 300: serán causas especiales para que los comerciantes puedan despedir a sus dependientes, no obstante no haber cumplido el plazo de empeño:

- 1.- El fraude o abuso de confianza en las gestiones que hubieren confiado.
- 2.- Hacer una negociación por cuenta propia y sin conocimiento expreso y licencia del principal.
- 3.- Faltar gravemente el respeto y consideración debidos al principal, a su familia o dependencia.

Hemos observado que la causa justa puede estar relacionada con la capacidad o con la conducta del trabajador.

³ Díaz Aroco, Teofila; Derecho Individual del Trabajo, Boletín Informativo Cámara Comercio de Lima, 1993.

La demostración de la causa corresponde al empleador dentro del proceso judicial que el trabajador pudiera interponer para impugnar su despido así como los diferentes aspectos al que no hemos referido.

El Código de Comercio Español en su artículo 301 legisla: serán causas para que los dependientes puedan despedirse de sus principales, aunque no hayan cumplido el plazo de empeño:

1. La falta de pago en los plazos fijados, del sueldo o estipendios convenidos.
2. Falta de cumplimiento de cualquiera de las demás condiciones concertadas en beneficio del dependiente.
3. Los malos tratos u ofensas graves por parte del principal.

Los antecedentes jurídicos encontrados en la legislación internacional como el Código de Comercio Peruano, corresponden a relaciones jurídicas de naturaleza distinta a la relación laboral, por cuanto entonces el contrato de locación de servicios se ubica explícitamente en el Código Civil, como una modalidad de las obligaciones de hacer, ante cuyo incumplimiento surgía el resarcimiento de daños y perjuicios.

Durante el siglo XVIII y primera del siglo XIX, las relaciones laborales y contratos de trabajo siguieron rigiéndose por lo establecido en los Códigos Civiles occidentales, en la que la voluntad de las partes debía salvaguardarse y fundamentarse.

Casi al finalizar el siglo mencionado, el 27 de diciembre de 1880 hace más de un siglo, se promulga la primera ley de Estabilidad Laboral en Francia, que fue la primera en el mundo, la misma que protegía al trabajador en caso de

despido. Conforme se desprende de su artículo 1º “El contrato de arrendamiento de servicios de duración indefinida, puede terminar siempre por voluntad de cualquiera de los contratantes, sin embargo, la terminación del contrato por voluntad de uno de los contratantes, puede dar lugar a daños y perjuicios”.

Durante la época contemporánea se han dado normas orientadas a tutelar el contrato de trabajo a plazo indeterminado tanto a nivel de cada país como normas de carácter internacional dadas por la OIT: las recomendaciones N° 166, 168, 169 y el Convenio 158. El artículo 4to del Convenio en referencia determina que “no se pondrá término a la relación de trabajo de un trabajador a menos que exista para ello una causa justificada relacionada con su capacidad o conducta o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa”.

Ahondando aspectos relativos a los antecedentes del derecho a la estabilidad laboral a nivel nacional, observamos que ha fluctuado de una relación jurídica estable en la época del incanato al abuso del derecho durante la época de la conquista, más a pesar del esfuerzo de los trabajadores por alcanzar reivindicaciones, entre ellos, el derecho a la estabilidad en el trabajo, durante la época republicana; observamos que en nuestro días el desempleo y el sub-empleo siguen siendo un problema que requieren solución para alcanzar el desarrollo socioeconómico; consideramos indispensable la inversión de capitales, la capacitación permanente del trabajador y la creatividad, para la generación de empleos.

2.1.1 ORIGEN

La problemática de La Estabilidad Laboral es un fenómeno que afecta a la sociedad en el aspecto económico y que tiene sus orígenes desde la

antigüedad hasta nuestros días. El Derecho a la Estabilidad Laboral o Estabilidad en el empleo se encuentra vinculado a la característica de la duración de la relación laboral, es decir la permanencia del trabajador en el cargo. Así, según el autor Deveali define la Estabilidad Laboral de la forma siguiente “consiste en el derecho del empleado a conservar su puesto durante toda la vida laboral, no pudiendo ser declarado cesante antes de dicho momento sino por alguna causa taxativamente determinada”.⁴

Es la estabilidad la que garantiza al trabajador la continuidad de la relación laboral, donde el ser humano vende la capacidad de trabajo a otra persona mediante el pago de una remuneración, dándose así una relación de subordinación entre el empleador y el empleado; es así que los tratadistas Luís Alcalá Zamora y Castillo y Guillermo Cabanellas opinan al respecto “esa continuidad y la perpetuidad es también nota tipificadora del dominio y se refuerza con el régimen que se opone a la ruptura del vinculo laboral por espontánea decisión económica”, para el, como los libérrimos despidos de antaño, sin obligación alguna de resarcimiento, fuere la causa que fuere. Por lo que se puede decir que el trabajador tiene derecho a permanecer en el empleo, pues de lo contrario este se encuentra dentro de una inseguridad jurídica.

Según el Tratadista Mario de la Cueva, el principio de la estabilidad nació en Querétaro, en 1917, sin que pueda decirse quien fue el autor, como una idea fuerte destinada a dar seguridad a la vida obrera⁵, es de hacer notar que la estabilidad laboral ha tenido relevancia desde hace mucho tiempo, tal como lo veremos mas adelante en los diferentes países por ser un derecho inherente al trabajador, el cual no se puede dar por terminada por renuncia de este o por despidos con causa justificada, es por ello que dicha estabilidad según Mario de

⁴ Lineamiento del Derecho de Trabajo, Segunda Edición, Buenos Aires Argentina, (Editorial ETA), 1956, Pág. 315

⁵ Zamora Castillo, Luis y otro; Tratado de Política Laboral y Social, Tomo III, Editorial Heliasta. B.A.

la Cueva se le atribuye el hecho de ser fuente y garantía de otro principio fundamental en la vida del trabajador, que es el derecho a la antigüedad.

La estabilidad Laboral ha constituido en todas la épocas un problema social que merece una pronta solución, porque hoy en día este derecho al trabajador se le violenta con frecuencia por diferentes causas.

2.1.2 ANTECEDENTES EN FRANCIA

Es necesario realizar un breve estudio sobre la estabilidad laboral que tuvo en tiempo pasado Francia hasta mediado del siglo XIX, para sustentar la estabilidad del trabajador, lo que los tribunales hacían eran recurrir a la aplicación directa de los principios de la culpa que regulaban en ese tiempo el Código Civil porque solo que el trabajador lograra probar el dolo o la culpa del despido del patrono, tenia que indemnizarlo, regulada discrecionalmente de acuerdo con la apreciación que los juzgadores hicieran de los perjuicios económicos como consecuencias del despido del trabajador. Es así una sentencia de la Corte de Casación dictada el ocho de febrero de 1859, hizo jurisprudencia, el 27 de diciembre 1890, la cual se transformo en ley donde se establecía “el contrato de arrendamiento de servicio de duración indefinida puede terminar siempre por voluntad de cualquiera de las partes contratantes”, sin embargo, la terminación del contrato por voluntad de solo uno de los contratantes puede dar lugar a daños y perjuicios, dándose así una importancia en el empleo del trabajador.

2.1.3 ANTECEDENTES EN ALEMANIA

En 1934, una Ley reconocía el Derecho a que todo trabajador despedido, cuando tuviera como mínimo un año de antigüedad en la empresa y cuando

este empleara como mínimo diez obreros, estos podría recurrir ante el Consejo de la empresa y luego a los tribunales de trabajo cuando dicho acto hubiera sido injustamente severo o no exigido por las condiciones de la empresa. Es así que La Constitución de 1949, en Alemania Occidental reformo el decreto numero 1951, donde se aprueba una nueva Ley de amparo contra los despidos injustificados en virtud de ello exigían que el demandado tuviera como mínimo veinte años de edad y seis meses de estar laborando en la empresa, y que utilice mas de cinco trabajadores y se lograba probar que el despido había sido injustificado, el Juez tenia que Declarar la nulidad del despido dándose así la protección de la Estabilidad del Empleado en su cargo.⁶

2.1.4 ANTECEDENTES EN ESPAÑA

En España, se regulo la estabilidad laboral ya que se implanta una Ley de Jurado Mixtos de Trabajo que entro en vigencia en Noviembre de 1931, donde solamente se justificaba el despido por actos imputables al trabajador o por necesidades económicas de la empresa.

La Estabilidad absoluta ha desaparecido con la forma instaurada por el decreto del 26 de octubre de 1956, el cual prescribe que el despido debe ser comunicado por escrito al trabajador con expresión de la fecha y los motivos, además puede acudir a las jurisdicción Laboral, que deberá pronunciarse por la procedencia o improcedencia del despido.

⁶ Hidalgo Zelaya, Luis Roberto, La Estabilidad en el Empleo, 1989, San Salvador.

2.1.5 ANTECEDENTES EN INGLATERRA

En el Caso de Inglaterra, su legislación Laboral, no incluye 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 suelen regular el pre-aviso, pero no indemnizaciones por el despido en si. Es así, que dicho país no tiene legislación que regule La Estabilidad Laboral del Empleado Publico.

2.1.6 ANTECEDENTES EN RUSIA

En Rusia el sistema político y económico del absolutismo estatal determina situaciones excepcionales en lo que respecta a la materia laboral de los Empleados Públicos, porque cuando se despide a una parte o se expulsa a un trabajador de su cargo se le declara culpable en el desempeño de los servicios o se aduce algo peor, es en este caso que el Estado no indemniza ni al despedido, y a este no se le ocurre intentar una acción contra el empleador.

2.1.7 ANTECEDENTES EN ESTADOS UNIDOS

Igual situación que Inglaterra ocurre en Estados Unidos, no tiene legislación específica que garantice la estabilidad laboral a pesar de ser uno de los países de gran poder económico, pero no se ha regulado dentro de sus Leyes un principio de gran importancia como es la Estabilidad Laboral del Trabajador.⁷

⁷ Hidalgo Zelaya, ob cit, c.f pp. 45-58.

2.1.8 ANTECEDENTES EN MÉXICO

En cambio en México, la estabilidad del trabajador es reconocida dentro de la Constitución de dicho país en su artículo 123, dice “El patrón que despide a un obrero sin causa justificada, o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte de una huelga ilícita, estará obligado, a la elección del trabajador, a cumplir el contrato o indemnizarse con el importe de tres meses de salario. Además en la Ley Federal de Trabajo refuerza la estabilidad del trabajador, porque en la misma sentencia donde se declara injustificado el despido, se condena al empresario de todo salario correspondiente desde la fecha de la interposición de la demanda a que se cancele al trabajador.

2.1.9. ANTECEDENTES EN CHILE

En Chile, el régimen de Estabilidad se ajusta al Código de trabajo de 1931, al despido procedía al aviso previo de un mes que puede ser reemplazado por el pago de lo que se devengara en ese lapso, si el cese se concreta sin dilatación el despido arbitrario, determina el resarcimiento a razón de un mes de sueldo por cada año de servicio.⁸

2.2 EVOLUCION

Antecedentes Mediatos de La Estabilidad Laboral de los Empleados Públicos de El Salvador. Al hablar de estabilidad laboral de empleados se refiere a un derecho que fue reconocido por El Estado mediante luchas y protestas constantes, pero para ilustrar mejor este problema se expresa por fechas relevantes.

⁸ Hidalgo Zelaya, ob cit, c.f pp. 33-48

En La Constitución de 1842, no se consigna nada referente al servicio civil, pero la constitución promulgada en 1872, en sus artículos 45 y 46 hacen alusión al servicio civil pero no en forma directa y expresa, lo mismo La Constitución de 1880, en los artículos 41 y 42, agregándose a esto La Constitución de 1883, en su artículo 83, pero en la constitución de 1886 desaparecen estas disposiciones.

En 1939, fue promulgada la constitución que en su título V, capítulo II, consignaba disposiciones relativas al trabajo en los artículos 61 y 64, 23 y 64, se habla en general del trabajo, y la igualdad de todos los ciudadanos salvadoreños para optar a cargos públicos; en la vigencia de esta Constitución se formularon reformas constitucionales a favor de la clase trabajadora del estado; pero el partido oficial creado por el General Maximiliano Hernández Martínez que desde 1932 a 1944 impulsó su dictadura; aún con las reformas a la constitución de esa fecha a favor de los empleados, el gobernante ordenaba despidos de empleados y en base a esto terminó con el déficit en el presupuesto.

El 7 de septiembre de 1950, se promulga otra constitución que entra en vigencia el 14 del mismo mes y año justamente el mismo día en que el concejo de gobierno Revolucionario terminó de gobernar y quienes habían sido elegidos desde diciembre de 1948, asumiendo todos los poderes del Estado.

Esta Constitución incluyó un capítulo completo de los artículos 182 al 196, con principios de derecho individual y colectivo de trabajo, los cuales deberían ser desarrollados por un Código de Trabajo; además se plasmaron los principios que servirían de base para la estructuración del servicio civil en El Salvador.

En el título IV, que se refirió al “Régimen Administrativo.” Se incluyó el capítulo II que consignó el “servicio civil.” en los artículos 108 al 111 pero es en el artículo 109, donde radica la base legal con rango constitucional el derecho de estabilidad de los empleados y funcionarios públicos, preceptuándolo como “garantía de permanencia.” El servidor público ya tenía la base legal fundamental para que sobre este se le edificara un estatuto destinado a proteger sus derechos laborales, salvaguardándolo de las eventualidades políticas, en las que imperaba la llamada “Teoría del Botín Político.” Por la inexistencia de un sistema de servicio civil, que regulara la carrera administrativa, señalara los deberes y obligaciones de los servidores públicos y su estabilidad en el cargo; determinando las condiciones de ingreso a la administración, de los casos de suspensión, traslados, cesantías, así como también promociones, ascensos basados en méritos y aptitudes; estableciendo por otra parte un sistema de recursos, a efecto de que el empleado o funcionario protegido por la ley, pudiera impugnar todas aquellas resoluciones que lo afectarían.

Podemos decir que la Estabilidad Laboral de los empleados en general siempre se ha visto violentada aun siendo un derecho protegido en la Constitución. En el Artículo 219 de la Constitución de La República establece La Carrera Administrativa la ley regulara el Servicio Civil los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que los afecten: asimismo garantizara a los empleados públicos la estabilidad en el cargo.

Así mismo el artículo en mención estipula 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 las 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 siempre se ha regulado La Estabilidad del empleado.

Así también la Ley del Servicio Civil en los Artículos 2 y 4 regula quienes están comprendidos dentro de la carrera administrativa a quienes protege dicha Ley y además los que se encuentran excluidos por no estar comprendidos dentro del régimen de la misma.

Nuestros antecedentes mediatos los tomaremos desde el año 1982 hasta 1994, dándose un porcentaje de los empleados públicos despedidos. El factor que mas afecta a estos trabajadores es la inestabilidad laboral, a consecuencia de esto se han realizado más suspensiones de labores en el periodo 1982 - 1994. Según los libros del Tribunal de Servicio Civil existieron aproximadamente 700 empleados públicos y municipales despedidos, los cuales a veces por desconocer la ley no acuden al Tribunal del Servicio Civil para interponer su demanda por destitución o despido sin causa justificada.

En este periodo se da una serie de acontecimientos que producen cambios a la historia de nuestro país por las transformaciones políticas sociales y económicas. Es precisamente que en este periodo se elige como presidente de la Republica al Ingeniero Napoleón Duarte, quien viene a implantar una serie de cambios en la esfera política como económica, por ejemplo: se da la implementación de los famosos paquetazos económicos, con los cuales tanto los empleados públicos como privados se muestran inconformes; por lo que se organizan para realizar actos de protesta y por lo mismo se dan destituciones y despidos

Los derechos de los empleados son reconocidos en la Constitución de la Republica y consagrados a favor de los trabajadores, estos son irrenunciables y

no excluye otros que se deriven de los principios de justicia social, según el artículo 37 de nuestra Constitución. En el caso de los empleados públicos estos se regulan por la Ley del Servicio Civil, si su plaza depende de la Ley de Salario, y por leyes especiales si no se encuentran en dicha ley.

Los derechos laborales de los empleados que se encuentran regulados por la Ley del Servicio Civil su estabilidad en el cargo esta regulado en el Artículo 29 de dicha ley que dice: “Los funcionarios y empleados comprendidos en la carrera administrativa y protegidos por esta ley gozaran de los derechos siguientes.

- b. De la permanencia en el Cargo o empleo. En consecuencia no podrán ser destituidos, despedidos, suspendidos, permutados, trasladados rebajados de categorías sino en los casos y con los requisitos que establece esta ley”.

Por lo que puede decir que la Estabilidad laboral siempre ha estado regulada por una ley la cual es violentada siempre que se despide a un empleado sin causa justificada.

2.3 EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL SERVICIO CIVIL EN EL SALVADOR.

Desde principios de siglo XIX el país logra independizarse de España, posteriormente de este movimiento nuestro antepasados tratan de modificar las tradiciones y formar políticas, para esta época el poder ejecutivo busco su propio control interno en la tradición colonial y duplico su autoridad, lo que trajo como consecuencia una administración ineficaz que hizo que el pueblo no confiara en ellos, por no mostrar interés en crear leyes en beneficio del conglomerado social, y de unas manera imprecisa se regulo las relaciones entre el trabajador y el patrono de la empresa privada. Dándole importancia hasta ese

momento a los empleados Estatales y las relaciones de estos con el Estado. La Constitución de 1872, regulo lo relativo a los servidores del Estado, continuando así en las Constituciones 1880 y 1883, siempre con la simple alusión de dichos empleados donde ya se regula “Que los ciudadanos Salvadoreño tienen derecho a optar a los cargos públicos sin más referencia que sus meritos y sin más condiciones que las fijadas por la ley”. Es hasta en el año de 1937, que se elabora un anteproyecto del Ley del Servicio Civil el cual no llega a constituir ley de la Republica, fue creada por La Comisión de Reformas a la Administración Financiera presentada en Junio de dicho año, cuando precedía el gobierno el General Maximiliano Hernández Martínez, en el anteproyecto regula las relaciones privadas de trabajo, como los relaciones con la administración publica, no aprobando dicha ley, su objetivo era garantizar la Estabilidad Laboral de los empleados.

En La Constitución de 1950, se introduce como una novedad el Titulo VI que hace referencia al Régimen Administrativo, donde el Capitulo II esta dedicado al Servicio Civil, donde únicamente se escribe cuatro artículos con una relación a dicha ley, siendo el articulo 109 de dicha Constitución que regula la carrera administrativa y habla de la Estabilidad Laboral, estipulando que: “La ley regulara el servicio civil y en especial las condiciones de ingreso a la administración; las promociones y ascensos en base a los meritos y aptitudes; la garantía de permanencia; los traslados, suspensiones y cesantías; los deberes de los servidores públicos y los recursos sobre 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 del Estado, El Fiscal General de la Republica. Los Embajadores y Ministros Diplomáticos, los Directores Generales, los

Gobernantes departamentales y los Secretarios particulares de dichos funcionarios”.

Y es el Artículo 111 el que establece “Las disposiciones de este capítulo son extensivas a los funcionarios y empleados municipales”, es sobre la base de este capítulo que el 24 de noviembre de 1961, se promulgo la Ley del Servicio Civil, la cual entro en vigencia hasta el primero de mayo de 1962, y se encuentra vigente con algunas reformas lo que rige actualmente a los empleados públicos, siendo dicha ley decretada y promulgada y sancionada por el Directorio Cívico Militar, teniendo este en aquella época el poder.

En el anteproyecto de la Ley del Servicio Civil de 1937, no se crearon sistemas adecuados de organización ni se dieron facilidades para que la administración pública pudiera disponer de mejores elementos sabiendo que el elemento humano formado por el empleado público jugaba un papel primordial en la administración pública.

Sabemos que para obtener un buen resultado en la administración del Estado todo gobierno tiene necesidad de dictar leyes que regulen la estabilidad en el cargo del empleado, las cuales deben aplicarse de la mejor forma posible a buscar soluciones que beneficien al trabajador sin poner en desventajas a la administración pública, siendo en esta Ley que regula la forma de examinar a los que pretenden ingresar a la carrera administrativa, pero no decía nada en cuanto a los derechos de los funcionarios y empleados públicos con relación a la permanencia en el cargo como lo regula actualmente la Ley del Servicio Civil.

Como podemos observar el anteproyecto de dicha ley de 1937, no hubiera sido una garantía para el empleado publico, si no que un conjunto de reglas

disciplinarias en la época pasada, sin embargo si este proyecto hubiera llegado a ser la ley de La República, habría sido base suficiente, para una mejor legislación que la actual en materia de servicio civil, no hay que perder de vista que la Ley de Servicio Civil vigente garantiza la permanencia en sus cargos de los servidores del Estado.

2.4 FUNDAMENTO Y NATURALEZA DE LA ESTABILIDAD LABORAL

Hemos podido observar a través de la opinión de numerosos tratadistas que la estabilidad laboral le permite al trabajador y a su familia un mínimo de condiciones de vida estable, por cuanto, cuando un empleador y un trabajador celebran un contrato de trabajo a plazo indeterminado lo hacen con la intención de otorgarle un carácter duradero, obviamente pudiendo el trabajador dar por concluido esta relación cuando consigue un mejor empleo, actuando de acuerdo a ley para conservar sus derechos a los beneficios sociales en caso le corresponda y pudiendo despedirlo el principal, sólo si sobreviven situaciones que hacen imposible la continuación de la relación laboral y que previamente se encuentren calificadas por la ley como causa justa de la extinción de la relación laboral.

El empleador no debe tener ejercicio tan libre para despedir y que el trabajador es titular del derecho a un mínimo de condiciones de vida estable.

Por otra parte, observamos con el tratadista Mario de la Cueva que, la estabilidad constituye “un derecho para el trabajador y nunca un deber”; entendiéndose por ello el derecho que tiene el trabajador de permanecer estable en su trabajo se desprende de determinadas condiciones como la libertad del hombre frente al hombre, buena fe, realización eficaz de la labor y buen estado de salud físico y mental; mas, tampoco la estabilidad constituye una imposición para el empleador, sería importante que exista una

compatibilidad de intereses entre ambos, para el logro del rendimiento óptimo del trabajador que permita a la empresa otorgar mayor producción y productividad en beneficio del desarrollo socioeconómico.

El artículo 28 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos proclama: “El hombre, mediante su trabajo tiene derecho de alcanzar su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica”.⁹

2.4.1 FUNDAMENTO SOCIOECONÓMICO

Partiendo de la consideración de que el trabajo es consustancial a la naturaleza humana, que el hombre tiene deberes y derechos en relación al trabajo, que los derechos y deberes del trabajador y del empleador son mutuos, así como de la sociedad en general y del Estado; que estos deberes y derechos deben conjugar en nuestros países porque sólo así podemos ir contrarrestando la aguda crisis económica-social, el subempleo y el desempleo, los problemas relativos a la producción, productividad, la insuficiente satisfacción de las necesidades, la miseria y el hambre, así como la gran mortalidad sobre todo de infantes, consideramos que es indispensable que las leyes respeten los derechos adquiridos de los trabajadores y el derecho de estabilidad laboral del trabajador que le merece.

Consideramos así como necesario la derogatoria de leyes que contravienen los derechos esenciales del trabajador, de la familia, en consecuencia de la sociedad en general. La realidad nos demuestra que el desconocimiento de los

⁹ Díaz Aroco, ob cit, c.f. pp. 30-32.

derechos adquiridos de los trabajadores crean malestar y desequilibrio al trabajador, a la familia y a la sociedad en general como lo hemos referido; pensamos que la solución y la meta del desarrollo socioeconómico que buscamos requiere de equilibrio y paz social, en consecuencia el medio para lograr el fin que perseguimos indudablemente implica la fusión de esfuerzos y cumplimiento de responsabilidades por parte del Estado, de los empresarios y de los trabajadores obligados a ejecutar las acciones pertinentes que nos conduzcan a mejorar lo ya alcanzado, para acrecentar el desarrollo socioeconómico; pensamos que sólo así nuestro país podrá insertarse en la economía mundial al nivel de los países desarrollados; consideramos así mismo imprescindible para el logro de la meta, que buscamos que es el fomento del empleo.

Es interés del trabajador contar con un trabajo seguro por razones de orden personal y social. De orden personal por cuanto el hombre tiene derecho al trabajo como tiene derecho a la vida, por que le permite su seguridad económica y conquistar su dignidad humana; de orden social, porque al proteger al trabajador se ampara a la familia, puesto que el medio natural y núcleo constitutivo de la sociedad es la familia y en una realidad socioeconómica como la nuestra donde el único medio con que cuenta la mayoría de ciudadanos para conseguir los ingresos para la satisfacción de sus necesidades es el trabajo; la protección al trabajador implica la protección a la familia; derecho reconocido por el Artículo 37 de La Constitución de La República de 1983; así mismo consideramos que el Estado para proteger a la familia requiere garantizar al trabajador estabilidad laboral, por cuanto es el principio angular de los diferentes derechos y beneficios sociales. Los Artículos del 37 al 52 de la Constitución de Republica del 1983 regulan que El Estado reconoce el trabajo como fuente principal de la riqueza.

El trabajo es un derecho y un deber social. Corresponde al Estado promover las condiciones económicas y sociales que eliminen la pobreza y aseguran por igual a los habitantes de la República la oportunidad de una ocupación útil y que los protejan contra el desempleo y el subempleo en cualquiera de sus manifestaciones. Además El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de protección por el Estado, sin discriminación alguna y dentro de un régimen de igualdad de trato; también se determina en el Artículo 38 número 2 de la Constitución: El trabajador tiene derecho a una remuneración justa que procure para él y su familia el bienestar material y el desarrollo espiritual; El trabajo, es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona.

El trabajo es un derecho elemental del trabajador, del que no se puede ser despojado unilateralmente por el empresario sin causar irreparable perjuicio no sólo al interés particular de aquel sino al interés social que compromete a toda la colectividad, se añade que este derecho a la actividad permanente deviene también beneficiosa en el ámbito social que redundará en forma de una mayor producción al quehacer cotidiano de la masa trabajadora y supera un problema estatal como es el de contribuir a la solución del problema de la desocupación.

2.4.2 FUNDAMENTO JURÍDICO

Es de vital importancia que toda institución de la que se desprende deberes y derechos debe estar instituida en una norma positiva a fin que quienes están obligados lo cumplan, y garantice a quienes tienen derecho; por lo tanto, es necesario que las conquistas económico sociales se encuentren legisladas.

No basta la buena voluntad de las partes, el trabajador y el empleador para garantizar una auténtica estabilidad en el trabajo, es indispensable la existencia

de la ley y que esta ley se haga respetar y cumplir y que no sea beneficiosa para una de las partes en detrimento de la otra, sino para ambas, es decir, que concilie los intereses de ambas, que no apoye los extremos, que del desamparo en que se encuentra el trabajador no se vaya al abuso que éste puede cometer en contra de las personas que dan trabajo, que no sirva de instrumento para el trabajador cometa atropellos.

Los derechos implican deberes y viceversa, consecuentemente la ley que ampara el derecho de estabilidad laboral implicará necesariamente el cumplimiento de deberes y derechos de ambos sujetos de la relación jurídica laboral, al empleador, determinándole respete el derecho de permanencia del trabajador que cumple con sus obligaciones, debiendo otorgarle las condiciones de trabajo necesarias y los beneficios a que se hace acreedor, igualmente será obligación del trabajador cumplir eficientemente con su trabajo permitiendo el logro de mayor producción y productividad. El Poder Legislativo tiene la imperiosa obligación de promulgar leyes que no constituyan una mera inspiración, sino que se adecuen a la realidad, así como el Poder Judicial tiene la sagrada misión de administrar justicia y los organismos pertinentes la gran responsabilidad de una administración en estricto cumplimiento de las leyes y de la equidad.

