

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS
SEMINARIO DE GRADUACION EN CIENCIAS JURIDICAS 2012
PLAN DE ESTUDIOS 2007



TEMA

**“LA VULNERACIÓN AL DERECHO FUNDAMENTAL DE ESTABILIDAD
LABORAL DE LOS EMPLEADOS CON CARGOS DE CONFIANZA EN LA
ALCALDÍA DE SAN SALVADOR”.**

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS

PRESENTADO POR:
ROBERTO JOSÉ ESCALANTE ULLOA
JOSÉ ARNOLDO MEDRANO PÈREZ

DR. MATEO ÀLVAREZ GUZMÀN

DIRECTOR DE SEMINARIO

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, JUNIO 2014

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

INGENIERO MARIO ROBERTO NIETO LOVO
RECTOR

MSC. ANA MARÍA GLOWER DE ALVARADO
VICERRECTOR ACADÉMICO

LICENCIADO OSCAR NOE NAVARRETE ROMERO
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

DOCTORA ANA LETICIA ZABALETA DE AMAYA
SECRETARIA GENERAL

LIC. FRANCISCO CRUZ LETONA
FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DOCTOR JULIO ALFREDO OLIVO GRANADINO
DECANO

DOCTOR DONALDO SOSA PREZA
VICEDECANO

LICENCIADO OSCAR ANTONIO RIVERA MORALES
SECRETARIO

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

DR. MATEO ÀLVAREZ GUZMÀN
DIRECTOR DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS

Me gustaría que estas líneas sirvieran para expresar mi más profundo y sincero agradecimiento a todas aquellas personas que inspiran y motivan la búsqueda de la sabiduría para convertirme en una persona de bien y útil hacia los demás;

Agradezco enormemente por compartir esta vida junto a la inmensidad del universo que me demuestra que las acciones más valiosas se originan en los actos más pequeños, un ejemplo de amor y paciencia que se lo agradezco a la bella madre tierra.

Especial reconocimiento merece el interés mostrado por mi trabajo y las sugerencias recibidas de la Doctora Irma Arely Zelaya Gómez, con la que me encuentro en deuda por el ánimo infundido y la confianza en mí depositada. Un agradecimiento en especial al Dr. Mateo Álvarez Guzmán director de esta investigación, por la orientación, el seguimiento y la supervisión continúa de la misma.

A mi futura esposa, familia, amigos que su razón de vidas, consejos y alientos que mantienen el fuego encendido que hace capaz el logro de mis metas de superación como profesional y persona, a ustedes mi mayor admiración.

A todos ellos, muchas gracias.

Roberto José Escalante Ulloa.

Le agradezco a Dios por haberme permitido vivir hasta este día, haberme guiado a lo largo de mi vida, por ser mi apoyo, mi luz y mi camino. Por haberme dado fortaleza para seguir adelante en aquellos momentos de debilidad.

Le doy gracias a mi madre Vilma por todo el apoyo brindado en mi vida, por darme la oportunidad de haber estudiado esta carrera. Y por ser un ejemplo de vida y por promover el desarrollo y unión en mi familia.

A mi esposa y a mi hermana por apoyarme en aquellos momentos de necesidad de por ayudar a la unión familiar por ser personas que me empujaron a seguir adelante pese a las adversidades. Y los conocimientos transmitidos

Y agradezco al doctor Mateo Álvarez Guzmán por el apoyo brindado a lo largo de este proyecto, por su tiempo y por brindarme sus conocimientos.

José Arnaldo Medrano Pérez.

INDICE	
INTRODUCCIÓN	i
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y MANEJO	
METODOLOGICO DE LA INVESTIGACIÓN	1
1.1 Ubicación del Problema en su Contexto Socio-Histórico.	
1.2 Identificación de la Situación Problemática.....	4
1.3 Enunciado del Problema.....	6
1.4 Delimitación del Problema.	
1.4.1 Delimitación Espacial	
1.4.2 Delimitación Temporal.....	7
1.4.3 Delimitación Teórico Conceptual	
1.5 Objetivos de la Investigación.....	8
1.5.2 Objetivo General	
1.5.3 Objetivos Específicos.....	9
1.6 Justificación de la Investigación	
1.7 Sistema de Hipótesis.....	13
1.7.1 Hipótesis General	
1.7.2 Hipótesis Específicas	
1.8 Metodología de la Investigación	
1.8.1 Población, Muestra y Unidades de Análisis	
1.8.2 Nivel y Tipo de Investigación.....	14
1.8.3 Métodos, Técnicas e Instrumentos.....	15
CAPÍTULO II: MARCO DE REFERENCIA	16
2.1 Marco Histórico.	
2.1.1. Antecedentes en Francia.....	17
2.1.2. Antecedentes en Alemania.....	18
2.1.3. Antecedentes en España	
2.1.4. Antecedentes en Inglaterra.....	19
2.1.5. Antecedentes en Rusia	

2.1.6 Antecedentes en Estados Unidos.	
2.1.7 Antecedentes en Chile y Perú.....	20
2.2 Antecedentes en El Salvador.....	21
2.2.1 Evolución Normativa del Servicio Civil en El Salvador.....	24
2.2.2 Nacimiento de la Ley Servicio Civil.....	25
2.2.3 Nacimiento de la ley de la Carrera Administrativa Municipal.....	26
2.2.4 Antecedentes Constitucionales de la Estabilidad Laboral en El Salvador.....	27
2.2.5 Constitución de 1824.....	28
2.2.6 Constitución de 1841	
2.2.7 Constitución de 1864.....	29
2.2.8 Constitución de 1871 y constitución de 1872	
2.2.9 Constitución de 1880 a 1886	
2.3.1 Constitución de 1939	
2.3.2 Constitución de 1945.....	31
2.3.3 Constitución de 1950.....	32
2.3.4 Constitución de 1962 y Constitución 1983.....	33
2.3.5 Constitución de 1983	
3. Marco Teórico Conceptual.....	35
3.1 Los Servidores Públicos.....	41
3.2 La Estabilidad Laboral de los Servidores Públicos en El Salvador.....	43
3.3 Naturaleza Jurídica de La Estabilidad Laboral.....	50
3.4 Clasificación de la Estabilidad Laboral.....	51
3.5 Cargos de Confianza.....	53
4. Marco Normativo Jurídico.....	54
4.1 Marco Normativo.	
4.2 Las Fuentes Del Derecho Laboral.	
4.2.1 Las fuentes que resultan de la voluntad del Estado.....	55
4.2.2 Fuentes que nacen de las personas interesadas.....	56

4.2.3 Fuentes que emanan del Ambiente o de la Costumbre.	
4.3 Derecho Laboral Internacional.....	57
4.3.1 La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.....	58
4.3.2 La Declaración Universal de Derechos Humanos.....	59
4.3.3 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	
4.3.4 La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.....	61
4.3.5 La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	
4.4 LEGISLACIÓN NACIONAL.....	63
4.4.1 El Régimen Constitucional	
4.4.2 Legislación Secundaria.....	68
4.5 Análisis sobre la aplicación del Derecho Nacional e Internacional (Jurisprudencia).....	75
5. Problemática actual y consecuencia de la Estabilidad Laboral.....	78
CAPITULO III. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO.....	87
CAPITULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	99
RECOMENDACIONES.....	103
BIBLIOGRAFIA.....	105

INTRODUCCION

El presente instrumento funda el diseño de investigación que culminará con el respectivo Trabajo de Graduación para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas el tema a presentar es: “la vulneración al derecho fundamental de estabilidad laboral de los empleados con cargos de confianza en la Alcaldía de San Salvador”.

Así, como lo expresa la Constitución de la República en su artículo 2, “que toda persona tiene derecho al trabajo” y es el Estado quien protegerá y velará por los derechos y garantías; por esta razón es que la presente investigación se basa en conocer la problemática que existe en la Alcaldía Municipal de San Salvador, en cuanto a la estabilidad laboral de los empleados municipales, ya que tenemos que la estabilidad laboral se interpreta como uno de los factores más importantes de todo empleo, ya que es por medio de la seguridad laboral, que todo ser humano llega a obtener los niveles de vida dignos dentro de la sociedad.

Para establecer la seguridad laboral dentro del territorio salvadoreño se ha implementado la carrera administrativa que es la que procura el ingreso, la permanencia y los movimientos de los servidores públicos que tengan como base la idoneidad que resulta de la capacidad y de la honestidad, quiere decir que es la selección de los servidores del Estado, su especialización, consagración y derechos, los cuales son considerados como elementos esenciales en el logro del máximo rendimiento y perfección en el servicio público¹.

Se discute actualmente la situación de la legalidad o no legalidad de la estabilidad laboral para los empleados públicos, ya que como consecuencia de la transición de mandato presidencial que implica cambios estructurales

¹ **BAÑOS Pacheco, Orlando** “*La Estabilidad Laboral del Servidor Público en El Salvador*” primera edición año 1999 Pág. 15.

dentro del gobierno central y/o municipal, y esto consecuentemente genera cambios en las jefaturas de las oficinas públicas y municipales, cuyos titulares pertenecientes a las afiliaciones partidarias que gobiernan en determinado momento, se prevalecen y benefician de las asignaciones de los “empleados de confianza”.

Estos servidores permanecen en sus cargos durante el tiempo que, quien los designó, ejerza el poder político, independientemente que demuestren o no idoneidad y capacidad para desempeñar las funciones asignadas.

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

Esta situación acarrea despidos arbitrarios y vulnera el derecho fundamental de estabilidad laboral perjudicando la calidad de vida de los empleados públicos que ostentan cargos de confianza, siendo esta la razón del desarrollo del trabajo de investigación.

La actividad laboral en El Salvador se desarrolla en dos áreas: el sector privado y el sector público, la actividad laboral en el sector privado se rige por el Código de Trabajo, demás leyes y reglamentos de trabajo; mientras que la actividad laboral del sector público se rige por la ley de Servicio Civil que regula la Carrera Administrativa, la ley de la Carrera Administrativa y en algunos casos también se aplica el Código de Trabajo; existe 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, los cuales tiene lugar la aplicación del Código de Trabajo, no obstante de tratarse de instituciones de gobierno.

Para que exista el derecho a la estabilidad laboral debe darse la relación que vincula a las personas en los distintos sectores, en el sector privado el vínculo laboral se origina a través del contrato individual de trabajo, que es aquel mediante el cual una o varias personas se obligan a ejecutar una obra, o a prestar un servicio a uno o varios patronos, entidad o comunidad de cualquier clase, bajo la dependencia de estos o mediante un salario, art. 17 del Código de Trabajo.

En el sector público, la relación tiene su origen 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, estos constituyen contratos administrativos.

Una vez emane el vínculo de la relación laboral en el sector público, haremos la distinción de las tres áreas que posee este sector: Gobierno Central, Instituciones Oficiales Autónomas y Municipios, dentro de estas tres áreas y en cuanto al régimen legal aplicable se distinguen 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, están regidos por el Código de Trabajo, así lo dispone el art. 2 letra b) al expresar:

“las disposiciones de este código regulan:... b) las relaciones de trabajo entre el Estado, los Municipios, las Instituciones Oficiales Autónomas y sus trabajadores”.

Respecto a la categoría de empleados públicos encontramos a los empleados públicos al servicio del Estado desempeñando un empleo o plaza que aparezca específicamente determinada en la Ley de Salarios con cargo al fondo general, estos 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 regulara el servicio civil y garantizara a los empleados públicos la estabilidad en el cargo.

Dentro de la categoría de empleados públicos encontramos cargos que no gozan de estabilidad laboral, los cuales son los empleados públicos excluidos de la carrera administrativa, estos 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 y los empleados públicos por contrato al servicio del estado, estos no están comprendidos dentro 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 y los que desempeñan los cargos de jefes de departamento; tal como sucede con los empleados públicos al servicio del Estado.

En las alcaldías municipales existen empleados que trabajan por contrato, estos no gozan de estabilidad o permanencia que establece el art. 219 de la Constitución de la República de El Salvador, en primer lugar, porque no están comprendidos dentro de la carrera administrativa y en segundo lugar porque sus contratos están sujetos a plazo.

Para el logro de lo anterior, se presenta el diseño de Investigación que constituye la primera etapa de este proceso de Graduación, el cual constituye el Plan o estrategia que se desarrolla para obtener la Información que se requiere en una Investigación, teniendo como propósito principal, exponer de una forma sistemática los diferentes elementos, pasos y procedimientos que definen el proceso investigativo a realizar, orientándose por medio de un estudio teórico, empírico, histórico, doctrinario y jurídico, utilizando la bibliografía pertinente a dicho tema de investigación, los cuales abonan para una aclaración e interpretación correcta sobre dicha temática y que será fundamental para ejecutar la investigación sobre el tema.

El proyecto de investigación, está estructurado en cuatro capítulos, que guardan una relación lógica y discursiva, que a continuación se describen: El capítulo uno contiene el Planteamiento del problema dentro del cual se destaca en primer lugar los antecedentes de la investigación.

Se ubica el problema dentro del contexto social e histórico, en donde se hace una exposición breve del desarrollo histórico del problema, luego se desarrolla una identificación de la situación problemática exponiendo las manifestaciones actuales del fenómeno, sus niveles, contexto inmediato, relevancia social y los espacios sociales que sufren su impacto.

Se plantea el enunciado del problema de investigación. Finalmente, dentro de este apartado se establecen los límites y alcances tanto temporales como espaciales y teóricos conceptuales de la Investigación.

Se expone la Justificación de la Investigación en donde se destaca tanto la importancia de carácter social, como la de carácter científico y jurídico de la investigación a desarrollar.

Además se establecen los objetivos de la investigación de carácter general y específicos.

El capítulo dos, se desarrolla el Marco de Referencia de la Investigación, en el cual se plantea un marco histórico y en donde se destaca el desarrollo fáctico y el desarrollo normativo del problema. Posteriormente, se plantea un marco teórico conceptual en el cual se presentan los principales conceptos a utilizar con su respectiva definición en el desarrollo de la investigación.

En el Marco Jurídico, se hace mención de las normas jurídicas regulatorias que tendrán incidencia con el problema de investigación, la Constitución de la República de El Salvador como normativa principal de la investigación, Legislación Secundaria, como la ley de la carrera administrativa, la ley del servicio civil, jurisprudencia y Derecho Internacional.

El siguiente apartado, se plantea la estrategia metodológica a seguir para el desarrollo de la investigación destacando el tipo de investigación a realizar, el método a utilizar y su relación con las técnicas e instrumentos y las unidades de análisis con la cual se va a ejecutar la investigación.

Asimismo, en el capítulo tres se desarrolla el método de la investigación que consiste en el bosquejo de la metodología en que se propone llevar a cabo la investigación.

Se presenta el capítulo cuatro que consiste en las conclusiones y recomendaciones logradas mediante el trabajo de investigación.

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

1.1 Ubicación del Problema en su Contexto Socio-Histórico.

La importancia de realizar una investigación sobre la Estabilidad Laboral de aquellos empleados públicos que ostentan cargos de confianza en la Alcaldía de San Salvador² y que desempeñan funciones retribuidas en la administración pública al servicio de los intereses generales dentro de la municipalidad de San Salvador, es para demostrar que la vulnerabilidad de la estabilidad laboral depende de los cambios en la administración del gobierno local.

Las autoridades que toman posesión durante un nuevo periodo realizan despidos arbitrarios y relacionados únicamente a intereses políticos, no obstante de lo anterior, entre las autoridades existe la confusión de la aplicación del marco legal que regula la carrera administrativa, y decimos que es el conjunto de normas y procedimientos especializados del Servicio Civil que procura el ingreso, la permanencia y los movimientos de los servidores públicos tengan, como base la idoneidad que resulta de la capacidad y de la honestidad.

La Ley de la Carrera Administrativa en su artículo dos excluye a aquellos que por su naturaleza requieren alto grado de confianza, tales como secretario municipal, tesorero municipal, gerente general, gerentes de área o directores, auditores internos, jefes del cuerpo encargado de la protección del patrimonio municipal, jefes de las unidades de adquisiciones y contrataciones institucionales³.

² PALOMINO Ramírez, Teodosio A.: *“la confianza en el derecho laboral comparado”*, 1995, p. 97

³ Ley de la Carrera Administrativa, art. 2 “no estarán comprendidos en la carrera administrativa municipal los funcionarios o empleados siguiente:...”

Resolver esta problemática envuelve el ámbito político que conlleva a hacer la siguiente pregunta ¿deben existir los cargos de confianza no obstante se vulnere el derecho fundamental de Estabilidad Laboral?, por una parte, cuando una fuerza política, cuando un partido político llega al gobierno, tiene la obligación de llevar adelante determinadas políticas que constituyen su programa partidario y se convierten en su compromiso ante el electorado para llevar adelante la administración y se necesita que quienes se encarguen de las decisiones, es decir, de aquellos que estén en la primera línea de ejecución y del impulso a la ejecución, tengan las mismas ideas del partido, la fuerza o la coalición de gobierno, esta es la razón fundamental para que estos cargos sean ocupados por personas de confianza política.

Este fundamento tiene sus contras, porque existen componentes que deben referirse a la capacidad y aptitudes de quienes desarrollan cargos de confianza y proporcionalmente hablando, si se prioriza la calidad en la administración pública se descompensa políticamente y si se equilibra políticamente descompensa la calidad, situación que es palpable en el funcionamiento en la municipalidad de San Salvador, por otra parte y la razón más importante es que nuestra realidad nacional está politizada en todos sus ámbitos, siendo el ámbito laboral el más perjudicado.

Retomando al trabajo desde los inicios de la humanidad que se origina en el momento mismo que el ser humano comienza a desarrollar actividades productivas, fundamento que constituye que la persona humana tiene derecho al trabajo cuando este se halle capacitada, así como también tiene derecho a las condiciones equitativas y satisfactorias para el cumplimiento de sus labores, es importante manifestar la protección contra el desempleo, porque la persona tiene incuestionable derecho a la calidad de vida adecuada que le asegure al trabajador y a su familia, salud y el bienestar

material, que incluye la alimentación, la educación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

Vemos además que el concepto de confianza, en el contexto actual se encuentra en decadencia por primar intereses egoístas, síntomas palpables de un sistema económico implementado que genera desigualdad y el crecimiento desmedido en la desvalorización de la moral, siendo “la confianza” el pretexto para justificar el despido que se torna arbitrario; la confianza debe ser la garantía de permanencia en el empleo.

