



40-2013

Presidencia de la República de El Salvador, Unidad de Acceso a la Información Pública: En la ciudad de San Salvador, a las ocho horas del veinte de mayo de dos mil trece.

El suscrito Oficial de Información, CONSIDERANDO que:

1. El día veinticuatro de abril del año en curso se recibió solicitud de acceso de información por parte de la señorita [REDACTED] solicitando: *"(...) copia de la carta, resolución o informe elaborado por la Comisión de Análisis creada por el señor Presidente de la República en el mes de diciembre del año 2009, en el que indicó que algunos casos de despidos habían sido injustificados a diciembre de 2009. (...) dicho informe fue elaborado y entregado a los titulares del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales entre los meses de enero a marzo del 2010 (...)"*
2. Mediante resolución de fecha dieciséis de mayo de los corrientes, el suscrito resolvió ampliar el plazo de la tramitación de la solicitud con base a la facultad establecida en el artículo 71 LAIP, por la naturaleza técnica y especial de los extremos de la solicitud, con la finalidad de garantizar su veracidad e integridad.
3. Con base a las atribuciones de las letras d), i) y j) del artículo 50 de la LAIP, le corresponde al Oficial de Información realizar los trámites necesarios para la localización y entrega de la información solicitada por los particulares, y resolver sobre las solicitudes de información que se sometan a su conocimiento.
4. A partir del deber de motivación genérico establecido en el artículo 65 y 72 LAIP, las decisiones de los entes obligados deberán entregarse por escrito al solicitante, con mención breve pero suficiente de sus fundamentos, para lo cual el suscrito debe establecer los razonamientos de su decisión sobre el acceso a la información.

FUNDAMENTACIÓN DE LA RESPUESTA A LA SOLICITUD.

I. Acceso a la información pública.

El acceso a la información en poder de las instituciones públicas es un derecho reconocido en el ordenamiento jurídico nacional, lo que supone el directo cumplimiento al *principio de máxima publicidad* establecido en el artículo 4 LAIP, por el cual la información en poder de los entes obligados es pública y su difusión irrestricta, salvo las excepciones expresamente establecidas en la ley.

Como parte del procedimiento interno de acceso a la información pública, el suscrito requirió a la Secretaría para Asuntos Legislativos y Jurídicos –en adelante SALJ– de esta institución la documentación relacionada a dicho informe elaborado en el mes de diciembre del año dos mil nueve.

Como respuesta a dicho requerimiento, el citado funcionario remitió la información solicitada por la requirente. En vista que la información antes enumerada no se encuentra limitada en su divulgación por alguna de las causales estipuladas en la ley, corresponde entregarla por documento anexo a esta resolución.

Con base a las disposiciones legales citadas y los razonamientos antes expuestos, se **RESUELVE**:

1. Declarase procedente la solicitud de acceso a la información incoada por la señorita [REDACTED]
2. Entréguese a la peticionaria el informe realizado por la Comisión de Análisis nombrada por el Presidente de la República en el mes de diciembre del año 2009, en los términos señalados en el requerimiento de mérito.
3. Notifíquese a la interesada en la dirección electrónica señalada para tal efecto.



Pavel Benjamín Cruz Álvarez
Oficial de Información
Presidencia de la República.



San Salvador, 5 de Febrero de 2010

Señor
Presidente de la República
Don Carlos Mauricio Funes Cartagena
Presente.

Estimado señor Presidente de la República:

Por este medio presentamos a usted las recomendaciones que la Comisión Revisora de Terminaciones Laborales, en atención a su mandato contenido en el Decreto No. 101 del pasado 23 de Diciembre, ha formulado en un total de 649 casos de servidores públicos del Órgano Ejecutivo.

Expresamos a usted nuestro agradecimiento por la confianza depositada en los miembros de la Comisión y por permitirnos ser partícipes de este histórico proceso, que sin duda sienta las bases y destaca la necesidad de una reforma estructural del servicio público; la carrera administrativa y los derechos laborales en el sector público; en nuestro estudio y análisis hemos priorizado principios y valores como la justicia, la inclusión, la certeza jurídica y el respeto y garantía del derecho al trabajo, poniendo a la persona humana como el centro y fin de la actividad del Estado.