Es necesario que la ley de estabilidad laboral garantice una relación laboral permanente, que implique el respeto de la autonomía de la voluntad de las partes y del principio protector, incluyendo la aplicación de sus tres reglas tanto la del “in dubio pro operario”, de la norma más favorable y de la condición más beneficiosa al trabajador.

Las leyes deben garantizar el respeto de los derechos y cumplimiento de obligaciones de los sujetos de la relación jurídica, así como de los beneficios

que le corresponde al trabajador. Es necesario que la ley prevea el fin de esta relación frente al incumplimiento de obligaciones, superando las relaciones rígidas entre el empleador y el trabajador. Es así mismo indispensable que se adopten medidas necesarias que garanticen el cumplimiento de las leyes, salvaguardando las relaciones jurídicas de naturaleza permanente.

Es importante e indispensable que las leyes garanticen en forma real toda relación jurídica de naturaleza estable, ello implica la responsabilidad del Estado, de la población económicamente activa y el deber de quienes están llamados a invertir capitales a fin de crear nuevas fuentes de trabajo contribuyendo en forma efectiva para el logro de una mayor producción y productividad.

2.5 CONCEPTO DE ESTABILIDAD LABORAL.

El derecho a la estabilidad laboral se fundamenta en el derecho al trabajo que tiene toda persona en capacidad de trabajar, por cuanto es a través del trabajo que toda persona alcanza su realización y dignificación, consigue ingresos indispensables para sustentar sus necesidades primarias y secundarias así como de quienes dependen económicamente del trabajador. Desde el punto de vista social, el trabajador contribuye con su trabajo, a través de la producción y productividad, al desarrollo socio-económico a nivel nacional e internacional.

La estabilidad consiste en el derecho que un trabajador tiene a conservar su puesto indefinidamente, de no incurrir en faltas previamente determinadas o de no acaecer en espaciaísimas circunstancias.

También se define como Estabilidad Laboral el derecho del trabajador a conservar su puesto durante toda la vida laboral, no pudiendo ser declarado

cesante antes que adquiriera el derecho de su jubilación, a no ser por causa taxativamente determinada.

Para Mario de la Cueva: “la estabilidad en el empleo, es un principio que otorga carácter permanente a la relación del trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y solo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de las circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos que hacen imposible su continuidad.”¹⁰ Además añade: “Son muchas y muy hermosas las consecuencias que emanan de la estabilidad en el trabajo y hacen de ello uno de los principales, sin los cuales no podría construirse el derecho del trabajo; además es la fuente y garantía de otro principio fundamental en la vida del trabajador, que es el derecho de la antigüedad en el trabajo.”

El derecho de todo trabajador que es el de conservar su empleo en la correlativa obligación patronal de mantenerse en el mismo salvo que aquel hubiere incurrido en una causa justificada de despido legalmente determinada. Aclarando dicho concepto podríamos decir que la estabilidad es como una garantía para el trabajador, de permanecer en su puesto de trabajo durante la relación laboral que este tenga, en este caso con la administración pública, siendo efectivo su despido solo por una causa justificada por la ley.

2.6 CLASIFICACION DE LA ESTABILIDAD LABORAL.

Existe diversidad de criterios sobre esta institución laboral, en razón de variadas concepciones doctrinarias e interpretaciones legislativas las cuales pueden ser:

¹⁰ Mario de la Cueva “El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo”, Editorial Porrúa , México, Primera Edición, Pag. 219.

2.6.1 POR LA NATURALEZA

Estabilidad Absoluta: Se denomina como “perdurabilidad”, y la define como la posesión o posición vitalicia del empleo hasta la jubilación o retiro por parte del trabajador de su cargo o función laboral. El contrato puede sólo disolverse si se acreditan las causales indicadas en la ley: de lo contrario la elección que al efecto toma el empleador.

Según Jorge Rendón Vásquez nos dice: “hay estabilidad absoluta cuando el trabajador no puede perder el empleo por ninguna causa”.

Estabilidad Absoluta Flexible: Admite el despido mediante justa causa, así como en caso de no probarse la reposición o pago de la indemnización, lo decide la autoridad.

Estabilidad Absoluta Rígida: Admite como causales de despido, sólo la determinada por Ley; admite la reposición o indemnización a elección del trabajador, en el caso de no haberse probado la causal que lo motivó.

Encontramos que el derecho a la estabilidad laboral a favor del trabajador, constituye una garantía de la conservación del empleo, por supuesto diferente al derecho de propiedad.

Estabilidad Cuasi Absoluta: Según Uceda Murier, se presenta este tipo de estabilidad cuando el trabajador sólo puede ser despedido por haber incurrido en falta grave o existir trámite probado de reducción de personal o cierre de la empresa o negocio por razones técnicas o falencia económica. No admitiéndose ninguna otra causal no determinada por la ley, que configuraría el abuso del derecho, no admisible en nuestro sistema legal.

Estabilidad Relativa: Se define como “Durabilidad”. Considera que da lugar la subsistencia normal o indefinida de un contrato de trabajo y afirma: “La estabilidad relativa permite al patrono o empresario poner término al vínculo contractual abonando una indemnización”.

Para Mario de la Cueva, en la estabilidad absoluta la facultad de disolver la relación laboral es posible sólo por causa justificada que debe ser probada; mientras que en la estabilidad relativa se permite al patrono en grados variables, disolver la relación de trabajo con un voto unilateral a cambio de indemnización.

La Estabilidad Relativa puede ser:

Estabilidad Relativa Propia: Es igual a la estabilidad absoluta, pero no procede la reinstalación contra la voluntad del empleador. El trabajador puede realizar las mismas acciones que en el caso que la estabilidad absoluta, los salarios caídos proceden hasta la reincorporación del trabajador en su cargo o extinción del contrato.

Estabilidad Relativa Impropia: Es la decisión del empleador aún sin causa (arbitraria), produce la extinción de la relación contractual (eficacia), el hecho da lugar al pago de una indemnización. La estabilidad relativa permite el patrón o empresario poner término al vínculo contractual abonando una indemnización.

Toda vez que las legislaciones permitan que el contrato de trabajo se rescinda o resuelva por la voluntad del patrono, mediante abonos de indemnización fijada o determinada por el arbitrio judicial, estamos frente a la estabilidad impropia o relativa.

Lo importante es el mecanismo legal que cada país adopte para atenuar los despidos arbitrarios, determinando la obligación del empleador de recurrir al pre-aviso; garantizando al trabajador con dicho plazo que podría permitirle conseguir una nueva colocación, actuando este sistema en este caso como seguro transitorio de desempleo, atenuando relativamente al trabajador y a quienes dependen económicamente de él de graves crisis personales y sociales que afectan la producción, la productividad.

En el caso de la estabilidad absoluta y la estabilidad relativa propia, procede la reposición frente al despido injustificado.

En el caso de la estabilidad absoluta procede la reposición del trabajador a su puesto de trabajo en las mismas condiciones que venía trabajando, aún cuando el empleador no se encuentre de acuerdo.

En el caso de la estabilidad relativa propia procede la reposición del trabajador a su puesto de trabajo, siempre que el empleador se encuentre de acuerdo, en caso contrario procede la indemnización. La mayoría de las legislaciones consideran que el trabajador tiene derecho a las remuneraciones devengadas, desde la fecha que se produjo el despido injustificado.

2.6.2 POR SU ORIGEN:

De carácter legal: Constitucional o legislada por normas de menor jerarquía.

Por acuerdo entre las partes: a nivel de pactos o convenios colectivos.

La convención colectiva debe ser clara y categórica estableciendo expresamente la relación recíproca que vincula el derecho del empleado a la estabilidad y a la obligación del patrono de cumplirla y respetarla.

2.6.3 POR ALCANCES O EFECTOS

Estabilidad Laboral Propia: Faculta al trabajador a ejercitar el derecho de reposición en el caso que no se demuestre la causal de despido, volviendo a ocupar su puesto de trabajo en las mismas condiciones que venía laborando. La mayoría de legislaciones determina el derecho de percibir las remuneraciones devengadas a favor del trabajador a partir de la fecha en que se produjo el despido injustificado.

Estabilidad Laboral Impropia: No otorga necesariamente el derecho de reposición al trabajador despedido injustamente. La autoridad competente, a su criterio, puede sustituir la reposición por el pago de una indemnización.

2.6.4 POR RAZÓN DE LA ÉPOCA EN QUE SE ASEGURA LA PERMANENCIA DEL TRABAJADOR:

Estabilidad Inicial: El trabajador durante un tiempo fijo, computable desde el inicio de la relación laboral, no puede ser despedido, pero sí después de vencido dicho plazo. Durante ese plazo el trabajador goza del derecho de estabilidad absoluta, perdiendo el trabajador dicho derecho en el caso de incurrir en falta grave. Es el caso de Ecuador, donde se asegura la estabilidad laboral en forma temporal.

Estabilidad a Cierta Plazo o al Cumplimiento de Circunstancia Determinada.- Requiere que el trabajador haya cumplido con el plazo y requisitos, como en Brasil, que exige diez años de labor ininterrumpida a favor del mismo empleador.

2.7 PRINCIPIOS DE ESTABILIDAD LABORAL

Más que características, se trata de un verdadero conjunto de “normas generales” que subyacen o informan todos los ordenamientos laborales del área y que cuentan en muchos casos también con un origen derivado de las normas de rango constitucional.

En el derecho laboral el Estado se involucra en relaciones privadas protegiendo a la parte más débil de esa relación, precisamente en atención a tal tutela, la ley ordinaria recoge y establece una serie de manifestaciones concretas, elevadas a la categoría de principios generales por la doctrina, que se encuentran entrelazados entre sí por una genérica función tutelar del trabajador. Hoy pareciera apropiado señalar que esa tutela que se reconoce a los principios generales del derecho laboral, obedece también al apuntalamiento de un modelo de desarrollo que propugna por relaciones laborales definidas y controladas en contenido y ejecución por el Estado.

Estos principios generales, se encuentran en la base de todo el derecho laboral centroamericano, y son también espacios en los que coinciden nuestras legislaciones. Como los principales pueden citarse el principio protector y sus reglas, el principio de la irrenunciabilidad y el principio de la continuidad de la relación.

2.7.1 EL PRINCIPIO PROTECTOR

Un reconocimiento prácticamente unánime establece que la ley laboral tiene como un verdadero principio general la protección del trabajador.

Semejante principio, fundamentado en la génesis misma de las leyes laborales, justifica por sí solo la intervención estatal en la emisión de las normas, en la vigilancia de su cumplimiento efectivo, y en la aplicación específica. Sin embargo, un objetivo adicional también importante, y no expresamente declarado parece ser como se indicó el mantenimiento de un modelo de desarrollo que presuponía un mercado de trabajo cautivo y estrictamente regulado.

Respecto a lo primero, cabe señalar que efectivamente la ley laboral tiende a la protección o tutela de la parte más débil de las relaciones laborales. Ese contenido, denominado por la doctrina como el principio protector del derecho laboral, contiene, como bien se sabe reglas específicas que lo implementan: la interpretación más favorable al trabajador (*in dubio pro operario*), la regla de la condición más beneficiosa, y la regla de la norma más favorable.

La importancia del principio protector es tal, que en realidad se le llega a ubicar por algunos como diseminado en todo el contenido de la ley laboral; trasciende por así decirlo, un ámbito restringido.

En todo caso, se trata de reglas establecidas en protección y/o tutela del trabajador pero también en función de las definiciones efectuadas respecto al comportamiento a que se obliga a los actores del mercado de trabajo, considerando que uno de ellos el trabajador es la parte más débil.

Atendiendo a esa amplitud, una manifestación concreta del principio podemos encontrarla en la disposición constitucional que establece la obligación del Estado de “tutelar los derechos de los trabajadores...” (Constitución de la República de El Salvador, Art. 37); y como ya se indicó, en todo el conjunto de

normas que constitucionalmente establecen y orientan el contenido del derecho laboral.

En cada ordenamiento se define a la legislación laboral como una función tutelar a través de un enunciado general, según el cual el objeto principal de la ley es:

“armonizar las relaciones entre el capital y el trabajo y se funda en principios que tienden al mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores.” (El Salvador, Código de Trabajo, Art. 1)

Este enunciado general se complementa con la expresa definición del carácter de orden público que corresponde a la Ley Laboral, y según el cual a sus disposiciones se sujetarán todas las empresas, establecimientos o explotaciones de cualquier naturaleza que sean existentes o que en lo futuro se establezcan (Códigos de Trabajo de Costa Rica y Guatemala, Art.14)

Lo que interesa resaltar es que como una regla general la ley laboral se estableció en su concepción original como indudablemente obligatoria para todo el territorio nacional. De manera mucho más específica, y también como protección de los trabajadores pueden citarse las reglas de aplicación, según las cuales:

En caso de “conflicto o duda sobre la aplicación de las normas de trabajo, prevalece la más favorable al trabajador” (El Salvador, Código de Trabajo, Art. 14).

Esa misma regla con algunas variantes, pero siempre como una clara manifestación del criterio de interpretación de las normas en beneficio del trabajador “in dubio pro operario” se encuentra en la mayoría de las restantes legislaciones e incluso resolviendo sobre la prevalecía de la ley laboral sobre cualquier otra se señala que:

“En caso de conflicto entre las leyes de trabajo...con las de cualquier otra índole, deben predominar las primeras” (Honduras, Código de Trabajo, Art.8)

2.7.2 EL PRINCIPIO DE LA IRRENUNCIABILIDAD

Este principio se define como “la imposibilidad jurídica de privarse voluntariamente de una o más ventajas concedidas por el derecho laboral en beneficio propio”.

En algunos casos se establece en el ámbito constitucional como parte del contenido laboral, una disposición expresa en cuanto a que “los derechos consagrados en favor de los trabajadores son irrenunciables”; mientras que en otros, como se verá se le enuncia, también expresamente, en la propia ley ordinaria.

En todo caso, relacionado con la naturaleza de orden público que se reconoce a las normas laborales, encontramos la más conocida y unánime expresión del principio de irrenunciabilidad, en aquellas normas conforme a la cuales no sólo no se admiten las renunciaciones que los trabajadores formulen a las disposiciones que les favorezcan, sino que en caso de producirse las mismas se reputan como absolutamente nulas.

En ese sentido no sólo se declara en la ley ordinaria que “los derechos...son irrenunciables...” (Nicaragua, Código de Trabajo, Art. 7), sino que toda renuncia disminución o tergiversación de esos derechos se declaran “nulos ipso jure” (Honduras, Código de Trabajo, Art. 2 inciso 3). Una función tutelar inherente al principio de irrenunciabilidad, deviene según ese enunciado como incuestionable.

2.7.3 EL PRINCIPIO DE CONTINUIDAD DE LA RELACIÓN

El principio de la continuidad puede definirse como aquel según el cual también en beneficio del trabajador, se establecen una serie de reglas que definen a las relaciones laborales como dotadas de una “extremada vitalidad y dureza...” y que realizan o evidencian “La tendencia del derecho del trabajo por atribuirle la más larga duración a la relación laboral desde todos los puntos de vista y en todos los aspectos”. El principio orienta así el anhelo por relaciones labores regidas por un régimen de verdadera estabilidad en el empleo.

Se introduce con ello una restricción importante al mercado laboral, la que resulta admisible sólo cuando previamente se ha admitido la abierta y válida intervención del Estado en las relaciones privadas; con el mismo se pretende brindar alguna estabilidad a los trabajadores, obligados a la venta de su fuerza de trabajo como medio de subsistencia.

Las manifestaciones concretas del principio en el ámbito de la ley ordinaria pueden ser expuestas de la siguiente manera:

1. La ley laboral privilegia y acentúa la existencia de relaciones laborales a tiempo indefinido, por sobre las relaciones a tiempo definido. De ello deriva

como una regla general que el contrato de trabajo se reputa a tiempo indefinido, y sólo excepcionalmente y ante circunstancias muy calificadas, se admiten las contrataciones a tiempo definido, ya sean éstas a plazo fijo o por obra determinada.

Como consecuencia directa de lo indicado, se establecieron presunciones específicas en favor de las relaciones a tiempo indefinido o indeterminado, cuando a la finalización persistieran las causas que originaron la contratación, o bien cuando la naturaleza indefinida de la relación derivase de la prestación misma (Costa Rica, Código de Trabajo, Art. 26 y 27) buscando con ello el beneficio y protección del trabajador.

2. El principio en examen implica que las relaciones laborales se conciben dentro de un marco de extremada resistencia. En este aspecto el principio de continuidad tiene a su vez como principales expresiones las siguientes:

En primer lugar se establecen como simples suspensiones lo que en otros ámbitos sería considerado como verdaderas interrupciones de la relación entre los sujetos. Ello lleva sin duda al legislador a admitir como válidas las denominadas suspensiones de la relación laboral (colectivas e individuales). En aras de la protección de la continuidad en el empleo, se señala incluso que las suspensiones no afectan la continuidad del trabajo para efecto de las indemnizaciones ligadas a la antigüedad del trabajador en el empleo.

En segundo lugar, se produce una restricción importante en materia de las modificaciones unilaterales por parte del patrono a la relación laboral.

A pesar de que el patrono ejerce una potestad que le faculta para disponer de la fuerza de trabajo que contrata, tal poder no deviene en ilimitado. De tal manera,

el ejercicio abusivo del denominado “jus variandi” se revela como un incumplimiento contractual grave de su parte y da lugar a la terminación de la relación laboral con responsabilidad empresarial equiparándose a un despido injustificado. La citada resistencia lleva a que la sustitución del empleador no se considere un evento que afecte la continuidad de la relación, por el contrario expresamente la ley señala que en tal circunstancia el nuevo empleador asume las obligaciones derivadas de la antigüedad de los trabajadores. (Costa Rica, Código de Trabajo, Art. 37)

Finalmente el principio de continuidad comprende una resistencia a la terminación encausada de las relaciones laborales. Tal y como se indicó, según la concepción “clásica” del principio, se supone que el derecho laboral conduciría hacia el establecimiento en la ley de una garantía de estabilidad en el empleo. Conforme a ello, el despido sólo sería posible en los casos en que el trabajador incurriera en una falta grave (causal de despido) a sus obligaciones. Es esa la orientación que contenía la legislación Mexicana de 1931, que como se sabe sirvió de modelo a las primeras leyes laborales centroamericanas. Una norma general ajustada a ese señalamiento es la contenida en la Constitución Nacional de Panamá, según la cual “Ningún trabajador podrá ser despedido sin justa causa y sin las formalidades que establezca la ley. Esta señalará las causas justas para el despido, sus excepciones especiales y la indemnización correspondiente”. (Panamá, Constitución Política, Art.70). Criterio retomado en el artículo 1 de La Ley Reguladora de Garantía de Audiencias de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa de El Salvador que establece: “ que ningún empleado publico puede ser privado de su empleo o cargo sin previamente oído y vencido en juicio con arreglo a la Ley”.¹¹

¹¹ Blando Vado, Mario A. Las Relaciones Laborales en el Marco de la Globalización Económica.

CAPITULO III

LEGISLACION VIGENTE QUE REGULA LA ESTABILIDAD LABORAL.

En lo referente al aspecto jurídico se determina como el soporte legal necesario en donde se levanta la estructura de las instituciones jurídicas referentes al problema de la estabilidad laboral de los empleados públicos; para ello es indispensable que la Ley, a través de la cual el Estado garantiza la estabilidad laboral, debe adecuarse a nuestra realidad socioeconómica que al ser aplicada traiga consigo el desarrollo de la misma, para tal efecto, es necesario que existan en la Constitución, en las Leyes secundarias y en los Convenios Internacionales normas que garanticen el equilibrio del ejercicio de los derechos y obligaciones del funcionario y del empleado publico, sancionando el incumplimiento según corresponda, garantizando la producción y productividad eficientes en beneficio del desarrollo socioeconómico para alcanzar la paz social.

Por lo que se puede asegurar que la Constitución de la Republica de El Salvador es las base para que El Estado le brinde a los empleados públicos una seguridad laboral efectiva, que no es mas que una obligación que el mismo tiene, en ese sentido la mejor forma de hacerlo es plasmarlo en la ley y volverla positiva y vigente, por otra parte los Tratados Internacionales ratificados por El Salvador contienen disposiciones que refuerzan las ya establecidas en la Constitución en el marco de la estabilidad laboral.

El empleado público tiene derechos y obligaciones para consigo mismo y para con la sociedad, entonces se debe desplegar esfuerzos físicos e intelectual en beneficio de sí mismo y de la sociedad. La sociedad y el Estado deben

garantizarle a través de mecanismos jurídicos que le permiten eliminar el desempleo y subempleo.

3. 1 NORMATIVA NACIONAL

3.1.1 LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA

La Constitución de la República dentro de la escala jerárquica de las fuentes del derecho siendo esta la base primaria de toda la ley establece los principios generales y fundamentales para la protección de los derechos laborales.

En razón de la protección de estos derechos, esta formada por un ordenamiento jurídico que da los esquemas generales, en este caso el de los empleados públicos, siendo así la Constitución en su título II, capítulo I, sección primaria, de los derechos individuales, establece lo siguiente:

Art. 2 de la Constitución “Toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y hacer protegida en la conservación y defensa de los mismos”

De acuerdo a lo establecido se toma al trabajo como un derecho individual de todo ser humano, el cual es uno de los fines del Estado, y es por medio del cual se logra el bienestar económico y el bien común.

En la Sección Segunda del Capítulo II, Trabajo y Seguridad Social, de la Constitución establece en su Artículo 37 lo siguiente: “El trabajo es una función social, goza de la protección del estado y no se considera artículo de comercio”. El Estado empleará todos los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación al trabajador, manual o intelectual, y para asegurar a él y a su familia las condiciones económicas de una existencia digna. De igual forma promoverá el trabajo y empleo de la personas con las limitaciones físicas, mentales o sociales.”

El trabajo es considerado en función social debido a que el resultado de la actividad productiva que realiza no es de exclusivo provecho para si, sino que trasciende en beneficio de la sociedad. El Estado esta obligado a proteger y fomentar las fuentes de trabajo ya sea incentivando la inversión o actuando como empleador.

El trabajo no puede considerarse como una mercancía, la remuneración económica que recibe a cambio no es equivalente a su esfuerzo, es por ello que tiene derecho a otro tipo de prestaciones laborales.

Dado que se considera al trabajo como una función social. El Estado debe:

- Diseñar y ejecutar políticas económicas que garanticen a toda la población en edad laboral, la posibilidad de tener un empleo.
- Proporcionar al trabajador y a su familia los medios legales y materiales que les aseguren condiciones de vida digna. Estas obligaciones las tiene el Estado de manera especial respecto a las personas con limitaciones o incapacidades.

La relación de trabajo no puede ser tratada como un simple asunto privado, que solo le importa al trabajador y al empleador. El Estado debe intervenir en la relación laboral, pues ello tiene que ver no solo con el bienestar y el nivel de vida de los trabajadores, sino también de sus familias y, en consecuencia, con el de toda la sociedad.

En el Título Séptimo, el Capítulo I, régimen administrativo, servicio civil, en los artículos del 218 al 222, se establece las disposiciones de seguridad para los funcionarios y empleados públicos al servicio del Estado; siendo específico en lo que se refiere a la garantía de la estabilidad en el cargo. En el artículo 219 inciso primero establece: “La ley regula el servicio civil y en especial las condiciones de ingreso a la administración; las promociones y ascensos con base en mérito y en aptitud; los traslados, suspensiones y cesantías; los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que los afecten; así mismo garantizará a los empleados públicos la estabilidad en el cargo.”

Como se observa con lo antes mencionado se plasma los pilares sobre los cuales se va a desarrollar la política laboral en todos los sectores del país, ya que la constitución concede derechos y garantías a los empleados.

3.1.2 LA LEY DEL SERVICIO CIVIL

Como podemos observar, hasta la década de los sesenta no existía una ley que regulara la actividad laboral, existiendo únicamente en la Constitución de 1950 cuatro artículos que regulaban el régimen administrativo y no existía Ley del Servicio Civil la cual era una necesidad para regular la permanencia en el cargo del empleado, ya que es imperante la necesidad de crear dicha ley que

regulara la relación entre el Estado y sus servidores, además donde se estableciera cuales deberían de ser sus derechos y obligaciones. Desde la Constitución de 1950 no se había dicho nada de una legislación sobre dicha materia, y habían transcurrido más de diez años y la esperanza de los servidores del estado no florecía.

Es así, que el día 24 de noviembre de 1961, aprueban la Ley del Servicio Civil, la cual entraría en vigencia el 1 de mayo de 1962, y llenaría las satisfacciones de los servidores del Estado y se estaría regulando la verdadera carrera administrativa, es decir, la que regulan las relaciones de los servidores del Estado frente a este; encontrándose en el poder un gobierno de hecho como lo era el Directorio Cívico Militar, el cual estaba facultado para tal circunstancia. No se puede dejar fuera los argumentos que se han hecho por algunos autores donde dicen que la Ley del Servicio Civil es inconstitucional, porque fue decretada sancionada y promulgada por un gobierno de hecho, lo cual no resulto ser cierto, porque según el Decreto numero cuatro de fecha tres de enero de 1962, nos dice en su artículo 1 “Aprueban y declararse legítimos y formalmente validos los actos legislativos, administrativos y de cualquier otra índole realizados por la Junta de Gobierno de El Salvador y el Directorio Cívico Militar, desde el 26 de octubre de 1960 y los actos de igual naturaleza realizados por los funcionarios de las Administración publica, desde la fecha mencionada, en cuanto no se opusieren a los dispuesto en el artículo 2 del mismo Decreto”.

Por lo que se puede asegurar que la Ley del Servicio Civil es Constitucional, porque si bien es cierto que dicha ley fue promulgada por un gobierno de hecho, este había alcanzado su legitimidad por el reconocimiento de la colectividad porque habían aceptado las actuaciones del Directorio Cívico Militar. Fue este Directorio quien asumió las funciones legislativas, ejecutivas y

judiciales de conformidad con lo que se atribuía las facultades constituciones correspondientes a la Asamblea Legislativa, señaladas en el Art., 46 de la Constitución de 1950, la cual según el Decreto numero uno del 25 de enero de 1961 se encontraba vigente, además se puede afirmar que dicha ley llena los requisitos para constituir Ley de la República, la cual con el correr del tiempo has sufrido reformas en diferentes artículos.

Como podemos observar existen factores que interviene de una forma u otro con la estabilidad de los empleados público, siendo estos un elemento importante dentro de una institución pública y por el hecho de no cumplir con sus obligaciones afectan lo derechos de las personas.

Por lo tanto la Ley del Servicio Civil en su Capitulo V, de los Derechos, Deberes y prohibiciones en el articulo 29 establece: “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 empleo. En consecuencia no podrían ser destituidos, despedidos, suspendidos, permutado, trasladado o rebajados de categoría, sino en los casos y con los requisitos que establece la ley.”

Es Evidentemente. Lo que se busca con dicho artículo es evitar los despidos arbitrarios, protegiendo así al trabajador y a su familia, evitando la desocupación y el desempleo, frente a este derecho tan indispensable e importante ya que por medio de el, todo ser humano llega a obtener un nivel de vida digna.

El Estado, con esta disposición buscó establecer el equilibrio y la armonía de la relación jurídica laboral base indispensable del equilibrio y de la paz social; consideramos que ello implica necesariamente protección y respeto al principio de la estabilidad laboral, en consecuencia pretende el respeto al derecho de Estabilidad Laboral del trabajador frente al funcionario.