Es por todos conocidos que la forma de gobierno es republicano, democrático y representativo; y por ello, se expresa que mediante los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno, art. 85 Cn. Como consecuencia de la politización que suscitan en las democracias por las distintas oposiciones partidaria dentro de la organización del gobierno implica cambios estructurales dentro del gobierno central y/o municipal y provoca cambios en las jefaturas de las oficinas públicas y municipales, cuyos titulares pertenecientes a las afiliaciones partidarias que gobiernan en determinado momento, se valen y benefician de las asignaciones de los empleados de confianza.

El trabajo sin ataduras partidarias conlleva a tener pleno derecho a permanecer en su trabajo, mientras observa buena conducta y conserva sus aptitudes y la capacidad de su productividad, porque es el principal generador de la riqueza que contribuye al progreso económico y desarrollo social del país y así cumplir a cabalidad el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos, como es reconocido por la Constitución de la República.

Por tanto, comprometidos como futuros profesionales a la transformación de la realidad nacional e informados sobre el acontecer mundial y nacional, comprendemos que existen intereses externos e internos que no permiten la verdadera aplicación a la estabilidad en el trabajo, empleo, cargo, puesto o función, al ser un derecho que plenamente se consagra en el art. 23 de la Declaración Universal de los Derecho Humanos y por ello posee fuerza de ley en El Salvador, y recogido en el texto de la Constitución de la República en su art. 37 reconoce su protección constitucional, para asegurar a la persona y a su familia las condiciones económicas de una existencia digna y así un mejoramiento en la calidad de vida.

1.2 Identificación de la Situación Problemática.

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

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

La realidad de El Salvador en el ámbito laboral, no se aparta de beneficiarse mediante el favoritismo o el compadrazgo para nombrar empleados municipales frente a la falta de meritocracia, esto pone en evidencia el fraude de ley que se manifiesta en el nombramiento o contratación de los servidores públicos, incumpliendo los requisitos de idoneidad, así como la incertidumbre jurídica de quién representa la autoridad competente para dirimir los conflictos que existan entre éste y la administración pública, perdiéndose el sentido concreto de justicia; por tanto, hay que darle sentido humano a la justicia y dignificarla en función del respeto a los derechos fundamentales de los justiciables, lo que evidencia en su trasfondo un auténtico respeto a la Constitución de la República, como norma suprema que rige en el Estado de El Salvador.

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

La Sala de lo Civil⁴ consideró que no importa si el contrato establece un plazo específico, si se trata de la realización de actividades permanentes de la institución, ese plazo se convierte en indefinido, en consonancia con el Art. 25 del Código de Trabajo. No obstante, la municipalidad de San Salvador, continúa con la práctica de los despidos al finalizar el plazo de contratación.

⁴ Sentencia de la Sala de lo Civil, Ref. Apelación 32-2006, de fecha 22 de Mayo de 2007.

1.3 Enunciado del Problema.

Consiguientemente, se formula el problema de la manera siguiente: ¿es la politización la razón fundamental de vulneración a la estabilidad laboral, de los empleados públicos que ostentan cargos de confianza en la Alcaldía de San Salvador?

1.3 Delimitación del Problema.

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

1.4.1 Delimitación Espacial

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

La investigación no incluye a los servidores públicos de las Instituciones Oficiales Autónomas y tampoco a los servidores públicos del Gobierno Central, porque se encuentran dispersos en toda la República y además, porque están sujetos a diferentes normativas y ello amplía demasiado el campo de la investigación y no permitía

cumplir con los objetivos propuestos. Adicionalmente, estas instituciones se encuentran descentralizadas del Estado en el sentido estricto.

1.4.2 Delimitación Temporal

El enfoque se ha realizado a partir de la jurisprudencia de las Salas antes mencionadas, que se pronuncian sobre la Estabilidad Laboral de los servidores públicos; desde el año 2009 al 2013. Específicamente en lo relacionado con los procesos impulsados por servidores públicos a quienes se les aplica la normativa del Código de Trabajo.

1.4.3 Delimitación Teórico Conceptual

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

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

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

- 1 ¿Qué garantías otorga la Constitución de la República en relación a la estabilidad laboral?

- 2 ¿Quiénes son los empleados municipales que, en el Estado de El Salvador, están protegidos por el principio de estabilidad laboral?

- 3 ¿Quiénes son los servidores públicos del Estado de El Salvador, que están protegidos por el Código de Trabajo y quiénes no?
- 4 ¿Con qué instrumentos cuenta nuestra legislación para garantizar la estabilidad laboral de los empleados municipales?
- 5 ¿Cuál es el objeto principal de garantizarles la estabilidad laboral a los empleados municipales del Estado?
- 6 ¿Cuál es el fin primordial, que se busca con la aplicación de los principios laborales a los empleados municipales con cargos de confianza?
- 7 ¿Por qué existe actualmente la tendencia jurisprudencial y doctrinaria, de aplicar los principios laborales a los empleados municipales con cargos de confianza?
- 8 ¿Cuál es la influencia internacional para que haya una tendencia hacia la protección de los empleados municipales en relación con el derecho al trabajo?
- 9 ¿Qué acciones realiza el Estado Salvadoreño para la aplicación de los tratados internacionales en materia laboral que garantice el cumplimiento de los mismos?
- 10 ¿A través de cuáles instituciones internacionales o nacionales, se puede recurrir en casos de agravios a los derechos laborales?

1.5 Objetivos de la Investigación

1.5.2 Objetivo General

Realizar una investigación socio-jurídico sobre la vulneración al derecho fundamental de estabilidad laboral que perjudica a los empleados públicos que ostentan cargos de confianza dentro de la alcaldía de San Salvador, como consecuencia de su politización.

1.5.3 Objetivos Específicos

- 1) Identificar quiénes son los empleados públicos que gozan de estabilidad laboral, de conformidad con el Código de Trabajo.
- 2) Determinar si el concepto de confianza en la administración pública es perjudicado por la politización.
- 3) Identificar las consecuencias de la politización dentro de la administración pública.
- 4) Determinar las disposiciones legales del Código de Trabajo, que se aplican a los empleados municipales, en materia de estabilidad laboral.
- 5) Establecer el ámbito de aplicación de los tratados internacionales, en materia de estabilidad laboral en el sector de los empleados municipales del Estado de El Salvador.
- 6) Determinar si la ley de la carrera administrativa adopta la estabilidad laboral a todos los funcionarios públicos.

1.6 Justificación de la Investigación

La importancia de realizar un estudio sobre la estabilidad laboral a los empleados públicos con cargos de confianza en la Alcaldía municipal de San Salvador, resulta de la consideración de varios factores, entre los cuales se puede mencionar, que en la actualidad la politización y los cambios estructurales de las instituciones públicas son desencadenantes de despidos masivos, que se enmarca dentro de despidos arbitrarios que sufren los empleados públicos que no gozan de estabilidad laboral porque desempeñan cargos de confianza.

Por tanto, el presente estudio pretende analizar la situación jurídico-social actual, de aquellos empleados públicos que ostentan cargos de confianza y como su politización vulnera la estabilidad laboral y se convierte en problema

de arbitrariedad en los despidos, con o sin causa justificada; sobre todo porque ésta es una circunstancia recurrente y percibida casi como normal, en los períodos de cambio de gobierno nacional o municipal; es decir, cada tres o cinco años.

Los cambios en el gobierno central y/o municipal, normalmente implican un cambio en las jefaturas de las oficinas públicas y municipales, cuyos titulares son considerados como “empleados de confianza”.⁵ Estos servidores permanecen en sus cargos durante el tiempo que, quien los designó, ejerza el poder político, independientemente que demuestren o no, idoneidad y capacidad para desempeñar las funciones asignadas.

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

⁵ Es importante definir los términos: “empleado de confianza personal” y “empleado de confianza política”; el primero, empleados de confianza personal, son los que prestan servicios directos al jefe. Ejemplo: las secretarías personales, los conductores de vehículos, los ayudantes ejecutivos y administrativos que les responden directamente. En esta categoría, el elemento de fidelidad está presente. La conducta y actitudes de esas personas así como la confianza personal que el jefe deposite en ellos, son elementos indispensables para lograr la adecuada ejecución de sus deberes; en cambio, el empleado de confianza política, se diferencia, en el poder de decisión que se le otorga al que desempeña el cargo; ver Art. 162 Cn, el cual reconoce a los Ministros y Viceministros de Estado, al Jefe de Seguridad Pública y al de Inteligencia de Estado, como funcionarios de confianza política. Tomado de la Sentencia de la sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Proceso de Amparo, Ref. No.678-2003, de fecha 2 de Febrero de 2005, a las 10:30 horas.

El Decreto Legislativo No. 10⁶, por medio del cual se reforma el Art. 4, literal m) de la Ley del Servicio Civil, incluye en la carrera administrativa a todos los servidores públicos, que presten sus servicios bajo contrato, con carácter permanente, cuya remuneración sea financiada con fondos del Estado, haciendo la salvedad que se aplica a quienes hayan sido contratados hasta antes del 31 de Enero de 2009; pero quienes fueron contratados después de esa fecha, estarán nuevamente vulnerables en cuanto a su estabilidad laboral⁷.

Así como lo expresa los considerandos del mencionado decreto, la finalidad es que debido al número de empleadas y empleados públicos que están contratados bajo la figura del contrato esto no les permite estar incorporados en la carrera administrativa, lo cual les hace vulnerables para su continuidad en el desempeño de sus funciones y con el propósito de garantizar los derechos y deberes de los empleados públicos contratados bajo el régimen de contratos, se hace necesario reformar la Ley del Servicio Civil.

La creación de este decreto al analizar su contenido vemos que debido al trasfondo político que posee, no cumple con el principio de igualdad, ya que expresa que de las contrataciones efectuadas a partir del 1 de febrero de 2009 no gozan de la protección de este decreto, por lo que establecemos que no se cumple con el principio de igualdad para todos los empleados públicos, que ingresen a la Carrera Administrativa.

En la actualidad existe una tendencia jurisprudencial en el reconocimiento de los principios laborales de manera universal y no sectorizada; se

⁶ Decreto Legislativo No.10, de fecha 20 de Mayo de 2009, publicado en el Diario Oficial No.94, Tomo 383, de fecha 25 de Mayo de 2009.

⁷Esta reforma dejó sin protección a los servidores públicos que detentan cargos de jefatura, ya que dichos cargos son considerados “de confianza”, tampoco incluyó a quienes fueron contratados después del 31 de Enero de 2009.

busca integrar las normativas y aplicarlas en su contenido universal, lo cual permite que muchos de los empleados públicos, a quienes se les ha despedido o destituido de manera injusta, tengan derecho a interponer demandas y, lo que es aún más notorio, que muchos de ellos las han ganado, por los vacíos legales que existen y por el desconocimiento de leyes específicas aplicables a cada caso.

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

Los estudiantes de ciencias jurídicas se verán beneficiados en el sentido que, podrán consultar este trabajo y tener más claridad respecto a la vulnerabilidad de su estabilidad laboral de los empleados públicos en el Estado de El Salvador, conocer la evolución histórica de los mismos, las dificultades que enfrentan los empleados con cargos de confianza así también podrán analizar la nueva tendencia en la defensa de los derechos de estos empleados, quienes han sufrido una serie de violaciones a sus derechos constitucionales, y la posición actual de los legisladores en cuanto al reconocimiento de esos derechos.

Con este estudio no se solventará la problemática antes expuesta, pero sí se marcará el camino para erradicar las circunstancias que provocan la vulnerabilidad de la estabilidad laboral de los empleados públicos, además, se hace referencia a la jurisprudencia que ya se ha pronunciado al respecto, por lo que sí existe base legal que sustente el proceso.

1.7 Sistema de Hipótesis

1.7.1 Hipótesis General

Los empleados públicos con cargos de confianza en la Alcaldía municipal de San Salvador, están supeditados a condiciones políticas por lo que son excluidos de la carrera administrativa, lo que vulnera el derecho fundamental de estabilidad laboral y se manifiesta en despidos arbitrarios.

1.7.2 Hipótesis Específicas:

- a) Los empleados públicos a quienes se les garantiza la estabilidad laboral serán aquellas que no posean la calidad de confianza política o personal que se deposite en la persona que desempeñe un determinado cargo.
- b) Mientras más eficaz sea la aplicación de las normas laborales relacionadas con la estabilidad laboral, menos conflictos se producirán en la administración pública.
- c) La normativa internacional en materia laboral y específicamente en relación al principio de estabilidad laboral, es aplicable indistintamente a los empleados o trabajadores públicos y privados.
- d) La diversidad y dispersión de leyes laborales y administrativas aplicables a los servidores públicos genera confusión al momento de su aplicación, en relación a la estabilidad laboral.

1.8 Metodología de la Investigación

1.8.1 Población, Muestra y Unidades de Análisis

La población objeto de la investigación, es la del municipio de San Salvador, departamento de San Salvador.

Sin embargo, considerando la extensión del mismo, para la realización de las entrevistas, se tomará una muestra de quince personas, quienes deben

cumplir con el requisito de ser profesionales del derecho, que se dediquen a litigar en el área de lo laboral, en calidad de abogados independientes o que sean jueces del Órgano Judicial en el área de lo civil y laboral; para la encuesta, la muestra será de quince personas, quienes deberán trabajar en la municipalidad de San Salvador y estar contratadas o nombradas.

1.8.2 Nivel y Tipo de Investigación

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

El tipo de investigación que se realizara se desarrolla en el campo de la teoría, puesto que la información a obtener podrán ser utilizados por quienes lo requieran de forma inmediata, ya que la idea es que sirva de guía para la resolución de la situación actual sobre la vulneración a la estabilidad laboral como consecuencia de su politización.

Se utilizara un sistema mixto, ya que incluye una parte de revisión bibliográfica, de leyes, sentencias, y otro tipo de doctrina, la que se complementara con una investigación de campo.

1.8.3 Métodos, Técnicas e Instrumentos

Uno de los métodos a utilizar es el análisis, que consiste en descomponer el todo en sus partes para facilitar la identificación y

estudio de los elementos, se utilizara además, la síntesis, que es la operación inversa y complementara al análisis.

Se trata de reunir en un todo las diferentes partes que se analizaran consecuentemente.

Se requerirá también el método de la deducción, que implica la revisión de lo general hasta llegar a lo particular, describiendo las partes que componen el problema;

Se utilizara también el método inverso que es la inducción, partiendo del estudio de lo particular para llegar a lo general.

Las técnicas implementadas serán:

1. La recopilación bibliográfica, extraída de libros, revistas y sentencias, entre otros, para formular un marco más amplio para el análisis del problema.
2. El procesamiento de la información, en fichas bibliográficas y en resúmenes para que los resultados sean óptimos.
3. El Trabajo de Campo, que se requiere para la obtención de la información que permitirá comprobar las hipótesis planteadas; información que se obtendrá aplicando la técnica de la Entrevista y la Encuesta.

Los instrumentos a utilizar serán los siguientes:

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

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

CAPÍTULO II: MARCO DE REFERENCIA.-

2.1 Marco Histórico.

Los antecedentes de la Estabilidad Laboral se remonta conjuntamente con el proceso de industrialización, periodo histórico comprendido entre la segunda mitad del siglo XVIII y principios del siglo XIX, en el que Gran Bretaña en primer lugar y el resto de Europa continental después, sufren el mayor conjunto de transformaciones socioeconómicas, tecnológicas y culturales de la Historia de la humanidad.

La implementación del maquinismo, emparejado con el aumento de la producción, trajo consigo la eliminación de inmensas masas de trabajadores, lo que despertó una lucha de los trabajadores por la estabilidad laboral; se inicia conjuntamente con la industrialización por los efectos de la misma, que llevaron al trabajador sobre todo en el siglo XIX, con el maquinismo, al capital industrial, con la revolución industrial inglesa; el incremento de la producción que trajo como consecuencia la eliminación de un gran número de trabajadores de los establecimientos industriales, por la automatización, lo que llevó a muchos obreros a considerar como su primer enemigo a las máquinas, a partir de ese momento, el trabajador se convierte en un simple resorte de la máquina, del que solo se exige una operación mecánica, monótona, de fácil aprendizaje⁸.

La industrialización tuvo su aspecto positivo y negativo, por un lado mejoró la producción, tanto cualitativa como cuantitativamente; por otro, empeoró los niveles de vida de miles de trabajadores viéndose compelidos a la miseria y a ofrecer su trabajo en condiciones muchas veces inhumanas, siendo esta la razón por iniciar la lucha hacia la estabilidad laboral, por lo que el respeto al

⁸ **MARX, C. y ENGELS, F.**, *El Manuscrito comunista*, versión 29/07/2005, pág. 23

derecho de estabilidad laboral se enfoca al desarrollo socio-económico el cual es la naturaleza de la estabilidad laboral y es la base para combatir el desempleo y subempleo de la clase trabajadora.

El derecho a la estabilidad del trabajo en el transcurso de la historia ha estado ligado fuertemente a la relación jurídica laboral permanente, que proviene de un contrato de trabajo a plazo indefinido, es decir, la estabilidad laboral se ha desarrollado a partir de las relaciones permanentes, estables y durables.

2.1.1. Antecedentes en Francia

El autor Guillermo Cabanellas, expone que los antecedentes de la estabilidad laboral se remontan a Francia, hasta mediados del siglo XIX, para sustentar la estabilidad del trabajador, los tribunales recurrían a la aplicación directa de los principios de la culpa establecidos en el código civil; por consiguiente, solo probando el trabajador el dolo o la culpa del patrono al proceder a su despido podía obtener alguna indemnización, regulada discrecionalmente de acuerdo con la apreciación que los juzgadores hicieran de los perjuicios económicos para el trabajador.

Es así que el 27 de diciembre de 1880, se promulga la 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 1° “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 servicios”⁹.