Datos más relevantes:

De 649 casos hay 260 que se encuentran excluidos del Conocimiento de la Comisión por corresponder a casos excluidos de la ley del Servicio Civil.

De un universo de 389 casos que corresponde a la Comisión analizar, se proponen y resuelven los siguientes:

- 57 casos ya reinstalados o re contratados por parte de distintos titulares.
- 158 casos en los que se recomienda la recontractación.
- 29 casos que no cumplen con el perfil para el cargo, pero respecto de los cuales se recomienda agotar esfuerzos de reubicación.
- 14 casos de renuncias, en los que hay una intención manifiesta del servidor de la finalidad perseguida.



- 75 casos que ya fueron indemnizados.
- 4 casos que se encuentran en proceso ante las comisiones del servicio civil, y por tanto apegados al debido proceso.
- 3 casos que corresponden a contrataciones LACAP.
- 8 casos de supresión de plazas que fueron indemnizados.

Del Universo posible de evaluación, un total 348 casos han sido resueltos, lo que representa el 89.46% de los casos posibles de análisis por la Comisión y el 53.62% del total de solicitudes.

Los casos en que no se recomienda la renovación de la relación laboral son 41 casos que representan el 11.78% de los casos posibles de análisis por la Comisión y el 6.32% del total de las solicitudes.

Análisis.

Para nuestras recomendaciones hemos partido de clasificaciones generales y análisis de cada caso en particular tomando en consideración las distintas posibilidades de régimen contractual (ley de salarios, contratos bajo las disposiciones generales de presupuestos con plazo máximo de un año, otros contratos administrativos con plazo, o contrato Individual de trabajo) para llegar a las siguientes conclusiones:

1. Justificación del proceso de formulación:

Posibilidades en los casos bajo Ley de salario:

- a) En caso de destitución debió seguirse el correspondiente proceso de terminación de la relación laboral, ante la comisión del servicio civil competente.
- b) Si se trata de supresión de plazas, se requiere reforma a la ley de salarios e indemnización.
- c) Si hay renuncia, se han creado derechos a favor de la administración pública, respecto de los cuales no corresponde conocer a la Comisión.

- d) Si no se encuentra en los casos anteriores, entonces se trata de falta de debido proceso y se incluye como caso en que se recomienda la renovación de la relación laboral o el reinstalo según corresponda.

Posibilidades en casos de contratos bajo disposiciones generales de presupuestos u otros tipos de contratos administrativos sujetos a plazos:

- a) Sobre la base de la Jurisprudencia que se ha convertido en norma obligatoria en atención a las reiteradas y uniformes resoluciones de la Sala de lo Constitucional y de la Sala de lo Contencioso Administrativo, se ha determinado que la inamovilidad en el cargo está sujeta al plazo del contrato. Considerado lo anterior, se reconoce la posibilidad actual de la Administración Pública de dar por terminado estos contratos a la finalización del plazo. No obstante lo anterior, si el cargo que ostenta la persona, no es equiparable a aquellos que la Ley del Servicio Civil expresamente excluye del beneficio de la permanencia en el cargo; se ha indagado si existen o no otras causales que justifiquen la decisión de tal terminación. En estos casos, no obstante existir la facultad legal de terminación y reconocer la legalidad de la misma; hemos determinado que respecto de todo aquel en que no concurren causales distintas al vencimiento del plazo para la terminación laboral, o respecto de aquellos en que no se siguió un mínimo debido proceso para comunicar la misma, deben ser asimilados a los casos en los que se recomienda la renovación de la relación laboral.
- b) En los casos en los que se han establecido razones adicionales que justifiquen la terminación laboral, se recomienda respetar el plazo de finalización del contrato, sobre la base del criterio jurisprudencial y por tanto reconocer que la misma ha terminado.
- c) Advertiendo que ante la existencia de contratos bajo las disposiciones generales de presupuestos u otras modalidades de contrato administrativo, sujetos a plazo cuando la función se realiza de manera permanente; consideramos que la práctica desnaturaliza el objeto previsto por el legislador para los mismos, constituyendo una desmejora para los derechos laborales del servidor público. Los miembros de la Comisión estimamos que habiendo un criterio con carácter de "doctrina legal" y por tanto obligatorio en cuanto al plazo del contrato, debe impulsarse una reforma expresa, para que en los casos en que la función sea de carácter permanente, se adopte lo que al respecto prescribe el artículo 25 del Código de Trabajo, a efecto de que a pesar del plazo, se reputen como contratos de carácter indefinidos por la naturaleza misma de sus labores.