3.1.3 LEY REGULADORA DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS NO COMPRENDIDOS EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA.

Para desarrollar mediante legislación secundaria la garantía de audiencia que establece nuestra Constitución, respecto de los funcionarios y empleados no comprendidos en la carrera administrativa, el legislador emitió la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, por Decreto Legislativo número 459, de Diario Oficial número 80, Tomo 306, de fecha de ocho de marzo de mil novecientos noventa, publicado en el Diario Oficial el 31 de marzo de 1990.

El objetivo primordial de esta ley es regular la relación laboral para los casos no exceptuados por normas constitucionales, ni comprendidos en la Ley del Servicio Civil en los casos que carece de la ley secundaria que regule las obligaciones y deberes de los empleados públicos, así como en donde se establezcan las causas y procedimientos para su destitución, La Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, desarrolla los principios Constitucionales tales como: la garantía de audiencia y de defensa en su sentido amplio y absoluto al normar que ninguna persona puede ser privada de cualquiera de sus derechos sin ser previamente oído y vencido en juicio con

arreglo a las leyes. Referente a aquellos empleados que han sido excluidos de la carrera administrativa porque desempeñan cargos políticos o de confianza es decir los que varían con cada régimen de gobierno o las conveniencias ideológicas o particulares de estos. Así mismo regula aquellos casos en que no exista un procedimiento específico establecido en la leyes secundarias, para garantizar el derecho de audiencia, creando un proceso específico que le da la oportunidad al empleado público de controvertir hechos atribuidos que han originado el despidos o destitución de su cargo, atribuyendo la competencia para estos casos al juez de primera instancia en materia civil, de la jurisdicción donde el demandado desempeña el cargo o empleo, su decisión de removerlo o destituirlo, expresando las razones legales que tuvieron para hacerlo, así como los hechos en que la funda y proponiendo su prueba .

De acuerdo a Ley Reguladora de Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa en su Artículo 1 establece: “Ningún empleado publico puede ser privado de su empleo o cargo sin ser previamente oído y vencido en juicio con arreglo a la ley.”; Dicho articulo por su redacción hace referencia a los casos de "despido", debe concluirse necesariamente que el procedimiento que determina es aplicable a todo caso en que se pretenda sancionar a los empleados no comprendidos en la carrera administrativa, cualquiera que sea la naturaleza de la sanción a imponer, siempre que con ella se afecte la esfera jurídica del administrado; a fin de que aquellos puedan expresar y probar circunstancias que hagan excluir, disminuir o modificar la sanción que se pretende imponer.

Así mismo el articulo 3 de la ley en mención establece: “que nadie puede ser privado de su cargo o empleo, sino por causa legal. Se considera como tal además de los señalados para despidos o destitución del cargo en la Ley del Servicio Civil toda la que basadas en elementos objetivos conduzca

razonablemente a la pérdida de la confianza o a no dar garantía de acierto y eficiencia en el desempeño en el cargo o empleo, para establecer lo anterior se aplicará la sana crítica.” Con este artículo el legislador garantizó el Derecho de audiencia y defensa como también el derecho a la estabilidad laboral y a la seguridad jurídica, pretendiendo con ello que el empleado público excluido de la carrera administrativa tenga la oportunidad de “ser oído” y se le de oportunidad de hacer valer sus medios de defensa y prueba en la forma prevista por las leyes.

Ya que el derecho a ser oído es un derecho constitucionalmente fundamental y el significado literal de debido proceso de ley es el de un proceso justo. Lo cual expresa que ninguna persona puede ser privada de tener la oportunidad de ejercer la defensa de sus derechos.

El derecho de audiencia exige que el proceso o procedimiento debe preceder al acto de privación de un derecho o categoría jurídica subjetiva; es decir que, para imponer una sanción de cualquier naturaleza como suspensión, descuentos o destitución a personas que prestan servicios al Estado como empleados o funcionarios, éstas deben ser oídas y vencidas en juicio previo de conformidad con las leyes y la Constitución; por lo tanto la esencia del derecho de audiencia, es la tramitación de un proceso o procedimiento previo al acto sancionatorio, en el que se comprueben las razones que lo justifiquen.

Por tanto es inviolable la defensa en un proceso y de los derechos fundamentales, garantía que supone elementalmente la posibilidad de acudir ante algún órgano judicial en procura de justicia, a fin de obtener protección de los derechos que se estimen lesionados.

El Artículo 4 desarrolla el procedimiento que se debe seguir en los casos de despido o destitución de un cargo de un empleado público; pero es específicamente el literal c) que determina, que en los casos de faltas graves podrá suspenderse de su cargo el empleado público infractor, quien deberá ser restituido si el juez competente fallare que no ha lugar a su despido, siendo esta la única situación en que la ley permite suspensión sin seguir el procedimiento por ella establecido.

Sin embargo, existen supuestos en que la suspensión constituye un mecanismo pronunciado en el transcurso del proceso o procedimiento tendente a asegurar la eficacia práctica de la decisión definitiva a dictarse, que lejos de constituir un instrumento de tutela inmediata mediante la imposición de una sanción, pretende asegurar la eficacia del proceso o procedimiento según corresponda.

En este sentido, dentro del procedimiento sancionatorio existe, a efecto de garantizar su eficacia, la posibilidad de ordenar la suspensión laboral del sujeto sometido al mismo, supuesto en el cual, aquélla adopta los caracteres de las medidas cautelares; consecuentemente, la suspensión como medida cautelar es distinta a la suspensión que resulte de una resolución de carácter definitivo, pues esta última tiene por objeto pronunciarse sobre los hechos controvertidos en el procedimiento sancionatorio.

Se vuelve necesario aclarar que lo que pretende la disposición al contemplar la imposición de la medida cautelar de suspensión en caso de falta grave cometida por un empleado público, es asegurar la eficacia práctica de la resolución que derive del proceso de destitución prescrito por la ley en comento, lo que impide concebir tal medida como un acto privativo de derechos, consecuentemente, la audiencia no debe preceder a su adopción.

La omisión de una autoridad demandada, al no iniciar el proceso de destitución previsto por la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, dentro de un plazo razonable, y obviamente, en forma ulterior a la suspensión adoptada, constituye violación al derecho constitucional de seguridad jurídica.

Así mismo la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, contiene un vacío legal que es evidente en la misma. Siendo este que al empleado público no se le da la facultad en dicha ley de iniciar un proceso legal que lo lleve a demostrar su posible inocencia, así mismo que se garantice el derecho de audiencia y defensa. Además otro vacío legal va enmarcado al hecho de que a la autoridad competente no se le obliga ni se le sanciona al no ser uso de la ley en el momento en que decide destituir a un empleado publico de su cargo por diferentes motivos, a la vez dicha ley no contempla un plazo entre la suspensión y la iniciación del proceso correspondiente, ni tampoco le da la facultad al empleado de pedir la nulidad del acto en caso de destitución de hecho.

Nuestra Constitución prevé la seguridad jurídica como categoría jurídica fundamental, a través de ella se obtiene la certeza de que una situación jurídica determinada no será modificada más que por procedimientos regulares y autoridades competentes establecidas previamente; por eso, es capaz de crear el ambiente que permite al hombre vivir sin temor a la arbitrariedad y a la opresión, en el pleno y libre ejercicio de sus derechos. Es decir, no basta que los derechos aparezcan señalados en forma enfática y consagrada de manera solemne en la Constitución, sino que es necesario que todos y cada uno de los gobernados tengan un goce efectivo y exacto de los mismos.

En ese orden de ideas, existen diversas manifestaciones de la seguridad jurídica, una de ellas es justamente la prohibición de la arbitrariedad del poder público, y en forma más precisa, de los funcionarios que existen en su interior. Éstos se encuentran obligados a respetar los límites que la ley prevé para ellos en el ejercicio de sus funciones; así, toda autoridad administrativa o jurisdiccional está obligada a respetar la ley, y sobre todo la Constitución, al momento de realizar una actividad propia de su cargo, quedando limitada su actuación por los parámetros establecidos por una y por otra.

3.1.4 CODIGO DE TRABAJO.

En 1963 se aprobó el primer Código de Trabajo, especificando en los Artículos 2 y 3 a quienes se les aplicaría el mismo, este último concedía a los empleados de las instituciones oficiales autónomas el derecho a formar sindicatos y contratación colectiva.

El Código de Trabajo de 1972 especifica al ISSS, como institución oficial autónoma, aplicándoseles por lo consiguiente sus disposiciones.

El Código de Trabajo abarca la mayoría de trabajadores y establece el objeto de esta ley en su Artículo 1 que literalmente dice: “El presente Código tiene por objeto armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores, estableciendo sus derechos y obligaciones y se funda en principios que tiendan al mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores”.

Artículo 2, Código de Trabajo regula:

- a. Las relaciones de trabajo entre los patronos y trabajadores privados.

- b. Las relaciones de trabajo entre el Estado, los municipios, las Instituciones Autónomas y semiautónomas y sus trabajadores.

En el sistema jurídico salvadoreño, por regla general se regulan la estabilidad relativa, ya que de conformidad al artículo 55 inciso primero del Código de Trabajo establece: “el contrato de trabajo termina por despido de hecho, salvo los casos que resulten exceptuados por este Código.” Y solo obliga al pago de indemnización en los casos fundados en:

- a. Artículo 38 numeral 11 de la Constitución, el que establece: “el patrono que despidiera al trabajador sin causa justificada esta obligado a indemnizarlo conforme a la ley.
- b. El artículo 58 del Código de Trabajo el cual establece el caso de trabajadores contratados por tiempo indefinido, cuyo despido es sin causa justificada.
- c. Artículo 59 del Código de Trabajo, referido al caso de trabajadores despedidos sin causa justificada, antes del vencimiento de su contrato a plazo.

No obstante lo expuesto anteriormente, existe en nuestros medios cuatro casos en los cuales se considera que los trabajadores y trabajadoras, gozan de estabilidad absoluta y estos son:

- a. Las mujeres en estado de gravidez, según los establecido en los artículos 42 de la Constitución, ya que una mujer embarazada no puede ser despedida de su trabajo; si ocurre el despido no tendrá validez y el empleador deberá pagarle su salario mientras dure su embarazo, y artículo 103 del

Código de Trabajo que establece: “desde que comienza el estado de gravidez, hasta que concluya el descanso post-natal, el despido de hecho o el despido con juicio previo no producirán la terminación del contrato de la mujer trabajadora, excepto cuando la causa de éstos haya sido anterior al embarazo; pero aun en este caso, sus efectos no tendrán lugar sino hasta inmediatamente después de concluido el descanso antes expresado.”

- a. Los Miembros de directivas sindicales, de acuerdo a lo regulado en los artículos 47 inciso cuarto de la Constitución hace referencia al denominado fuero sindical, por medio del cual a los directivos se les garantiza la estabilidad absoluta de su empleo y la conservación del mismo, según el Código de Trabajo vigente aún después de un año de haber cesado en sus funciones ; pero esta garantía de un año adicional será exigible solo en el caso que los directivos sindicales que hayan desempeñado su cargo por todo el periodo para que fueron electos , de lo contrario esta garantía será proporcional al tiempo que dicha persona haya desempeñado el cargo como miembro de la junta directiva sindical.
- c. Los trabajadores cuyo contrato de encuentra suspendido, según el artículo 57 del Código de Trabajo.
- d. Los trabajadores que se encuentran en huelga, de acuerdo a los artículos 535 y 537 del Código de Trabajo.

Por otra parte, en el Código de Trabajo existen figuras que protegen la estabilidad relativa del trabajador las cuales son:

La sustitución patronal Artículo 6: “La sustitución de patrono no es causa de terminación de los contratos de trabajo, ni afectará los derechos originados con

motivo de la prestación de los servicios, salvo que aquéllos fueren mejores en la empresa del patrono sustituto, con la cual la que se adquiere se hubiere fusionado.

El patrono sustituto responderá solidariamente con el sustituido, por las obligaciones laborales nacidas antes de la sustitución; pero dicha responsabilidad sólo tendrá lugar durante el término de la correspondiente prescripción.

Son a cargo exclusivo del nuevo patrono las obligaciones laborales que nazcan después de la sustitución; sin embargo, mientras el sustituido no diere aviso de ésta al personal de la empresa por medio de la Inspección General del Trabajo, ambos patronos responderán solidariamente de las obligaciones dichas.

En los casos de riesgos profesionales, jubilación y otros semejantes en que se hubieren contraído, voluntaria o forzosamente, obligaciones que deben pagarse en forma de pensión, el patrono sustituto será el único responsable y quedará obligado a su pago, a partir de la sustitución.”

La suspensión del Contrato Individual del Trabajo artículo 27: “En los casos de suspensión de contrato o cualquier otra causa semejante, los patronos podrán contratar interinos para llenar las vacantes que ocurran, y éstos adquirirán todos los derechos de los trabajadores permanentes, excepto el de inamovilidad en el cargo. El retorno del trabajador sustituido implicará la terminación del contrato del interino sin responsabilidad alguna para el patrono, salvo que hubiera sido incorporado como trabajador permanente, lo cual se presumirá si continuare trabajando por más de quince días después de reintegrado el sustituido”.

La contratación a plazos artículo 25: “Los contratos relativos a labores que por su naturaleza sean permanentes en la empresa, se consideran celebrados por tiempo indefinido, aunque en ellos señale plazo para su terminación.

La estipulación de plazo sólo tendrá validez en los casos siguientes:

- a. Cuando por las circunstancias objetivas que motivaron el contrato, las labores a realizarse puedan ser calificadas de transitorias, temporales o eventuales; y
- b. Siempre que para contratar se hayan tomado en cuenta circunstancias o acontecimientos que traigan como consecuencia la terminación total o parcial de las labores, de manera integral o sucesivas.

A falta de estipulación, en el caso de los literales anteriores, el contrato se presume celebrado por tiempo indefinido”.

3.2 NORMATIVA INTERNACIONAL.

En El Salvador tanto el Órgano Ejecutivo como el Legislativo participan en la celebración y ratificación de los tratados internacionales.

De acuerdo con la Constitución de El Salvador de 1983, el artículo 168 párrafo 4, el Órgano Ejecutivo, específicamente el Presidente de la Republica tiene la facultad de celebrar tratados, en los siguientes términos:

Art. 168 numeral 4º Cn. son atribuciones y obligaciones del Presidente de la Republica. “Celebrar Tratado y Convenciones Internacionales, someterlos a ratificación de la Asamblea Legislativa y vigilar su cumplimiento”.

Por lo tanto, en la facultad que la Constitución confiere al Presidente de la Republica de celebrar Tratados Internacionales, esta explicita también la obligación de someterlos a la ratificación de la Asamblea Legislativa y así mismo, le corresponde al Ejecutivo vigilar el cumplimiento de los Tratados, una vez han sido ratificados. Además le compete al Órgano Ejecutivo providenciar el depósito o canje de los instrumentos de ratificación.

Dentro del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo le corresponde al Ministro de Relaciones Exteriores lo siguiente:

Art. 32 numeral 2º: Compete al Ministro de Relaciones Exteriores: “Gestionar, negociar y firmar Tratados, Convenciones y Acuerdos Internacionales, oyendo la opinión de la Secretaria interesada por razón de la materia cuando fuere el caso”.

La Ratificación de un Convenio o Tratado Internacional.

La Asamblea Legislativa tiene la facultad privativa de ratificar los tratos y convenciones celebrados por el Ejecutivo de acuerdo con la siguiente disposición constitucional:

Art. 131 numeral 7º Corresponde a la Asamblea Legislativa: “Ratificar los tratados pactos que celebre el Ejecutivo con otros Estados u Organismos Internacionales, o denegar su ratificación”.

Esta es una norma básica que reestablece dándole la atribución al legislativo de poder ratificar los tratados o pactos que celebra el Ejecutivo, o denegar su ratificación. Como corolario de esta disposición se cita el artículo 145 de la Constitución en que se le prohíbe en la Asamblea Legislativa ratificar los

tratados o convenciones “en que se restrinjan o afecten de alguna manera las disposiciones constitucionales”. Esta sería el caos en un Tratado, ya aprobado o en fase de negociación, si se diera el caso de que hubiera una disposición que, en alguna forma pudiera restringir o afectar normas de la Constitución; en este planteamiento, el Órgano Ejecutivo tendrá dos vías:

- a. No Firmar el Tratado
- b. Firmarlo con reservas expresas de la disposición pertinente para que el legislativo pudiera ratificarlo confirmando al mismo tiempo la reserva hecha al tiempo de la firma.

En casos excepcionales se requerirá el voto de las tres cuartas partes de los diputados electos para la ratificación de un Tratado o Pacto.

3.2.1 DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Es imposible comenzar este análisis acerca de los instrumentos jurídicos internacionales que protegen el derecho al trabajo sin referirnos previamente a la Declaración Universal de los Derechos Humanos instrumento que reúne aquellos ideales comunes hacia los cuales debe encaminarse la política de los Estados. Es así que el 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos, con la finalidad que se respeten y se reconozcan los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres.

El artículo 23 del cuerpo legal en estudio, en el primer numeral consolida el derecho que toda persona tiene al trabajo, así como la protección contra el desempleo, a “contrario sensu” nadie puede ser privado de este derecho, ya

sea por razones de discriminación de sexo, raza, opinión política, etc. el cual literalmente dice:

Artículo 23

1. “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”.

También dicho artículo en estudio hace referencia al derecho que tiene todo trabajador de conservar su empleo y de mantenerse en el mismo en condiciones dignas para el desarrollo económico y social. Entonces podríamos decir que la estabilidad es como una garantía para el trabajador, de permanecer en su puesto de trabajo durante la relación laboral que este tenga, en este caso con la administración pública.

3.2.2 DECLARACION AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE

Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia en 1948, y en uno de sus considerando estipula: “Que los pueblos americanos han dignificado la persona humana y que sus constituciones nacionales reconocen que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritualmente y materialmente y alcanzar la felicidad”

El Artículo 14 establece: “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.” (Estipulado como Derecho al trabajo y a una justa retribución).

Sería prudente decir que el Estado está en la obligación de crear condiciones que garanticen la ocupación laboral, la estabilidad y remuneración justa, - El salario que el trabajador dependiente reciba como contraprestación por el desempeño de su labor, deberá ser digno, equitativo y proporcional a la importancia de la misma, pero principalmente esta retribución deberá ser suficiente, de manera que posibilite su subsistencia. El salario debe tener el alcance suficiente para solventar las necesidades básicas del grupo familiar del asalariado, sin lo cual carecería la remuneración del carácter de “justa”.

La justicia en la retribución, es un derecho social del trabajador, que gracias a su consagración Constitucional debe prevalecer por encima de las remuneraciones que podrían surgir de conjugar la oferta y la demanda (tesis liberal de salario justo), o bien de la que podrían pactar en forma directa y libre empleador y empleado, ya que para la determinación del "salario justo" deberán valorarse, además de la importancia del trabajo prestado, las necesidades en materia alimentaría, de salud, vivienda, indumentaria, y educación obligatoria, no solo del trabajador, sino también de su núcleo familiar.

Así mismo la declaración en mención estipula no solo derechos para el empleado sino que también deberes para el mismo en su artículo 37 establece: “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.” Deber del trabajo siendo así que los principales deberes laborales son:

1. Cumplir con las obligaciones concretas de su puesto de trabajo, conforme a las reglas de la buena fe, diligencia y disciplina, así como con las derivadas de la actividad laboral comprendida en su programa individualizado de tratamiento.
2. Observar las medidas de seguridad e higiene en el trabajo que se adopten.
3. Cumplir las órdenes e instrucciones de los funcionarios, maestros de taller y monitores, en el ejercicio regular de sus facultades.
4. Contribuir a conseguir el cumplimiento de los fines de trabajo y de la productividad.

3.2.3 PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.

Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos,

Artículo 6

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende 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.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico- profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana”.

Artículo 7

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativa y satisfactoria 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 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”.

3.2.4 CARTA INTERNACIONAL AMERICANA DE GARANTIAS SOCIALES.

Proclamada por: IX Conferencia Internacional Americana de Río de Janeiro

Fecha de adopción: 1947

En cuanto a la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, como instrumento normativo que contempla la legislación social, pretende garantizar un mínimo de derechos laborales, no inferior a los indicados en las convenciones y recomendaciones de la OIT, es decir, que su objetivo consiste en la reglamentación internacional de los derechos y garantías sociales pertenecientes a la clase obrera.

Es por ello que en el Artículo 1 establece los principios generales que amparan a los trabajadores:

Artículo 1: “La presente Carta de Garantías Sociales tiene por objeto declarar los principios fundamentales que deben amparar a los trabajadores de toda clase y constituye el mínimo de derechos de que ellos deben gozar en los Estados Americanos, sin perjuicio de que las leyes de cada uno puedan ampliar esos derechos o reconocerles otros más favorables”. Esta Carta de Garantías Sociales protege por igual a hombres y mujeres.

Se reconoce que la superación de tales derechos y el mejoramiento progresivo de los niveles de vida de la comunidad en general, dependen en extensa medida del desarrollo de las actividades económicas, del incremento de la productividad y de la cooperación de los trabajadores y los empresarios, expresada en la armonía de sus relaciones y en el respeto y cumplimiento recíproco de sus derechos y deberes.”

Posteriormente esta regulada en dicho cuerpo legal lo que es la estabilidad laboral en su Artículo 19 que literalmente dice: “La Ley garantizará la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y las justas causas de separación. Cuando el despido injustificado surta efecto, el trabajador tendrá derecho a una indemnización”.

En el artículo anteriormente transcrito la primera parte procura otorgar estabilidad absoluta a los trabajadores en relación con sus empleos, sin embargo en la última parte del mismo reconoce el presupuesto de la estabilidad relativa ya que esta puede ser reemplazada por una indemnización en los casos de despido de hecho sin causa justificada.

3.2.5 CONVENIO 151

Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública “Sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública”.

Adoptado el 27 de junio de 1978 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su sexagésima cuarta reunión, entrada en vigor: 25 de febrero de 1981.

Tomando nota de la considerable expansión de los servicios prestados por la administración pública en muchos países y de la necesidad de que existan sanas relaciones laborales entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleados públicos;

Observando la gran diversidad de los sistemas políticos, sociales y económicos de los Estados Miembros y las diferentes prácticas aplicadas por dichos Estados (por ejemplo, en lo atinente a las funciones respectivas de las autoridades centrales y locales; a las funciones de las autoridades federales, estatales y provinciales; a las de las empresas propiedad del Estado y de los diversos tipos de organismos públicos autónomos o semiautónomos, o en lo que respecta a la naturaleza de la relación de empleo);

Teniendo en cuenta los problemas particulares que plantea la delimitación del campo de aplicación de un instrumento internacional y la adopción de definiciones a los fines del instrumento en razón de las diferencias existentes en muchos países entre el empleo público y el empleo privado, así como las dificultades de interpretación que se han planteado a propósito de la aplicación

a los funcionarios públicos de las disposiciones pertinentes del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, y las observaciones por las cuales los órganos de control de la OIT han señalado en diversas ocasiones que ciertos gobiernos han aplicado dichas disposiciones en forma tal que grupos numerosos de empleados públicos han quedado excluidos del campo de aplicación del Convenio;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la libertad sindical y a los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en el servicio público, cuestión que constituye el quinto punto del orden del día de la presente reunión, y después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional; Adopta, con fecha veintisiete de junio de mil novecientos setenta y ocho, el presente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978:

Parte I

Campo de aplicación y definiciones

Artículo 1

1. El presente Convenio deberá aplicarse a todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo.
2. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio se aplican a los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder

decisorio o desempeñan cargos directivos o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial.

3. La legislación nacional deberá determinar asimismo hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía.

Artículo 2

A los efectos del presente Convenio, la expresión “empleado público” designa a toda persona a quien se aplique el presente Convenio de conformidad con su artículo 1.

Artículo 3

A los efectos del presente Convenio, la expresión “organización de empleados públicos” designa a toda organización, cualquiera que sea su composición, que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los empleados públicos.

Parte II

Protección del derecho de sindicación

Artículo 4

1. Los empleados públicos gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo.
2. Dicha protección se ejercerá especialmente contra todo acto que tenga por objeto:

- a. Sujetar el empleo del empleado público a la condición que no se afilie a una organización de empleados públicos o a que deje de ser miembro de ella;
- b. Despedir a un empleado público, o perjudicarlo de cualquier otra forma, a causa de su afiliación a una organización de empleados públicos o de su participación en las actividades normales de tal organización.

Artículo 5

1. Las organizaciones de empleados públicos gozarán de completa independencia respecto de las autoridades públicas.
2. Las organizaciones de empleados públicos gozarán de adecuada protección contra todo acto de injerencia de una autoridad pública en su constitución, funcionamiento o administración.
3. Se consideran actos de injerencia a los efectos de este artículo principalmente los destinados a fomentar la constitución de organizaciones de empleados públicos dominadas por la autoridad pública, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de empleados públicos con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de la autoridad pública.

Parte III

Facilidades que deben concederse a las organizaciones de empleados públicos

Artículo 6

1. Deberán concederse a los representantes de las organizaciones reconocidas de empleados públicos facilidades apropiadas para permitirles el

desempeño rápido y eficaz de sus funciones durante sus horas de trabajo o fuera de ellas.

2. La concesión de tales facilidades no deberá perjudicar el funcionamiento eficaz de la administración o servicio interesado.
3. La naturaleza y el alcance de estas facilidades se determinarán de acuerdo con los métodos mencionados en el artículo 7 del presente Convenio o por cualquier otro medio apropiado.

Parte IV

Procedimientos para la determinación de las condiciones de empleo

Artículo 7

Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.

Parte V

Solución de conflictos

Artículo 8

La solución de los conflictos que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo se deberá tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la

mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados.

Parte VI

Derechos civiles y políticos

Artículo 9

Los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, gozarán de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones.

En consecuencia el Convenio 151 fue creado especialmente para los empleados de la Administración Pública y esta estructurado en siete partes:

- a. Relativo al campo de aplicación del instrumento y define las expresiones “empleado público y organización de empleado público”.

Comprende a todas las personas empleadas por la Administración Pública, en la medida en que no se les sean aplicables las disposiciones más favorables de otros Convenios Internacionales de Trabajo.

- b. Desarrolla la protección del derecho de sindicalización de los empleados públicos, previéndoles garantías para los trabajadores en general, contiene disposiciones que protegen a los empleados públicos contra los actos de discriminación anti-sindical en relación con su empleo.
- c. Disposiciones que facilitan a los representantes de las organizaciones de los empleados públicos el desempeño de sus funciones en horas de trabajo o

fuera de estas, siempre que no perjudique el buen funcionamiento de la administración o servicios.

- d. Deben adoptarse medidas necesarias para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos para negociación entre empleados públicos y autoridades.
- e. Se refiere a la solución de conflictos relacionados con la determinación de condición de empleo de acuerdo a negociaciones colectivas y procedimientos en los que confían las partes interesadas.
- f. Dispone que los empleados públicos al igual que los demás trabajadores deben gozar de libertad sindical a reserva de su condición y naturaleza de sus funciones.

Según la investigación realizada El Convenio 151, debido a la deuda histórica del gobierno central ante la adopción de la normativa internacional y la “lucha social” de los trabajadores; y los llamados a la responsabilidad sindical, fue ratificado recientemente por la Asamblea Legislativa, ya que los sindicatos y las organizaciones no deben de convertirse en instrumentos políticos partidarios. Su preocupación debe estar enmarcada en la defensa legítima de los derechos de los trabajadores.