⁹ **GUZMAN, F**, *El Principio de estabilidad en el empleo y la protección contra el Despido arbitrario*, Revista “Laboral” De la sociedad Argentina de derecho Laboral, N°42, Junio – Julio 2009, Pág. 44.

2.1.2. Antecedentes en Alemania

En 1934 una ley reconocía el derecho a todo trabajador despedido cuando contara como mínimo de un año de antigüedad en la empresa y siempre que esta empleara cuando menos a diez obreros, a recurrir ante el concejo de empresas y después, a los tribunales del trabajo; pero cuando tal acto hubiera sido injustamente severo o no exigido por las condiciones de la empresa.

De probarse alguna de tales circunstancias, se pronunciaba la reintegración del trabajador y una indemnización condicional, que abonaría el empresario de no querer la reincorporación del despedido, es así que la Constitución de 1949, en Alemana Occidental se reformo el decreto número 1951, donde se aprueba una nueva Ley de Amparo contra los Despidos injustificados¹⁰.

2.1.3. Antecedentes en España

En 1885 nace el *Código de Comercio Español* que 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.

Se reguló la estabilidad laboral con la implementación de una Ley de Jurados Mixtos de Trabajo que entro en vigencia en Noviembre de 1931¹¹.

Únicamente se justificaba el despido por actos imputables al trabajador o por necesidades económicas de la empresa, La estabilidad absoluta desapareció con la forma instaurada por el Decreto del 26 de Octubre de 1956, el cual prescribe que el despido debe de ser comunicado por escrito al trabajador con expresión de la fecha y los motivos además puede acudir a la jurisdicción

¹⁰ HIDALGO Zelaya, Luis Roberto, *La Estabilidad en el Empleo*. 1980, San Salvador.

¹¹ UGALDE González, J.I., *El recurso de casación laboral*, Universidad de Huelva, España 2007, Pág. 40.

laboral, que deberá pronunciarse por la procedencia o improcedencia del despido¹².

2.1.4. 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 sí, es así, que dicho país no tiene legislación que regule la Estabilidad Laboral del Empleado Público y Municipal.

2.1.5. 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 y municipales, 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 empleador¹³.

2.1.6 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 en sus leyes un principio de gran importancia como es la Estabilidad Laboral.

¹² ibídem. Pág. 43.

¹³ **HIDALGO Zelaya, Luis Roberto**, *La Estabilidad en el Empleo*. 1980, San Salvador.

Carecía de regulaciones protectoras del derecho al trabajo, o que limitaran el despido y tampoco que resarciera económicamente los despidos injustificados.

La explicación que podría plantearse es, que el trabajador tenía mucha facilidad de encontrar una nueva ocupación después del despido; por otro lado, si no sucedía lo anterior, por crisis en el trabajo, los subsidios generados a raíz del desempleo forzoso, le aseguraban su subsistencia, durante el tiempo suficiente que le permitiera encontrar un nuevo trabajo remunerado.

2.1.7 Antecedentes en Chile y Perú.

El régimen de estabilidad se ajusta al Código de Trabajo¹⁴ de 1931 de Chile¹⁵, “el despido procedía con el aviso anticipado de un mes, el cual podía ser reemplazado por el pago que devengará en ese lapso, si el cese se concreta sin dilatación el despido es arbitrario y se determina el resarcimiento a razón de un mes de sueldo por cada año de servicio.”

Por otra parte, el principio de estabilidad laboral implica que la legislación privilegia la preservación del puesto de trabajo, incluso cuando su conservación no sea efectiva con la finalidad de proteger los ingresos del trabajador cuando este pierde su empleo.

¹⁴ El Código del Trabajo se promulgó el 13 de mayo de 1931 y se publicó en el Diario Oficial el 28 de mayo del mismo año, para entrar en vigencia seis meses después.

¹⁵ En un principio, la actividad laboral se reguló a través del Código Civil, pues “contempló en el título XXVI del libro V, en los párrafos 7° “Del arrendamiento de criados domésticos”; 8° “De los contratos para la confección de una obra material” y 9° “Del arrendamiento de servicios inmateriales”, los que establecían normas como el desahucio, causales de terminación del contrato, duración del mismo, entre otras normas. A su vez, el Código de Comercio también reguló ciertas materias laborales, en consecuencia “incorporó normas sobre los hombres de mar y los agentes de comercio y empleados dependientes de comercio”

Es necesario precisar que para la elaboración del *Código de Comercio Peruano*¹⁶ de 1902, se tomó como fuente el Código de Comercio Español las consideró en forma exacta. En el artículo 294: " 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 les hubieren confiado.
2. Hacer alguna negociación de comercio por cuenta propia, sin conocimiento expreso y licencia del principal.
3. Faltar gravemente el respeto y consideración debido a éste y a la persona de sus familias y su dependencia.

2.2 Antecedentes en El Salvador.

Podemos decir que la Estabilidad Laboral de los empleados en general siempre ha sido violentada aun siendo un decreto protegido en la Constitución. En el artículo 219 de la Constitución de la República establece la Carrera Administrativa: "La ley reguladora del servicio civil... los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que los afecten; asimismo, garantizará a los empleados públicos la estabilidad en el cargo.

No estarán comprendidos en la Carrera Administrativa los funcionarios o empleados públicos de confianza y en particular el Procurador General de la República, los secretarios de la Presidencia de la República, los Embajadores, los Directores Generales, los Gobernadores Departamentales y los Secretarios de dichos funcionarios. Este artículo mantiene su redacción

¹⁶ El Código de Comercio Peruano de 1902 se promulgó el 15 de febrero del mismo año.

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 encuentran excluidos por no estar comprendidos dentro del régimen de la Ley del Servicio Civil según los artículos dos y cuatro de dicha ley.

Los derechos de los empleados son reconocidos por la Constitución de la República y consagrados a favor de los trabajadores, estos son irrenunciables y no excluye otros que 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 si esta por contrato o por jornal.

Para el caso de los empleados municipales no todos son regulados por una sola ley sino por varias, dependiendo a qué clase de trabajador se refiera, esto quiere decir que aun siendo los trabajadores de una misma institución no gozan de los mismos derechos porque están regulados por diferentes leyes laborales.

Esto es que La ley del Servicio Civil se aplica de forma general a las instituciones públicas y municipales; aunque algunas de sus disposiciones se derogan por principio de especialidad de la norma, es decir la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, como lo consagra el art. 82 LECAM que dice que: “Esta ley por su carácter especial prevalecerá sobre la Ley del Servicio Civil, Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en La Carrera Administrativa y demás leyes que la contraríen; confirmando el principio de especialidad y prevalencia de la norma.

Los derechos de los empleados que se encuentran regulados por la Ley del Servicio Civil su estabilidad en el cargo está regulado en el artículo veintinueve de la mencionada ley que dice” Los funcionarios y empleados comprendidos en la carrera administrativa y protegidos por esta ley gozaran de los derechos siguientes:

De la permanencia en el Cargo o Empleo, en consecuencia no podrán ser destituidos, despedidos, suspendidos, permutados, trasladados rebajados de categoría sino en los casos y con los requisitos que establece la ley...”

Por lo que se 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.

En la Constitución de 1950, se introduce como una novedad el título VI que hace referencia al Régimen Administrativo, donde el capítulo II está dedicado al Servicio Civil, donde únicamente se escribe cuatro artículos con una relación a dicha ley.

El Art. 109 de la Constitución de la República de El Salvador que establece la carrera administrativa y habla de la Estabilidad Laboral, que dice: Art. 109 Se establece la Carrera Administrativa “La ley reguladora del servicio civil y en especial las condiciones de ingreso a la Administración; las promociones y ascensos en base a los méritos 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.

El art. 111 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 y

municipales, siendo dicha ley decretada y promulgada y sancionada por el directorio Cívico Militar, teniendo éste en aquella época el poder.

2.2.1 Evolución Normativa del Servicio Civil en El Salvador.

Desde el principios del siglo XIX el país logra independizarse de España; posteriormente de este movimiento nuestros antepasados tratan de modificar las tradiciones y formas 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 las leyes en beneficio del conglomerado social, y de una 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 éstos 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 salvadoreños tienen derecho a optar a los cargos públicos sin más referencia que sus méritos y sin más condiciones que las fijadas por la ley”.

La mencionada Constitución únicamente regulaba al empleado público y no tomó en cuenta a los empleados Municipales, es hasta el año de 1937, que se elabora un anteproyecto de Ley del Servicio Civil el cual no llegar a constituir ley de la República, 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 regulaba las relaciones privadas de trabajo, como las

relaciones con la administración pública, no aprobando dicha ley, su objetivo era garantizar la estabilidad laboral de los empleados.

2.2.2 Nacimiento de la Ley Servicio Civil.

Como podemos observar, en 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.

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 regula 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 que refieren 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 decreto número cuatro de fecha tres de enero de 1962, nos dice en su artículo 1: Aprueban y declárese 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 la Administración Pública, desde la fecha mencionada, en cuanto no se opusieren a los dispuestos en el artículo 2 del mismo decreto.

Por lo que se puede asegurar que la Ley del Servicio Civil es Constitucional, este había alcanzado su legitimidad por el reconocimiento de la colectividad porque habían aceptado las actuaciones del Directorio Cívico Militar como válidas; fue este Directorio quien asumió las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales de conformidad con lo que se atribuía las facultades constitucionales correspondientes a la Asamblea Legislativa, señaladas en el artículo 46 de la Constitución de 1950, la cual según decreto número 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 ha sufrido reformas en diferentes artículos.

2.2.3 Nacimiento de la ley de la Carrera Administrativa Municipal.

Después de un largo y complejo proceso, en el que han participado todos los actores implicados en el desarrollo local, así como los partidos mayoritarios en la Asamblea Legislativa de El Salvador, el 29 de junio de 2006 fue aprobada la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, que entró en vigor formalmente en día 1° de enero de 2007.

Entre ellos, la poca claridad por parte del Gobierno Central en la defensa de la misma, porque en lo que a él concierne tiende a disminuir el número de sus empleados públicos de nombramiento proveniente de un acto administrativo y a incorporar de nuevo ingreso mediante la firma de contratos individuales.

Es a partir de 1998 cuando los alcaldes reflexionan y toman como propia la defensa de la carrera administrativa, para dar estabilidad a la administración; y los Congresos Nacionales de Municipalidades celebrados en 1999, 2000 y 2002 acordaron la elaboración de una propuesta técnica y el anteproyecto de ley sobre la carrera, así como presentarla a la Asamblea Legislativa.

Es importante señalar que en las entidades involucradas en el apoyo a esta iniciativa está Comisión Nacional de Desarrollo Local, junto a otras entidades locales y el “Fons Valencia per la Solidaritat”, deciden dar el salto, en que: “Los empleados y funcionarios municipales eficientemente han mejorado la calidad de los servicios que las municipalidades prestan a la población, bajo esta lógica.

La Comisión promovió el establecimiento de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal; Además, la ley propicia la igualdad de oportunidades al evitar la discriminación política, social, racial, sexual, religiosa o de otra índole de los empleados, oportunidades de ascensos, opción de traslados con base en los méritos y aptitudes, según los recursos y demandas reales de cada municipalidad.

La Carrera Administrativa Municipal es una figura que organiza y estructura la administración pública municipal y la relación del municipio con sus funcionarios y empleados, con el fin de prestar servicios ágiles, continuos, eficientes, eficaces y oportunos a la sociedad, aptitudes; garantizando en consecuencia al empleado municipal su estabilidad en el cargo.

2.2.4 Antecedentes Constitucionales de la Estabilidad Laboral en El Salvador.

En este apartado se analizarán las Constituciones de El Salvador, desde la constitución de 1824 hasta la constitución de 1983, con el objeto de identificar los antecedentes inmediatos en relación con la estabilidad laboral, debido a que por ser la norma fundamental regula la primicia el establecimiento de la estabilidad laboral.

2.2.5 Constitución de 1824

En la constitución de 1824¹⁷, bajo la República Federal de Centro América, se constituye el Estado de El Salvador como miembro de la federación pero independiente de España y México como se establece en los artículos 1 y 2.

En ese contexto, cobra importancia la federación como su objeto principal, recitado en el artículo 10; sin embargo el artículo 13 de la constitución, en el capítulo III denominado “Del Gobierno”, no avanza en cuanto al establecimiento o creación de una estabilidad laboral, sino que menciona que son derechos de los salvadoreños: “... censurar la conducta de los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo y el de velar sobre el cumplimiento de las leyes “

Adiciona el artículo 78 la obligación de los empleados civiles, militares o eclesiásticos de dar el juramento de cumplir con la constitución.

2.2.6 Constitución de 1841

En esta Constitución al igual que en la Constitución de 1824¹⁸, no se regula la estabilidad laboral, posee el título 12 y 14, el primero denominado: “De la responsabilidad de los empleados” que abarca del artículo 53 al 59, dentro del cual no menciona en lo absoluto ningún medio de protección; el segundo título denominado “Del régimen municipal” que se compone del artículo 63 y 64, solamente hace referencia a las demarcaciones y el poder de los concejos municipales en lo relativo a la administración de sus finanzas; ambos títulos dejan fuera el tema de la estabilidad laboral de los empleados públicos.

¹⁷ Constitución de la República de El Salvador, promulgada el 12 de junio de 1824.

¹⁸ Constitución de la República de El Salvador, promulgada el 22 de febrero de 1841.

2.2.7 Constitución de 1864¹⁹

El título 19, relativo a los derechos y deberes garantizados por la Constitución, en su artículo 76, menciona literalmente: “El Salvador reconoce derechos y deberes anteriores y superiores a las leyes positivas. Tiene por principios la libertad, la igualdad, la fraternidad; y por base la familia, el trabajo, la propiedad, el orden público.”

2.2.8 Constitución de 1871 y constitución de 1872

En ambas constituciones solamente regula lo concerniente a la garantía sobre el derecho al trabajo, sin establecer ningún mecanismo de protección, en ellas se modifica exclusivamente el tiempo de duración del mandato presidencial.

2.2.9 Constitución de 1880 a 1886

No existen registros en sus cuerpos normativos relativos a la estabilidad laboral o algún medio de defensa en relación a los trabajadores, estas Constituciones regulan el mismo texto en relación al derecho al trabajo, mediante el cual solamente lo mencionan común o una copia secuencial en cada Constitución, presentando variantes de otra índole como lo es la duración del mandato presidencial y otras figuras que no representan el objeto principal de la presente investigación; sin embargo, cabe destacar que en la Constitución de 1886 se implementa la ley de amparo en defensa de los derechos individuales, de fecha 25 de agosto de 1886.

2.3.1 Constitución de 1939.²⁰

Es la primera Constitución que incorpora un capítulo especialmente referido a

¹⁹ Constitución de la República de El Salvador, promulgada el 19 de marzo de 1864.

²⁰ Constitución de la República de El Salvador, emitida por la Asamblea Nacional Constituyente el 20 de enero de 1939

la familia y al trabajo; los artículos 60 y 61 se refieren a la familia y desde el artículo 62 y 64 se refiere al trabajo.

En los artículos citados, ya no se garantiza en el solo reconocimiento del derecho al trabajo, sino que manda a la creación de leyes especiales que regulen lo referente al trabajo, así como crear un ente de carácter jurisdiccional, es decir, tribunales que en casos de conflictos puedan resolverlos por medio del arbitraje o conciliación.

Cobra relevancia en esta Constitución, los nombramientos de los empleados de la administración pública y su elección en base a méritos, así como colocando preferiblemente a los salvadoreños.

Existen términos nuevos como: equidad, justicia entre patronos y trabajadores, la incorporación de las mujeres, los menores de edad y los profesionales, así mismo se introducen parámetros de control y cumplimiento constitucional nunca antes mencionado en las demás constituciones comentadas anteriormente, así podemos mencionar los siguientes artículos:

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

Por otra parte, el Art. 64 manifestaba:

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

Se observa, en las disposiciones constitucionales antes transcritas, que se menciona el "Trabajo" en forma general y también enfatiza "la igualdad de todos los ciudadanos salvadoreños para optar a cargos públicos".

2.3.2 Constitución de 1945²¹

En su texto se incorpora el título XIV denominado "familia y trabajo", es necesario establecer que la Constitución de 1945 es una reforma a la Constitución de 1886; pero que en su contenido es igual.

En el artículo 155 de la Constitución en comento, es notable el avance en cuanto al reconocimiento del derecho al trabajo, el cual lo incorpora con carácter social, a efectos de la presente investigación en el inciso 1 de este artículo el legislador garantiza la protección del trabajador de tal manera que le permita al trabajador una existencia digna.

Así el Art. 155 expresa lo siguiente: *El trabajo es un deber y un derecho, ambos de carácter social. El Estado empleará los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación al que carezca de ella y el trabajador gozará de su protección para asegurarle una existencia digna.*

El Estado dictará las disposiciones convenientes para prevenir y reprimir la vagancia.

Asimismo, en el artículo 156 numerales 5,6 y 7, se dan avances significativos a favor de los empleados, en virtud que es a partir de este que se menciona la creación de un Código de Trabajo y trae consigo un conjunto de derechos,

²¹ El 29 de noviembre de 1945, la Asamblea Nacional constituyente de la República de El Salvador, emitió un decreto a través del cual se adopta como constitución de la República, la decretada el 13 de agosto de 1886, con algunas reformas.

entre ellos la indemnización, cuando exista un despido injustificado; así como la irrenunciabilidad de los derechos que se incorporan en la normativa constitucional.

Art. 156: El Código de Trabajo que al efecto se promulgue, respetando el derecho de los empresarios o patronos y procurando la armonía entre el capital y el trabajo, estará basado en los siguientes principios generales:

5º Protección especial del trabajo a mujeres y menores;

6º Indemnización adecuada en los accidentes trabajo, enfermedades profesionales y despidos injustificados;

7º Irrenunciabilidad de los derecho que la ley concede a los trabajadores; por los contratos de trabajos individuales o colectivos podrán establecer a su favor prestaciones mayores.