Contratos Individuales de Trabajo bajo régimen de Código de Trabajo:

- a) Si el despido es con responsabilidad para el empleador, debe haber existido la correspondiente indemnización.
- b) Si el despido es sin responsabilidad para el empleador, debe existir el debido proceso, contar con la prueba y documentación pertinente, y haber dado aviso a la Fiscalía General de la República cuando fuere procedente.
- c) No concurriendo ninguna de las dos situaciones anteriores, es procedente la renovación de la relación laboral, recontractación o reinstalo, según sea pertinente.

II. Criterios Generales:

Casos de Renovación de la relación laboral o re-contractación: En estos casos no obstante reconocer la legalidad de la terminación laboral en razón del plazo; y atendiendo que no hay razones adicionales que justifiquen tal decisión, la Comisión recomienda la renovación de la relación laboral o recontractación y proceder a firmar a la brevedad posible, un nuevo contrato; y ante el supuesto de no haberse retirado aun de la institución, en razón de la creación de la Comisión y actual proceso de revisión, se considere el contrato como prorrogado.

Casos en los que no se recomienda la renovación de la relación laboral: Reconociendo la legalidad y procedencia de la conclusión de la relación laboral en razón del vencimiento del plazo y existiendo razones adicionales que justifiquen su terminación, se concluye que no es procedente la renovación de aquella.

Casos excluidos de los beneficios de la Ley del Servicio Civil: Por mandato del Decreto Ejecutivo No.101, estos casos están excluidos del conocimiento de la Comisión. Se reconoce por "doctrina legal" la procedencia de la terminación de la relación laboral al vencimiento del contrato; sin embargo existiendo determinado número de casos en los que no hubo ni siquiera una previa notificación o justificación de las razones de la terminación laboral, se ponen a su consideración para que decida sobre una posible recontractación de esos casos específicos.

Casos excluidos del conocimiento de la Comisión por disposición expresa del Decreto Ejecutivo No. 101 que crea la Comisión Revisora de Terminaciones Laborales: En estos casos existen causales objetivas por las que no es viable la recontractación, habiéndose además previsto así en el referido Decreto Ejecutivo, siendo procedente por tanto la terminación de la relación laboral en los casos de renuncia, pago y aceptación de indemnización, contratación posterior en la Administración

Pública, prescripción de la acción a favor del Estado y las demás comprendidas en el artículo nueve del Decreto.

Reparación de actos ilegales: Aquellos casos en los que no procedía la terminación laboral por la existencia de elementos que la hacían improcedente verbigracia: casos de embarazo y fuero sindical, consideramos que tales actos se ejecutaron sin conocimiento de dichas restricciones por parte de la Administración Pública a cuyos efectos debe de validarse su relación laboral en cumplimiento de derechos inherentes a su calidad de servidor público procediendo a su inmediato reinstalo.

Casos Especiales:

En todos estos casos se reconoce la procedencia de la terminación laboral al vencimiento del plazo del contrato; sin embargo por las características particulares de los mismos y en base a un análisis pormenorizado, se realizan recomendaciones para su consideración, en la medida que la implementación de las mismas no resulte más gravosa a la Administración Pública.