CAPITULO IV

LA ESTABILIDAD LABORAL EN EL SALVADOR EN LOS SECTORES PUBLICOS Y PRIVADO

En los últimos tiempos vivenciamos numerosos cambios que de manera evidente y avasallante algunas veces y otras de manera sutil, fueron realizando profundas modificaciones en la sociedad en todos los aspectos históricos, políticos, económicos, etc. Algunos de estos cambios afectan ciertos ámbitos fundamentales del desarrollo del ser humano como tal, como en el caso que nos ocupa estos cambios influyen directamente en el aspecto laboral de nuestras vidas.

Así con la crisis del Estado de bienestar, habiendo finalizado la guerra fría, también con la globalización, la revolución tecnológica, las numerosas privatizaciones de servicios estatales ocurridas en los 90, la disminución del número de trabajadores dependientes y sindicalizados, y la gran movilidad de capitales, se han ido flexibilizando aspectos laborales, tanto del trabajador privado, como el del empleado público. Muchas modificaciones legislativas intentan, en este proceso, el acercamiento de las normativas aplicables a los dependientes del sector público a la situación del privado.

La figura del “empleo estable por tiempo indeterminado”, inherente a los “treinta años gloriosos” del keynesianismo y del Estado de Bienestar en Europa (1945-1975), se mantiene. Pero está cediendo frente a los contratos a tiempo determinado con menores cargas indemnizatorias.

4.1 AREAS EN LA QUE SE DESARROLLA LA ACTIVIDAD LABORAL EN EL SALVADOR.

- a) Sector Publico
- b) Sector Privado

La actividad laboral del sector público se rige, principalmente, por la Ley de Servicio Civil, que regula la Carrera Administrativa, así como por las Disposiciones Generales de Presupuestos, aplicables a todas las operaciones originadas por la ejecución del Presupuesto General a cargo de las Unidades del Gobierno Central, así como a las que se originen por la ejecución de los respectivos Presupuestos Especiales de las Instituciones Oficiales Autónomas.

En el sector público, la relación tiene su origen, generalmente, en un acto administrativo, como es el nombramiento en un empleo o plaza que aparezca específicamente determinado en la Ley de Salarios con cargo al Fondo General, Fondos Especiales de las Instituciones Oficiales Autónomas o en los Presupuestos Municipales; o puede suceder que la relación emane de un contrato para la prestación de servicios profesionales o técnicos. Pero, ya se trate de nombramiento en una plaza o de contrato para prestar los servicios, ambas formas constituyen contratos administrativos. Estamos hablando de los empleados públicos.

Es de aclarar que además de los empleados públicos existe otra categoría más alta integrada por los funcionarios públicos algunos de los cuales son electos por los ciudadanos Diputados a la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano, Presidente y Vicepresidente de la República, miembros de los Concejos Municipales; otros son electos por la Asamblea Legislativa Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte de

Cuentas de la República, del Tribunal Supremo Electoral, Fiscal General de la República, Procurador General de la República, etc.-; otros son nombrados por el Presidente de la República -Ministros y Vice-Ministros, Presidentes de Instituciones Oficiales Autónomas, etc.; otros son nombrados por la Corte Suprema de Justicia, como los Magistrados de Cámaras de Segunda Instancia. A todos estos funcionarios públicos podemos calificarlos como "altos funcionarios" o "funcionarios de gobierno". También existen otros funcionarios públicos de categoría menos alta, como los Directores y Sub-Directores Generales, los Directores de Departamentos, los Jefes de Departamentos, etc., algunos de los cuales son de nombramiento de la Asamblea Legislativa o del Órgano Ejecutivo en los distintos Ramos de la Administración Pública; así como existen Jueces de Primera Instancia, Jueces de Paz, de nombramiento de la Corte Suprema de Justicia, etc.

También cabe destacar que existen los trabajadores públicos, a quienes se les aplica el Código de Trabajo; son conocidos como "Trabajadores de Planilla por Jornal".

En el caso de las Instituciones Oficiales Autónomas encontramos tres categorías, así: los trabajadores públicos únicos a la Institución por un contrato individual de trabajo y regidos por el Código de trabajo; los empleados públicos, unidos a la Institución por un acto administrativo, nombramiento en plaza que aparezca en la Ley de Salarios con cargo al Fondo Especial de la Autonomía- o por un contrato para la prestación de servicios profesionales o técnicos, empleados a quienes no se les aplica el Código de Trabajo, excepto en lo relativo al derecho de constituir sindicatos y de contratar colectivamente; y los funcionarios públicos, que integran los Consejos Directivos o Juntas Directivas, según prescriban las respectivas Leyes Orgánicas o Leyes de Creación de tales Instituciones, así como los Gerentes, Sub-Gerentes, etc.

Es de aclarar que a las Instituciones Oficiales Autónomas no se les aplica la Ley de Servicio Civil.

En lo referente a los Municipios, también encontramos tres categorías: los trabajadores públicos, conocidos como “trabajadores municipales” unidos al Municipio por un contrato individual de trabajo y regidos por el Código de Trabajo; los empleados municipales, unidos al municipio por un acto administrativo nombramiento en plaza que aparezca en la Ley de Salarios con cargo al Presupuesto Municipal o por contrato para la prestación de servicios profesionales o técnicos; empleados a quienes no se aplica el Código de Trabajo en ninguna de sus disposiciones, pero que sí están protegidos por la Ley de Servicio Civil; y los funcionarios municipales, a quienes, en principio, se aplica la Ley de Servicio Civil, con las excepciones que ahí se mencionan Art. 4, letras a), k), x), y) y z). En algunos casos también se aplica el Código de Trabajo al Estado. Mientras que la actividad laboral en el sector privado está regida, básicamente, por el Código de Trabajo y demás leyes y reglamentos de trabajo.

Existe, además, un tercer sector de actividad laboral que se presenta en los casos de descentralización administrativa, ya sea por servicio o por región, como son las Instituciones Oficiales Autónomas y los Municipios, respectivamente, en los cuales tiene lugar la aplicación del Código de Trabajo, en un alto porcentaje, no obstante tratarse de Instituciones de Gobierno.

En el sector privado, el vínculo laboral se origina en un contrato de trabajo, regulado en el Art. 17 del Código de Trabajo; contrato individual en el cual se entienden incluidos los derechos y obligaciones correspondientes, emanados de las distintas fuentes de derecho laboral, tales como: los establecidos en dicho Código, leyes y reglamentos de trabajo; los establecidos en los

reglamentos internos de trabajo; los consignados en los contratos y convenciones colectivos de trabajo; los que surgen del arreglo directo o del advenimiento ante el Director General de Trabajo, en los conflictos colectivos de carácter económico: los que resulten del laudo arbitral pronunciado en los conflictos antes dichos; y los consagrados por la costumbre de empresa. Lo anterior, de acuerdo a lo prescrito por el Art. 24 del Código de Trabajo. Afirmamos, entonces, que esas personas son trabajadores privados.

4.1.1 LA ESTABILIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO

La actividad en el Sector Público se desarrolla, básicamente, en tres áreas perfectamente diferenciables: Gobierno Central, Instituciones Oficiales Autónomas y Municipios. También hemos expresado que, con algunas variantes en cuanto al régimen legal aplicable, laboran en ellas tres categorías: trabajadores, empleados y funcionarios.

Los Trabajadores Públicos, ya sea que presten servicios al Estado (Gobierno Central), a las Instituciones Oficiales Autónomas o a los Municipios (en este caso también conocidos como trabajadores municipales), están regidos por el Código de Trabajo. Así lo dispone el Art. 2, letra b) al expresar: “Las disposiciones de este Código regula: b) Las relaciones de trabajo entre el Estado, los Municipios, las Instituciones Oficiales Autónomas y Semiautónomas y sus trabajadores”.

Creemos oportuno mencionar que actualmente en El Salvador ya no existen las Instituciones Oficiales Semiautónomas. También debemos aclarar que la aplicación del Código de Trabajo tiene algunas limitaciones, así: los trabajadores públicos del Gobierno Central y de los Municipios no tienen

derecho a constituir sindicatos, pues el Art. 2 citado, únicamente lo concede a los de las Autónomas, al expresar en su inciso penúltimo: “los trabajadores de las Instituciones Oficiales Autónomas tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos y de celebrar contratos colectivos, de conformidad a las disposiciones de este Código”. Este derecho de asociación se confirma en el Art. 204 del citado Código, que lo concede únicamente: a) a los patronos y trabajadores privados; y b) a los trabajadores de las Instituciones Oficiales Autónomas.

Debemos agregar que el derecho a la huelga que la Constitución otorga a los trabajadores en su Art. 48, está prohibido para los trabajadores públicos y municipales, según ordena el Art.221 de la misma Constitución.

Como lógica consecuencia, si los trabajadores públicos están regidos por el Código de Trabajo, reiteramos nuestra opinión vertida en el caso de los trabajadores privados, o sea que no gozan de estabilidad, pueden ser despedidos a voluntad del patrono (Estado), Autónoma o Municipios, pueden reclamar su indemnización ante los jueces de lo laboral etc.¹²

4.1.2 LA ESTABILIDAD EN EL SECTOR PRIVADO

Ya hemos expresado en el capítulo anterior que en el Sector Privado el vínculo laboral se origina en un contrato de trabajo, regulado en el Art. 17 del Código de Trabajo, incluyendo los derechos y obligaciones a que se refiere el Art. 24 del mismo Código.

¹² Baños Pacheco, Orlando; La estabilidad laboral del servidor público en El Salvador/1 1999.

En la Constitución, cuando el legislador establece las normas que regularán el Código de Trabajo Art. 38 Cn., dispone en su ordinal un décimo, que “el patrono que despida a un trabajador sin causa justificada está obligado a indemnizarlo conforme a la ley”. Dicha disposición Constitucional nos permite afirmar que en El Salvador no existe la estabilidad absoluta, pues prácticamente dicha norma autoriza al patrono a despedir a los trabajadores, sin causa justificada, toda vez que los indemnice conforme a la ley. Desde luego, estamos hablando del despido de hecho, ya que si se trata de un despido de derecho, esto es, cuando el patrono demanda la terminación del contrato individual de trabajo por causa imputable al trabajador, y sale victorioso, el contrato de trabajo termina sin responsabilidad patronal Art. 5 Código de Trabajo.

Ahora bien, nosotros consideramos que si la Constitución permite terminar el contrato de trabajo unilateralmente, sin causa justificada, siempre que se indemnice al trabajador, realmente no existe ni siquiera estabilidad relativa, ya que el vínculo contractual desaparece.

Por eso sostenemos que en El Salvador sólo existe la estabilidad relativa en muy pocos casos, regulados específicamente en los Arts. 42, 47 inciso último y 48 de la Constitución; y desarrollados en los Art. 57, 113, 248, 263 y 537 del Código de Trabajo; como veremos a continuación.

El Art. 42 Cn. dispone que “la mujer trabajadora tendrá derecho a un descanso remunerado antes y después del parto; y a la conservación del empleo”, principio que se desarrolla en el Art. 113 del Código de Trabajo, que prescribe: “Desde que comienza el estado de gravidez, hasta que concluye el descanso post-natal, el despido de hecho o el despido con juicio previo no producirán la terminación del contrato de la mujer trabajadora, excepto cuando la causa de éstos haya sido anterior al embarazo; pero aún en este caso, sus efectos no

tendrán lugar sino hasta inmediatamente después de concluido el descanso antes expresado”.

El Art. 47 Cn., en su inciso último prescribe: “Los miembros de las directivas sindicales deberán ser salvadoreños por nacimiento y durante el período de su elección y mandato y hasta después de transcurrido un año de haber cesado en sus funciones, no podrán ser despedidos, suspendidos disciplinariamente, trasladados o desmejorados en sus condiciones de trabajo, sino por justa causa calificada previamente por la autoridad competente”.

Esta disposición está desarrollada en el Art. 248 del Código de Trabajo, al disponer: “Los miembros de las Juntas Directivas de los sindicatos como personalidad jurídica o en vías de obtenerla no podrán ser despedidos, trasladados ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, ni suspendidos disciplinariamente durante el período de su elección y mandato, y hasta después de transcurrido un año de haber cesado en sus funciones, sino por justa causa calificada previamente por autoridad competente”.

La protección a que se refiere el inciso anterior comenzará a partir de la fecha en que los fundadores se presentaren ante la autoridad administrativa con el objeto de registrar el sindicato.

La garantía establecida en el inciso primero también protege:

- a. A los promotores de la constitución de un sindicato, por el término de sesenta días contados a partir de la fecha en que el Departamento Nacional de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social a solicitud de aquellos, notifique al patrono o patronos, la nómina de los mismos.

No se podrá intentar una ulterior promoción para constituir un sindicato, sino después de transcurridos seis meses de la anterior.

b. A los miembros del sindicato, con un máximo de dos personas por cada cargo establecido, que de conformidad con los estatutos presentes su candidatura para un puesto directivo. Esta garantía se extenderá desde el momento en que el patrono hubiese sido notificado por escrito dentro de los treinta días anteriores al acto eleccionario, de la existencia de la candidatura, hasta una semana después del mismo si el trabajador no hubiere sido electo. Si fuese electo se estará a lo dispuesto en el inciso primero de este artículo. (248 C.T).

El sindicato deberá informar al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, con copia al Patrono, los nombres y cargos cuya protección solicita en virtud de este artículo. En el caso de esta letra (b), la comunicación podrá ser efectuada por el propio trabajador interesado.

Para los efectos de este artículo (248 C.T.), se entiende que el traslado se produce, cuando por disposiciones del patrono el protegido se destina a prestar sus servicios en una localidad o establecimiento distinto a aquellos en que labora”.

Similar protección confiere el Art. 263 C.T. para las Juntas Directivas de las federaciones y confederaciones, al expresar: “En lo que no estuviere previsto en el presente Capítulo y, en especial, en lo relativo a personalidad jurídica, inscripción en el registro respectivo, órganos de gobierno, inamovilidad de directivos, sanciones y liquidación de federaciones y confederaciones, se aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto para los sindicatos”.

En el Art. 48 Cn. Se proclama que los trabajadores tienen derecho a la huelga y los patronos al paro; y que la ley regulará estos derechos en cuanto a sus condiciones y ejercicio. El Código de Trabajo al desarrollar tales derechos, ordena en el Art. 537 lo siguiente: “A partir de la notificación del acuerdo de huelga, los trabajadores no podrán ser despedidos ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, ni trasladados a otros establecimientos de la misma empresa, sin justa causa, previamente calificada por juez competente”. Finalmente, cuando el Código de Trabajo regula el despido, dispone en el Art. 57: “En aquellos casos en que, estando suspendido el contrato, se hallare el trabajador, por razón de la ley, gozando de prestaciones, el despido de hecho o el despido con juicio previo, no producirá la terminación de dicho contrato, excepto cuando la causa que lo haya motivado sea anterior a la de la suspensión; pero aún en este caso, los efectos del despido no tendrán lugar sino hasta inmediatamente después de concluida esta última”.

Por eso hemos sostenido anteriormente que en El Salvador sólo existe la estabilidad relativa, limitada a los casos de excepción antes mencionados y por determinados períodos.

Queremos dejar establecido que aún en los casos de excepción antes citados, al producirse un despido de hecho, el trabajador carece de acción procesal para reclamar el reinstalo. Cuando la justicia laboral se impartían en sede administrativa, esto es, cuando los conflictos de trabajo, individuales o colectivos, eran conocidos y resueltos en el Ministerio de Trabajo hasta el treinta y uno de diciembre de mil novecientos sesenta-, se mantuvo la jurisprudencia de que no se podía, compulsivamente, obligar a un patrono a proporcionar trabajo; pero que, por no haberse disuelto la relación laboral éste quedaba obligado a pagar al trabajador despedido los salarios no devengados por causa imputable al patrono, durante todo el período que durare la

protección especial de estabilidad. Y se razonaba en el sentido de que, entre las obligaciones que las leyes laborales imponían a los patronos, no se encontraba ninguna referencia a la obligación de proporcionar trabajo, pero si había obligación de pagar al trabajador una prestación pecuniaria equivalente al salario ordinario que habría devengado durante el tiempo que dejare de trabajar por causa imputable al patrono.

Cuando el ejercicio de la jurisdicción especial de trabajo pasó al Órgano Judicial se promulgó la Ley de Creación de los Tribunales de Trabajo, vigente desde el primero de enero de mil novecientos sesenta y uno y desde la vigencia de los sucesivos Códigos de Trabajo 1963 y 1972 la citada jurisprudencia se mantuvo; y apareció en el Código últimamente citado, el Art. 464 aún vigente, que regula específicamente el despido de los directivos sindicales o de las mujeres embarazadas, así: “Cuando un directivo sindical o una mujer que se halle en la situación prevista pro el Art. 113, demandare pago de salarios no devengados por causa imputable al patrono, siendo dicha causa un despido de hecho o en su caso, un despido con juicio previo, comprobados que hayan sido los extremos de la demanda, el juez condenará a que se paguen dichos salarios durante todo el tiempo que, según la ley, se mantuvieron vigentes el contrato y la garantía especial de estabilidad que protege al trabajador; determinándose que el pago ha de ser en la cuantía, lugar, tiempo y forma en que se hubiere venido haciendo; todo como si el trabajador continuare al servicio del patrono.”¹³

En estos casos el incumplimiento de cualquiera de los pagos de salarios en que el patrono incurre, dará lugar a que el trabajador pueda pedir la ejecución de la sentencia.

¹³ Baños Pacheco, ob cit, c.f. pp 35 a la 38.

Recapitulando:

1. El trabajador privado no goza de estabilidad;
2. Puede ser despedido cuando el patrono lo decida;
3. Tiene acción para reclamar del patrono el pago de su indemnización.
4. Debe intentar dicha acción ante los tribunales competentes Jueces de lo Laboral o demás jueces con jurisdicción en materia de trabajo.
5. Cuando se trata de directivos sindicales o de mujeres embarazadas, quienes gozan de estabilidad relativa temporal, el despido no disuelve la relación laboral; el trabajador no puede reclamar indemnización, ni puede reclamar reinstalo; y sólo tiene acción para reclamar el pago de los salarios no devengados por causa imputable al patrono, por todo el tiempo que haya durado su estabilidad relativa;
6. Dicho reclamo de salarios no devengados debe hacerlo ante los jueces de lo laboral o jueces con jurisdicción en materia de trabajo.
7. Tratándose de los otros casos de estabilidad relativa temporal, el despido de hecho no produce la terminación del contrato de trabajo, ni genera derecho a reclamar salarios no devengados ya que, en el caso del Art. 57 C.T. el contrato se encuentra suspendido, lo que significa que el patrono no tiene obligación de pagar salario puesto que el trabajador no se encuentra prestando servicio; pero si está gozando de prestación (subsidio) por enfermedad, subsidio por maternidad, etc.; y en el caso del Art. 537, referente a la garantía de estabilidad para los trabajadores huelguistas a partir de la notificación del acuerdo de huelga, también están suspendidos

los contratos de trabajo, según expresa el Art. 535 C.T., lo cual significa que no se están prestando servicios y que no se están pagando salarios. En este caso, hasta que el Juez califique la huelga y declare que sus causas son imputables al patrono, éste estará obligado a pagar a los trabajadores suspendidos una cantidad equivalente al salario básico que habrían devengado durante todo el tiempo de la suspensión. Art. 565 Código de Trabajo.

4.2 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA ESTABILIDAD LABORAL ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y EL SECTOR PRIVADO.

El empleo del sector público es comúnmente percibido como menos demandado que el empleo del sector privado. En muchos países, el sector público ofrece un ambiente de trabajo no competitivo y un nivel de seguridad en el lugar de trabajo que no puede ser comparado con el sector privado. Por ejemplo, Quinn (1982) encontró que los trabajadores del sector privado tienden a estar más sujetos a inconveniencias en el lugar de trabajo que los trabajadores del sector público, tales como el ritmo de trabajo, la supervisión y los riesgos. Bellante y Long (1981) señalan que las prestaciones que gozan los trabajadores del sector público son sustancialmente mayores que las ofrecidas a los trabajadores del sector privado. Existe la creencia de que estas ventajas de los empleados del sector público son contrarrestadas por salarios con promedios bajos. Sin embargo, la evidencia muestra que en muchos países los salarios pagados al sector público son significativamente más altos que los salarios pagados al sector privado.¹⁴

La estabilidad del empleado público ha sido consagrada legislativamente como

¹⁴ Rebinsk y vega, Susana Verónica; Estabilidad Laboral en el plano publico y privado, Revista Académica

una garantía. Sin embargo por otro lado, han querido cercenarla en vistas a facilitar, de forma ilegítima, la actividad del Estado o bien, buscando intereses particulares.

La estabilidad laboral y refiriéndose tanto en el trabajo público como privado, constituye el medio a través del cual los hombres pueden aspirar a concretar sus deseos, permitiéndoles vivir dignamente el presente y planificar su futuro es la posibilidad abierta al trabajador de continuar su carrera profesional en la empresa mientras dure su aptitud y no exprese su decisión en contrario.

La estabilidad en el empleo es uno de los ejes fundamentales del empleo decente, específicamente, el empleado público goza de la estabilidad en el empleo como uno de sus principales derechos, junto con el derecho a la retribución, a la carrera, el derecho al ascenso entre otros.

Es una garantía por la cuál los empleados y funcionarios públicos tienen el derecho de permanecer en sus cargos, no pudiendo ser separados de los mismos mientras dure su buena conducta. Esta garantía tiene la importante función de preservar al empleado público de las maniobras inmorales de los distintos gobernantes, los cuales no dudarían en renovar toda la planta de personal con cada nuevo gobierno. Lo que se busca, con este derecho en realidad, es evitar el llamado “sistema de despojos” se trata de evitar la exclusión de los agentes ante cada gobierno de turno y que el nuevo ubique aquellos de su confianza, provocando así una constante inseguridad para todos aquellos empleados públicos de carrera.

También podemos apreciar esta garantía de estabilidad desde otra perspectiva ya que la eficacia, por cierto necesaria, de la actuación estatal en la

prosecución de sus fines, esta dada en gran medida por la experiencia de los empleados y funcionarios, no de turno, ni políticos, que poseen un manejo admirable en algunos casos de los complejos e intrincados pasos burocráticos de las distintas reparticiones de que se traten.

Fundamentalmente, y desde otro ángulo, se ha utilizado el poder de contratación laboral estatal, en un contexto de desocupación y cambio estructural, con fines de clientelismo político y efectos distorsivos del sistema representativo, esto afecta la idea de trabajo decente.

La temática del empleo público ha sido materia enmarcada entre el derecho administrativo y el laboral, circunstancia que determinó como lógica consecuencia su tratamiento algo marginal en ambas disciplinas. Distintos aspectos han venido marcando puntos de regulación común, o semejante, para los trabajadores de los sectores público y privado como puede ser:

- El trabajo humano constituye siempre la prestación que se comprometen a dar.
- El trabajo se realiza con dependencia jerárquica, técnica y económica de su empleador.
- El trabajo se realiza a cambio de una retribución que constituye el sustento esencial para sí mismo y su familia.

También son comunes las disposiciones en materia de limitación de la jornada, inembargabilidad de salarios, accidentes y enfermedades laborales, normas de seguridad e higiene del trabajo, asociaciones sindicales, régimen de solución de conflictos, regulación de la huelga en servicios sociales, obras sociales, etc.

Por otra parte, se notan diferentes tratamientos en lo referido al régimen disciplinario, la posibilidad, más extensa en el sector público, de modificación de condiciones de prestación de tareas en relación con el lugar o el ámbito de tareas, el régimen de promociones y licencias, y otros aspectos vinculados directa o indirectamente con la estabilidad plena de que teóricamente gozan.

Hay más puntos en contacto entre el empleo público y el privado, y que la gran diferencia entre ellos está dada por la estabilidad de la que goza el empleado público y que supuestamente la tiene el sector privado.

Cuando una persona desea realizar un proyecto de vida, seguramente ese proyecto lo podrá realizar teniendo como punto de partida un trabajo decente. Este trabajo decente, sea público o privado, deberá contar con todas las garantías que prescribe la Constitución de la Republica, un trabajo decente que nos permita obtener un nivel y calidad de vida digno para la condición humana. En el capítulo se expone de manera breve la estabilidad en el empleo público y en el empleo privado. Podemos concluir que con la flexibilización laboral, los cambios históricos, políticos y sociales, se intenta acercar la brecha entre la estabilidad del empleo público y la “supuesta” estabilidad del empleo privado, pero no de manera positiva sino todo lo contrario, más contratos a corto plazo y con menos garantías laborales, y más flexibilización. Eso es lo que no podemos permitir, mayor flexibilización es igual a menor empleo.

CAPITULO V

SITUACION LABORAL DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS EXCLUIDOS DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.

La estabilidad en el trabajo de los empleados públicos no comprendidos en la Ley del Servicio Civil que laboran para el Estado; ya sea en el Gobierno Central o en aquellas formas de descentralización administrativa, por servicio, conocidas como Instituciones Oficiales Autónomas o en las formas de descentralización como son los Municipios. Independientemente de que se les denomine "funcionarios públicos", empleados públicos", trabajadores públicos" o bien "funcionarios municipales", empleados municipales" o "trabajadores Municipales", lo que nos interesa es determinar si estos empleados públicos por el cargo o empleo que desempeña son mas susceptible a que se les violente sus derechos laborales; y en caso que se les violente a que instancias jurídicas acudir para hacer valer sus derechos Constitucionalmente reconocidos por el Estado.

Dentro del contexto jurídico es importante establecer que "La Estabilidad Laboral", en El Salvador debería ser un medio eficaz, capaz de garantizar al empleado, y a su familia condiciones de vida digna. Es el fundamento esencial de la relación jurídica laboral que se deriva de un contrato de trabajo a plazo indeterminado; y para obtener este logro, exige al empleador el cumplimiento de los requisitos que fijan las leyes laborales, por lo tanto es indispensable que se plasme en la realidad la responsabilidad y esfuerzo del Estado y de la sociedad económicamente activa.

La igualdad entre el trabajador y el empleador es ficticia dentro de la relación laboral, ya que el trabajador es la parte más débil, por consiguiente necesita

mayor protección contra los riesgos que trae consigo la pérdida del trabajo. Es necesario que la relación entre el trabajador y el empleador se fundamente en el derecho laboral.

5.1 CATEGORIAS DE EMPLEADOS PUBLICOS

Los Trabajadores Públicos, ya sea que presten servicios al Estado (Gobierno Central), a las Instituciones Oficiales Autónomas o a los Municipios (en este caso también conocidos como trabajadores municipales), están regidos por el Código de Trabajo. Así lo dispone el Art. 2, letra b) al expresar: "Las disposiciones de este Código regula: b) Las relaciones de trabajo entre el Estado, los Municipios, las Instituciones Oficiales Autónomas y Semiautónomas y sus trabajadores". Es de mencionar que actualmente en El Salvador ya no existen las Instituciones Oficiales Semiautónomas.

También debemos aclarar que la aplicación del Código de Trabajo tiene algunas limitaciones, así: los trabajadores públicos del Gobierno Central y de los Municipios no tienen derecho a constituir sindicatos, pues el Art. 2 citado, únicamente lo concede a los empleados de las Autónomas, al expresar en su inciso penúltimo: "los trabajadores de las Instituciones Oficiales Autónomas tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos y de celebrar contratos colectivos, de conformidad a las disposiciones de este Código". Este derecho de asociación se confirma en el Art. 204 del citado Código, que le concede únicamente: a) a los patronos y trabajadores privados; y b) a los trabajadores de las Instituciones Oficiales Autónomas.