2.3.3 Constitución de 1950²²

En el título VI, referido al Régimen administrativo, incorpora el capítulo II, nuevo en el derecho constitucional salvadoreño el cual se denomina “Servicio Civil” contemplados en los artículos 108,110 y 111.

El artículo más importante de esta Constitución, es el artículo 109, tanto por la creación de la carrera administrativa como también por enunciar a los funcionarios y empleados con cargo de confianza política y que además no están comprendidos en la carrera administrativa.

El artículo 111 de la Constitución de 1950, hace extensivas las disposiciones del capítulo tanto a los funcionarios como a los empleados municipales, el avance observado en el artículo anterior es que se crea la carrera

²²emitida por la Asamblea Nacional Constituyente el 07 de septiembre de 1950, y entro en vigencia el 14 de septiembre de ese mismo año.

administrativa y que se introduce vía constitucional a los servidores públicos a la carrera administrativa.

En conclusión, es a partir de la Constitución de 1950, la cual tiene una proyección mucho más social, que permite el desarrollo de la situación contemporánea tanto del derecho del trabajo como también los derechos a los que gozan los empleados.

2.3.4 Constitución de 1962 y Constitución 1983²³

Existe alguna diferencia entre ambas constituciones, sin embargo, no son de relevancia, ya que en lo que respecta a la estabilidad y su regulación dentro de la carrera administrativa, que se estableció en la constitución de 1950.

Diferenciando la constitución de 1962 con la constitución de 1983 que en esta última se menciona en el artículo 219 inc. 1º: "...asimismo garantizara a los empleados públicos a la estabilidad en el cargo", por primera vez en la historia del constitucionalismo salvadoreño, se hace evoca lo que será en el transcurso, la estabilidad en el cargo.

2.3.5 Constitución de 1983²⁴

La Constitución de 1983, sigue la misma línea que la constitución de 1950, sin embargo, ha sufrido reformas derivadas de hechos históricos que generaron cambios significativos en cuestión de seguridad, derechos humanos y otros.

La Constitución de 1983 posee el mismo contenido que la constitución de 1982, tanto en su contexto como en su articulado, en cuanto a la carrera administrativa se constituye como un régimen especial que regula el ingreso,

²³ vigente desde el 20 de diciembre de 1983.

²⁴ D.C. Nº 38, del 15 de diciembre de 1983, publicado en el D.O. Nº 234, Tomo Nº 281, del 16 de diciembre de 1983.

la permanencia y los ascensos de los empleados y funcionarios públicos dentro de la administración pública.

A manera de conclusión se puede mencionar que la Constitución vigente es decir la de 1983, está 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 como un derecho individual de todo ser humano, el cual es uno de los fines del Estado.

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 está obligado a proteger y fomentar las fuentes de trabajo ya sea incentivando la inversión o actuando como empleado.

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 garantizara a los empleados públicos la estabilidad en el cargo”.

3. Marco Teórico Conceptual.

Para una comprensión didáctica sobre el tema desarrollamos las definiciones de los conceptos que se aplicaran en la investigación, como de los sujetos de derechos en la administración pública y lo relacionado a la Estabilidad Laboral, para ello presentamos definiciones expuestas por diferentes autores y aceptadas por la legislación salvadoreña.

Carrera Administrativa Municipal.

Es un sistema de gestión para el desarrollo de los recursos humanos municipales, a través de herramientas o instrumentos técnicos, considerando los subsistemas de la administración del talento humano, que permiten diagnosticar a las personas que laboran para la organización, como el recurso más importante del mismo.

Derecho al trabajo.

“Conjunto de teorías, doctrinas y normas destinadas a proteger al débil económicamente y a regular las relaciones de trabajo entre patronos y trabajadores”²⁵ vemos en este concepto que guarda relación con los artículos 1 y 2 del Código de Trabajo en el cual tiene por objeto principal armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores, estableciendo sus derechos, obligaciones y se funda en principios que tiendan al mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores.

²⁵ **BARAJAS Montes De Oca, S.**, *Derecho del trabajo*; Primera Edición, Instituto de investigaciones jurídicas, México 1990, Pág. 10.

Y en el art. 2 C.T. en el literal a) regula las relaciones de trabajo entre los patronos y trabajadores privados.

Trabajador Público.

A nivel general se define al trabajador público como la persona natural que presta servicios al Estado, a las instituciones oficiales autónomas o a los municipios como ubicados en el nivel jerárquico inferior, por la naturaleza de sus labores, en las que “predomina el esfuerzo físico sobre el intelectual” el cual se encuentra regido por un contrato de trabajo, según lo establecido en el Art. 2 literal B del Código de Trabajo.

Servidores Públicos.

Para la Ley de Ética Gubernamental es servidor público “Toda persona natural que presta ocasional o permanentemente, servicios dentro de la administración del estado, de los municipios y de las entidades oficiales autónomas sin excepción. Comprende a los funcionarios, empleados y trabajadores públicos y agentes de autoridad en todos sus niveles jerárquicos”²⁶.

Según la doctrina, los servidores públicos son “Aquellas personas naturales que en una forma general permanente, presta sus servicio al Estado, a cambio de una remuneración o salario.”²⁷ Cabe destacar que de igual forma, las personas naturales que prestan sus servicios al Estado de forma ad-honorem, también son servidores públicos.

²⁶ Ley de Ética Gubernamental, Decreto Legislativo 1038, Diario Oficial N°90, tomo N°371, 18 de Mayo de 2006, artículo 3, literal d).

²⁷ **BAÑOS Pacheco, Orlando**, *La estabilidad laboral del servidor público en El Salvador*; Primer Edición, sección de Publicaciones de la Corte Suprema de justicia san salvador, 1999, Pag. 8.

Empleado Público.

Es la persona natural que presta servicios, retribuido o ad-honorem, permanente o temporales en la administración pública y que actúa por orden o delegación del funcionario o superior jerárquico, dentro de las facultades establecidas en su cargo.²⁸ Importante es señalar doctrinariamente el termino de empleado público, esto es que el “empleado es la persona que presta sus servicios a la administración pública sin facultades de representación, decisión y mando.”²⁹

Funcionario Público.

Es la Persona natural que presta servicio retribuidos o ad-honorem, permanentes o temporales en la administración temporales en la administración del Estado de los municipios y de las entidades oficiales autónomas sin excepción, por elección o por nombramiento, con facultad para tomar decisiones dentro de las atribuciones de su cargo.³⁰ Según la doctrina se entiende por funcionario público “aquel que ocupa un grado en la estructura orgánica y que asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando.”³¹

Estabilidad en el Cargo.

Respecto de este tema, la Jurisprudencia se ha pronunciado en los términos siguiente: “La estabilidad en el cargo implica la permanencia en un cargo, puesto o función específicos, sin que se le pueda trasladar sin causa justificada; en consecuencia, puede decirse que la estabilidad laboral es el

²⁸ Ley de ética Gubernamental, Op.Cit, Artículo 3 literal c).

²⁹ **DELGADILLO Gutiérrez. L.H.**; *Elementos de Derecho Administrativo*, Editorial Limusa, México D.F., México, 1989, Pág. 147. Ley del Servicio Civil dic.1961 art 3,4.

³⁰ Ley de Ética Gubernamental, O. Cit. Artículo 3 literal b).

³¹ *ibídem*. Pág. 147.

género y la estabilidad en el cargo o puesto es una especie de ese género siendo que, quien goza de estabilidad en el cargo goza a la vez de estabilidad laboral, no así a la inversa pues la estabilidad laboral no implica forzosamente estabilidad en el cargo...”³² Esto debido que puede haber un traslado dentro de un mismo centro de trabajo siempre y cuando se respete el derecho del trabajador, es decir, que no implique desmejoramiento de condiciones, manteniendo la estabilidad laboral, sin embargo ello no supone la estabilidad en el cargo ya que fue removido de un puesto a otro.

Estabilidad Laboral. Concepción de distintos autores.

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

El Doctor Guillermo Cabanellas expresa: “Cabe definir la estabilidad laboral como el derecho del trabajador para conservar su puesto mientras lo desee y el empresario carezca de causa justa para poder despedirlo.”³³

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

Además, agrega, que existen dos formas: la estabilidad propia o absoluta o perfecta y la estabilidad impropia o relativa o imperfecta; la primera, se caracteriza por facultar al trabajador a obtener la anulación del despido

³² Sala de lo Constitucional, Sentencia definitiva de Amparo, de fecha 13/05/1998, Referencia 265-97.

³³ **BAÑOS Pacheco, Orlando.** *La estabilidad laboral del servidor público en El Salvador*; Primera Edición, Sección de publicaciones de la Corte Suprema de justicia, San Salvador, 1999, Pag.8.

arbitrario, ordenado por el empleador y su reincorporación al empleo. La estabilidad impropia, no prohíbe el despido ni lo anula, sino que trata de impedir que se produzca, según lo establecido legalmente por convenciones colectivas, para tal fin.

Para el tratadista Mario de la Cueva, la estabilidad en el trabajo es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de las circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación que haga imposible su continuidad³⁴.

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

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

Vistos los planteamientos de los diferentes autores, podemos llegar a una definición, que nos ayudará a comprender e ilustrar la figura de la estabilidad, que definimos así: *“El derecho que todo trabajador posee de permanecer en*

³⁴ **DE LA CUEVA**, M., *“El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo”*; Primera Edición, Editorial Porrúa; Mexico, 1985, Pag.219.

su trabajo, en tanto no venza el plazo o período para el que fue contratado, o durante su vida laboral, si fuere contratado por tiempo indefinido, pudiendo sólo ser despedido, mediante juicio previo, en virtud de una causa determinada previamente por la ley, que ocasione la terminación del contrato, sin responsabilidad para el patrono”.

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

a) Estabilidad Relativa.

Cuando al patrono, se le adjudique el derecho de dar por terminada la relación de trabajo, abonando una indemnización; es decir, cuando la manifestación unilateral del patrono pueda poner término al trato, pagando una indemnización fijada legalmente, se dice que es relativa, porque aunque el trabajador ha adquirido el derecho de estabilidad en el empleo.

Este derecho está supeditado a la voluntad del patrono, pero no en una voluntad sin límites, ya que si se quiere ejercitar tiene que cumplir la ley y ésta le impone una indemnización, que viene a justificar la pérdida, por parte del trabajador, de ese derecho de estabilidad.

b) Estabilidad Absoluta.

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

3.1 Los Servidores Públicos.

Para definir qué es un Servidor Público, es importante señalar que, tal como lo expresan los catedráticos salvadoreños de Derecho Administrativo Ricardo Mena Guerra y Karla María Fratti de Vega³⁵, “El Estado desarrolla sus funciones públicas de beneficio colectivo por medio de individuos que forman parte de un sistema especial denominado régimen administrativo o régimen de la Administración Pública³⁶; este sistema está formado por el personal laboral o trabajador del Estado que, dadas las funciones especiales³⁷ que desarrolla, se encuentra en un régimen laboral privativo, el cual obedece a características jurídicas propias con asidero en la Constitución de la República y en normas secundarias especiales”.

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

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

³⁵ En artículo publicado en la Revista de la Asociación Salvadoreña de Derecho y Desarrollo (ADESA), El Salvador, Julio 2011, Edición No.5, “*El Régimen de los Servidores Públicos: Un Recorrido Jurisprudencial: Especial alusión a la Estabilidad Laboral.*”

³⁶ Sentencias de Inconstitucionalidad Ref.32-2010 y Ref.63-2007 y 69-2007, mencionadas en el artículo de Mena Guerra y Fratti de Vega.

³⁷ Los servidores públicos realizan funciones tendentes a satisfacer un interés general, que es el de los administrados, quienes reciben el servicio público. Según Roberto Dromi, “el servicio público es un medio para un fin próximo o para un fin mediato (el bien común), que se traduce en actividades públicas, con forma de obra, función o prestación de interés público y con un régimen jurídico de derecho administrativo, común a todo el quehacer de la función administrativa”, pág. 621.

La jurisprudencia salvadoreña, considera que el término Servidores Públicos, es el género³⁸, y los funcionarios públicos y los empleados públicos, son la especie.

Asimismo se afirma que los funcionarios, son aquellos servidores públicos que ocupan cargos de alta jerarquía en la administración pública, evidenciándose en ellos, la capacidad de ejercer un derecho de mando, de iniciativa y de decisión; los empleados públicos por otra parte, no comparten esas características puesto que se ubican en posiciones jerárquicas de menor grado³⁹. En consecuencia, un elemento distintivo es que, el funcionario es considerado como un representante de la Administración pública y el empleado no tiene dicha función⁴⁰. Entonces concluimos que, el funcionario participa de la formación de la voluntad del Estado, en el ejercicio de sus facultades, mientras que el empleado únicamente participa como parte ejecutora.”⁴¹

³⁸El doctor Orlando Baños Pacheco sostiene que: “podemos incluir bajo un común denominador de "Servidores Públicos", a todas aquellas personas naturales que, en una forma por lo general permanente, prestan sus servicios al Estado, a cambio de una remuneración o salario”

³⁹Esta distinción es constatable en variada jurisprudencia. v.g.: Amparo Ref. 243-98; Amparo Ref. 158-97; Inconstitucionalidad Ref.: 4-88/1-96; Amparo Ref. 229-98; Amparo Ref. 587-2000; Sentencia de Amparo Ref. 576-2004; mencionada por los catedráticos Mena Guerra y Fratti de Vega.

⁴⁰Véase María Diez M., *Manual de Derecho Administrativo, t. II*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1979, p. 78. Resulta interesante el contenido del Art. 39 del Código Penal, que preceptúa que “para efectos penales, se consideran: 1) Funcionarios públicos todas las personas que presten servicios, retribuidos o gratuitos, permanentes o transitorios, civiles o militares en la administración pública del Estado, del municipio o de cualquier institución oficial autónoma, que se hallen investidos de la potestad legal de considerar y decidir todo lo relativo a la organización y realización de los servicios públicos; 2) Autoridad pública, los funcionarios del Estado que por sí solos o por virtud de su función o cargo o como miembros de un tribunal, ejercen jurisdicción propia. 3) Empleados públicos y municipales, todos los servidores del Estado o de sus organismos descentralizados que carecen del poder de decisión y actúan por orden o delegación del funcionario o superior jerárquico; y, 4) Agente de autoridad, los Agentes de la Policía Nacional Civil.”

⁴¹Revista de la Asociación Salvadoreña Derecho y Desarrollo (ADESA), El Salvador, Julio 2011, Edición No.5, “El Régimen de los Servidores Públicos: Un Recorrido Jurisprudencial: especial alusión a la Estabilidad Laboral, artículo escrito por Ricardo Mena Guerra y Karla María Fratti de Vega.

los servidores públicos pueden clasificarse en relación a la titularidad del derecho a la estabilidad laboral, en: (a) empleados y funcionarios públicos comprendidos en la carrera administrativa y por lo tanto protegidos por la Ley del Servicio Civil; (b) empleados y funcionarios públicos excluidos de la carrera administrativa pero protegidos por leyes especiales como la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa; (c) empleados públicos que no gozan de estabilidad laboral por ejercer cargos de confianza, ya sea personal o política; y (d) funcionarios públicos que no gozan de estabilidad laboral por ejercer cargos políticos.

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

Explican los catedráticos Mena Guerra y Fratti de Vega, en su artículo, que “La jurisprudencia ha establecido que la estabilidad laboral comparte la naturaleza del derecho del cual se origina, que es el derecho al trabajo; en el sentido que ambos obedecen a razones de justicia, libertad e igualdad; esto porque, tanto en el ámbito privado como en el servicio público, es posible que el empleador -patrono o Estado- pueda, mediante actos arbitrarios, lesionar el contenido del derecho, sea privando sin justa causa, limitando o sometiendo a condiciones irrazonables de ejercicio la puesta en práctica de la capacidad del trabajador para exteriorizar su energía física y psíquica.

De manera que, siempre que concurren las circunstancias señaladas supra, cualquier clase de acto ejecutado por el empleador en orden a privar, limitar o someter a condiciones irrazonables el ejercicio del derecho al trabajo, constituye una violación al núcleo o esencia de tal derecho...”⁴²

⁴² Sentencia de Inconstitucionalidad 3-93, del 22 de octubre de 1999, citada por Mena Guerra y Fratti de Vega, en su artículo.

Siguen en esta misma línea los autores expresando que “el análisis de los alcances de la estabilidad laboral de los servidores públicos debe realizarse a la luz del interés que en última instancia se busca tutelar: el interés general a que están encaminados los servicios que se prestan. Nuestra jurisprudencia ha señalado expresamente que respecto al régimen de los servidores públicos, el interés que determina su labor se vincula estrictamente con las necesidades y conveniencias generales, delimitadas por el ordenamiento jurídico –Constitución y leyes administrativas- y desarrolladas por los entes públicos.

El interés que se satisface es el interés de la población, que es la que recibe los servicios públicos –seguridad ciudadana, salud pública, educación, etc. – o ve realizadas debidamente las funciones públicas...”⁴³.

En esa línea, la citada jurisprudencia sostiene que las normas que rigen la relación laboral “no ponen el acento en la tutela del trabajador, ni en la visión del beneficio económico de la empresa, sino, por el contrario, *en el ejercicio permanente, continuo y eficaz de la función administrativa como medio para la obtención del bien común...*”

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

- 1. La permanencia de las labores:** significa que los servidores públicos requieren estabilidad para el ejercicio de funciones que por su naturaleza son permanentes.
- 2. Neutralizar las denominadas “políticas de despojo”.** Esto es, la protección que se le brinda al empleado público para que no se le obligue a participar en actividades partidarias, por temor a la destitución, cesación o despido.

⁴³ Inconstitucionalidad 63-2007/69-2007, de las diez horas y cincuenta minutos del dieciséis de octubre de dos mil siete.

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

Así, la jurisprudencia⁴⁴ ha sostenido también que el derecho a conservar el empleo requiere que concurren los factores siguientes:

- a) Que subsista el puesto de trabajo;
- b) Que el trabajador no pierda su capacidad física o mental para desempeñar el cargo;
- c) Que el cargo se desempeñe con eficiencia;
- d) Que no se cometa falta grave que la ley considere como causal de despido;
- e) Que subsista la institución para la cual se presta el servicio. Siendo coherentes con lo que establece nuestra Constitución, habría que agregar como otro factor determinante de la estabilidad en el cargo el hecho de que el puesto no sea de aquellos que requieran de confianza, ya sea personal o política”⁴⁵.

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

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

⁴⁴ Según Sentencia Definitiva de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Ref.160-R-2001, de fecha 9 de Marzo de 2006.

⁴⁵ Sentencia de Amparo Ref. No. 468-2005 de fecha 18 de Abril de 2007.

Finalmente, es pertinente diferenciar la estabilidad laboral de la estabilidad en el cargo; la estabilidad laboral implica, el derecho de conservar un trabajo o empleo, independientemente que el trabajador esté sujeto a la posibilidad de traslado de funciones o de un cargo a otro, mientras que la estabilidad en el cargo implica la permanencia en un cargo, puesto o función específicos, sin que se le pueda trasladar sin causa justificada

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

Adicionalmente, que no estarán comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios o empleados públicos de confianza y en particular el Procurador General de la República, los Secretarios de la Presidencia de la República, los Embajadores, los Directores Generales, los Gobernadores Departamentales y los Secretarios de dichos funcionarios.

Uno de los factores que más afecta a los trabajadores es la inestabilidad laboral; a consecuencia de ello, se realizó una gran cantidad de suspensiones de labores en el período comprendido de 1982 a 1994; en esos años, existieron aproximadamente 700 despidos de empleados públicos y municipales, quienes por desconocer la ley, no acudieron a las instancias respectivas para interponer las demandas pertinentes por destituciones o despidos sin justa causa.

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

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

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

En la actualidad, si la plaza de los servidores públicos está contemplada en la Ley de Salarios, en su mayoría, son regulados por la Ley de Servicio Civil, salvo las excepciones expresados en el Art. 4 de esa misma ley; a las personas contratadas para prestar servicios profesionales o técnicos,⁴⁶ se les aplica lo dispuesto en el Art. 83 de las Disposiciones Generales del Presupuesto y para dirimir conflictos entre los funcionarios y empleados públicos que no están protegidos por la Ley de Servicio Civil, se aplica lo establecido en la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos

⁴⁶ Véase el Decreto Legislativo No. 10 del 20 de Mayo de 2009, por medio del cual se protegía con estabilidad laboral solamente a los trabajadores que habían sido contratados hasta el 31 de Enero de 2009 y dejaba al resto fuera de su protección.

no Comprendidos en la Carrera Administrativa; finalmente, los empleados por jornal, se rigen por el Código de Trabajo.

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

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

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

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

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

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

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

Los principios del derecho pueden definirse como: Las líneas directrices que informan algunas normas e inspiran directa o indirectamente una serie de soluciones, por lo que pueden servir para promover y encauzar la aprobación de nuevas normas, orientar la interpretación de las existentes y resolver los casos no previstos.⁴⁷

Los principios tienen tres funciones fundamentales:

- 1) Actúan como *fuerza supletoria*. Se aplican cuando la ley deja vacíos o lagunas, no existe jurisprudencia, uso o costumbre aplicable, entonces, se aplican suplementariamente.
- 2) Como *fuerza interpretativa*, sirven también para interpretar la normativa vigente, cuando ésta es confusa o existan diversas posibles interpretaciones.
- 3) Tienen una *función informadora o inspiradora*⁴⁸, al pretender que éstos se expresen en la constitucionalización de normas laborales y garantías sociales.

⁴⁷ **ALONSO García, Manuel**, Derecho del Trabajo, Tomo I, Barcelona, España, 1960, pág.247

⁴⁸ **GMIES-IDHUCA**, Manual de Derechos Laborales de Costa Rica, Centro de Derechos Laborales, El Salvador, 2008, pág. 10.

El Principio de Continuidad de la Relación Laboral o Principio de Estabilidad Laboral, busca proteger a la persona trabajadora a partir de la estabilidad en las relaciones laborales. Chinchilla señala que ante: "...la necesidad y la conveniencia que tienen las relaciones laborales para las dos partes que la crean, para el progreso y el desarrollo de la productividad y la economía y para la sociedad en sí misma, el Derecho del Trabajo tiende a mantener y a tutelar la estabilidad de los vínculos, mediante la aplicación del principio de continuidad"⁴⁹.

3.3 Naturaleza Jurídica de La Estabilidad Laboral.

La jurisprudencia ha establecido que la estabilidad laboral comparte la naturaleza del derecho del cual se origina, la cual es el derecho al trabajo. Al respecto, se ha sostenido que: "el derecho a la estabilidad comparte la naturaleza del derecho del cual se origina el derecho al trabajador, en el sentido que ambos obedecen a razones de justicia, libertad e igualdad.

Esto porque, tanto en el ámbito privado como en el servicio público, es posible que el empleador – patrono o Estado- pueda, mediante actos arbitrarios, lesionar el contenido del derecho, sea privando sin justa causa, limitando o sometiendo a condiciones irrazonables de ejercicio la apuesta en práctica de la capacidad del trabajador para exteriorizar su energía física y psíquica. De manera que, siempre que concurren las circunstancias señaladas supra, cualquier clase de acto ejecutado por el empleador en orden a privar, limitar o someter a condiciones irrazonables el ejercicio del

⁴⁹ Chinchilla Roldan, José Fabio, Instituciones del derecho laboral costarricense, Editorial ITAE, San José, Costa Rica, 2003, pág. 126.

derecho al trabajo, constituye una violación al núcleo o esencia de tal derecho.

3.4 Clasificación de la Estabilidad Laboral.

Existe diversidad de criterios sobre esta institución laboral, en razón de variadas concepciones doctrinarias de entre las cuales figura Mario De La Cueva, jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional en materia de amparos e interpretaciones legislativas las cuales pueden ser:

a) Por su Naturaleza.

Estabilidad Absoluta: Se denomina como “perdurabilidad” y se define como la posesión o posición vitalicia del empleo hasta la jubilación o retiro por parte del trabajador en su cargo o función laboral. El contrato puede sólo disolverse si se acreditan las causales indicadas en la ley, en tal sentido, la Jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional establece que “el derecho a la estabilidad laboral de ninguna manera supone inamovilidad absoluta, pues la Constitución no puede asegurar el goce de tal derecho a aquellos que hayan dado motivo para decretar su separación o destitución”.⁵⁰

Estabilidad Relativa: Para Mario De La Cueva, en “la estabilidad absoluta la facultad de disolver la relación laboral es posible sólo por una 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”.⁵¹

Generalmente, la estabilidad absoluta se da para la protección de los empleados públicos o para los representantes gremiales o sindicales con

⁵⁰ sala de lo constitucional, sentencia definitiva de amparo, de fecha 18/12/2001, Referencia 576-2000.

⁵¹ DE LA CUEVA, M., OP. CI. PAG.52

ocasión del llamado fuero sindical. En la estabilidad relativa, no se garantiza la perduración del vínculo jurídico laboral, sino una indemnización en caso de despido sin causa.

b) 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 colectivo. La convención colectiva debe de 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.

c) Por Alcances o Efectos.

Estabilidad Laboral Propia: Faculta al trabajador a ejercer el derecho de reposición en el caso que no se demuestre la causal de despido, volviendo a ocupar su puesto de trabajador 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.⁵²

d) 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 si después de vencido dicho plazo.

⁵² **GUERRERO** Figueroa, G., *Introducción al derecho al trabajo*, editorial Temí, Bogotá Colombia, 1982, pag.33.

Durante ese plazo el trabajador goza del derecho de estabilidad absoluta, perdiendo el trabajador dicho derecho en el caso de incurrir en falta grave.

Estabilidad a Cierta Plazo o al Cumplimiento de Circunstancias Determinadas: Cuando el trabajador es contratado para la ejecución de una obra determinada, se entiende que el contrato es celebrado a plazo.

Como se establece en el artículo 28 del código de trabajo, el cual establece "Que al realizar la parte de la obra que el trabajador le corresponde, se tendrá por vencido dicho plazo", por lo que se puede concluir que mientras el trabajador preste sus servicios a cierto plazo y mientras este no se haya vencido, gozará de estabilidad dentro de su cargo.

3.5 Cargos de Confianza.

Es necesario distinguir, dentro de la misma, a los empleados públicos de confianza política y a los empleados públicos de confianza personal.

Los primeros son aquellos que desempeñan cargos públicos en virtud de un nombramiento efectuado por un funcionario, a fin de participar en la ejecución del plan de gobierno presentado al cuerpo electoral, no encontrándose, a su vez, comprendidos dentro de la carrera administrativa, lo cual se deriva expresamente de lo prescrito en el artículo 219 inciso 3° de la Constitución.

Los segundos son aquellas personas que tienen acceso a un cargo público por medio de nombramiento de un funcionario, debido al alto grado de confianza en ellos depositado, en atención al elemento de fidelidad personal; elemento que por ser esencial en el nombramiento del empleado, justifica su exclusión de la carrera administrativa, tal como lo prescribe el artículo 219 inciso 3° de la Constitución.

El contenido del concepto “cargo de confianza”, Se ha sostenido por la doctrina que empleados o funcionarios de confianza son aquellos que tienen a su cargo la marcha y el destino general de los negocios o aquellos que estuvieran en conocimiento de los secretos de la institución, cuyo desempeño se realiza en el entorno del titular de la entidad que lo nombró o contrató, cuya remoción o resolución de contrato es viable legalmente por decisión del mismo titular.

En relación a lo anterior, los directores, administradores, gerentes y jefes en general, que lleven a cabo funciones de dirección o supervisión, vinculados con los intereses y fines de la propia institución, o cuyo cargo es necesario para una adecuada gestión de aquélla son, entonces, empleados o funcionarios de confianza.

4. MARCO NORMATIVO JURÍDICO.

4.1 Marco Normativo.

En este capítulo se desarrollara el marco normativo jurídico en el que se regula lo relativo a la administración pública en su ámbito laboral.

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

4.2 Las Fuentes Del Derecho Laboral.

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

Las fuentes del derecho en general y del derecho laboral en particular, presentan varias clasificaciones, pero se puede hacer una división en tres grandes grupos⁵³:

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

4.2.1 Las fuentes que resultan de la voluntad del Estado.

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

a) Las fuentes de carácter interno o nacional.

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

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

b) Fuentes de orden internacional.

Se originan por la facultad que tiene el Estado de suscribir y ratificar los instrumentos internacionales (tratados, convenios, pactos, resoluciones,

⁵³ **CHINCHILLA** Roldan, José Fabio, Instituciones del derecho laboral costarricense, Editorial ITAE, San José, Costa Rica, 2003, pág. 41.

recomendaciones, etc.) de organismos y entidades internacionales (Naciones Unidas, Organización de los Estados Americanos, Organización Internacional del Trabajo, etc.).

Estos instrumentos producen derecho laboral; para el caso salvadoreño, una vez ratificados, constituyen ley de la República; en caso de contradicción con otra legislación interna, prevalece el tratado (Art. 144 Cn.).

La Sala de lo Civil ha establecido que el derecho laboral debe interpretarse conforme a la Constitución y a la normativa internacional: Tratándose de los derechos sociales, como el de familia y del trabajo, la Sala de lo Constitucional, considera que el juzgador debe procurar por una interpretación finalista de las normas, en armonía con los principios generales del derecho, en la forma que mejor garanticen la eficacia de los derechos establecidos en la Constitución de la República y en los Tratados y convenciones internacionales ratificados por el Estado.⁵⁴

4.2.2 Fuentes que nacen de las personas interesadas.

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

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

4.2.3 Fuentes que emanan del Ambiente o de la Costumbre.

Dadas por el reconocimiento de actos o conductas que la sociedad reconoce como convenientes dentro del ámbito en que se desarrolla el trabajo y las

⁵⁴ Sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, Ref. No. 480 Ca. 1º. Lab., del 29 de octubre de 2002. Recurso de Casación

relaciones laborales y como tales, han sido reconocidas a su vez como fuente de derecho por la misma legislación.

La equidad, que es la justicia recaída al caso en concreto⁵⁵, es reconocida en la doctrina como fuente supletoria de aplicación de derecho, o sea, se aplicará cuando otras fuentes de derecho sean omisas para el caso en concreto.

De esta manera lo presenta el jurista mexicano De la Cueva: “El juez debe procurar que sus fallos sean equitativos, lo que significa que la equidad es un procedimiento en la interpretación del derecho; pero servirá también para llenar las lagunas de otras fuentes al adaptar la justicia a las circunstancias del caso singular.”⁵⁶

4.3 Derecho Laboral Internacional.

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

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

Lo anterior permite que se generen vínculos entre el derecho interno y el internacional, por ejemplo, cuando se pretende aplicar el derecho interno en situaciones especiales fuera del territorio nacional, o en el caso de

⁵⁵ **CHINCHILLA** Roldán, José Fabio, Instituciones del Derecho Laboral Costarricense, Editorial ITAE, San José Costa Rica, 2003, pág. 50.

⁵⁶ **CHINCHILLA** Roldán, José Fabio, Ob.Cit, pág. 51

tratados internacionales, que buscan integrar al derecho nacional de cada país en condiciones de imperatividad y no como normas declarativas.

Existen dos teorías en la aplicación de los tratados internacionales: La *Teoría Dualista* y la *Teoría Monista*. La primera sostiene que un tratado puede ser fuente del derecho internacional y del derecho nacional; para que sea fuente del derecho internacional basta con que el país suscriba y ratifique el tratado, pero para que el tratado sea aplicable en el derecho interno requiere de una ley aprobada por la Asamblea Legislativa. La teoría Monista, sostiene que los tratados suscritos y ratificados por el país automáticamente forman parte del derecho interno.

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

4.3.1 La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.⁵⁷

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

⁵⁷ Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, 1948.

4.3.2 La Declaración Universal de Derechos Humanos⁵⁸.

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

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

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

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

4.3.3 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁵⁹.

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

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

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

⁵⁸ Documento declarativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París.

⁵⁹ 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 entrada en vigor: 3 de enero de 1976.

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

El Art. 10.2 en lo pertinente, dispone: " Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social". Y el párrafo 3º del mismo artículo establece: "

Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social.

Su empleo en trabajos nocivos para su moral y su salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil".

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

4.3.4 La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial⁶⁰.

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

4.3.5 La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁶¹.

En el Art. 11.1 determina: " Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del

⁶⁰ Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965 entrada en vigor: 4 de enero de 1969.

⁶¹ La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, fue creada en 1946 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas la comisión, basándose en la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer de Naciones Unidas de 1967, comienza a preparar la CETFDCM en 1974 un año más tarde se celebra la primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, que incorpora la Declaración y la Asamblea General de Naciones Unidas finalmente la aprueba el 18 de diciembre de 1979.

empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:

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

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

- a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil;
- b) Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales;

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

4.4 LEGISLACIÓN NACIONAL.

4.4.1 El Régimen Constitucional.

La orientación filosófica de la Constitución es clara, por lo que se analizarán los Arts. 49 inciso 1°, 1 inciso 3°, y 172 en lo relativo a la autonomía de la jurisdicción laboral, a la obligación estatal de asegurar el goce de la justicia social, y a la composición y organización de la Corte Suprema de Justicia; en perspectiva sistemática con los Arts. 37 y 52 Cn. Los Arts. 37 y 52 Cn., contienen principios que son de utilidad para la interpretación de toda la Sección Segunda, del Capítulo II del Título II de la Constitución, relativa al Trabajo y Seguridad Social.

En relación al Art. 37 de la Constitución, la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional afirma que el trabajo, en su acepción más común, es una actividad que consiste en la aplicación de facultades humanas para la producción de medios y condiciones de vida, y analiza dicho tribunal que: «Al decir el constituyente que el trabajo es una función social, apunta al hecho de que no se trata de una actividad egoísta, encaminada exclusivamente al lucro o beneficio particular, sino que, al tiempo que proporciona medios de subsistencia al individuo, contribuye al bienestar general.

De ello se desprende que el Estado no puede desentenderse de las relaciones de trabajo, pero esta intervención deberá armonizarse con la

libertad de trabajo y de contratación, el derecho a la educación, la protección del medio ambiente, etc.»⁶²

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

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

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

La irrenunciabilidad de las normas constitucionales laborales cobra mayor sentido al constatar que el trabajador se encuentra de hecho en una posición

⁶² Sentencia Definitiva de Inconstitucionalidad, Ref. 26-2006, Citada anteriormente.

de desventaja, respecto al empleador, cuando pacta las condiciones de trabajo. Ahora bien, si la dignidad humana se erige como el valor supremo del ordenamiento jurídico (Preámbulo y Art. 1 Cn.) y si el trabajo tiene como objetivo el de asegurar una existencia digna al trabajador y a su familia (Art. 37 inc. 2º Cn.), no es de extrañar que el constituyente haya recogido la figura de la autonomía de la jurisdicción laboral (Art. 49 inc. 1º), pues ésta, es la medida de protección del trabajador que el constituyente ha considerado sea la más efectiva para el conocimiento de los conflictos laborales, con la cual se busca tutelar de la mejor manera el medio de subsistencia de los trabajadores, que le permite obtener la cuantía pecuniaria que satisface sus necesidades elementales (alimento, vivienda, vestido, salud, educación, etc.), y por lo mismo dignificar su existencia y la de su familia.

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

Es decir que, el constituyente establece que el mecanismo idóneo para atender los asuntos de trabajo, es bajo la tutela especial de la jurisdicción de trabajo, de tal suerte que el proceso jurisdiccional laboral debe responder en todas sus instancias y en todos sus grados (corte de casación para el caso) al conocimiento especial de trabajo.

En palabras claras, lo que la Constitución establece es, la creación de juzgados y tribunales especializados, así como jueces y magistrados

especializados, todos predeterminados por la ley, con jurisdicción y competencia específica en el ámbito de actuación laboral; entendiéndose que abarca la jerarquía de competencia de menor a mayor rango: Juzgados, Cámaras, Sala de lo Civil y Corte Plena, en su caso.