Debemos agregar que el derecho a la huelga que la Constitución otorga a los

trabajadores en su Art. 48, está prohibido para los trabajadores públicos y municipales, según ordena el Art. 221 de la misma Constitución. Este precepto constitucional contradice el derecho de igualdad y de huelga de los empleados públicos, los cuales son derechos reconocidos en Tratados Internacionales firmados por El Salvador. Pero debemos aclarar que dichos artículos quedan tácitamente derogados con la ratificación del convenio 151, el cual regula las relaciones de trabajo en la administración pública. Sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública.

5.1.1 EMPLEADOS PUBLICOS AL SERVICIO DEL ESTADO

Los empleados públicos que laboran para el Estado en el Gobierno Central, desempeñando un empleo o plaza que aparezca específicamente determinada en la Ley de Salarios con cargo al fondo general, gozan de estabilidad o permanencia, de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 219 de la Constitución, según el cual se establece la carrera administrativa; la Ley regulará el servicio civil; y garantizará a los empleados públicos la estabilidad en el cargo. Los principios anteriores están desarrollados en la Ley de Servicio Civil, que establece en el Art. 29, los derechos de los empleados públicos, así: "a) De permanencia en el cargo o 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". En el capítulo VII, Art. 41, referente al Régimen Disciplinario se establecen las sanciones disciplinarias que van, desde la amonestación al empleado hasta el despido o destitución del cargo o empleo. En su capítulo VIII, Art. 52, dispone que los empleados públicos que pertenezcan a la carrera administrativa, sólo podrán ser despedidos o destituidos de sus cargos o empleos, por las causales establecidas en dicha ley y mediante el procedimiento que en ella se indica.

Son organismos competentes para la aplicación de la ley antes dicha, las Comisiones de Servicio Civil, que conocen en primera instancia, y el Tribunal de Servicio Civil, que conoce de los recursos de revisión y de nulidad de las resoluciones definitivas pronunciadas por las Comisiones de Servicio Civil. Artículos. 6, 12 letra g) y 13 letra a). Asimismo, de conformidad al Art. 61 las destituciones de empleados que se efectúen sin causa ninguna o por causa no establecida en dicha ley o sin observarse los procedimientos en ella prevenidos, serán nulos; y el empleado destituido o despedido podrá ocurrir al Tribunal de Servicio Civil quien, después de un proceso sumarísimo puede declarar la nulidad de la destitución o despido ordenando que el empleado sea restituido a su cargo o empleo o se le coloque en otro de igual categoría y clase en oficina distinta, caso de ser posible; y además que se le cancelen a costas del infractor, los sueldos que ha dejado de percibir, siempre que no pasen de tres meses.

Debemos aclarar que las destituciones y despidos justificados se entenderán hechos sin responsabilidad para el Estado. Art. 62. También debe mencionarse que, de acuerdo al Art. 72 bis, todas las acciones que se derivan de dicha ley, prescriben en tres meses, a partir del día siguiente del hecho que las motiva.

5.1.2 EMPLEADOS PUBLICOS EXCLUIDOS DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

No obstante lo expuesto, existen ciertas categorías de empleados públicos que laboran para el Estado en el Gobierno Central, desempeñando un empleo o plaza que aparece en la Ley de Salarios con cargo al Fondo General, los cuales no gozan de estabilidad en sus cargos, porque la Ley de Servicio Civil les excluye de la carrera administrativa.

Efectivamente, el Art. 4 de esta ley dispone que no están comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios y empleados que aparecen en los literales de dicho artículo y que comprenden desde la a) hasta la z). Los motivos de exclusión son muy variados: unas veces, porque son cargos de confianza, otras porque manejan fondos públicos, otros, porque son jefes, otros por tratarse de la fuerza armada, etc.

5.1.3 EMPLEADOS PUBLICOS, POR CONTRATO, AL SERVICIO DEL ESTADO

Las personas que laboran por contrato para el Estado, son empleados públicos; pero no gozan de la estabilidad o permanencia que pregonan el Art. 219 de la Constitución. En primer lugar, porque no están comprendidos en la Carrera Administrativa, a tenor de lo dispuesto en el Art. 4, letra s), de la Ley de Servicio Civil, que establece: "No estarán comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios y empleados siguientes: s) Las personas que prestan al Estado cualquier clase de servicio mediante contrato;". Y en segundo lugar, porque sus contratos están sujetos a plazo de un año, como máximo, pues todos terminan el día treinta y uno de diciembre, según prescribe el Art. 83 número 9) de las "Disposiciones Generales de Presupuestos", que regula la contratación de servicios personales de carácter profesional o técnico. De tal manera que, este día 31 de diciembre, las personas contratadas dejan de prestar sus servicios, no porque hayan sido destituidos o despedidos, sino porque su contrato ha terminado por vencimiento del plazo estipulado. Recuérdese que en el despido o destitución, la relación termina por decisión unilateral del empleador; en cambio en el caso de estos contratos existe mutuo consentimiento de las partes contratantes de dar por terminado el contrato el 31 de diciembre, voluntad mutua que se ha expresado desde el inicio de la prestación de servicios.

En consecuencia, llegado ese día, no pueden invocar ninguna violación a un derecho de estabilidad que no han tenido. Es de aclarar que si las partes contratantes convienen en celebrar otro contrato similar, porque las necesidades del servicio así lo exijan, pueden hacerlo válidamente al terminar el plazo del primer contrato; y para facilitar la continuidad de la relación, se permite una prórroga del contrato anterior sólo por dos meses, mientras se suscribe el nuevo contrato, de ser necesario, el cual vencerá nuevamente el 31 de diciembre.

Lo anterior, de acuerdo a la disposición legal últimamente citada, la cual comprende tanto al Gobierno Central como a las Instituciones Oficiales Autónomas.

Ahora Bien, debemos aclarar que, mientras el plazo del contrato no ha vencido, la persona contratada sí goza de estabilidad y no puede ser destituida o removida de su cargo, salvo causa legal y previo procedimiento de separación, en el cual se le garantice su derecho de audiencia. Recuérdese que los empleados excluidos de la Ley de servicio Civil tienen, no obstante, los deberes y prohibiciones que establece dicha ley. Así, pues, deberá seguirse el procedimiento establecido en la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa; y, de no comprobarse la causa legal invocada, el contratado mantiene su derecho a los salarios durante el tiempo comprendido entre su remoción y la expiración del plazo convenido.

5.1.4 EMPLEADOS PUBLICOS AL SERVICIO DE INSTITUCIONES OFICIALES AUTONOMAS

Según hemos expresado anteriormente, en las Instituciones Oficiales Autónomas existe un alto porcentaje de servidores que están unidos a tales instituciones por una relación de carácter público, cuyo origen es un acto administrativo, esto es, su nombramiento en un empleo que aparezca específicamente determinado en la Ley de Salarios con cargo a los fondos especiales de dichas instituciones; también existe otro grupo de servidores públicos cuya relación emana de contratos para la prestación de servicios profesionales o técnicos, celebrados de conformidad a las Disposiciones Generales de Presupuestos. Todos ellos son empleados públicos; y tienen como característica especial que no se rigen por la Ley de Servicio Civil, a tenor de lo dispuesto en el Art. 2 inciso 2º de dicha ley, según el cual "los funcionarios y empleados de las instituciones descentralizadas que gocen de autonomía económica y administrativa, por la naturaleza de sus funciones se rigen por leyes especiales sobre la materia que se dictarán al efecto".

Como consecuencia de lo anterior, dichos empleados públicos no gozan de la estabilidad o permanencia a que se refiere el Art. 219 de la Constitución. Ya hemos mencionado que a estos empleados tampoco se les aplica el Código de Trabajo, pues el Art. 2 de dicho Código les excluye expresamente; pero que si tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses formando asociaciones profesionales o sindicatos y de celebrar contratos colectivos.

También se ha expresado anteriormente que en materia de estabilidad se encuentran protegidos por la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, vigente desde el 9 de abril de 1990; según la cual, ningún empleado público puede ser

privado de su empleo o cargo sin ser previamente oído y vencido en juicio con arreglo a la ley; también se proclama que nadie puede ser privado de su cargo o empleo sino por causa legal; y que se considera como tal, además de las señaladas para despido o destitución del cargo en la Ley de Servicio Civil, toda la que basada en elementos objetivos conduzca razonablemente a la pérdida de confianza o a no dar garantía de acierto y eficiencia en el desempeño del cargo o empleo. Se establece también un procedimiento previo, del cual conoce el Juez de Primera Instancia con competencia en materia civil, de la jurisdicción donde el empleado desempeña el cargo.

5.1.5 EMPLEADOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Para comentar la situación de los Empleados Municipales en lo relativo a la estabilidad y permanencia en sus cargos o empleos, citaremos antes algunas disposiciones constitucionales Artículos 202, 203, 204, 219 y 222 que en lo pertinente establecen:

Art. 202: “Para el Gobierno Local, los Departamentos se dividen en Municipios, que estarán regidos por Concejos formados de un Alcalde, un síndico y dos o más Regidores, cuyo número será proporcional a la población.

Los Miembros de los Concejos Municipales deberán ser mayores de veintiún años y originarios o vecinos del municipio; serán elegidos para un período de tres años, podrán ser reelegidos y sus demás requisitos serán determinados por la Ley”.

Art. 203: “Los Municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo; y se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas”.

Art. 204: “La autonomía del Municipio comprende:

2º.- Decretar su presupuesto de ingresos y egresos.

4º.- Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias”.

Art. 219: Se establece la carrera administrativa. La ley regulará el servicio civil...; asimismo garantizará a los empleados públicos a la estabilidad en el cargo.

Art. 222: “Las disposiciones de este Capítulo son extensivas a los funcionarios y empleados municipales”.

También citamos a continuación algunas disposiciones del Código Municipal, así:

Art. 3.- La autonomía del Municipio se extiende a: 4) El nombramiento y remoción de los funcionarios o empleados de sus dependencias, de conformidad al Título VII de este Código.

Art. 24. “El Gobierno Municipal estará ejercido por un Concejo, que tiene carácter deliberante y normativo y lo integrará un Alcalde, un Síndico y el número de Regidores o Concejales que se establecen en la siguiente forma: el Concejo es la autoridad máxima del municipio y será presidido por el Alcalde”.

Art. 30. “Son facultades del Concejo:

1º) Nombrar de fuera de su seno al Secretario Municipal;

2º) Nombrar al Tesorero, Gerentes, Directores o Jefes de las distintas dependencias de la Administración Municipal, de una terna propuesta por el Alcalde; en cada caso”.

Art. 48. "Corresponde al Alcalde:

7) Nombrar y remover a los funcionarios y empleados cuyo nombramiento no estuviere reservado al Concejo;

8) Organizar y dirigir la Policía Municipal".

Art. 110. "Los municipios deberán establecer en su jurisdicción la carrera administrativa de conformidad a la ley de la materia y podrán asociarse con otros para el mismo fin".

Como ya hemos expuesto anteriormente, en las Alcaldías Municipales encontramos que los servidores se clasifican en las siguientes categorías:

a) Trabajadores Municipales; b) Empleados Municipales; c) Funcionarios Municipales; d) Concejos Municipales.

En relación a los trabajadores municipales, hemos sostenido que se encuentran unidos al Municipio por un contrato individual de trabajo; y que están regidos por el Código de Trabajo.

Trataremos ahora de los empleados municipales que están unidos al Municipio por un acto administrativo, como es su nombramiento en plaza que aparezca en la Ley de Salarios con cargo al Presupuesto Municipal; o por contrato para la prestación de servicios profesionales o técnicos. A estos servidores no se les aplica el Código de Trabajo en ninguna de sus disposiciones, situación que está regulada en el Art. 2 del citado Código, cuando prescribe: "No se aplica este Código cuando la relación que une al Estado, Municipios o Instituciones Oficiales Autónomas o Semiautónomas con sus servidores, fuere de carácter público y tuviere su origen en un acto administrativo, como el nombramiento en un empleo que aparezca específicamente 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”.

Estos empleados municipales, sí están protegidos por la Ley de Servicio Civil, según se dispone en los Artículos 1 y 2 de dicho cuerpo legal cuando establecen, el primero, que la Ley de Servicio Civil tiene por finalidad especial regular las relaciones del Estado y el Municipio con sus funcionarios y empleados; garantizar la protección de éstos y la eficiencia de la administración pública y municipal y organizar la carrera administrativa; y el segundo que quedan sujetos a las disposiciones de esa ley los funcionarios y empleados de la administración pública y de la municipal. Y que habrá una Comisión de Servicio Civil en las Alcaldías Municipales de Cabeceras Departamentales Art. 7 letra I. En consecuencia, se reconoce a los empleados municipales la garantía de permanencia en sus cargos o empleos; por lo cual, no podrán ser destituidos ni despedidos sino por las causales establecidas en dicha ley y mediante el procedimiento que en ella se indica Artículos. 29, 52, 53, 54, 61 y 62.

5.1.6 EMPLEADOS MUNICIPALES EXCLUIDOS DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Igual que en el Gobierno Central, existen empleados municipales excluidos de la Carrera Administrativa. Entre ellos están: los secretarios de las Alcaldías Municipales, los que manejan fondos municipales, los que desempeñan los cargos de jefes de departamento o sección en cualquier dependencia de los municipios y jefes y policías municipales. Todo, de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 4, letra k), x), y), y z), de la Ley de Servicio Civil.

Ya hemos expresado que para proteger estos sectores de servidores municipales, se decretó la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa. Según dicha ley, ningún empleado público puede ser privado de su empleo o cargo sin ser previamente oído y vencido en juicio con arreglo a la ley; y que nadie puede ser privado de su cargo o empleo sino por causa legal, considerando como tales, además de las establecidas para despido o destitución en la Ley de Servicio Civil, toda la que basaba en elementos objetivos conduzca razonablemente a la pérdida de confianza o a no dar garantía de acierto y eficiencia en el desempeño del cargo o empleo. En dicha ley se establece un procedimiento sumario, del cual conoce el Juez de Primera Instancia con competencia en materia civil, de la jurisdicción donde el empleado desempeña el cargo.

5.1.7 EMPLEADOS MUNICIPALES POR CONTRATO

Tal como sucede con los empleados públicos al servicio del Estado, también en las Alcaldías Municipales existen servidores que trabajan por contrato, es decir que prestan servicios profesionales o técnicos. Estos señores no gozan de la estabilidad o permanencia que establece el Art. 219 de la Constitución; en primer lugar porque no están comprendidos en la carrera administrativa, según dispone el Art. 4 letra s) de la Ley de Servicio Civil; y en segundo lugar, porque sus contratos están sujetos a plazo, ya que todos terminan el treinta y uno de diciembre de cada año, de acuerdo a lo dispuesto en las "Disposiciones Generales de Presupuesto Municipal". Insistimos en que estos empleados municipales, mientras el plazo de su contrato no ha finalizado, sí gozan de estabilidad y no pueden ser destituidos o removidos, salvo causa legal y previo

procedimiento de separación, en el cual se les garantice su derecho de audiencia.

Ese procedimiento es el que establece la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa; de tal modo que si no se comprueba la causal legal de destitución invocada, y en todo caso, si no se promueve dicho juicio previo, el contratado mantiene su derecho a los salarios durante el tiempo comprendido entre su remoción y la expiración del plazo convenido.

5.1.8 EMPLEADOS PUBLICOS NO COMPENDIDOS EN LA LEY DEL SERVICIO CIVIL

El artículo 219 de la Constitución, establece la obligación del Estado de crear la Ley del Servicio Civil, cuyo texto debe garantizar los derechos y deberes consagrados para los empleados públicos sujetos a la carrera administrativa, y la misma disposición constitucional, establece un principio de exclusión de este tipo de empleados por razones de índole política o de confianza; por otra parte, y con la creación de la citada ley, se regularon una serie de derechos y obligaciones a favor de los empleados públicos que prestan sus servicios para el Estado y Municipio, de aplicación general para todos ellos; sin embargo, el artículo 4 de dicha ley, establece: “No estarán comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios y empleados siguientes”:

a. Los funcionarios de elección popular;

b. Los Ministros y Subsecretarios de Estado y los Oficiales Mayores de los respectivos Ministerios; el Colaborador Técnico con funciones de Oficial

Mayor y Colaboradores de la Sección de Legislación de la Asamblea Legislativa;

- c. El Presidente y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia, los Jueces de Primera Instancia, los Jueces de lo Laboral, los Jueces de Hacienda, el Juez de Inquilinato, los Jueces de Paz, los Jefes de las Secciones de Probidad, del Notariado y los Secretarios, Oficiales Mayores y Jefes de Sección de los Tribunales de Justicia y del Tribunal de Servicio Civil y Secciones antes indicadas;
- d. El Presidente, Magistrados y Secretario de la Corte de Cuentas de la República;
- e. Los Miembros, Secretario y Oficial Mayor del Consejo Central de Elecciones;
- f. El Presidente y Secretario del Consejo Superior de Salud Pública;
- g. El Fiscal General de la República, el Procurador General de Pobres, los Secretarios Generales de éstos, el Procurador General de Trabajo, el Fiscal General de Hacienda, los Directores o Jefes de Departamento o Sección de estas dependencias administrativas;
- h. Los Secretarios de la Presidencia de la República, Jefes de Relaciones Públicas de la misma, Jefe de Prensa y Oficiales Mayores de las respectivas dependencias;
- i. Los Embajadores, Jefes de Misión, Ministros Diplomáticos y Cónsules;

- j. Los Directores y Sub-Directores Generales, los Directores, Sub-Directores y Secretarios de las respectivas Direcciones;
- k. Los Gobernadores Departamentales y los Secretarios de las Gobernaciones Departamentales y de las Alcaldías Municipales;
- l. Los Agentes Auxiliares y Específicos de la Fiscalía General de la República y de la Procuraduría General de Pobres, los Fiscales y los Procuradores de Pobres;
- m. El Presidente, Vocales y Secretario del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos de Renta y Vialidad;
- n. Los Registradores de la Propiedad Raíz e Hipotecas y los Oficiales Mayores de las respectivas Oficinas del Registro;
- ñ. El Proveedor y Sub-Proveedor Generales de la República, los Proveedores y Sub-Proveedores Específicos y sus Secretarios;
- o. Los Intendentes y Conserjes de Edificios Públicos y Motoristas que conduzcan automóviles al servicio de funcionarios públicos;
- p. Los Jefes y Directores de los órganos y oficinas de publicidad;
- q. Los Miembros de la Fuerza Armada y de los diferentes cuerpos de seguridad pública; así como los miembros del personal administrativo que labore en las dependencias del Ministerio de Defensa o en los Cuerpos de Seguridad Pública;

- r. Los Jefes, Comandantes y Personal de Vigilancia de los Centros Penales; Inspectores y Custodios de los Centros Tutelares de Menores y el Personal de Vigilancia de las Administraciones de Rentas y de las Aduanas de la República; los Delegados, Sub-Delegados e Inspectores de la Dirección General de Migración; los Administradores de Aduanas, Sub-Administradores de Aduanas, Secretario, Colaborador Jurídico y Colaboradores de la Dirección General de Aduanas; los Colaboradores, Oficiales y Auxiliares del Control de Aduana de la Corte de Cuentas de la República;
- s. Las personas que prestan al Estado cualquier clase de servicio mediante contrato;
- t. El Superintendente de la Inspección General de Bancos, el Superintendente de Sociedades Mercantiles y Sindicatos y los Presidentes o Gerentes de organismos descentralizados que no gocen de autonomía económica o administrativa;
- u. Los funcionarios o empleados que desempeñen cargos, que por ley, deben ser ejercidos por profesionales con título universitario;
- v. Los funcionarios y empleados de las dependencias del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, que presten servicios técnicos, tales como practicantes, laboratoristas, anestesistas, técnicos en Rayos X, y enfermeras graduadas o auxiliares de enfermería;
- x. Los administradores de rentas, colectores, tesoreros, pagadores, delegados fiscales, representantes del fisco, ecónomos, intendentes, guarda-almacenes, bodegueros y en general los que manejen fondos públicos o

municipales u otros bienes que se encuentren en custodia, depósito o a cualquiera otro título a cargo del Estado, o que para el desempeño de sus funciones estén obligados a caucionar a favor del Fisco, cualquiera que sea la denominación con que aparezca su plaza en la Ley de Salarios.

- y. Los funcionarios o empleados que desempeñan los cargos de Directores o Jefes de Departamento o Sección, en cualquier dependencia del Gobierno o Municipios; los empleados, con nombramiento de oficiales, que desempeñan funciones de Supervisores e Inspectores de Trabajo del Departamento de Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; los Colaboradores encargados de trámites industriales del Departamento o Dirección de "Asuntos Industriales" del Ministerio de Hacienda; los Colaboradores, Oficiales y Auxiliares del Departamento de Control de Industria y Comercio del Ministerio de Economía; los Colaboradores, Oficiales y Auxiliares, con funciones de Peritos, Revisadores e Inspectores y Delegados Departamentales de la Dirección General de Contribuciones Directas; el Asesor Jurídico, los Colaboradores, Controladores, Controladores de Espectáculos Públicos, Guarda Almacenes e Inspectores de la Dirección General de Contribuciones Indirectas; y en general, aquellos empleados que tienen a su cargo la tramitación de las Ordenes de Pago o Suministros.

- z. El Gerente General, Administradores y Auditor de los Mercados; Directores, Jefes y Policías Municipales.

La exclusión a que se refiere el artículo antes mencionado se debe a una serie de razones de diversa índole, como el hecho de desempeñar cargos de confianza, manejo de fondos públicos, jefaturas, etc., dejándolos en situación desamparo jurídico, quienes no pierden su calidad de empleados públicos por el

hecho de estar mencionados en dicha ley, pero no gozan del derecho a estabilidad en el cargo, como los que están incluidos en la carrera administrativa.

Como los empleados antes mencionados se encontraban en situación de desamparo jurídico, se decretó la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa, vigente desde el nueve de abril de mil novecientos noventa, en cuyos Considerandos se hace alusión a que existen casos no exceptuados por normas constitucionales ni comprendidos en la Ley de Servicio Civil, en los que se carece de la ley secundaria que regule las obligaciones y deberes de los empleados públicos, así como en donde se establezcan las causas y procedimientos para su destitución. Según dicha ley ningún empleado público puede ser privado de su empleo o cargo sin ser previamente oído y vencido en juicio con arreglo a la ley; y que en los casos en que no exista un procedimiento específico establecido en las leyes secundarias, para garantizar el derecho de audiencia se observará lo prescrito en los Artículos que aparecen en la ley en mención. Luego proclama que nadie puede ser privado de su cargo o empleo, sino por causa legal; y que se considera como tal, además de las señaladas para despido o destitución del cargo en la Ley de Servicio Civil, toda la que basada en elementos objetivos conduzca razonablemente a la pérdida de confianza o a no dar garantía de acierto y eficiencia en el desempeño del cargo o empleo, extremos que se establecerán aplicando la sana crítica. Finalmente, la ley en mención establece un procedimiento breve, del cual conoce el Juez de Primera Instancia con competencia en materia civil, de la jurisdicción donde el demandado desempeña el cargo. Del fallo del juez se puede recurrir en revisión para ante la Cámara de lo Civil competente.

A pesar de la existencia de dicha ley En el Sistema Jurídico Salvadoreño en la practica o realidad es inoperante debido a la poca o nula aplicación por diversos factores los cuales pueden ser: económico, político, poco conocimiento de la norma y arbitrariedad por la autoridad competente; ya que el Estado teniendo la facultad de demandar a un empleado publico que se le halla perdido la confianza por diversos motivos o se considere que ha perdido su eficiencia en el desempeño de sus funciones no lo hace recurriendo así de una forma directa al despido o destitución en su caso, incurriendo en la violación del derecho y garantía de defensa y audiencia y siendo este garante en del derecho de estabilidad laboral que consiste en garantizar al trabajador su permanencia en el empleo, por cuanto le da derecho a conservar su puesto indefinidamente mientras sea plenamente capaz de laborar, se incapacite o alcance el derecho a la jubilación.

Ante dicha situación al empleado público se ve obligado a recurrir al recurso de amparo para poder así hacer valer su derecho de defensa y audiencia y esto lleva como consecuencia una saturación de procesos de amparo, no haciendo uso de la herramienta legal idónea que fue creada para dichos casos.

5.2 PROBLEMÁTICA DE LA ESTABILIDAD LABORAL DE EMPLEADOS DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA (MAG) EXCLUIDOS DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería es una institución gubernamental creada con la finalidad de contribuir al desarrollo del agro nacional a través del fomento de alianzas estratégicas con el sector privado agropecuario y de servicio, establecer coordinación con instituciones publicas creando un marco regulador que facilite y dinamice las actividades agropecuarias forestales y

pescaras a fin de asegurar su productividad, competitividad y sostenibilidad de los recursos naturales para garantizar mejoras sustanciales en la calidad de vida de la población salvadoreña y en particular de la rural; a través de la administración de los recursos humanos, materiales y financieros, de manera oportuna, eficiente y transparente creado un clima laboral para el desarrollo profesional con la finalidad de satisfacer necesidades de las diferentes unidades organizativas del ramo, y contribuir con eficiencia y eficacia en sus respectivas funciones. (Esto en teoría, mas no en la practica).

El Estado para la consecuencia de sus fines necesita la concurrencia de personas naturales, que se denominan servidores Públicos, entendidos como toda persona que colabora o contribuye a que se lleven a cabo las distintas funciones estatales o Municipales.

En el recurso humano del Ministerio de Agricultura y Ganadería se pueden distinguir dos tipos de relaciones laborales que vinculan al empleado con la institución las cuales son:

a) por ley de salarios.

b) Por contrato.

a) Por ley de salarios.

El Estado a través del Presupuesto General de la Nación asigna a las instituciones del gobierno central, las instituciones descentralizadas y a empresas publicas cierto porcentaje del presupuesto general de la nación; en la cual se fijan las cantidades máximas y los propósitos en que pueden gastarse los fondos públicos, durante el ejercicio del presupuesto por el Gobierno de la

República y por las Instituciones, Empresas y Entidades del Sector Público, Comprenderá así mismo la estimación de los recursos con los cuales se hará frente a los gastos y disposiciones de carácter general. Estos recursos son: recursos humanos que son aquellas personas que prestan sus servicios en las diferentes dependencias del Estado y municipalidades, y que gozan del cien por ciento de su salario proveniente del presupuesto general de la nación y recursos materiales son aquellos que se utilizan para la adquisición de bienes y servicios para el mantenimiento y funcionamiento de cada una de las instituciones.

b) Por contrato.

En la actualidad, para ingresar a la Administración pública, además del contrato administrativo, en el que sin duda las entidades públicas actúan como personas de Derecho Público, se acepta otras formas en las que se entiende que aquellas actúan como entes de derecho privado. En el Salvador, por ejemplo, la relación entre los servidores Públicos con el Estado puede tener diversos orígenes:

1. A través de un acto administrativo (contrato administrativo según lo expuesto), en cuyo caso el nombramiento se hace en base a las plazas que aparecen consignadas en la ley de salarios.

En este caso las entidades públicas actúan como personas de derecho público.

2. Por medio de la contratación de servicios personales de carácter profesional o técnico que, de conformidad al artículo 82 número 5 de las disposiciones generales de presupuesto, se trata de un contrato de arrendamiento de servicios.

3. Mediante el sistema de Jornal. Estos trabajadores son conocidos como jornaleros; su ingreso a la administración pública se supone que se hace en forma más simple, a través de un enrolamiento. Sin embargo, en la práctica generalmente se acuerda en virtud de una resolución del funcionario u organismo que según la ley es el competente para hacer los nombramientos. Otra de sus características es que supuestamente deben ser contratados para desarrollar actividades transitorias o eventuales, aunque en la realidad se vuelven permanentes.