La jurisdicción laboral es parte del llamado orden social de la jurisdicción, y representa una serie de conocimientos especiales que deben tener los tribunales y juzgadores para solucionar los asuntos de trabajo.

Por tanto, la jurisdicción laboral, su organización y competencia deben descansar en ese conocimiento especial, que parte de la base de la justicia social (Art. 1 inc. 3°).

En consecuencia, es obligación del Estado proteger al trabajador de cualquier arbitrariedad que menoscabe sus derechos irrenunciables, y que implique poner en riesgo el trabajo (tutela judicial efectiva), fuente que permite la dignificación del trabajador.

De esta manera, el trabajador es subsumido por el principio de primacía de la persona humana, y obliga al Estado a efectivizar sus mecanismos de tutela, a fin de asegurarle el goce de la justicia social, es decir, su derecho a satisfacer sus necesidades materiales, morales y culturales básicas.

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

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

En el caso específico de los servidores públicos, existe una mención general para que una ley secundaria desarrolle lo pertinente, así la Constitución

establece en su Título II, Capítulo Uno, Sección Primera, de los Derechos Individuales, Artículo 2, que el derecho al trabajo, es un derecho individual de todo ser humano y uno de los fines del estado es garantizarlo.

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

Además, en el Título Séptimo, Capítulo Uno, Régimen Administrativo Servicio Civil, Artículos del 218 al 222, establecen las disposiciones de seguridad para los funcionarios y empleados públicos al servicio del Estado.

Siendo extensivas a los funcionarios y empleados municipales, y claramente se especifica lo relativo a la garantía de la estabilidad en el cargo.

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

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

Dentro de esta categoría de fuentes que surgen de la voluntad del Estado, también se debe tomar en cuenta la jurisprudencia emanada de los tribunales laborales, de la Sala de lo Civil, de la Sala de lo Contencioso Administrativo y de la Sala de lo Constitucional.

Esta jurisprudencia constituye el conjunto de criterios reiterados emanados por las Salas, sobre un problema jurídico y que reflejan en la

pluralidad de las sentencias las concordancias de los tribunales y de la doctrina que contienen. Aunque la jurisprudencia en general, no es fuente obligatoria de derecho, sí sirve como criterio orientador, integrador y de interpretación de la normativa positiva; excepto en el caso de la Doctrina Legal⁶³, que sí son de obligatorio cumplimiento.

4.4.1 Legislación Secundaria.

«Para Trueba Urbina el “Derecho del Trabajo, es el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana”. Según De la Cueva, “el nuevo derecho es la norma que se propone realizar la justicia social en el equilibrio de las relaciones entre el trabajo y el capital”»⁶⁴.

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

1) El Código de Trabajo.

Art. 2. “Las disposiciones de este Código regulan:

- a) Las relaciones de trabajo entre los patronos y trabajadores privados; y
- b) Las relaciones de trabajo entre el Estado, los Municipios, las Instituciones Oficiales Autónomas y Semiautónomas y sus trabajadores.

⁶³ En materia procesal civil y mercantil tendrán que ser tres sentencias sucesivas y uniformes y en materia laboral tendrán que ser cinco sentencias sucesivas y uniformes y en ambos casos no tienen que ser interrumpidas por otra en contrario y además ser declaradas como doctrina legal; tal como se establece en el Art. 588 del C.T. y el Art.522 de CPCM.

⁶⁴ **De Buen L.**, Néstor. *Derecho del Trabajo*. Tomo Primero, Conceptos Generales. 4ª edición. Editorial Porrúa, México. 1981. Pág. 127.

No se aplica este Código cuando la relación que une al Estado, Municipios e Instituciones Oficiales Autónomas o Semiautónomas con sus servidores, fuere de carácter público y tuviere su origen en un acto administrativo como el nombramiento de 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.

Para los efectos del presente Código, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social se considera como Institución Oficial Autónoma.

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.

El vocablo genérico "trabajador" comprende los de empleado y obrero.

La presente disposición en el literal a) no se comenta por ser inoficioso hacerlo.

En cuanto al literal b) contempla válidamente la posibilidad que una entidad de las que prescribe la disposición citada, se encuentra provista de autonomía Administrativa y financiera; el problema del citado artículo estriba, que el inciso segundo es claro, al excluir que la regulación laboral, emane de un acto administrativo; los casos contemplados por contrato que aluden el Art. 4 de la Ley del Servicio Civil y el Art. 2 antes transcrito, se trata de aquellos que a su vez refiere el Art 83 de las Disposiciones Generales de Presupuestos; en otras palabras de "contratos administrativos"; y es que de acuerdo a dicha Ley son los únicos contratos que el Estado, los Municipios e Instituciones Oficiales Autónomas, salvo excepciones celebradas, con la

aclaración que deben reunir los requisitos o características que dicha norma establece.

De ahí que son, ese tipo de contratos, los que deben considerarse excluidos de la Legislación Laboral según en Art. 2 del Código de Trabajo, y a los que a su vez quedarían amparados en la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, al menos en cuanto al derecho de audiencia, que el empleador debe cumplir para poder despedirlo o destituirlo, y que en su defecto daría lugar al Amparo ante la Sala de lo Constitucional.

Tales contratos de carácter profesional o técnico a que hace mención el literal b) del Art. 2 del Código de Trabajo, son aquellos a los que se refiere el Art. 83 de las Disposiciones Generales de Presupuestos, norma que “faculta” a la Administración Pública para este tipo de contratación.

Lo anterior tiene relación, con el hecho de que cuando se faculta a la Administración Pública y Municipal para contratar servicios personales, bajo la modalidad de “contrato administrativo” se hace sólo y únicamente para aquellos de carácter profesional o técnico, no administrativos (Art. 83 Disposiciones Generales de Presupuestos), y siendo un contrato de naturaleza administrativa, no se aplica el Código de Trabajo.

De acuerdo al Art. 83 Disposiciones Generales de Presupuestos, se podrán contratar servicios personales siempre que concurren las siguientes condiciones:

- a. “Que las labores a desempeñar por el contratista sean propias de su profesión o técnica;
- b. Que sean de carácter profesional o técnico y no de índole administrativa;
- c. Que aún, cuando sean de carácter profesional o técnico no constituyan una actividad regular y continua dentro del organismo contratante (eventuales);

- d. Que no haya en la Ley de Salarios plaza vacante con iguales funciones a la que se pretende contratar”.

Así pues, sólo y cuando el contrato se realiza cubriendo tales condiciones, estaremos frente a un contrato de naturaleza administrativa.

Se torna preciso entonces, examinar con detenimiento, cuál es la naturaleza jurídica de los “Contratos de Servicios Personales” a que alude el Art. 83 Disposiciones Generales de Presupuestos, lo que puede afirmarse que:

- a. “Que su determinación no depende de su calificación por las partes contratantes (en manera alguna puede depender de cómo la denominen o califiquen las partes, sino que deriva de la auténtica realidad del negocio jurídico en cuestión), Prevalece el Principio de “realidad”. Los contratos son lo que son y no lo que las partes afirman;
- b. La no determinación de la naturaleza jurídica del contrato, por las partes contratantes, tampoco hace presumir la naturaleza jurídica del mismo;
- c. La naturaleza jurídica dependerá de si las tareas concertadas se encuentran amparadas o no por el Art. 83 de las Disposiciones Generales de Presupuestos.”

Si esto es así, estaremos ante un contrato de naturaleza administrativa. Y en otras palabras, si el contrato otorgado no tiene una normativa administrativa de apoyo, el contrato es laboral.

2) El Código Municipal.

El Código Municipal desarrolla los principios que se plasman en la Constitución, referente a los Municipios, su funcionamiento, ejercicio y organización, para satisfacer las necesidades municipales. Un municipio

tiene su propio ordenamiento jurídico de orden primario que es la Constitución.

En el capítulo II, del Código Municipal se establece la definición del municipio, el cual se encuentra en el artículo 2.

Al hacer un análisis del artículo, se entiende que el municipio es la unidad política administrativa primaria dentro de la organización del Estado, ya que es la unidad política, donde se realizan actividades que rigen asuntos públicos; es una unidad administrativa ya que establece un ordenamiento económico y el buen uso de estos; por otro lado se establece que es una unidad primaria, siendo un ente público local, donde existe una organización para la satisfacción de intereses comunes.

El municipio se establece en un territorio determinado, que constituye el área geográfica en la que se asienta, dentro de los límites geográficos, donde se fijan sus actuaciones o competencias.

Tiene su propio ordenamiento jurídico el cual está formado o encaminado a la formación y conducción de la sociedad local a través de la participación popular.

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

3) La Ley de la Carrera Administrativa Municipal

La Ley de la Carrera Administrativa Municipal a partir de su vigencia, regula de manera especial, la relación laboral de los funcionarios y empleados

municipales en todo el País, con preferencia de otras leyes afines a la misma, pues, de esta manera lo prescribe el campo de aplicación en el Art. 82 : “Esta ley por su carácter especial prevalecerá sobre la Ley del Servicio Civil, Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa y demás leyes que la contraríen.

En ella se regulan los requisitos y condiciones que se deben cumplir para ingresar a la administración pública municipal, para lograr la implementación de la carrera administrativa municipal y que además se garanticen los derechos de los trabajadores municipales en cuanto a la estabilidad en el cargo.

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

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

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

4) Ley de Servicio Civil.

La Ley de Servicio Civil tiene como finalidad garantizar la protección de los empleados públicos, en la permanencia de sus cargos, su

aplicación está destinada a los empleados y funcionarios de la administración pública, con algunas excepciones, por ejemplo, los servidores de las municipalidades y de las instituciones oficiales autónomas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6) Legislación Aplicable a las Instituciones Oficiales Autónomas.

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

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

4.5 Análisis sobre la aplicación del Derecho Nacional e Internacional (Jurisprudencia).

Corresponde ahora analizar algunas de las sentencias emitidas por la Sala de lo Constitucional, la Sala de lo Civil y la Sala de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia. En esencia se retomaron los principales criterios que cada una de estas salas, según sea el caso, ha

tomado en consideración respecto al derecho a la estabilidad laboral; concluyendo que en torno a este derecho, las Salas han unificado criterios. Las sentencias de la Sala de lo Constitucional son de obligatorio cumplimiento por contar con la facultad erga omnes, por lo que se cita la Sentencia Referencia número 1036-2007⁶⁵, que en sus considerandos manifiesta: “Se ha sostenido en abundante jurisprudencia, que la estabilidad laboral implica el derecho de conservar un trabajo o empleo y que dicha estabilidad es inevitablemente relativa, pues el empleado no tiene derecho a una completa inamovilidad, quedándole únicamente la plena facultad de conservar su cargo sin limitación de tiempo, siempre que concurren factores como los siguientes: que subsista el puesto de trabajo, que el empleado no pierda su capacidad física o mental para desempeñar el cargo, que las funciones asignadas se ejerzan con eficiencia, que no se cometa falta grave que la ley considere como causal de despido, que subsista la institución para la cual se presta el servicio y que, además, el puesto no sea de aquellos que requieran de confianza, ya sea personal o política”.

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

En tal supuesto, previo a una posible destitución, debe garantizársele todas las oportunidades de defensa a través de un proceso o procedimiento, de conformidad con la normativa que le sea aplicable; sin embargo, ha excluido

⁶⁵ Sentencia de la Sala de lo Constitucional, emitida a las once horas con tres minutos del día 5 de marzo de 2010.

del derecho a la estabilidad laboral a aquellos empleados contratados como personal de confianza, atribuyéndole esta calidad a los que prestan un servicio personal y directo al titular de la institución, como las secretarías personales y conductores de vehículos, así como los ayudantes ejecutivos y administrativos que le responden directamente.

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

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

En este último caso, es importante tener claro que el derecho a la estabilidad laboral y al debido proceso, debe ser aplicable a todos los trabajadores, aún a estos servidores públicos de tercer grado; es decir, quienes desarrollan labores meramente operativas, en el sector público y se encuentran en situación de desventaja por la normativa que les protege, ya que el Código

de Trabajo, en caso de despido considera únicamente la indemnización, no la restitución del cargo o empleo.

5. Problemática actual y consecuencia de la Estabilidad Laboral.

La Constitución de la República de 1983 estableció el régimen administrativo para los empleados y funcionarios públicos, pasaron 23 años desde la promulgación de la Constitución para que la Asamblea Legislativa decretara una ley reguladora del régimen administrativo para los empleados y funcionarios municipales.

La Asamblea Legislativa en uso de sus atribuciones constitucionales, aprobó la Ley De La Carrera Administrativa Municipal, mediante decreto legislativo número 1039 de fecha 26 de mayo de 2006, y publicado en el diario oficial No. 103, tomo 371, de fecha 06 de junio de 2006; la ley en comento tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales relativos a la carrera administrativa municipal y garantizar la eficiencia del régimen administrativo municipal mediante el ofrecimiento de igualdad de oportunidades para el ingreso al servicio público municipal, la capacitación permanente, la estabilidad en el cargo y la posibilidad de ascensos y traslados.

Dicha ley fue aprobada por amplia mayoría, habiendo votado por ella, incluso el actual alcalde del municipio de San Salvador.

En este momento de transición de administraciones municipales la referida ley cobra relevancia, ya que con los cambios de administración siempre se pone en juego la estabilidad laboral de los trabajadores y funcionarios. Pero genera más relevancia a partir del momento que se dio el traspaso en la alcaldía más grande es este país, es decir la de San Salvador.

En dicha municipalidad los mandos gerenciales y jefaturas han manifestado su intención de continuar en sus cargos dado que la ley de la carrera administrativa municipal les otorga estabilidad laboral.

La actitud de los gerentes y jefaturas ha generado diversas reacciones de diversas personas y sectores, incluido el presidente electo, quienes descalifican su actitud, unos por ignorancia y otros con mala intención.

Basta con ver los considerandos⁶⁶ de dicha ley para entender que el espíritu de la misma, el cual es promover el desarrollo socioeconómico de los municipios, que las instituciones y organizaciones municipales del país posean una administración honesta, moderna, fuerte, eficiente y eficaz que transmita seguridad y confianza a los pobladores, que garantice la estabilidad y continuidad en la prestación de los servicios públicos municipales, las administraciones municipales, para el cumplimiento de sus fines y objetivos, cuenten con servidores públicos municipales eficientes y eficaces donde los funcionarios y empleados, como agentes ejecutores de las funciones públicas municipales, accedan y desarrollen su profesión en base a los principios de igualdad de méritos y capacidades, estableciendo los mecanismos, criterios y procedimientos que deben cumplirse para la selección, nombramiento, contratación, traslado, capacitación, promoción, evaluación, remoción o retiro del personal para los cargos de funciones públicas municipales, que actúen con imparcialidad y honestidad, guiados por una cultura de servicio a los pobladores, con lealtad al gobierno municipal

⁶⁶ Considerando III de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal: que las municipalidades de el salvador, dando cumplimiento al art. 219 dela constitución, han impulsado una normativa que regula las condiciones de ingreso a la administración pública municipal, las promociones y ascensos con base en mérito y aptitud; los traslados, suspensiones y cesantías, los deberes, derechos y prohibiciones de los servidores públicos, los recursos administrativos contra las resoluciones que los afecten y la garantía a la estabilidad en el cargo.

y en permanente adaptación técnica y organizativa acorde a lo que requieran las realidades locales.

Los Alcaldes electos en el futuro deben de respetar la ley aprobada, garantizando que los funcionarios y trabajadores que opten por continuar en la institución lo hagan sin ningún temor a ser despedidos; por otra parte la misma ley prescribe las causales de despido o destitución y su procedimiento de las cuales el alcalde puede echar mano en caso de que los funcionarios o trabajadores no cumplan con su cometido.

Es importante recalcar que con las reacciones generadas, lo que se está promoviendo es el irrespeto a la ley, de ahí que los Alcaldes tendrán que desarrollar cada gestión municipal con los funcionarios y trabajadores con que actualmente cuenta la institución.

Con la toma de posesión de Concejos Municipales en 2012, alrededor de 2,000 trabajadores municipales fueron despedidos haciendo uso de la figura de la supresión de plazas. En términos prácticos, las nuevas autoridades despidieron el personal del Concejo saliente para que gente afín entrara a trabajar, violentando los derechos laborales más elementales de los trabajadores municipales.

La ley que regula el ingreso, ascenso, sanciones y la salida de los trabajadores municipales es la Ley de la Carrera Administrativa Municipal - LCAM-, en vigencia desde el año 2006. Dicha ley no regula de manera clara cuáles son los denominados puestos de confianza que carecen de estabilidad laboral, tampoco regula la figura de la supresión de plazas o cargo; ni la autoridad competente para decretarla, o el proceso a seguir, ni los casos en que procede y los recursos que el trabajador puede accionar.

Lo anterior se ha permitido el despido masivo de empleados municipales mediante el uso discrecional de la figura de puestos de confianza y supresión

de plaza o cargo. Situación facilitada por la falta de mecanismos eficaces para la protección administrativa o judicial de los derechos de los trabajadores.

Ante la situación de indefensión de los trabajadores municipales, la MPJL⁶⁷, con el apoyo técnico-jurídico de FESPAD presentó el 24 de julio de 2012 una propuesta para reformar la LCAM, su contenido gira en torno a cinco puntos fundamentales⁶⁸:

1. Determinación taxativa de cuáles son los puestos de confianza para evitar el uso arbitrario de esa figura;
2. Necesidad de autorización judicial para la supresión de plaza o cargo y evitar que bajo tal argumento se den despidos de hecho;
3. Derecho a indemnización universal de un sueldo por cada año de trabajo;
4. Establecimiento de procedimiento de tutela judicial para la protección de todos los derechos de los trabajadores y trabajadoras;
5. Responsabilizar directamente con su patrimonio a la o el Alcalde, miembros de los Concejos Municipales o máximas autoridades administrativas por los daños y perjuicios que ocasionen a los trabajadores y trabajadoras al violarles cualquiera de sus derechos.

Según la MPJL, las reformas están orientadas a brindar estabilidad laboral, seguridad jurídica y protección judicial a los trabajadores y trabajadoras municipales⁶⁹.

El seguimiento a la propuesta de reforma El 9 de agosto de 2012 la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Asamblea Legislativa dio por recibida la

⁶⁷ Mesa Permanente Por la Justicia Laboral.

⁶⁸ Fespad.org.sv, (5/06/2012). "Reforma a la Ley de la Carrera Administrativa Municipal" Recuperado el 22 de noviembre de 2012. <http://www.fespad.org.sv/reforma-a-ley-de-la-carrera-administrativa-municipal>

⁶⁹ IBIDEM

propuesta de reforma presentada por la MPJL. la Comisión acordó brindar audiencia a una delegación de la MPJL para que explicara y fundamentara la propuesta de reforma. El 5 de septiembre de 2012 una delegación de la MPJL, con el acompañamiento técnico jurídico de FESPAD, asistió a la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Asamblea Legislativa.

En la actividad se les explicó a los diputados el proceso seguido para la elaboración de la propuesta, su contenido y los objetivos que con la misma se persiguen.⁷⁰

La Posición de los partidos políticos ante la propuesta; una delegación de la MPJL se encargó de dar seguimiento al proceso de formación de ley de la propuesta de reforma presentada a la Asamblea Legislativa. El primer grupo parlamentario en manifestar su apoyo a la iniciativa fue el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Este grupo parlamentario fue el único que atendió el llamado de la iniciativa. El apoyo fue ratificado en el seno de la Comisión de Trabajo y previsión Social de la Asamblea Legislativa durante la audiencia que le fue otorgada a una delegación de la MPJL.

Por su parte, el grupo parlamentario GANA expresó a la Comisión Especial de la MPJL que le daría seguimiento a la reforma en el parlamento, que estaba en la disposición de apoyar la aprobación de la reforma una vez que otro grupo parlamentario diera el visto bueno a la misma, de tal modo que estuvieran garantizados los 43 votos necesarios para la aprobación.

Por su parte, los partidos políticos: PES, ARENA y CN no mostraron interés o disposición de apoyar la propuesta de reforma. No obstante los apoyos manifestados por los grupos parlamentarios del FMLN y GANA, a finales de 2012 la propuesta aún se encontraba en estudio en la Comisión de Trabajo y

⁷⁰IBIDEM

Previsión Social de la Asamblea Legislativa, sin que existieran indicios de que estuviera próximo un dictamen a favor o en contra de la misma.

El grupo vulnerable es el de los trabajadores municipales, como ha ocurrido en años anteriores, posterior a cada proceso electoral existen denuncias de empleadas y empleados despedidos de las alcaldías municipales, con ocasión del cambio de administración. Lo que se convierte en una violación de su derecho al trabajo y a las libertades sindicales, al atentar contra la estabilidad laboral y al derecho a organización.

A partir de mayo de 2009, más de 200 despidos se realizaron bajo el argumento de “pérdida de confianza” en la alcaldía de San Salvador⁷¹, las autoridades municipales prescindieron de empleados haciendo uso de la figura puestos de confianza, debido a que la Ley de la Carrera Administrativa Municipal no establece de forma clara a quiénes se los considera como empleados de confianza.

El régimen de contratación de las y los trabajadores municipales, puede variar según las funciones que desempeñan, la cesación de sus cargos no debería ser inmediata al haber un cambio de administración municipal; pues la estabilidad laboral es una garantía que tiene cada trabajador y trabajadora de permanecer en su puesto de trabajo, salvo la comprobación de ineficiencia o alguna irregularidad en sus funciones, por tanto dicha estabilidad no puede ser modificada sino hasta que se cumpla con las garantías constitucionales y legales del debido proceso en el que se compruebe la comisión de alguna falta del trabajador o trabajadora.

Si bien podría interpretarse que la ley otorga a los municipios la facultad para nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias, en

⁷¹ <http://www.pddh.gob.sv/menupress/menunoti/97-pddh-recibe-nuevas-denuncias-por-despidos-en-alcaldia-de-san-salvador>

virtud de la autonomía municipal concedida por el Código Municipal, dicha autonomía no debe entenderse como absoluta, pues las autoridades municipales en su calidad de agentes estatales no pueden actuar al margen del orden constitucional y legal. Ello significa que los derechos y garantías a favor de las personas en su calidad de trabajadores y trabajadoras, deben ser respetados por las autoridades municipales; por tanto, todo exceso o abuso en el ejercicio de las facultades que otorga la autonomía municipal, podría generar arbitrariedades constitutivas de violaciones a los derechos humanos, cuyos responsables serían las y los funcionarios edilicios.⁷²

La existencia de sindicatos dentro de las municipalidades tampoco garantiza el respeto a la estabilidad de los trabajadores municipales, ya que las autoridades realizan medidas de hostigamiento, como el caso de la alcaldía de San Salvador⁷³, con lo que buscan romper la unión entre los trabajadores o creando movimientos afines al sector patronal.

Se han conocido casos en donde trabajadores municipales con enfermedades terminales y mujeres embarazadas han sido despedidas como sucedió en la municipalidad de Soyapango⁷⁴, actos que van en contra del respeto a la dignidad humana.

Los despidos ocurren de diferentes maneras, en la mayoría de los casos la notificación es verbal; en otros se argumenta la pérdida de confianza a pesar

⁷² Pronunciamiento del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, ante los despidos de empleados y empleadas en Alcaldías Municipales de nuestro País, a partir del 1 de mayo del 2012 en: <http://www.pddh.gob.sv/menudocs/menures/viewdownload/1-pronunciamentos/118-pronunciamento-ante-los-despidos-de-empleados-y-empeladas-en-alcaldias-a-partir-del-1-de-mayo-de-2012>.

⁷³ [diariocolatino.com](http://www.diariocolatino.com), (06/03/2012). "Sindicato denuncia abusos del alcalde capitalino". <http://www.diariocolatino.com/es/20120316/municipalismo/101100/Sindicato-denuncia-abusos-del-alcalde-capitalino.htm?tpl=69>

⁷⁴ [elsalvador.com](http://www.elsalvador.com), (07/10/2012). "FMLN amenaza llevar a juicio a ediles areneros por despedir empleados". http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=7323197

de que las plazas no reúnen esas características; en otros se pasa al trabajador a ejercer otras funciones desmejorando su situación laboral, y en ocasiones los despidos se “justifican” bajo el argumento de ser activistas políticos, entre otros. En definitiva, en todos esos casos los empleados son cesados sin respetar el debido proceso, la estabilidad laboral y el derecho al trabajo⁷⁵.

Los trabajadores municipales acudieron a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, a la Asamblea Legislativa, a los Concejos Municipales y a la Fiscalía General de la República; no obtuvieron mayores resultados, Lo que puede interpretarse en que todo el entramado institucional creado para proteger sus derechos no funciona como debería, siendo necesario mejorar de manera sustancial los mecanismos para lograr la efectiva defensa de los derechos laborales de los empleados municipales pues estos se encuentran sujetos a las arbitrariedades de las diferentes autoridades edilicias que asumen en cada cambio de gobierno municipal.⁷⁶

En el año de 2013 los intereses políticos frenan la Ley de la Carrera Administrativa así lo manifestó el presidente del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), Enris Arias⁷⁷.

La ley fue aprobada en 2006, con el fin de dar garantías a los derechos de los empleados municipales y mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía, según Arias, no todos los gobiernos municipales velan por la estabilidad de los empleados, en referencia a los despidos masivos cada vez

⁷⁵ Pronunciamiento del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, ante los despidos de empleados y empleadas en Alcaldías Municipales de nuestro País, a partir del 1 de mayo del 2012 en: <http://www.pddh.gob.sv/menudocs/menures/viewdownload/1-pronunciamientos/118-pronunciamiento-ante-los-despidos-de-empleados-y-empeladas-en-alcaldias-a-partir-del-1-de-mayo-de-2012>

⁷⁶ Informe sobre la Situación de los Derechos Laborales y Sindicales El Salvador 2012 FESPAD Ediciones.

⁷⁷ Sr. Enris Antonio Arias, Presidente del ISDEM periodo 2012-2015.

que hay cambios de administración política en las alcaldías. Arias y Roberto Pinto, director ejecutivo de COMURES, consideraron que con la integración de los concejos municipales pluripartidistas la aplicación de la ley será más efectiva. Para Pinto, la integración de los concejos plurales busca generar transparencia y contribuirá a generar estabilidad.

La problemática de la estabilidad laboral, es una situación que afecta a la sociedad en el aspecto económico-social; así vemos que la concepción de la estabilidad en el empleo está íntimamente ligada con el principio de la duración de la relación laboral, es decir, la permanencia del trabajador en el puesto que desempeña, podemos entender entonces, a la estabilidad laboral, como el derecho que tiene el trabajador de permanecer en su empleo y de no ser despedido sino cuando sobrevengan circunstancias previamente señaladas en la ley, como la justa causa⁷⁸.

La politización es el mayor obstáculo que enfrenta el sector laboral municipal para su desarrollo económico-social, así tenemos que el de la ley es desarrollar los principios constitucionales relativos a la Carrera Administrativa Municipal y garantizar la eficiencia del Régimen Administrativo Municipal mediante el ofrecimiento de igualdad de oportunidades para el ingreso al servicio público municipal, la capacitación, permanente, la estabilidad laboral con un esfuerzo de minimizar los despidos masivos que históricamente se ha venido dando en cada cambio de autoridades municipales.

⁷⁸*Lineamientos del Derecho de Trabajo*, Segunda Ediciones, Buenos Aires, Argentina, (editorial ETA). 1956. pag. 315.

CAPITULO III. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO.

En la investigación de campo, cuyo propósito era conocer sobre la estabilidad laboral de los empleados municipales con cargo de confianza, se tomó como universo de estudio a empleados municipales, y abogados litigantes en materia laboral; y se recogió la información en cuestionarios, y al segundo se les entrevistó y se recopiló la información por medio de Cédulas de Entrevista. En consecuencia, se presenta el resultado y la gráfica de los mismos, según detalle:

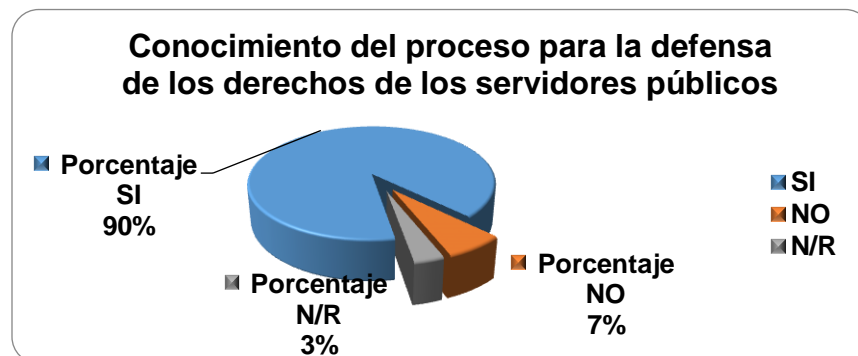
1) Resultados de la investigación de campo practicada a empleados municipales, por medio de encuestas.

Pregunta No.1:

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

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

Gráfico 1:



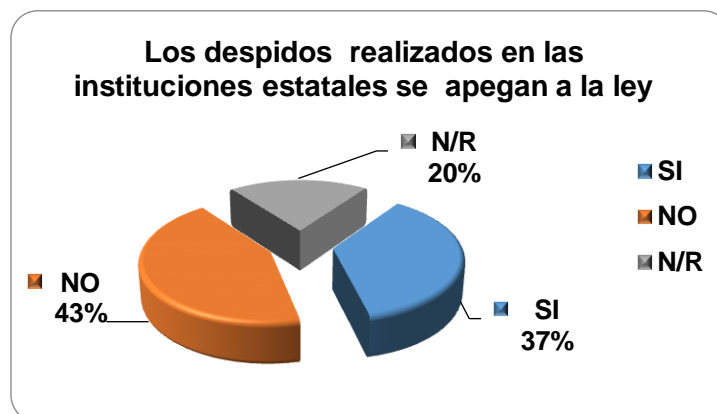
De las personas encuestadas, el 90% manifestó conocer el proceso a seguir en caso de despido, lo anterior debido a que en sus lugares de trabajo normalmente son capacitados sobre la legislación aplicable en la institución en la que laboran; adicionalmente, la mayoría son profesionales del derecho; el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

Pregunta No.2:

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

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

Gráfico 2.



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

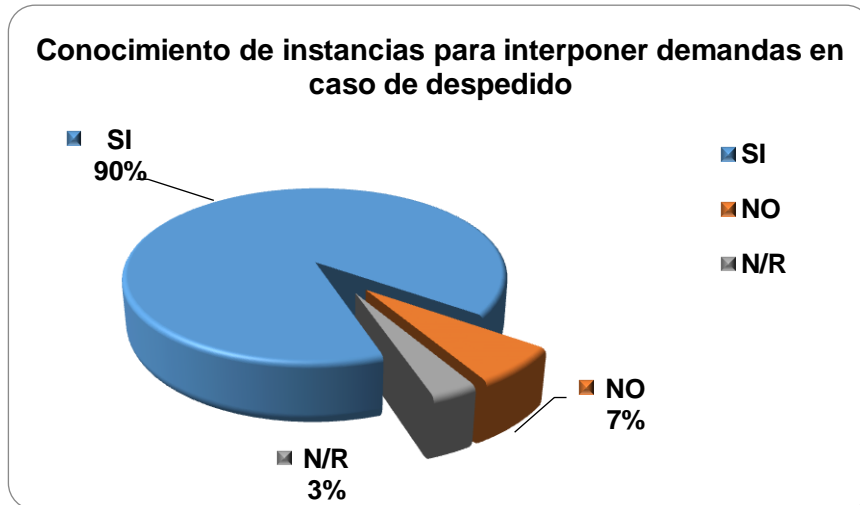
El 20% no respondió, explicando que no querían comprometer a la institución en la que laboran, y menos aún, que esto les generara problemas con sus superiores; no obstante, la mayoría expresó que saben que se dan los despidos injustificados.

Pregunta No.3:

¿Cómo empleado municipal, sabe dónde interponer una demanda en caso de ser despedido?

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

Gráfico 3.



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

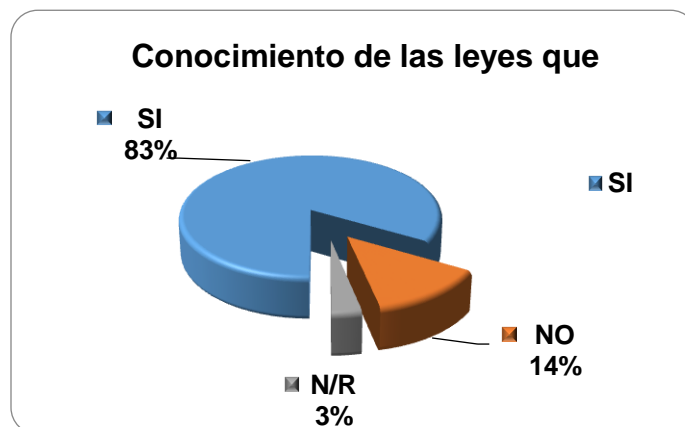
Algunos empleados municipales, a pesar de manifestar que están nombrados bajo Ley de Salarios, expresaron que acudirían al Ministerio de Trabajo a presentar una demanda de trabajo, institución que no es competente para garantizar el principio de estabilidad laboral a los nombrados bajo Ley de Salarios,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

Pregunta No.4:

Como empleado municipal, ¿conoce usted las leyes que le protegen su estabilidad laboral?

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

Gráfico 4



Se evidencia que el 83% manifestó que sí conocen las leyes que protegen la estabilidad laboral , pero al profundizar el conocimiento de las mismas mencionaron: la Constitución de la República, El Código de Trabajo, La Ley de Servicio Civil, La Ley de la Carrera Judicial, La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, El Reglamento interno de la Universidad de El Salvador, La Ley de Salarios, La Ley de Asuetos, Vacaciones y Licencias de los Empleados Públicos, Las Leyes Orgánicas de cada institución, Los Tratados Internacionales, desconociendo las denominaciones específicas de los mismos;

El 13% expresó que no conocen las leyes garantes de la estabilidad laboral, por no ser profesionales del derecho o por olvido;

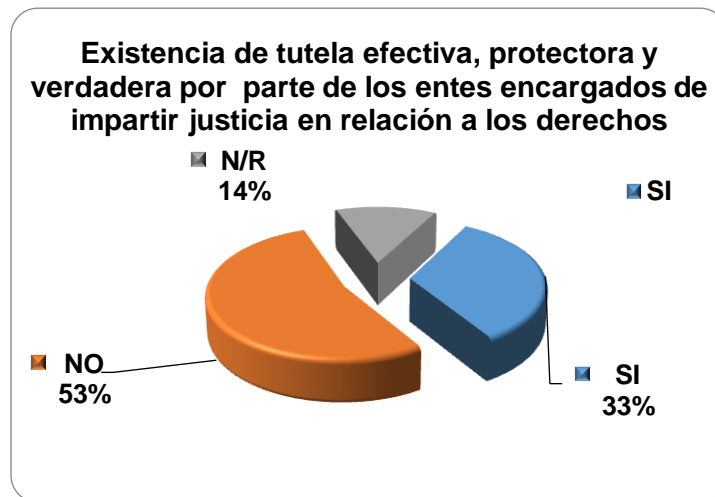
El 3% no respondió.

Pregunta No.5:

¿Considera que existe tutela efectiva, protectora y verdadera por parte de los entes encargados de impartir justicia, en relación a los derechos laborales de los empleados municipales con cargos de confianza?