En consecuencia la relación entre los servidores Público y el Estado se origina, ya sea a partir de la celebración de un Contrato Individual de Trabajo, de un Acto Administrativo de Nombramiento, o bien de un contrato de naturaleza civil, independiente como se haya originado el vinculo entre las parte, derivaran derechos y obligaciones entre estas, las cuales estarán sujetas a Regímenes distintos.

Como se ha expuesto anteriormente que las personas que se vinculan con la Administración mediante la suscripción de un contrato tiene el carácter de Servidores Públicos, cuando la actividad que realizan encaja en el Régimen común del Empleo Público. En este orden de ideas, la estabilidad laboral del empleado por contrato no puede entenderse en los mismos términos que aquellas que desempeñan un empleo o plaza que aparezca en la Ley de Salarios para quienes hay estabilidad o permanencia indefinida, (siendo esta la principal o trascendental diferencia entre los dos regimenes). En cambio para el Empleado por Contrato, la estabilidad está determinada por términos del mismo. Ya que Como Regla General el Contrato esta sometido a un plazo, que el empleado conoce y acepta, en el cual la relación termina por una decisión unilateral de la administración, en el caso de los contratos existió mutuo consentimiento en el plazo de duración estipulado, Es claro que después de la

finalización de dicho plazo, no existe un "Derecho a ser Recontratado", por un nuevo período. Es decir que el empleado al firmar dicho contrato esta firmando su renuncia a la permanencia en el cargo puesto que se somete al mismo y al tiempo de duración de este.

El Marco Jurídico de la relación de Supra Subordinación entre el Empleado Publico y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), es precisamente el contenido suscrito de común acuerdo entre los sujetos que se obligan, de tal suerte que el empleado Publico sabe desde el momento de su Ingreso las condiciones de este, Así mimo la estabilidad laboral del Empleado Publico que presta sus servicios a través de un contrato, esta condicionada al plazo de vigencia de aquel, el cual es de acuerdo al Art. 83 de las disposiciones Generales del Presupuesto; no puede durar mas de un años no prorrogarse mas de dos meses, prorroga únicamente por el plazo de dos meses mientras se suscribe el nuevo contrato.

Cuando el empleado realiza su trabajo en forma continua e ininterrumpida desde el momento de la iniciación del plazo hasta su terminación, es necesario precisar si el contrato base de la acción, es de naturaleza administrativa o laboral. Y es que, para que un contrato sea de naturaleza administrativa y tenga su base en el Art. 83 de las Disposiciones Generales del Presupuesto, a que hace mención tanto la Sala de lo Constitucional como la Sala de lo Contencioso Administrativo(en constante jurisprudencia), éste debe reunir los requisitos que ahí se exigen, pues si por el contrario, dicho contrato no encaja en tales supuestos, el contrato es laboral y dependiendo de la naturaleza del contrato, la normativa a aplicar es diferente.

Así se dice, que la procedencia de la referida contratación administrativa queda condicionada a la concurrencia del presupuesto que la habilita, es decir, a que

se refiera a labores propias de la profesión o técnica, y no de índole administrativa, o que aún cuando sean de carácter profesional o técnico no constituyan una actividad regular y continua dentro del organismo contratante.

así como que "los empleados públicos por contrato tienen un derecho constitucional a la estabilidad que consiste, fundamentalmente, en el derecho que poseen dichos servidores públicos a impedir su remoción arbitraria y discrecional por parte de sus superiores, dentro del plazo de vigencia del contrato; para concluir que, el empleado público vinculado al Estado, a través de contrato, es titular del derecho a la estabilidad laboral únicamente durante la vigencia del contrato (Fallos: 257-2000; 468-2000, de fecha 11/10/2001, s/ amparo).

Sin embargo, dicho criterio sostenido por la Sala de lo Constitucional y la Sala de lo Contencioso Administrativo, ha sido superado por la doctrina moderna, la cual ha trazado toda una línea argumental considerando la situación del denominado personal contratado por la Administración Pública, que cumple en verdad tareas correspondientes al personal permanente, y al que se niega ilegítimamente el derecho a la estabilidad, carrera y promociones, como algunas formas de fraude laboral por parte del Estado

Y es que, la determinación de si una relación entre partes tiene o no naturaleza laboral en absoluto puede depender de cómo la denominen o califiquen las partes, sino que deriva de la auténtica realidad del negocio jurídico en cuestión, puesto que los contratos: son lo que son, y no lo que las partes afirman, éstos tienen la naturaleza que les es propia.

Así se explica que en la categoría de personal "contratado" debe ser encuadrado solamente quien presta servicios que, además de ser de carácter

profesional o técnico, por su naturaleza y transitoriedad, no constituyen una actividad regular y continua dentro del organismo contratante.

En ese sentido, cuando el empleado público está sujeto a un contrato por servicios personales de carácter permanente en la Administración Pública, debe entenderse que dicha contratación ha sido por tiempo indeterminado y que le otorga el derecho a la estabilidad en el cargo, de conformidad al Art. 219 Inc. 2° Cn.

Por esa razón, aunque el empleado público sea un ente público es justo aplicar, al caso concreto, el derecho laboral, cuando la contratación continuada se aplica para la realización de tareas propias del personal permanente, implicando esta situación simplemente una máscara fraudulenta para privar al empleado público de la estabilidad que le hubiese correspondido.

Cuando la contratación es fraudulenta y desprovista de toda legitimidad, tendiente exclusivamente a cercenar derechos del trabajador, la estabilidad del empleo público y la protección contra el despido arbitrario; en oposición a los derechos expresados en la Constitución; no puede hacerse valer la voluntad expresada por las partes o por tales contratos, de por sí carentes de toda validez.

A lo cual debe añadirse que, en materia laboral, importa lo que ocurre en la práctica más que lo que las partes hayan pactado en forma más o menos solemne o expresa o lo que luzca en instrumentos o formularios.

En tales casos excepcionales corresponde aplicar la norma de rango superior que garantiza a todo trabajador, público o privado, la protección contra el

despido sin causa justificada, por medio de una indemnización (Art. 38 ordinal 11° Cn.).

Las labores que desempeñan la por los empleados por contrato, constituyen una actividad regular, continua y de naturaleza administrativa dentro del Ministerio de Agricultura y Ganadería; de manera que, el contrato de servicios personales de que se trata se ha otorgado en contravención a lo estipulado en el Art. 83 de las Disposiciones Generales del Presupuesto, ya que no se trata de un servicio de carácter profesional o técnico, sino administrativo y de carácter permanente, como sucede en los supuestos en que la contratación administrativa se acoge formalmente a las Disposiciones Generales del Presupuesto (Art. 83), en relación con alguno de los requisitos que menciona, pero el trabajo efectivamente prestado consiste en servicios que no tienen carácter de profesionales o técnicos o que aún siéndolo no son de carácter eventual, sino permanente, esta se convierte en un verdadero fraude de ley. Al vaciar de contenido normativo las disposiciones que rigen la situación de temporalidad en las vinculaciones contractuales con la Administración Pública, el contrato se convierte en contrato laboral indefinido.

De conformidad al Art. 25 C. de T. “Los contratos relativos a labores que por su naturaleza sean permanentes en la empresa, se consideran celebrados por tiempo indefinido, aunque en ellos señale plazo para su terminación. La estipulación de plazo sólo tendrá validez en los casos siguientes: a) Cuando por las circunstancias objetivas que motivaron el contrato, las labores a realizarse puedan ser calificadas de transitorias, temporales o eventuales; y b) Siempre que para contratar se hayan tomado en cuenta circunstancias o acontecimientos que traigan como consecuencia la terminación total o parcial de las labores, de manera integral o sucesiva. A falta de estipulación, en el caso

de los literales anteriores, el contrato se presume celebrado por tiempo indefinido.”

En ese sentido, desde ningún punto de vista puede admitirse que las labores desarrolladas por los empleados públicos tengan algún atisbo de eventualidad, con todo y lo que el contrato escrito pueda contener. Concluir lo contrario sería negarle eficacia al espíritu garantista plasmado por el legislador en el precitado Art. 25 C. de T., mediante el cual se impide que un formalismo prevalezca sobre una realidad tal como la doctrina considera al contrato de trabajo cuando existe una concreta y objetiva prestación de labores.

De lo anterior podemos concluir que el recurso humano del Ministerio de Agricultura y Ganadería los conforman un total de 1,143 empleados públicos divididos en 294 por ley de salarios y 849 por contrato; este dato no ha variado en los últimos cinco años puesto que a través de informes dados por dicha institución se ha mantenido el número de empleados que están por contrato y por ley de salario es decir no ha habido una variante significativa en relación a la contratación de nuevo personal; también los informes de dicho Ministerio demuestran que el número de plazas por ley de Salario es inferior al número de plazas contrato, siendo evidente que las políticas de la institución y El Estado no van encaminadas a garantizar la estabilidad laboral del empleado público puesto que al tener más empleados por contrato es más factible la vulneración de sus derechos laborales en relación a las prestaciones sociales y económicas, la legislación que los protege en caso de destitución o despido de su cargo, para el caso los que están bajo La Ley del Salario se rigen por la Ley del Servicio Civil, la misma que excluye en su artículo 4 a una serie de empleados públicos al servicio del Estado que por razón de su cargo o función que desempeñan se le aplica la Ley Reguladora de Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativas. Para

efecto de la investigación corresponde estudiar específicamente el literal S) de dicho artículo establece:

S) las personas que prestan al Estado cualquier clase de servicio mediante contrato.

Con la salvedad que en relación a la Ley Reguladora de Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, nos corresponde estudiar exclusivamente aquellos empleados públicos que ejercen cargos políticos o de confianza.

Las personas que laboran por contrato para el Estado, son empleados públicos. Pero no gozan de la estabilidad o permanencia que pregona el Art. 219 de la Constitución. En primer lugar, porque no están comprendidos en la Carrera Administrativa, Y en segundo lugar, porque sus contratos están sujetos a plazo de un año, como máximo, pues todos terminan el día treinta y uno de diciembre, según prescribe el Art. 83 número 9) de las "Disposiciones Generales de Presupuestos", que regula la contratación de servicios personales de carácter profesional o técnico. De tal manera que, este día 31 de diciembre, las personas contratadas dejan de prestar sus servicios, no porque hayan sido destituidos o despedidos, sino porque su contrato ha terminado por vencimiento del plazo estipulado. Recuérdese que en el despido o destitución, la relación termina por decisión unilateral del empleador; en cambio en el caso de estos contratos existe mutuo consentimiento de las partes contratantes de dar por terminado el contrato el 31 de diciembre, voluntad mutua que se ha expresado desde el inicio de la prestación de servicios. En consecuencia, llegado ese día, no pueden invocar ninguna violación a un derecho de estabilidad que no han tenido.

Por lo tanto mientras el plazo del contrato no ha vencido, la persona contratada sí goza de estabilidad y no puede ser destituida o removida de su cargo, salvo causa legal y previo procedimiento de separación, en el cual se le garantice su derecho de audiencia. Recuérdese que los empleados excluidos de la Ley de Servicio Civil tienen, no obstante, los deberes y prohibiciones que establece dicha ley. Así, pues, deberá seguirse el procedimiento establecido en la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa; y, de no comprobarse la causa legal invocada, el contratado mantiene su derecho a los salarios durante el tiempo comprendido entre su remoción y la expiración del plazo convenido.

Debido a dicha exclusión establecida por la ley del Servicio Civil de la que son sujetos un sector de los empleados públicos, conlleva a que estos queden en una situación desamparo jurídico puesto que existiendo la Ley Reguladora de Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, la cual establece el procedimiento a seguir para los casos en que el empleado publico incurre en una falta, se le haya perdido la confianza o garantía de acierto y eficiencia en el desempeño del cargo o empleo son despedidos de hecho por lo tanto son mas susceptibles de abusos en el desempeño de sus cargo hasta llegar a un despido arbitrario sin tener la oportunidad de hacer valer sus derechos constitucionales y laborales.

5.3 EFICACIA DE LA LEY REGULADORA DE GARANTIA DE AUDIENCIA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS NO COMPRENDIDOS EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Se parte de la base de que la ley debe ser eficaz. La afirmación de que la ley debe ser eficaz revela la existencia de ciertos supuestos, o dicho de otra forma, hablar de la eficacia de la ley importa el reconocimiento de ciertas bases o supuestos.

En primer término, la ley debe ser concebida sujeta a fines u objetivos, si se conviene en el concepto de eficacia que se maneja. Por otro lado ella, es un instrumento para el cumplimiento de esos fines u objetivos.

Cabe preguntarse si en nuestro derecho habría fundamento para sostener la existencia de la eficacia de la Ley Reguladora de Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa.

En efecto, la Constitución Política de la República, en sus artículos 1, 3, 4, reconoce que los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos; es decir el ser humano en la inscripción de su nacimiento, inscribe también los derechos fundamentales que le son inherentes y que son anteriores al Estado. Consecuente con esta afirmación que el hombre y sus derechos es lo primero el Estado debe reconocer, proteger e incentivar estos derechos, estar al servicio de la persona humana y tener como finalidad promover el bien común.

Ahora bien, es el Estado por intermedio del Órgano Legislativo quien aprueba las leyes con un proceso de formación de ésta. En concordancia con lo anteriormente señalado, el acto legislativo, que no es sino la concreción del ejercicio de una función del Estado, debe considerar la finalidad del bien común.

Por consiguiente y en resumen, toda norma legal no sólo debe perseguir un fin u objetivo, sino que, además, éste debe ser de bien común; por lo tanto, en nuestro ordenamiento jurídico la ley debe ser eficaz en relación al cumplimiento del objetivo señalado.

Hasta aquí estos son principios, pero ¿cómo se concreta el cumplimiento de estos elementos si no existen entidades y procedimientos a través de los cuales la observancia de los fines y objetivos de la Ley Reguladora de Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa pueden indagar sobre su aplicación y eficacia?

Es preciso considerar que si no existen las entidades u órganos y los procedimientos aludidos, los objetivos o fines de la ley no pasarán de ser sino manifestaciones programáticas o expresiones de buena voluntad.

El salvador no existe un conjunto orgánico, sistemático, de entidades y procedimientos que se preocupen de que la Ley Reguladora de Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa realmente sea cumplida en los propósitos o fines para los cuales ha sido elaborada.

En el caso de la ley en estudio en su artículo 1 específicamente establece: “ningún empleado publico puede ser privado de su empleo o cargo sin ser previamente oído y vencido en juicio con arreglo a la ley”

Podemos afirmar que en la practica lo establecido en dicha ley no se cumple ya que se observa que la autoridad o funcionario superior procede de hecho al despido o destitución, dejando inoperante la ley que ha sido creada para tal efecto violentando así los principios constitucionales de inocencia, audiencia,

defensa y debido proceso; necesarios para el establecimiento de una adecuada función jurisdiccional, teniendo como consecuencia paralela a ello una inestabilidad laboral que aunque no es un derecho natural e inherente a la persona humana, son principios del trabajador que se le deben garantizar para contribuir a un estado de derecho.

La ley no es eficaz debido a que el sistema jurídico salvadoreño está influenciado por aspectos políticos que no le permiten tener un verdadero Estado de Derecho y a la vez avanzar en cuanto a políticas que vayan encaminadas en beneficio del empleado público, lejos de eso lo que busca es perjudicar aún más a dicho empleado implementando y creando leyes que menoscaben garantías constitucionales tal es el caso del proyecto de ley del Código Laboral Administrativo el cual en forma expresa derogaría la Ley del Servicio Civil, la Ley Reguladora de Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, la Ley de Asuetos y Vacaciones y Licencias de los Empleados Públicos, y los Artículos 71 al 119 de las disposiciones generales del Presupuesto.

La propuesta del proyecto está sustentada en el Artículo 219 de la Constitución de la República que además crea la carrera administrativa.

Se dice “pretende sustentarse” porque el Artículo 219 de la Constitución, no manda a crear la ley que regule solamente la carrera administrativa sino la ley que regule el servicio civil, cuyo ámbito de comprensión y extensión es mucho más grande que el de la carrera administrativa.

Según la unidad de análisis, el proyecto de ley debe incorporar los dos ámbitos: el general, correspondiente al servicio civil, y el específico referido a la carrera administrativa; según el proyecto de ley, se derogan total o

parcialmente, cuatro leyes laborales referidas al servidor publico. Sin embargo al efectuar el estudio específico comparativo, artículo por artículo, se ha constatado que la normativa de esas leyes no ha sido incorporada en su esencia en la propuesta del proyecto.

En el caso de la Ley Reguladora de Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa al derogar esta ley quedan en desamparo jurídico los servidores públicos no comprendidos en la carrera administrativa tales como:

Empleados públicos excluidos de la carrera administrativa;
Empleados públicos por contrato al servicio del Estado;
Empleados públicos al servicio de Instituciones Oficiales Autónomas.

Este acto contraviene lo estipulado en la Constitución en su artículo 11 que consagra la garantía de audiencia, la cual esta regulada por la ley que se pretende derogar.

Siguiendo con nuestro objeto de estudio la población de los empleados públicos que conforma el Ministerio de Agricultura y Ganadería se pudo verificar un total de 1,143 empleados públicos divididos en 294 por ley de salarios y 849 por contrato, de la referida población se entrevistaron a 27 empleados públicos excluidos de la carrera administrativa que conforman un 3% de la población total de empleados.

De las entrevistas realizadas como primera interpretación se pudo constatar la existencia evidente de las violaciones constante a los derechos laborales y a la vez de interés contrapuesto a los empleados públicos que laboran para el Ministerio de Agricultura y Ganadería bajo el régimen de contrato; manifestaron

los entrevistados que el ambiente laboral en el que desarrollan sus actividades es hostil y a la vez crea un grado incertidumbre e inseguridad jurídica; puesto que son sujetos de constante amenaza de despido generando un situación de inestabilidad dentro del Ministerio.

Por otra parte también se entrevisto a ex empleados del Ministerio; los cuales manifestaron que el despido del cual fueron objeto fue de manera injustifica, arbitraria y hecho por lo tanto no se les aplico el procedimiento establecido por la Ley Reguladora de Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa violando con ello el derecho de audiencia y defensa que establece dicha ley; en consecuencia a nuestro criterio dicha ley es ineficaz e inoperante por falta de aplicación por parte de la autoridad competente, por lo que al empleado no queda mas que recurrir a otras instituciones y como ultima ratio recurrir al amparo para valer sus derechos Constitucionales y laborales.

CAPITULO VI

LA NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY REGULADORA DE GARANTIA DE AUDIENCIA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS NO COMPRENDIDOS EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA.

Tomando en consideración los vacíos de la ley en cuestión y el tiempo de esta en vigencia desde 1990 hasta la fecha en el lapso de 17 años no ha sufrido ninguna reforma; a pesar de la necesidad de ello, debido a la poca voluntad política de parte del Legislador que no ha tomado conciencia de la importancia que esta ley representa para sector laboral de los empleados públicos excluido de la carrera administrativa y a los cuales se aplica la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa, en favor y en defensa de las garantías Constitucionales y derechos laborales; a pesar que dicha ley fue creada con finalidad de que regulara aquellos casos que excluye la Ley del Servicio Civil en relación a la causas y procedimiento de destitución de un empleado publico; pero en la practica dicha ley es inoperante ya el funcionario no hace uso del procedimiento a seguir establecido por la Ley despidiendo de forma arbitraria e ilegal a todo aquel empleado publico que no cumpla debidamente con sus funciones atribuidas o haya incurrido una causal de despido.

En la problemática planteada vemos importante analizar esta situación ya que hay que hacer ajustes necesarios y relevantes en relación al vacío legal existente en la ley; y Establecer una normativa que garantice un adecuado ambiente de estabilidad y seguridad laboral.

Es indispensable que la Ley, a través de la cual el Estado garantiza la estabilidad laboral, debe adecuarse a nuestra realidad socioeconómica que, al

ser aplicada traiga consigo el desarrollo de la misma, para tal efecto, es necesario que la Ley sea reformada tomando en cuenta aspectos políticos, económicos, sociales y culturales que se adecue a la coyuntura actual ya que al momento de crearse la ley la realidad social era otra muy diferente a la actual.

6.1 ESTUDIO DE LAS REPERCUSIONES DERIVADAS DEL VACÍO LEGAL DE LA LEY REGULADORA DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS NO COMPRENDIDOS EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Es de señalar que en la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa adolece de ciertos vacíos legales los cuales traen una serie de consecuencias que limitan ciertos derechos constitucionales al empleado público ya que dicha ley establece que ningún empleado público puede ser privado de su empleo o cargo sin ser previamente oído y vencido en juicio con arreglo a la ley; siendo esta la base fundamental de dicho cuerpo legal, por ello a continuación se determinará los vacíos legales que a nuestro criterio son los mas evidentes en la ley considerando como tales:

- ◆ **El empleado público no tiene la facultad para pedir la nulidad del acto de destitución o remoción de su cargo.**

Para poder remover o destituir al empleado, la autoridad o funcionario superior debe iniciar las diligencias correspondientes ante el Juez de Primera Instancia que conozca en materia civil, según lo dispone la Ley

Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa. Su resolución puede ser impugnada y sólo puede ejecutarse si la Cámara respectiva confirma la resolución que autoriza la remoción o despido; o en caso de que el Juez haya denegado la autorización, hasta que la Cámara revoque la resolución recurrida y pronuncie la pertinente autorizando la remoción o despido. Si la autoridad o funcionario superior procede de hecho al despido o remoción, deseamos aclarar que el empleado no tiene acción para pedir la nulidad de ese acto, pues la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia no reguló esa situación. Por lo tanto, el empleado solo le queda recurrir amparo ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia por violación de los derechos que otorga la Constitución, específicamente, los contenidos en los Artículos. 2 y 11, esto es el derecho al trabajo, entendido como derecho de estabilidad, y el derecho de audiencia, que impide ser privado de cualquiera de sus derechos sin ser previamente oído y vencido en juicio con arreglo a las leyes y al debido proceso.

◆ **La ley en su campo de aplicación no contemplo a los funcionarios públicos**

Que los funcionarios de la administración pública y de la administración municipal, excluidos de la carrera administrativa, no pueden acogerse a lo dispuesto en la "Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa", por las razones siguientes: En primer lugar, esta ley especial se refiere única y exclusivamente a los "Empleados Públicos" como destinatarios de sus normas, criterios que antes ha externado en su Considerando III cuando se refiere a que existen casos no comprendidos en la Ley de Servicio Civil en

los que se carece de la ley secundaria que regule las obligaciones y deberes de los Empleados Públicos, así como en donde se establezcan las causas y procedimientos para su destitución. Recordemos que la Ley de Servicio Civil siempre hace referencia a Funcionarios y Empleados Públicos. En segundo lugar, el nombre de la Ley es el que determina su campo de aplicación y, en el presente caso, sólo está referida a los Empleados Públicos. En tercer lugar, esta ley se decretó el 8 de marzo de 1990 y entró en vigencia el día 9 de abril de 1990, fecha en la que ya se encontraba rigiendo la Constitución de 1983; y que esta Constitución sólo garantiza la estabilidad en sus cargos a los Empleados Públicos. Nuevamente recurrimos a las normas de interpretación de la ley, contenidas en el Código Civil, especialmente al establecer: que cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu; que las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; que lo favorable o contrario de una disposición no se tomará en cuenta para ampliar o restringir su interpretación; y que la extensión que deba darse a toda ley se determinará por su genuino sentido y según las reglas de interpretación antes dichas. Artículos. 19, 20 y 23 Código Civil.

Entonces estos funcionarios públicos excluidos de la carrera administrativa no pueden invocar la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia en caso de ser destituidos o despedidos de sus cargos; pero si tienen expedito su derecho para pedir amparo a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia por violación a sus derechos constitucionales derecho al trabajo, entendido como derecho de estabilidad, y derecho de audiencia, entendido como oportunidad procesal de defensa. Y aquí surge la interrogante: ¿Cuál es el procedimiento legal que debe seguir un Ministro, por ejemplo, para sustituir a un Director General? Desde luego, no puede

iniciar el procedimiento establecido en la Ley de Servicio Civil, porque los Directores Generales están excluidos de la carrera administrativa Art. 4 letra j). Tampoco puede demandar al funcionario ante el Juez de lo civil, como prescribe el Art. 4 de la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, por no tratarse de un empleado público. Nosotros consideramos que se trata de un vacío legal y que esa situación debe regularse a corto plazo. Mientras tanto, recordemos que la Ley de Servicio Civil ya dispuso como se entenderán las exclusiones, al expresar en su Art. 5 que "los funcionarios y empleados comprendidos en el artículo anterior que es el que enuncia quienes no están comprendidos en la carrera tendrán no obstante su exclusión, los deberes y prohibiciones e incurrirán en las responsabilidades que establece esta ley"; o sea que un Director General, en el ejemplo propuesto, puede incurrir en causales de destitución despido; y el Ministro, como superior jerárquico puede removerlo. Lo que falta es el procedimiento.

Tampoco podemos aceptar como válido el hecho de que cuando el Presidente de la República nombra a su Ministro, automáticamente deben cesar los Directores Generales respectivos, porque es el nuevo Titular de la Secretaría de Estado el que escoge a sus funcionarios. No. Consideramos nosotros que una Dirección General, más que un cargo político o de confianza, es un cargo técnico; y que mientras el funcionario cumpla las obligaciones inherentes a su cargo y tenga un buen desempeño, tiene derecho a la estabilidad que garantiza el Art. 2 de la Constitución. De otro modo, se equipararían con los funcionarios designados a plazo.

En alguna jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional ya se ha sostenido que, "el vacío legal que supone la no consagración de un procedimiento específico para conocer y decidir sobre la cesación por destitución del

referido funcionario, de ninguna manera significa que aquella pueda producirse sin previo procedimiento, sino que corresponderá a la entidad estatal competente para decidir la cuestión, aplicar la Constitución, siguiendo un procedimiento que garantice el derecho de audiencia y de defensa”. (Amparos N° 190/97 y N° 347/97).

◆ **Falta de plazo entre la suspensión y la iniciación del proceso de destitución**

Artículo 4 letra c) de la citada ley establece: “en los casos de falta grave podrá suspenderse de su cargo al empleado público infractor, quien deberá ser restituido si el juez competente fallare que no hay lugar a su despido”. Dicho artículo no contempla el plazo que deba existir entre la medida cautelar adoptada (para el caso que es la suspensión) y la iniciación del proceso de destitución, de manera alguna significa que puede disponerse de la suspensión de modo indefinido, (lo cual vulnera derechos constitucionales) pues no puede mantenerse “sine die” es decir indefinidamente en el tiempo sin fijar un plazo concreto al afectado por una medida de prevención en la incertidumbre acerca de cuál ha de ser el alcance temporal de la medida. Es decir, que la regulación debe entenderse en el sentido que una vez emitido el acto de suspensión, en un plazo razonable ha de iniciarse el proceso de destitución ante el juez competente, con el objeto de evitar la incertidumbre que pueda ocasionar para la situación jurídica del servidor público de que se trate y a la violación de sus derechos laborales.

◆ **Falta de acción procesal por parte del empleado publico en el caso que ser destituido de su cargo.**

La Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa; regula el procedimiento para la destitución de aquellos empleados públicos excluidos de la carrera administrativa que hayan incurrido en una de las causales de despido o destitución que establece la ley del Servicio Civil, ya que dicha ley le facultad de demandar exclusivamente a la autoridad o funcionario publico; dejando al empleado publico en desigualdad jurídica para controvertir los hechos que ha dado motivo al despido o destitución; que a la vez le impiden el acceso efectivo a la justicia por ello la ley en mención en la practica o realidad es inoperante debido a la poca o nula aplicación por diversos factores los cuales pueden ser: económico, político, poco conocimiento de la norma y arbitrariedad por la autoridad competente; ya que el Estado (a través de la autoridad competente), teniendo la facultad de demandar a un empleado publico que se le halla perdido la confianza por diversos motivos o se considere que ha perdido su eficiencia en el desempeño de sus funciones no lo hace recurriendo así de una forma directa al despido o destitución en su caso, incurriendo en la violación del derecho de defensa y audiencia y siendo este garante en el derecho de estabilidad laboral que consiste en garantizar al trabajador su permanencia en el empleo, por cuanto le da derecho a conservar su puesto indefinidamente mientras sea plenamente capaz de laborar, se incapacite o alcance el derecho de jubilación.

Ante dicha situación al empleado público se ve obligado a recurrir a las diferentes instituciones posibles que velan por el cumplimiento de los derechos de defensa y audiencia entre las que podemos mencionar La

Procuraduría General Para La Defensa de los Derechos Humanos, Socorro Jurídico de La Universidad Nacional como institución Pública Creada para defensa de los derechos de las personas en general, así como también recurrir al amparo y esto lleva como consecuencia una saturación de procesos de amparo, al no hacer uso de la herramienta legal idónea que fue creada para dichos casos.

El vacío legal que es evidente en la misma radica en que al empleado público no se le da la facultad en dicha ley de iniciar un proceso legal que lo lleve a demostrar su posible inocencia, así mismo que se garantice el derecho de audiencia y defensa.

6.2. PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY REGULADORA DE GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS NO COMPRENDIDOS EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA.

A fin de establecer mejores procedimientos administrativos para la aplicación eficiente de la ley la Ley Reguladora de Garantía de audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, se hace necesario que se elabore una propuesta de reformas alternativas, que establezca un equilibrio de garantías y derechos entre la legislación aplicable a los empleados que están por ley de salario y de aquellos que están por contrato; que regule y defienda con transparencia el derecho a la estabilidad o permanencia en el cargo del servidor publico excluido de la carrera administrativa, que permitan una mejor transparencia o eficacia en la aplicación del procedimiento para despido o destitución del mismo y que se subsanen las limitaciones legislativa contenidas en la ley en estudio. Aunando a esto tenemos que en el marco de la Ley que rige la administración publica es mas complicado su ámbito de alcance de lo que el legislador pudo prever, ya sea por diversos

factores como lo es la inaplicabilidad de la misma, desconocimiento o sencillamente trasgresión de la ley de la carrera administrativa a esto hay que agregar la incapacidad operativa de las autoridad o funcionarios los cuales muchas veces no cumplen con ninguno de los objetivos para los cuales fue creada dicha ley volviéndola inoperante; Por ello es importante tratar de presentar una propuesta que sirva de marco referencial a futuros legisladores para la reestructuración de dicha ley.

Las propuestas de reformas a la Ley Reguladora de Garantía de audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa

- ◆ La primera propuesta de reforma tiene como finalidad la incorporación de una disposición donde se le faculte al empleado publico pedir la nulidad del acto de destitución o remoción de su cargo cuando la autoridad competente halla procedido de hecho al despido del cargo negándole el derecho defensa y audiencia a todo aquel empleado que se supone que ha incurrido en una causal de despido en destitución.

La inobservancia de la ley debería traer como consecuencia que se declare que el acto administrativo que ordenó su destitución es absolutamente nulo, y que al disponerse así debe declararse también sin lugar ni efecto su destitución y en consecuencia que se ordene reponer su situación jurídica al estado en que se encontraba al momento de dictarse ese acto, y posteriormente que se ordene su reinstalación de su cargo.

Que el incumplimiento del funcionario o autoridad de seguir con las directrices establecidas en la ley referente a el procedimiento para la destitución. Debería traer aparejada aparte de la nulidad del acto una sanción ya sea una amonestación escrita o una amonestación oral y

privada por parte de una comisión creada para el caso. Aplicable a los funcionarios que no cumplan debidamente con sus obligaciones quedando sujetos a las sanciones disciplinarias.

- ◆ La segunda propuesta de reforma esta encaminada a que el ámbito de aplicación de la ley sea extensivo también a los funcionarios públicos y por lo tanto el nombre de la ley es lo que determina su alcance y aplicación, ya que la ley actualmente se denomina: **Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa** y que a nuestro criterio a dicha ley se le debe incorporar la categoría de funcionario y dejar de emplear en el termino genérico empleado publico para que no quede la duda de que se le otorgan los mismos derechos tanto a los empleados y funcionarios públicos por lo tanto la ley debe denominarse: **Ley Reguladora de Garantía de Audiencia de los Funcionarios y Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa.**

A la vez pretendemos que se modifique el articulo 1 en el sentido de que se incorpore el termino “funcionario publico” ya que en su tenor literal no lo incluye, dicha disposición establece: “ningún empleado públicos puede ser privado de su empleo o cargo sin ser previamente oído y vencido en juicio con arreglo a la ley”. A efecto de que el funcionario pueda invocar la ley en mención en el caso de ser destituido de su cargo y a la vez que se le aplique el procedimiento establecido por la misma respetándoles las mismos derechos y garantías constitucionales de las que goza el empleado publico como lo son la audiencia y defensa y a la vez tener igualdad de condiciones laborales y al goce de permanencia en el cargo.

Por lo tanto se propone que el artículo sea reformado de la siguiente manera: **Artículo 1 “ningún funcionario o empleado público puede ser privado de su empleo o cargo sin ser previamente oído y vencido en juicio con arreglo a la ley”.**

- ◆ La tercera propuesta de reforma tiene como fundamento que se establezca un plazo prudencial y razonable entre suspensión del cargo o empleo y la iniciación del proceso para con ello evitar que se produzca un daño inminente o lesivo a los intereses del empleado público que conlleve a la violación de los derechos de defensa y de audiencia.

Por lo tanto proponemos la modificación del artículo 4 literal c) que establece: “en los casos de falta grave podrá suspenderse de su cargo al empleado público, quien deberá ser restituido si el juez competente fallare que no hay lugar a su despido” Lo anterior, manifiesta que al no establecer un plazo se convierte en un acto violatorio a los derechos a la seguridad jurídica, audiencia, defensa y estabilidad laboral, ya que se la suspensión indefinida sin haber sido oído y vencido en juicio de conformidad a las leyes, causa incertidumbre jurídica siendo procedente la incorporación de un plazo que garantice un procedimiento donde establezcan las directrices para el agotamiento de la medida cautelar y se resuelva a brevedad la situación laboral en la que se encuentra el empleado público, y así evitar las retardo injustificado y posibles arbitrariedad por parte del autoridad competente.

- ◆ La cuarta reforma tiene como principal objetivo establecer una disposición donde se le faculte al empleado público a iniciar un procedimiento en el caso que haya sido destituido o removido de hecho o arbitrariamente de su cargo

o empleo en decir sin habersele seguido el procedimiento establecido en la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa y así con ello fortalecer el derecho de acción.

Lo que se busca con la reforma en mención es darle al empleado el derecho de recurrir a la organización judicial (tribunales con competencia en materia en lo civil), a través de interponer una demanda a la instancia correspondiente que le garantice un proceso transparente donde pueda controvertir hechos atribuidos, demostrar así su posible inocencia. Y con ello hacer valer sus derechos de audiencia y defensa.

Siendo la preocupación principal orientada a evitar la incertidumbre de la que es objeto el empleado al estar a la espera de que la autoridad competente tenga la voluntad o no de demandarlo; ya que la ley no establece una disposición donde coaccione a la autoridad o funcionario competente dejándolo a discreción de este, el hecho de seguir o no el procedimiento de destitución establecido por la ley.

Debido a lo expuesto anteriormente es necesario que el legislador tome a consideración hacerle ciertas reformas a la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, dicha reformas deben hacerse de una forma integral que sea dentro del marco de las garantías Constitucionales, Tratados Internacionales y del Derecho Comparado; que vayan en pro del empleado publico ya que debido a la situación laboral en la que se encuentra actualmente en cuanto a la estabilidad laboral, es el mas propenso a que se le vulneren sus derechos laborales, tomando en cuenta factores que vayan acorde a la realidad socioeconómica del país.

CAPITULO VII

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1 CONCLUSIONES

- El desarrollo histórico del Derecho a la estabilidad laboral ha ido evolucionando acorde a las necesidades del empleado y a las constantes luchas que hicieron el cambio en la reivindicación en los derechos laborales en las diferentes etapas de evolución de la sociedad trabajadora.
- Los principios generales de la estabilidad laboral plasmados en la Constitución de la Republica y leyes secundarias han evolucionado en su reconocimiento pero no gozan de la verdadera protección del estado que establece nuestra ley primaria.
- La Constitución de la República y la legislación secundaria contienen normas que regulan los derechos laborales del empleado publico; pero carecen de positividad, ya que estas solamente se quedan en el deber ser y no se cumplen ni se aplican en la practica; de tal manera que para el empleado público Salvadoreño en su realidad cotidiana dichas normas no existen.
- Desde la Constitución de 1983 se establecido el mandato Constitucional consistente en determinar que el estado tiene la obligación de crear las Institución que se encarguen de la protección de los derechos Laborales lo cual no ha sido cumplido ya que las instituciones preexistente, tales como: Procuraduría General de la Republica, Procuraduría para la

Defensa de los Derechos Humanos, Ministerio de Trabajo etc. Tienen grandes limitaciones que les impiden cumplir con su finalidad.

- Las normas referente a los empleados públicos establecidos en la Constitución de la Republica, en las Leyes Secundarias y en los Tratados Internacionales, suscriptos y ratificados por El Salvador no armonizan entre si, debido a las condiciones y a la época en la que fueron concebidas y fundamentadas las normas establecidas en dichas leyes, las cuales son totalmente diferente a la realidad actual.
- 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 el pleno derecho 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 el cargo lo desempeñe 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.
- No puede obviarse que las leyes también destacan el derecho al trabajo y la responsabilidad que tiene el Estado en garantizar el cumplimiento de estas; para que esto ocurra, más allá del contenido jurídico, el cual es amplio, está el campo aplicación el cual carece de eficacia; debido a nula o poca aplicación de la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los empleados públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa.

- Habrá estabilidad laboral siempre y cuando exista una fuente que se encargue de generar empleo, de lo contrario ni los que se encuentren laborando podrán considerarse estables, pues si el ambiente laboral no produce seguridad laboral esto afecta a la institución, ya que ellos no tendrían garantía de permanencia en el cargo.
- La destitución de los empleados públicos excluidos de la carrera administrativa, no se fundamentan en las causas legales preestablecidas en la Ley del Servicio Civil, por lo tanto no se les aplica el procedimiento, establecido en la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los empleados públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa. En consecuencia es evidente la violación a las garantías constitucionales de audiencia y defensa.
- La estabilidad laboral del empleado que entra a prestar servicios a través de contrato, estará condicionada por la fecha de vencimiento establecida en aquél el cual, de acuerdo al artículo 83 numeral 9 de las Disposiciones Generales del Presupuesto, no puede durar más de un año ni prorrogarse por más de dos meses es decir, que su estabilidad laboral como empleado público está matizada por la vigencia del contrato. Esta clase de empleados no ostentan tampoco un derecho a ser contratados de nuevo o a ingresar forzosamente a los órganos de la administración pública a través de una plaza en la Ley de Salarios una vez finalizado el contrato.
- Según datos estadísticos obtenidos a través de la Ley del Presupuesto, durante los últimos cinco años muestra una reducción en cuanto a contratación de personal por el régimen de la Ley de Salario. Lo cual

significa que le Estado contribuye a que cada vez el fenómeno de la inestabilidad laboral acreciente en el sector público.

- Por consiguiente se puede afirmar que las reformas en la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los empleados públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, ayudaran a garantizar la estabilidad laboral y a mejorar las condiciones laborales de los empleados públicos excluidos por la Ley del Servicio Civil.

7.2 RECOMENDACIONES

- El empleado público tiene derechos y obligaciones para consigo mismo y para con la sociedad, entonces se debe desplegar esfuerzo físico e intelectual en beneficio de sí mismo y de la sociedad. Por lo tanto el Estado debe garantizarle la estabilidad laboral a través de mecanismos socio-económicos y jurídicos que permiten eliminar el desempleo y subempleo.
- Es indispensable que la Ley, a través de la cual el Estado garantiza la estabilidad laboral, debe adecuarse a nuestra realidad socioeconómica que, al ser aplicada traiga consigo el desarrollo de la misma, para tal efecto, es necesario que la Ley Reguladora de Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, garantice el equilibrio del ejercicio de los derechos y obligaciones del empleador (Estado) y del empleado público, sancionando el incumplimiento según corresponda, para el beneficio del desarrollo socioeconómico.
- El cumplimiento de los principios y derechos fundamentales contenidos en los Tratados Internacionales no depende únicamente de la ratificación ni de su recepción legislativa de una norma sobre la materia en derechos laborales, sino de una verificación en la práctica. Desde este punto de vista, es importante definir una metodología de seguimiento y evolución de su aplicación que pueden ser contrastadas de modo uniforme por los empleados públicos.

- La necesidad que la población y en especial los empleados públicos excluidos de la Carrera Administrativa cuenten con información sobre los principios y derechos fundamentales del empleado, en el contexto de la estabilidad laboral; para ello es necesario diseñar un sistema de difusión al empleado en general y en especial al empleados públicos vinculados a esta temática a través de las acciones específicas que pueden realizar las autoridades competentes.
- Adecuar y buscar la armonía y concordancia entre las normas contenidas en la Constitución de la Republica, en las leyes secundarias y en los Tratados Internacionales suscritos y ratificados por El Salvador, en lo que se refiere a las disposiciones que protegen los Derechos Laborales, en el sentido de propiciar las condiciones en que se fundamentan las normas contenidas en los Tratados Internacionales.
- Promover que el Estado desarrolle programas y políticas informativas, de asesoría y de orientación a los empleados públicos en relación a la legislación laboral que lo protege, con la finalidad que se logre disminuir el alto índice abusos y despidos arbitrarios por parte de los funcionarios de las respectivas instituciones.
- Promover que ciertos derechos que se encuentran Establecidos en los Tratados Internacionales referente al derecho laboral, tales como: el derecho al trabajo y a la estabilidad laboral sean desarrollados en un ley secundaria especial y que dicha ley también establezca los organismos o instituciones que protejan el ejercicio de tale derechos.

- Promover que el Estado realice actividades tendientes a cumplir el mandato constitucional consistente en garantizar el derecho a la estabilidad laboral a todos los empleados independientemente del cargo o del régimen contractual que lo vincula con la institución.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

AUGUSTO M. MORELLO, **“El Proceso Justo del Garantismo Formal a la tutela Efectiva de los Derechos”**. Librería Editorial Platense S.R.L.- año 1994. Abeledo – Perrot S.A. 1994. Buenos Aires, Argentina.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR, **“Análisis Técnico Jurídico Proyecto del Código Laboral Administrativo”**, Unidad de Análisis Legislativo. Año 2005.

BAÑOS PACHECO, ORLANDO, **“La estabilidad laboral del servidor público en El Salvador”**. Orlando Baños Pacheco. 1a. edición.--- San Salvador, El Salvador. Sección de Publicaciones de La Corte Suprema de Justicia, 1999.

BIELSA, RAFAEL, **“Compendio de Derecho Público”**. México D.F., México, año 1989.

CHRISTIAN SUÁREZ CROTHERS, **“El Derecho a La Defensa. Ensayo, Lineamiento del Derecho de Trabajo”**, Segunda Edición, Buenos Aires Argentina, (Editorial ETA), 1956.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUÍS HUMBERTO, **“Compendio del Derecho Administrativo”**. Segunda Edición, Santiago de Chile, Chile, año 1995.

HIDALGO ZELAYA, LUÍS ROBERTO, **“La Estabilidad en el Empleo”**. 1989, San Salvador.

MARIO DE LA CUEVA **“El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo”**, Editorial Porrúa México, Primera Edición, año 1986.

MARIO A. BLANDO VADO, **“Las Relaciones Laborales en el Marco de la Globalización Económica”**. San José, CSJ Escuela Judicial de Costa Rica, Primera Edición., San José, Costa Rica, Año 1999

ROMERO PÉREZ, JORGE ENRIQUE, **“Los Contratos del Estado: Medio de Selección del Contratista Público”**. Primera Edición, Buenos Aires, Argentina, año 1999.

SUSANA VERÓNICA REBINSK Y VEGA, **“Estabilidad Laboral en el Plano Público y Privado”**, Revista Académica, Foro de Estadios Sociales. Año 2001

TEODOSIO A. PALOMINO, **“La Confianza en el Derecho Laboral Comparado”**. Buenos Aires, Argentina, año 1991

ZAMORA CASTILLO, LUÍS Y OTRO; **“Tratado de Política Laboral y Social”**, Tomo III, Editorial Heliasta. B.A. Año 1993.

LEGISLACIÓN

La Constitución de la Republica de El Salvador de 1983. Versión comentada. FESPAD. El Salvador 2001. Decreto legislativo No. 38 de 15 de Diciembre de 1983, Diario Oficial No. 234, Tomo No. 281.

Tratados Internacionales (Ratificados por El Salvador)

- DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

(Proclamada el 10 de Diciembre de 1948).

- DECLARACION AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE.

(Aprobada en la novena Conferencia Internacional en Bogotá, Colombia, en 1948).

- PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.

(Adoptado y abierto a firma el 16 de Diciembre de 1966).

- CARTA INTERNACIONAL AMERICANA DE GARANTIAS SOCIALES.

(Proclamada por IX Conferencia Americana de Río de Janeiro en 1947).

- CONVENIO 151.

(Adoptado el 27 de junio de 1978, por la Conferencia General de O.I.T).

Ley del Servicio Civil. Decreto Ley N° 507. Publicado en el Diario Oficial N° 239, Tomo 193, de 27 de diciembre de 1961

Ley Reguladora de La Garantías de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en La Carrera Administrativa. Decreto Legislativo N° 459. Publicado en el Diario Oficial N° 80, Tomo 306, de 31 de marzo de 1990.

Ley del Presupuesto General de La Nación de los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007.

ANEXOS

**LEY REGULADORA DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA DE LOS
EMPLEADOS PUBLICOS
NO COMPRENDIDOS EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA**

DECRETO N° 459.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

I.- Que la Constitución en su Art. 11 consagra la garantía de audiencia en su sentido amplio y absoluto al normar que ninguna persona puede ser privada de cualquiera de sus derechos sin ser previamente oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes;

II.- Que este mandato constitucional, no sólo obliga a los tribunales, sino que a todos los Órganos del Estado y particularmente a la Asamblea Legislativa a desarrollar los preceptos constitucionales de tal manera que las leyes secundarias armonicen con los mismos;

III.- Que existen casos no exceptuados por normas constitucionales, ni comprendidos en la Ley del Servicio Civil, en los que se carece de la ley secundaria que regule las obligaciones y deberes de los empleados públicos, así como en donde se establezcan las causas y procedimientos para su destitución;

IV.- Que lo anterior ha originado confusión en gobernantes y gobernados, generando numerosas demandas de Amparo Constitucional, por lo que se vuelve necesario legislar sobre lo mismo;

POR TANTO,

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de los diputados Raúl Manuel Somoza Alfaro, Juan Ángel Ventura Valdivieso, Mirian Elena Dolores Mixco Reyna, René García Araniva y Carmen Elena Calderón de Escalón,

DECRETA la siguiente:

LEY REGULADORA DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS NO COMPRENDIDOS EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Art. 1.- Ningún empleado público puede ser privado de su empleo o cargo sin ser previamente oído y vencido en juicio con arreglo a la ley.

Art. 2.- En los casos en los que no exista un procedimiento específico establecido en las leyes secundarias, para garantizar el Derecho de Audiencia se observará lo prescrito en los artículos siguientes:

Art. 3.- Nadie puede ser privado de su cargo o empleo, sino por causa legal. Se considera como tal, además de los señalados para despido o destitución del cargo en la Ley del Servicio Civil, toda la que basada en elementos objetivos conduzca razonablemente a la pérdida de confianza o a no dar garantía de acierto y eficiencia en el desempeño del cargo o empleo, para establecer lo anterior se aplicará la sana crítica.

Art. 4.- En los casos anteriores se observará el procedimiento siguiente:

a) La autoridad o funcionario superior comunicará por escrito en original y copia, al Juez de Primera Instancia que conozca en materia civil, de la jurisdicción donde el demandado desempeña el cargo o empleo, su decisión de removerlo o destituirlo, expresando las razones legales que tuviere para hacerlo, los hechos en que la funda y proponiendo su prueba;

b) De la demanda se dará traslado por tres días al demandado a quien se le entregará copia de la demanda; si no contestare se presumirán ciertos los extremos de la misma y se pronunciará sentencia. Si contesta, se recibirá el juicio a prueba por cuatro días si fuere necesario, y vencidos, al día siguiente, se pronunciará la sentencia que corresponda sin más trámite ni diligencia;

c) En los casos de falta grave podrá suspenderse de su cargo el empleado público infractor, quien deberá ser restituido si el juez competente fallare que no hay lugar a su despido.

Art. 5.- La parte vencida podrá recurrir en revisión del fallo para ante la Cámara de lo Civil competente, dentro de los tres días hábiles contados desde el siguiente a la notificación de la sentencia, expresando en el mismo los motivos que se tengan para impugnar la resolución.

Interpuesto el recurso, el juez competente lo admitirá y remitirá los autos a la Cámara de lo Civil, sin otro trámite ni diligencia.

Art. 6.- La Cámara de lo Civil resolverá el recurso con la sola vista de los autos, dentro de tres días contados desde el siguiente al de su recibo. En su resolución se concretará a confirmar, modificar o revocar el fallo impugnado; pero podrá tomar las medidas que estimare conveniente a fin de salvaguardar los derechos del afectado.

De lo resuelto por la Cámara de lo Civil no habrá recurso alguno, ni corresponderá su conocimiento a la jurisdicción contencioso administrativa.

Art. 7.- En lugares donde no hubiere Juez de Primera Instancia en Materia Civil, conocerá el Juez de Paz de la jurisdicción donde el demandado desempeña el cargo o empleo; del fallo pronunciado por éste, la parte vencida podrá recurrir en revisión del fallo para ante el Juez de Primera Instancia en materia civil competente, el término para este procedimiento será el señalado en esta ley, donde fueren varios Jueces de lo Civil competentes conocerán a prevención.

Art. 8.- El presente decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL SALON AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador, a los ocho días del mes de marzo de mil novecientos noventa.

Ricardo Alberto Alvarenga Valdivieso,
Presidente.

Julio Adolfo Rey Prendes,
Vicepresidente.

Mauricio Zablah,
Secretario.

Mercedes Gloria Salguero Gross,
Secretario.

Raúl Manuel Somoza Alfaro,
Secretario.

Néstor Arturo Ramírez Palacios,
Secretario.

Dolores Eduvigis Henríquez,
Secretario.

CASA PRESIDENCIAL: San Salvador, a los treinta días del mes de marzo de mil novecientos noventa.

PUBLIQUESE,
ALFREDO FELIX CRISTIANI BURKARD,
Presidente de la República.

José Vicente Machado Salgado,
Viceministro de Justicia,
Encargado del Despacho.

D.L. N° 459, del 8 de marzo de 1990, publicado en el D.O. N° 80, Tomo 306, del 31 de marzo de 1990.

Universidad de El Salvador
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
Seminario de Graduación en Ciencias Jurídicas.

Guía de Entrevista a Empleados Públicos Excluidos de la Carrera Administrativa.

La Estabilidad Laboral en el marco de la Ley Reguladora de Garantía de Audiencia los Empleados Públicos Excluidos de la Carrera Administrativa

Cargo: _____

Institución: _____

Fecha: _____ **Sexo:** _____ **Edad:** _____

1) Tiempo que lleva laborando para la institución:

2) Tipo de relación contractual que lo vincula a esta institución:

3) Que opina de su permanencia en el cargo:

4) Dentro del desarrollo de sus actividades laborales, cree que el ambiente genera una condición de seguridad laboral:

5) ¿Considera que su experiencia laboral le garantiza su continuidad en el cargo? ¿Por qué?

6) ¿Que ley garantiza sus derechos laborales?

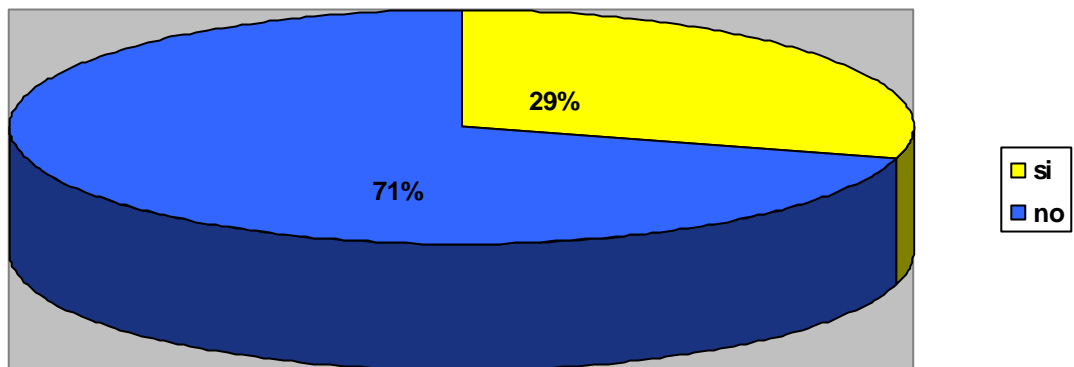
7) ¿Conoce a que instancia acudir en caso despido o destitución?

8) En caso de destitución de su cargo, haría uso de las instancias respectivas para hacer valer su derecho laboral de permanencia en el cargo:

9) ¿A que instancia acudiría?

Cuadro 1. Dentro del desarrollo de sus actividades laborales, cree que el ambiente genera una condición de seguridad laboral:

ITEM	FREC.	PORC.
SI	5	29%
NO	12	71%

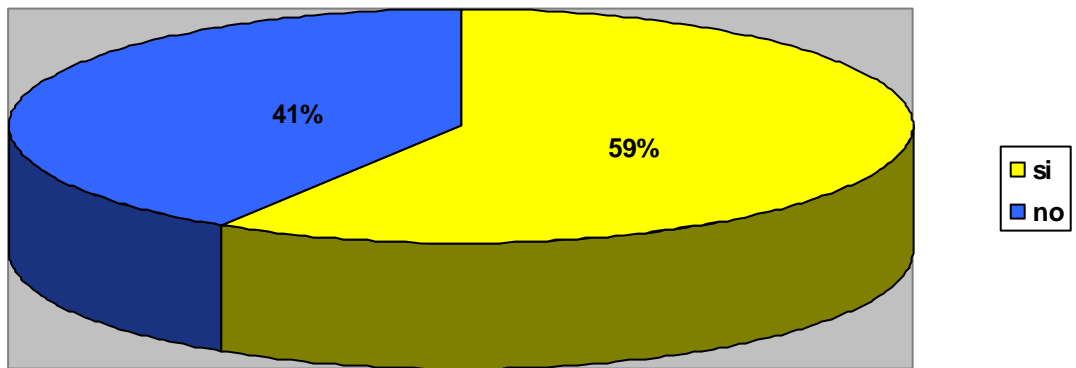


Cuadro 1. SI, NO ¿Por qué?

El termino de plazo del contrato es corto	9
El cambio constante de autoridades	2
Falta de presupuesto	1
Que están por ley de salario	5

Cuadro 2. ¿Considera que su experiencia laboral le garantiza su continuidad en el cargo? ¿Por qué?