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

Gráfico 5



De los empleados municipales encuestados, el 53% manifestó que no había tutela efectiva, protectora y verdadera por parte de los encargados de impartir justicia, porque los altos funcionarios contratados o nombrados en el gobierno, no respetan los derechos laborales de los empleados, y menos aún en cuanto a la estabilidad

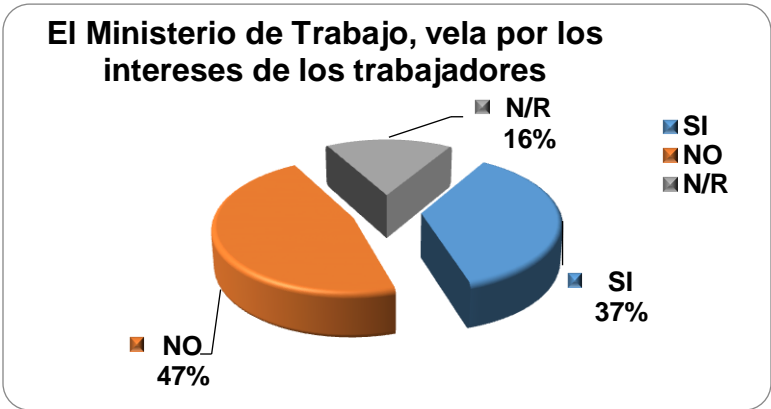
laboral, ya que los funcionarios utilizan muchas veces amenazas, malos tratos o insultos en su relación cotidiana con los subalternos; también los discriminan por el hecho de pertenecer a sindicatos, hacen caso omiso de las denuncias que reciben y, adicionalmente, la falta de conocimiento de los empleados sobre sus derechos laborales y las instancias a las cuales acudir los convierten en víctimas de despidos injustificados, casi siempre por intereses políticos; el 33% manifestó que sí existe una tutela efectiva de sus derechos laborales, debido a que existen sindicatos que velan por sus intereses y se responsabilizan de seguir los procedimientos y trámites legales ante los tribunales competentes; el 13% no respondió.

PreguntaNo.6:

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

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

Gráfico 6



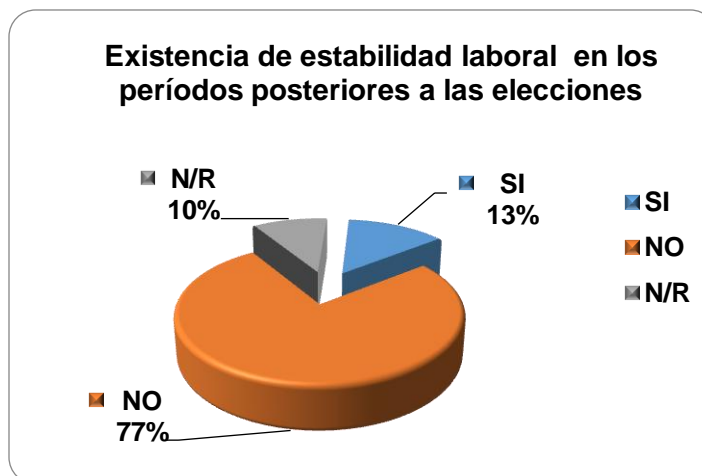
De los empleados municipales encuestados, el 47% manifestó que no, debido a que en la mayoría de los casos, los funcionarios del Ministerio de Trabajo, favorecen a los patronos y al no existir eficacia en la aplicación de procedimientos, los resultados son, en general, desfavorables para los trabajadores;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

Pregunta No.7:

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

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

Gráfico 7



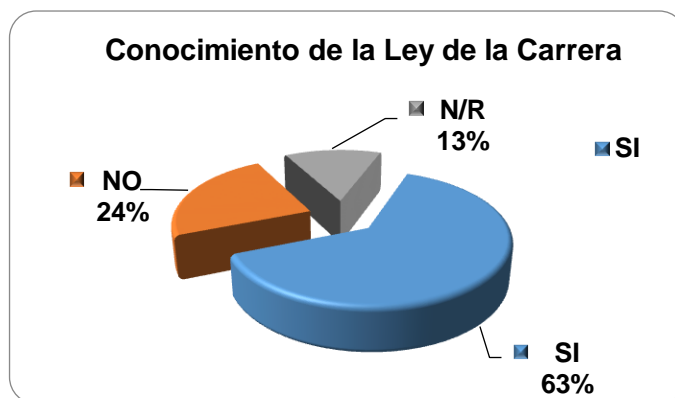
Se muestra que el 77% de quienes respondieron la encuesta manifestó que no existe estabilidad laboral principalmente en el período posterior a las elecciones, debido a que muchos empleados municipales ostentan cargos en el gobierno de turno por la afiliación partidaria y no por capacidad o idoneidad,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

Pregunta No. 8:

¿Conoce usted la Ley de la Carrera Administrativa Municipal?

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

Gráfico 8



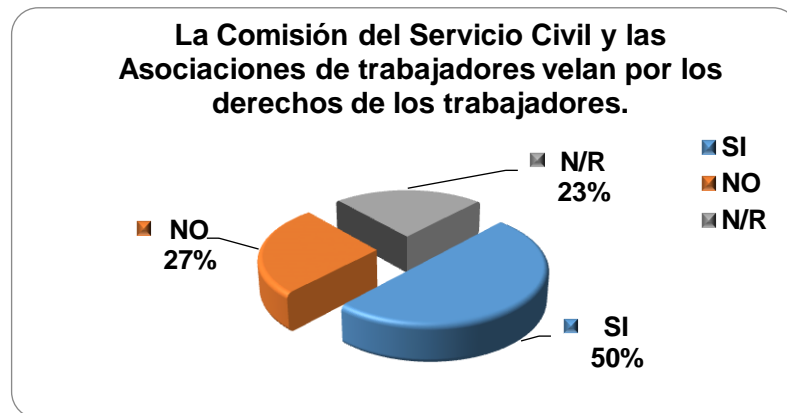
Se advierte que el 63% manifestó que sí conoce la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, explicando que dicha ley versa sobre las funciones y atribuciones de los empleados municipales, regulando las relaciones laborales del Estado y sus subordinados, con el propósito de proteger o evitar las arbitrariedades en cuanto a despidos injustificados de funcionarios y empleados, vela también por la estabilidad laboral; el 23% manifestó que no conoce dicha ley ni recuerda el objeto de la misma; el 13% no respondió explicando porque no podían afirmar categóricamente nada sobre la ley por desconocerla.

Pregunta No.9.

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

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

Gráfico 9



Se observa que el 50% de los servidores públicos encuestados expresan que sí, porque La Comisión del Servicio Civil es una institución que les garantiza su estabilidad laboral y sus atribuciones se encuentran reguladas en la Ley; en cuanto a las Asociaciones de Trabajadores manifestaron que consideran que sí velan por los derechos de los trabajadores, pero sobretodo de quienes están asociados.

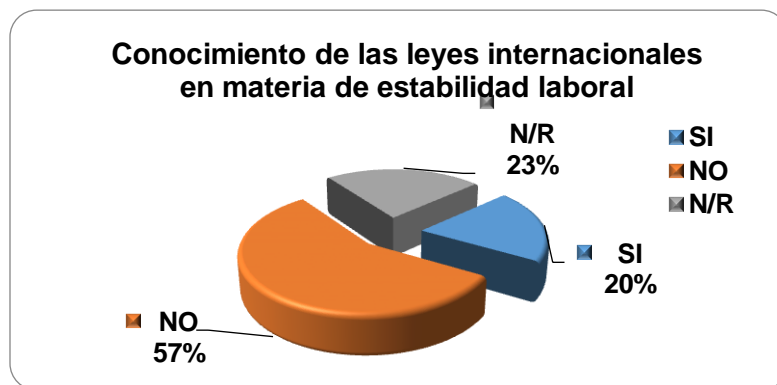
El 27% manifestó que no las conocían pero que conocían otras instituciones como la Procuraduría Para la Defensa de los Derechos Humanos, Ministerio de Trabajo, la Unidad para la Defensa de los Trabajadores de la Procuraduría General de la República, los sindicatos de trabajadores, entre otras. El 23% no respondió.

Pregunta No.10:

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

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

Gráfico 10



Se percibe que el 57% manifestó que no conocer dichas leyes por falta de capacitaciones o porque no es el área en la que laboran.

El 20% manifestó que sí, debido a que trabajan en áreas del derecho laboral, expresando que conocen las leyes siguientes: Convenios de la OIT, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los instrumentos de la ONU relativos a los trabajadores.

El 23% no respondió.

CAPITULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

CONCLUSIONES

Los empleados y funcionarios de la Alcaldía Municipal de San Salvador, gozan de estabilidad laboral relativa, debido al cambio de gobierno municipal y esto mismo aunado a que ha sufrido dos reformas la Ley de la Carrera Administrativa Municipal; la primera fue por medio del Decreto Legislativo No. 601, de fecha 10 de abril de 2008 y la segunda reforma se hizo por Decreto Legislativo No. 20, de fecha 20 de mayo de 2009, mismas que dan origen a los despidos injustificados, específicamente por lo establecido en artículo 2 numeral segundo de la mencionada ley, que dice: “Aquellos cargos que por su naturaleza requieren alto grado de confianza, tales como: Secretario Municipal, Tesorero Municipal, Gerente General, Gerente de Área o Directores, Auditores Internos, Jefe del Cuerpo Encargado de la Protección del Patrimonio Municipal y Jefes de las Unidades de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales, los cuales serán nombrados por las respectivas municipalidades o entidades municipales”.

Con la modificación al artículo, se provocó inestabilidad laboral y el despido de personal por causar “desconfianza” hacia el concejo municipal; Es así, que todas las jefaturas y gerencias entran a un estatuto de confianza, y que será el concejo municipal, el que decida su prórroga de contrato y un aumento, lo cual es discrecional.

En el marco de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, relativo a la contratación de empleados y funcionarios públicos municipales, no se establece ningún tipo de mecanismos para contrarrestar la injerencia política de los Alcaldes, aun cuando se prevé la convocatoria a concursos de

ascensos y plazas, la conformación de comisiones para la selección en forma colegiada. En el mismo contexto de la LECAM, no se define el mérito, ni sus respectivos indicadores como criterio de selección de empleados y funcionarios, predominando más bien la categoría de “confianza”, sin definición clara.

En esta categoría se introducen significaciones difusas que abren los espacios de discrecionalidad para seleccionar a los funcionarios.

Conforme a lo dispuesto en el Art. 80 Ley de la Carrera Administrativa Municipal: “Los empleados y funcionarios que a la vigencia de la presente ley se encuentren desempeñando cargos propios de la carrera administrativa, se considerarán incorporados a ella en el nivel y categoría que ostenten en el momento de la vigencia de la ley, debiéndoseles inscribir así en el Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal y en el respectivo Registro Municipal de la misma”.

Lo que busca el legislador es incorporar a los funcionarios y empleados a la Carrera Administrativa Municipal, siendo en beneficio para el servidor público de las municipalidades, que se encaminan a modernizar y adecuar sus administraciones.

Por esta razón esta normativa regula las condiciones de ingreso a la administración municipal, las promociones y ascensos de ingreso a la administración pública municipal, las promociones y ascensos con base en merito aptitud; así como también los tratados, suspensión y cesantías, los deberes, derechos y prohibiciones de los servidores públicos, los recursos administrativos contra las resoluciones que los afectan y la garantía a la estabilidad laboral en el cargo. La estabilidad laboral de los servidores públicos no está pensada en beneficio de la persona física que ocupa el cargo, sino que el mismo actúa como garantía, para que las actuaciones de

los servidores públicos se ajusten a la constitución y a la ley, es razonable porque al pensar sobre la estructura orgánica del Estado no responde a intereses particulares, sino que debe considerarse portadora de interés público, por lo que el elemento garantizador de la situación del servidor público, es la estabilidad en el cargo, que es garantía de la realización del interés público.

Desde la Constitución de 1983 se ha establecido el mandato Constitucional consistente en determinar que el estado tiene obligación de crear las instituciones que se encarguen de la protección de los Derechos Laborales lo cual no ha sido cumplido ya que las instituciones preexistentes, tales como: Procuraduría de los Derechos Humanos, Ministerio de Trabajo etc. Tienen grandes limitaciones que les impiden cumplir con su finalidad.

Es importante recalcar que los diferentes Concejos Municipales que han regido la Alcaldía de San Salvador se han desarrollado en función política, es decir, que identifican a los empleados políticamente para que así estos obtengan los beneficios de la estabilidad en el cargo.

Para una atención eficiente y eficaz dentro del municipio de San Salvador es necesario contar con personal con capacidad y seleccionado bajo régimen de meritocracia y no por afiliación partidaria.

Sobre la Estabilidad Laboral

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.

La estabilidad laboral del empleado que entra a prestar servicios a través de contrato, estará condicionada por la fecha de vencimiento establecida en aquel 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.

RECOMENDACIONES.

Asimismo al concluir la investigación consideramos que podemos proponer las siguientes recomendaciones o sugerencias:

Recomendamos al concejo municipal de la Alcaldía Municipal de San Salvador, la elaboración de un plan de capacitaciones y adiestramientos que busque el fortalecimiento de los empleados; este debe responder a las necesidades detectadas o expresadas por los responsables de cada departamento o unidad.

A los Servidores Públicos Municipales que asistan a las jornadas de capacitación en su totalidad y de acuerdo a las programaciones establecidas en el plan.

Así también que ante la situación de la vulnerabilidad de estabilidad laboral de los empleados municipales que desempeñan cargos de confianza, que se debe mayormente a la politización que existe en el área pública laboral, por lo que la regulación de elecciones pluripersonales para elegir a más de dos personas para la representación de la municipalidad de San Salvador.

Estas elecciones pluripersonales, no puede estar constituidos por los que han logrado la mayoría de votos, lo cual no sería democrático, porque la democracia representativa está constituido tanto por la mayoría como por la minoría, y esta última debe tener su representación dentro de la municipalidad para que tenga voz dentro de ese cuerpo pluripersonal de la municipalidad, ya demás para que esa minoría fiscalice los actos de aquella mayoría, de otro modo la representación solamente mayoritaria, como es el sistema actual, significaría la dictadura de esa mayoría que es contraria a la esencia de un gobierno democrático.

De esta manera sería un logro de estructuración de la sociedad para olvidar los conflictos que se suscitan debido a la politización.

Incluir a los empleados municipales con cargos de confianza a la Carrera Administrativa para su capacitación, para incrementar su desempeño productivo laboral, para su promoción, para estabilizarle y mejorarle su calidad de vida.

Es importante recomendar a la Asamblea Legislativa que al momento de emitir Decretos Legislativos lo haga en consideración para que se garantice la eficiencia del Régimen Administrativo Municipal mediante el ofrecimiento de igualdad de oportunidades para el ingreso del servicio público municipal, la capacitación permanente, la estabilidad laboral con esfuerzo de minimizar los despidos masivo que históricamente se han venido dando en cada cambio de autoridades municipales y la posibilidad de ascensos y traslados así como lo establece el artículo 57 de la LECAM y no para obtener ventajas políticas en la administración, ya que como se mencionó durante la investigación la vulneración de la estabilidad laboral en gran medida se debe a la politización que rige el ámbito laboral público.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

ALONSO GARCÍA, Manuel, Derecho del Trabajo, Tomo I, Barcelona, España, 1960.

BARAJAS MONTES DE OCA, S., *Derecho del trabajo*; Primera Edición, Instituto de investigaciones jurídicas, México 1990.

CHINCHILLA ROLDAN, José Fabio, Instituciones del derecho laboral costarricense, Editorial ITAE, San José, Costa Rica, 2003.

DE BUEN L., Néstor. *Derecho del Trabajo*. Tomo Primero, Conceptos Generales. 4ª edición. Editorial Porrúa, México. 1981.

DE LA CUEVA, M., *“El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo”*; Primera Edición, Editorial Porrúa; México, 1985.

DELGADILLO GUTIÉRREZ. L.H.; *Elementos de Derecho Administrativo*, Editorial Limusa, México D.F., México, 1989.

GUERRERO FIGUEROA, G., *Introducción al derecho al trabajo*, editorial Temí, Bogotá Colombia, 1982.

GUZMAN, F, *El Principio de estabilidad en el empleo y la protección contra el Despido arbitrario*, Revista “Laboral” De la sociedad Argentina de derecho Laboral, N°42, Junio – Julio 2009.

HIDALGO ZELAYA, Luis Roberto, *La Estabilidad en el Empleo*. 1980, San Salvador.

MARX, C Y ENGELS, F., *El Manuscrito comunista*, versión 29/07/2005.

ORLANDO PACHECO Baños, *“La Estabilidad Laboral del Servidor Público en El Salvador”* primera edición año 1999.

PALOMINO RAMÍREZ, Teodosio A.: *“la confianza en el derecho laboral comparado”*, 1995.

UGALDE GONZÁLEZ, J.I., El recurso de casación laboral, Universidad de Huelva, España 2007.

LEGISLACIÓN NACIONAL.

Constitución de la República de El Salvador; Decreto Legislativo N° 38, Diario Oficial N° 234, Tomo N° 281, del 16 de Diciembre de 1983.

Código de Trabajo, Decreto 241 del 22 de enero de 1963.

Código Municipal; Decreto Legislativo N°. 274, Diario Oficial N°. 23, tomo N°. 290, 1986

Ley de la Carrera Administrativa Municipal, Decreto 1039 del 1 de enero de 2007.

Ley de la Garantía de Audiencias para los Empleados no Comprendidos en la Carrera Administrativa, Decreto 459 del 8 de marzo de 1990

Ley del Servicio Civil, Decreto 507 del 24 de noviembre de 1961.

REVISTAS

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

Lineamientos del Derecho de Trabajo, Segunda Ediciones, Buenos Aires, Argentina, (editorial ETA). 1956.

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

Informe sobre la Situación de los Derechos Laborales y Sindicales El Salvador 2012 FESPAD Ediciones.

DIRECCIONES ELECTRONICAS.

www.fespad.org.sv, “Reforma a la Ley de la Carrera Administrativa Municipal” Recuperado el 22 de noviembre de 2012 (5/06/2012).
<http://www.fespad.org.sv/reforma-a-ley-de-la-carrera-administrativa-municipal/>

diariocolatino.com, (06/03/2012). “Sindicato denuncia abusos del alcalde capitalino”.

<http://www.diariocolatino.com/es/20120316/municipalismo/101100/Sindicato-denuncia-abusos-del-alcalde-capitalino.%20htm?tpl=69>