ITEM	FREC.	PORC.
SI	10	59%
NO	7	41%

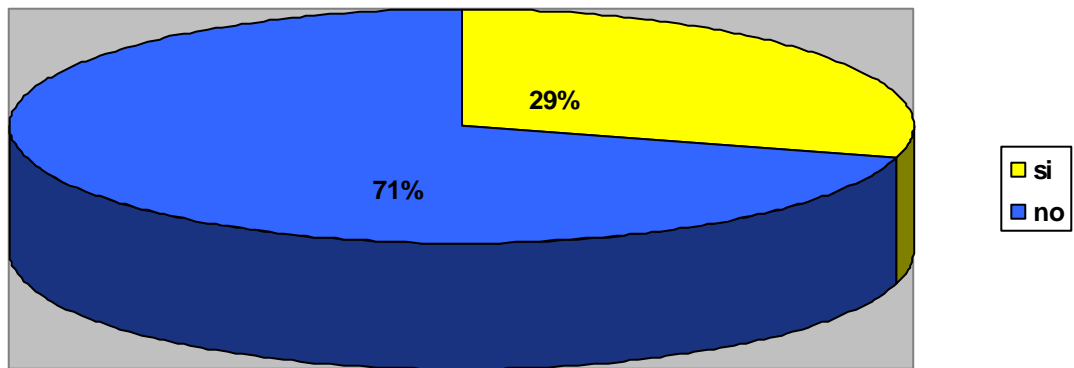


Cuadro 2. SI, NO ¿Por qué?

Por la actividad específica que desarrolla	5
Por la experiencia laboral	3
Por el conocimiento de actividad	2
Por la cantidad de profesionales que pueden desempeñar el mismo cargo	2
Por la demanda de empleo	5

Cuadro 3. ¿Conoce a que instancia acudir en caso despido o destitución?

ITEM	FREC.	PORC.
SI	5	29%
NO	12	71%

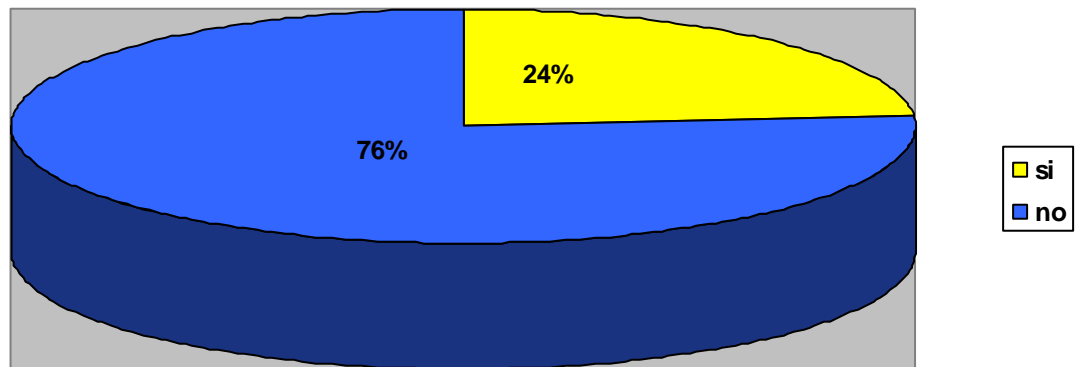


Cuadro 3. SI, NO ¿Por qué?

Por falta de asesoría legal	7
falta de instituciones que velen por los derechos de los empleados	2
Falta de conocimiento de la legislación que protege los derechos laborales	2
El plazo para acudir a mecanismo legales es corto	5
Falta de interés por parte de estado de crear mecanismo que protejan	1

Cuadro 4. ¿En caso de destitución de su cargo, haría uso de las instancias respectivas para hacer valer su derecho laboral de permanencia en el cargo?

ITEM	FREC.	PORC.
SI	4	24%
NO	13	76%



Cuadro 4. SI, NO ¿Por qué?

La legislación laboral que protegen al empleado publico es ineficaz	6
Desconocimiento de la instancia a la cual acudir por despido o destitución	5
Con la finalidad de buscar una restitución del cargo o una indemnización	4
El sistema legal del país no transparente en la defensa de derechos lab.	1
Falta de un procedimiento específico en la legislación en caso de ser despido	1

Universidad de El Salvador

Faculta de Jurisprudencia y Ciencias Sociales

Seminario de Graduación en Ciencias Jurídicas.

Entrevista a los empleados públicos destituidos de cargo o función sin habersele aplicado La Ley reguladora de Garantía de Audiencia los Empleados Públicos Excluidos de la Carrera Administrativa.

Edad: _____

Profesión: _____

Estado familiar: _____

1) ¿Cuanto tiempo laboró para el Misterio de Agricultura y Ganadería?

2) ¿Que cargo desempeñaba?

3) ¿Considera usted que gozaba de estabilidad laboral en su cargo. ¿por qué?

4) ¿Cual fue el motivo por el cual deajo de laborar para el Ministerio de Agricultura y Ganadería?

5) ¿Recurrió usted a algún trámite legal para que se le garantizara su derecho de permanencia en su cargo?

6) ¿A que instancia recurrió para hacer valer su derecho laboral?

7) ¿Considera que a la instancia a la cual recurrió cumplió con sus expectativas?

LEY DEL PRESUPUESTO

2003-2007

CUADROS Y GRAFICOS

AÑO 2003

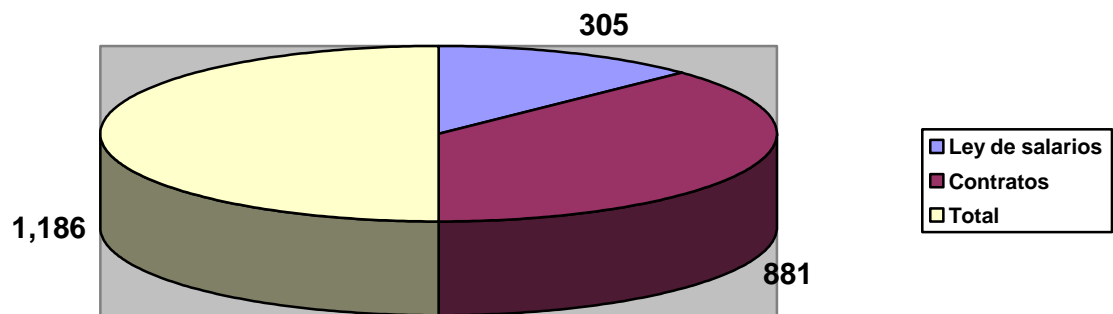
C. CLASIFICACION DE PLAZAS

1. Estratificación de Plazas a tiempo Completo

Rango Salarial	Ley de Salario		Contratos		Total	
	Plazas	Monto	Plazas	Monto	Plazas	Monto
151.00- 200.99			2			
201.00- 250.99			82			
251.00- 300.99	57	192,330	236	4,620	2	4,620
301.00- 350.99	77	292,840	126	227,920	82	227,920
351.00- 400.99	57	261,030	84	770,355	293	962,685
401.00- 450.99	40	240,940	55	491,485	203	784,325
451.00- 500.99	8	46,190	28	382,435	141	643,465
501.00- 550.99	37	230,550	35	282,185	95	487,125
551.00- 600.99	2	13,900	28	157,730	36	203,920
601.00- 650.99	10	74,715	11	218,525	72	449,075
651.00- 700.99	5	40,565	11	194,565	30	208,465
701.00- 750.99	3	25,740	5	82,730	21	157,445
751.00- 800.99	1	9,270	22	89,555	16	130,120
801.00- 850.99	2	20,230	23	44,105	8	69,845
851.00- 900.99	2	21,080	23	207,730	23	217,000
901.00- 950.99			19	231,175	25	251,405
951.00- 1,000.99			5	203,620	21	224,700
1,001.00- 1,100.99			13	55,110	5	55,110
1,101.00- 1,200.99			21	153,795	13	153,795
1,201.00- 1,300.99	1	13,360	9	269,465	21	269,465
1,301.00- 1,400.99	1	15,140	4	124,420	10	137,780
1,401.00- 1,500.99			21	60,275	5	75,415
1,501.00- 1,600.99			4	345,215	21	345,215
1,601.00- 1,700.99			5	70,950	4	70,950
1,701.00- 1,800.99			3	91,935	5	91,935
1,801.00- 1,900.99			8	60,590	3	60,590
1,901.00- 2,000.99			4	165,830	8	165,830
2,001.00- 2,100.99	1	24,970	7	89,285	4	89,285
2,101.00- 2,200.99	1	33,285	3	164,150	7	164,150
2,201.00- 2,300.99			3	74,305	4	99,275
2,301.00- en adelante			4	81,465	3	81,465
				146,000	5	179,285
Total	305	1,520,135	881	5,541,525	1,186	7,061,660

Clasificación del Personal por Actividad a Tiempo Completo

Clasificación	Ley de Salarios	Contratos	Total	Monto
Personal de Gobierno	2		2	58,255
Personal Ejecutivo		9	9	221,290
Personal Técnico	177	391	568	3,654,710
Personal Administrativo	95	291	386	2,402,140
Personal de Obra	2	15	17	56,035
Personal de Servicio	29	175	204	669,230
Total	305	881	1,186	7,061,660

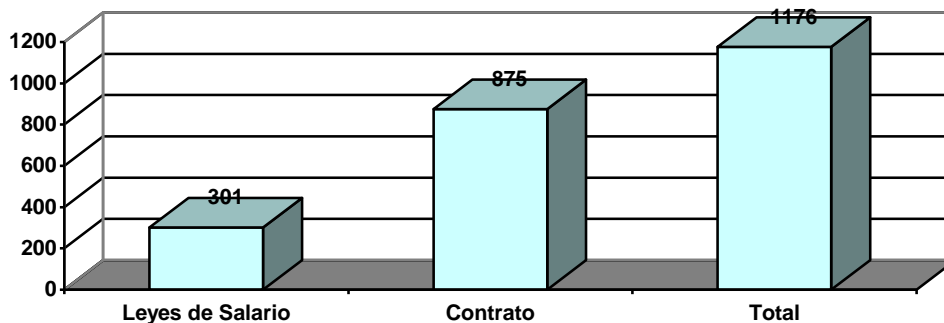


AÑO 2004

C. CLASIFICACION DE PLAZAS

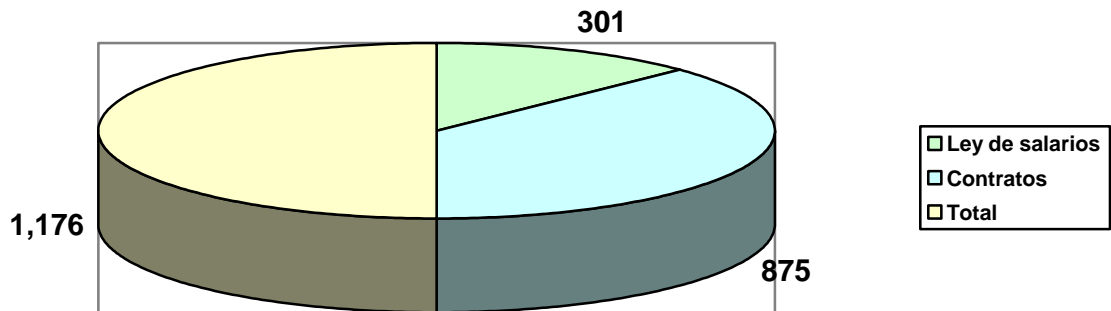
1. Estratificación de Plazas a tiempo Completo

Rango Salarial	Ley de Salario		Contratos		Total	
	Plazas	Monto	Plazas	Monto	Plazas	Monto
151.00- 200.99			2	4,620	2	4,620
201.00- 250.99			81	225,000	81	225,000
251.00- 300.99	55	185,660	227	740,530	282	926,190
301.00- 350.99	75	285,065	123	480,130	198	765,195
351.00- 400.99	57	261,030	84	382,350	141	643,380
401.00- 450.99	40	204,940	55	282,380	95	487,230
451.00- 500.99	8	46,190	27	151,935	35	198,125
501.00- 550.99	36	224,455	35	219,185	71	443,640
551.00- 600.99	2	13,900	28	194,565	30	208,465
601.00- 650.99	10	74,715	13	97,535	23	172,250
651.00- 700.99	5	40,565	10	81,325	15	121,890
701.00- 750.99	3	25,740	5	44,105	8	69,845
751.00- 800.99	1	9,270	23	216,970	24	226,240
801.00- 850.99	2	20,230	23	231,180	25	251,410
851.00- 900.99	2	21,080	19	203,620	21	224,700
901.00- 950.99			5	55,110	5	55,110
951.00- 1,000.99			13	153,795	13	153,795
1,001.00- 1,100.99			21	269,465	21	269,465
1,101.00- 1,200.99	1	13,360	9	124,420	10	137,780
1,201.00- 1,300.99	1	15,140	5	74,950	6	90,090
1,301.00- 1,400.99			22	361,675	22	361,675
1,401.00- 1,500.99			5	88,780	5	88,780
1,501.00- 1,600.99			5	91,935	5	91,935
1,601.00- 1,700.99			3	60,590	3	60,590
1,701.00- 1,800.99	1	20,575	7	145,255	8	165,830
1,801.00- 1,900.99			4	89,285	4	89,285
1,901.00- 2,000.99			7	164,150	7	164,150
2,001.00- 2,100.99	1	24,970	2	49,620	3	74,590
2,101.00- 2,200.99			1	26,400	1	26,400
2,201.00- 2,300.99			3	81,465	3	81,465
2,301.00- en adelante	1	33,285	8	290,220	9	323,505
Total	301	1,520,170	875	5,682,545	1,186	7,202,715



2. Clasificación del Personal por Actividad a Tiempo Completo

Clasificación	Ley de Salarios	Contratos	Total	Monto
Personal de Gobierno	2		2	58,255
Personal Ejecutivo		12	12	356,015
Personal Técnico	172	386	558	3,694,460
Personal Administrativo	96	294	390	2,391,365
Personal de Obra	3	14	17	55,930
Personal de Servicio	28	169	197	646,690
Total	301	875	1,176	7,202,715

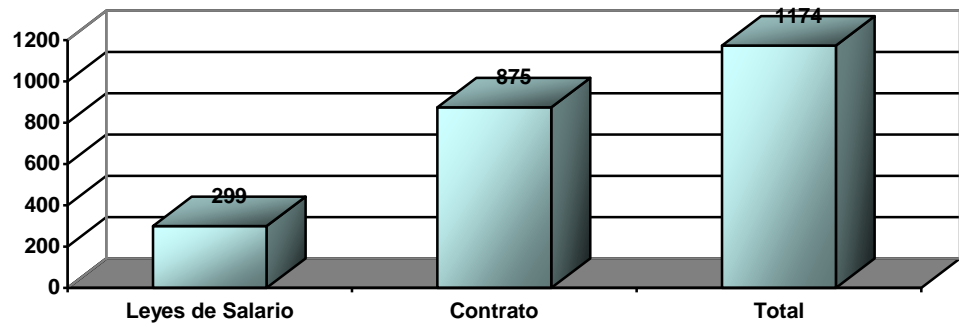


AÑO 2005

C. CLASIFICACION DE PLAZAS

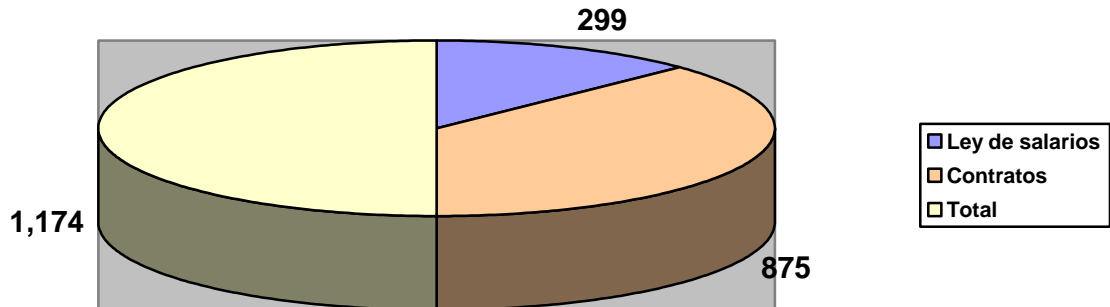
1. Estratificación de Plazas a tiempo Completo

Rango Salarial	Ley de Salario		Contratos		Total	
	Plazas	Monto	Plazas	Monto	Plazas	Monto
151.00- 200.99			2	4,620	2	4,620
201.00- 250.99			81	225,000	81	225,000
251.00- 300.99	55	185,660	227	740,860	282	926,520
301.00- 350.99	75	285,065	123	480,130	198	765,195
351.00- 400.99	56	256,580	85	386,845	141	643,425
401.00- 450.99	38	194,585	55	282,380	93	476,965
451.00- 500.99	8	46,190	27	151,935	35	198,125
501.00- 550.99	36	224,455	33	206,095	69	430,550
551.00- 600.99	2	13,900	29	201,420	31	215,320
601.00- 650.99	10	74,715	13	97,535	23	172,250
651.00- 700.99	6	48,640	11	89,725	17	138,365
701.00- 750.99	3	25,740	4	35,295	7	61,035
751.00- 800.99	1	9,270	23	216,970	24	226,240
801.00- 850.99	2	20,230	23	231,180	25	251,410
851.00- 900.99	2	21,080	17	182,180	19	203,260
901.00- 950.99			6	66,080	6	66,080
951.00- 1,000.99			12	142,230	12	142,230
1,001.00- 1,100.99			21	269,465	21	269,465
1.101.00- 1,200.99	1	13,360	9	124,420	10	137,780
1,201.00- 1,300.99	1	15,140	5	74,950	6	90,090
1,301.00- 1,400.99			24	394,245	22	394,245
1,401.00- 1,500.99			5	88,780	5	88,780
1,501.00- 1,600.99			5	91,935	5	91,935
1,601.00- 1,700.99			3	60,590	3	60,590
1,701.00- 1,800.99	1	20,575	6	124,690	7	145,265
1,801.00- 1,900.99			4	89,285	4	89,285
1,901.00- 2,000.99			7	164,150	7	164,150
2,001.00- 2,100.99	1	24,970	2	49,620	3	74,590
2,101.00- 2,200.99			1	26,400	1	26,400
2,201.00- 2,300.99			3	81,465	3	81,465
2,301.00- en adelante	1	33,285	9	312,085	10	345,370
Total	299	1,513,440	875	5,692,560	1,174	7,206,000



3. Clasificación del Personal por Actividad a Tiempo Completo

Clasificación	Ley de Salarios	Contratos	Total	Monto
Personal de Gobierno	2		2	58,255
Personal Ejecutivo		12	12	350,555
Personal Técnico	172	385	557	3,720,355
Personal Administrativo	96	295	391	2,382,025
Personal de Obra	2	14	16	52,680
Personal de Servicio	27	169	196	642,130
Total	299	875	1,174	7,206,000

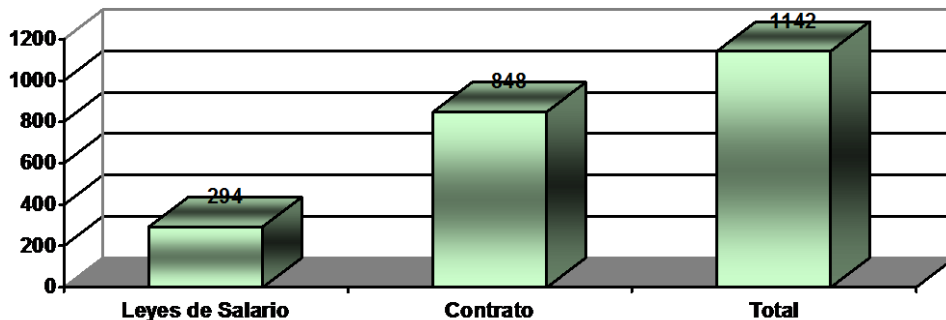


AÑO 2006

C. CLASIFICACION DE PLAZAS

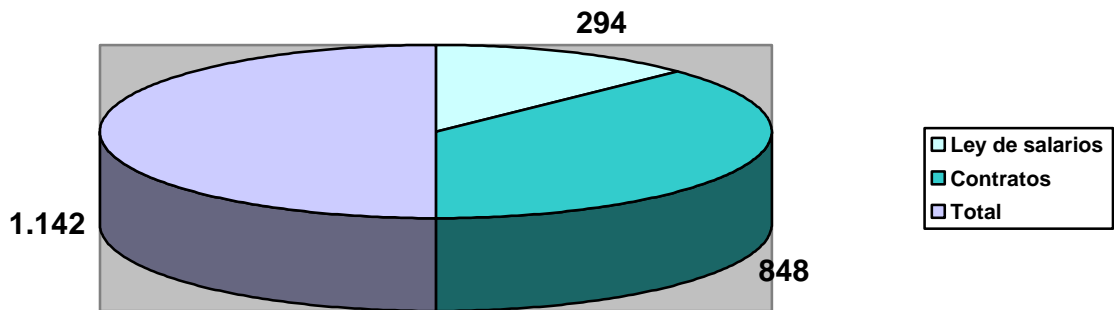
1. Estratificación de Plazas a tiempo Completo

Rango Salarial	Ley de Salario		Contratos		Total	
	Plazas	Monto	Plazas	Monto	Plazas	Monto
151.00- 200.99			2	4,620	2	4,620
201.00- 250.99			79	219,570	79	219,570
251.00- 300.99	53	178,775	212	692,230	265	871,135
301.00- 350.99	73	277,470	119	465,065	192	742,535
351.00- 400.99	56	256,580	85	386,845	141	643,425
401.00- 450.99	37	189,490	55	282,380	92	471,870
451.00- 500.99	8	46,190	27	151,935	35	198,125
501.00- 550.99	36	224,455	33	206,095	69	430,550
551.00- 600.99	2	13,900	29	201,420	31	215,320
601.00- 650.99	10	74,715	13	97,535	23	172,250
651.00- 700.99	6	48,640	10	81,910	16	130,550
701.00- 750.99	3	25,740	4	35,295	7	61,035
751.00- 800.99	1	9,270	21	197,945	22	207,215
801.00- 850.99	2	20,230	23	231,180	25	251,410
851.00- 900.99	2	21,080	17	182,180	19	203,260
901.00- 950.99			6	66,080	6	66,080
951.00- 1,000.99			12	142,230	12	142,230
1,001.00- 1,100.99			22	281,965	22	281,965
1,101.00- 1,200.99	1	13,360	8	110,710	9	124,070
1,201.00- 1,300.99	1	15,140	4	59,865	5	75,005
1,301.00- 1,400.99			22	361,330	22	361,330
1,401.00- 1,500.99			4	70,950	4	70,950
1,501.00- 1,600.99			6	110,095	6	110,095
1,601.00- 1,700.99			3	60,590	3	60,590
1,701.00- 1,800.99	1	20,575	6	124,690	7	145,265
1,801.00- 1,900.99			3	66,670	3	66,670
1,901.00- 2,000.99			6	141,040	6	141,040
2,001.00- 2,100.99	1	24,970	2	49,620	3	74,590
2,101.00- 2,200.99			1	26,400	1	26,400
2,201.00- 2,300.99			4	108,880	4	108,880
2,301.00- en adelante	1	33,285	10	345,470	11	378,755
Total	294	1,493,865	848	5,562,920	1,142	7,056,785



4. Clasificación del Personal por Actividad a Tiempo Completo

Clasificación	Ley de Salarios	Contratos	Total	Monto
Personal de Gobierno	2		2	58,255
Personal Ejecutivo		14	14	420,010
Personal Técnico	170	382	552	3,588,700
Personal Administrativo	92	266	358	2,286,580
Personal de Obra	2	17	19	62,815
Personal de Servicio	28	169	197	640,425
Total	294	848	1,142	7,056,785

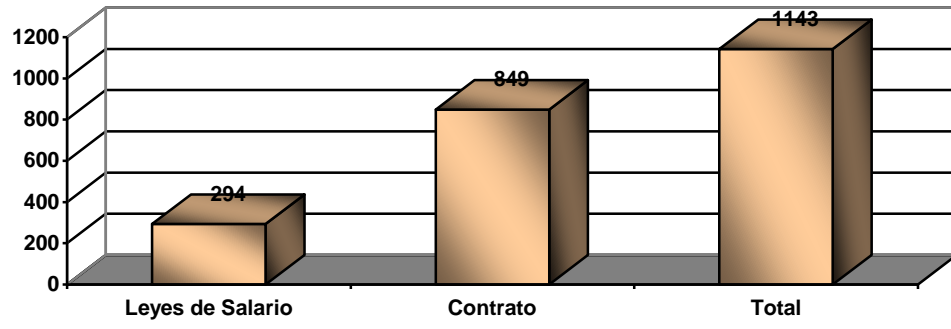


AÑO 2007

C. CLASIFICACION DE PLAZAS

1. Estratificación de Plazas a tiempo Completo

Rango Salarial		Ley de Salario		Contratos		Total	
		Plazas	Monto	Plazas	Monto	Plazas	Monto
201.00-	250.99			31	85,675	31	85,675
251.00-	300.99	16	55,585	173	583,405	189	638,990
301.00-	350.99	99	398,145	153	604,220	252	1,002,365
351.00-	400.99	13	57,605	69	311,760	82	369,365
401.00-	450.99	61	310,180	86	438,430	147	748,610
451.00-	500.99	31	173,290	55	313,505	86	486,795
501.00-	550.99	29	188,745	26	166,720	55	355,465
551.00-	600.99	14	97,610	24	165,755	38	263,365
601.00-	650.99	4	30,625	25	188,775	29	219,400
651.00-	700.99	8	65,080	12	96,925	20	162,005
701.00-	750.99	7	61,465	10	87,710	17	149,175
751.00-	800.99	2	18,350	5	46,570	7	64,920
801.00-	850.99	1	9,830	21	209,825	22	219,655
851.00-	900.99	2	21,440	19	201,805	21	223,245
901.00-	950.99	2	22,345	7	76,185	9	98,530
951.00-	1,000.99			20	230,220	20	230,220
1,001.00-	1,100.99			21	265,875	21	265,875
1,101.00-	1,200.99	1	13,760	19	260,080	20	273,840
1,201.00-	1,300.99	1	15,595	5	76,035	6	90,630
1,301.00-	1,400.99			5	81,380	5	81,380
1,401.00-	1,500.99			19	324,120	19	324,120
1,501.00-	1,600.99			8	149,245	8	149,245
1,601.00-	1,700.99			1	19,780	1	19,780
1,701.00-	1,800.99	1	21,190	8	168,590	9	189,780
1,801.00-	1,900.99			3	67,610	3	67,610
1,901.00-	2,000.99			5	119,135	5	119,135
2,001.00-	2,100.99	1	24,970	2	49,440	3	74,410
2,101.00-	2,200.99			2	51,110	2	51,110
2,201.00-	2,300.99			2	54,595	2	54,595
2,301.00-	en adelante	1	33,285	13	440,575	14	473,860
Total		294	1,619,095	849	5,934,055	1,143	7,553,150



a. Clasificación del Personal por Actividad a Tiempo Completo

Clasificación	Ley de Salarios	Contratos	Total	Monto
Personal de Gobierno	2		2	58,255
Personal Ejecutivo		14	14	432,615
Personal Técnico	171	390	561	3,954,270
Personal Administrativo	90	261	351	2,338,270
Personal de Obra	2	17	19	69,170
Personal de Servicio	29	167	196	700,360
Total	294	849	1,143	7,553,150