- i) Perfil técnico o profesional. En los casos en los que se ha comprobado que el perfil técnico o profesional de la persona contratada no corresponde al determinado para el puesto, se establece que la responsabilidad es del empleador y no del empleado; sin embargo en aras a la consecución del bien común y el interés general, la administración pública debe contar con los mejores servidores para cada puesto de trabajo. En consecuencia existiendo dos bienes jurídicos lesionados, uno particular y otro general, deberá privilegiarse una recontratación sólo si la misma no genera la afectación al interés general, en cuanto al servicio, idoneidad, capacidad, disponibilidad de plazas, posibilidad de reestructuración de perfiles, posibilidad de reubicación, etc.
- ii) Cónyuges. En caso de cónyuges en la misma entidad y bajo la misma dirección, privilegiar la reubicación de ser posible, analizar el menor impacto familiar.
- iii) Personas cercanas a la edad de jubilación. Mantener la continuidad de la relación laboral para facilitar el proceso de jubilación.
- iv) Posible Incapacidad. En los casos en que las personas adolezcan de posibles incapacidades, se recomienda procurar la continuidad de la relación laboral y su reubicación, de ser posible. Proveerles la asesoría y colaboración directa para la consecución de la declaratoria de incapacidad y el correspondiente trámite de obtención de la pensión que corresponda.
- v) Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. En atención a las peculiares circunstancias de seguridad en las que vive nuestro país; existiendo obligatoriedad por razón de doctrina



legal, de respetar el plazo de contrato como terminación de la relación laboral, se reconoce que las relaciones laborales de esta naturaleza han sido legítimas; sin embargo se recomienda a futuro establecer un mecanismo colegiado, sin dependencia jerárquica, para decidir respecto de este tipo de terminaciones, cuando obedezca a razones de seguridad y promover las acciones penales que corresponda por aviso o denuncia, de tal manera que existan elementos objetivos que respalden las decisiones.

vi) Ministerio de Relaciones Exteriores. En este caso se ha considerado la relevancia de la representatividad del Estado frente a los Estados Extranjeros y la esencial relación de confianza que tal labor requiere. A la fecha existen dos resoluciones de la Corte Suprema de Justicia que han reconocido que aún siendo cargos de confianza, respecto de los cargos de Cónsul, para la terminación laboral, es necesario el debido proceso garantizando el derecho de audiencia. No habiendo obligatoriedad aún en razón de no constituir "doctrina legal", se recomienda al correspondiente Ministerio, revisar el proceso que se ha seguido en estos casos, pues de volverse obligatorio (como es la actual tendencia), todos estos casos estarían sujetos a reconsiderar su continuidad laboral o renovación de la relación laboral, por lo que es conveniente que se evalúen bajo esta posibilidad.

vii) INPEP. En relación a esta institución, la Comisión advierte que existe un manejo inadecuado de las relaciones laborales al extremo que se ha incumplido el contrato colectivo de trabajo, al haberse desconocido la participación del Comité de Relaciones Laborales como paso previo al despido. En este sentido recomendamos se reinstale a todas aquellas personas que no aceptaron ser indemnizadas y se realice una evaluación integral de las actuaciones del Titular a efecto de que si se encontraran algunas deficiencias se le propongan medidas para corregirlas y reforzar las relaciones entre dicho funcionario y los empleados de la misma.

viii) Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Se deja constancia que la PDDH presentó a la Comisión un listado de 404 denuncias que ellos han recibido en relación con terminaciones laborales. La Comisión pidió se analizara una muestra de 202 casos, resultado que el 57% de los casos presentaron su solicitud bajos los términos del Decreto Ejecutivo No. 101, por lo que decidió que se revisarían aquellos en que los afectados presentaron su solicitud de revisión en apego a los requerimientos del Decreto Ejecutivo. El señor Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos ha manifestado que presentará una solicitud al Señor Presidente de la República para obtener colaboración en la recopilación de información del resto de los casos.

III. Recomendaciones Individuales.

La aplicación de los anteriores criterios a los casos particulares por cada una de las entidades respecto de las que presentaron las solicitudes de revisión, corresponden a las siguientes:

CONSOLIDADO DE CASOS ANALIZADOS POR INSTITUCIÓN

TOTAL DE SOLICITUDES INGRESADAS (649)

| INSTITUCIONES | SOLICITUDES INGRESADAS | RENOVACIONES REAFECTUADAS | SE RECOMIENDA RENOVACIÓN | NO SE RECOMIENDA RENOVACIÓN | NO CORRESPONDEN AL ESTUDIO DE LA COMISIÓN | | | | | | | |
|--------------------|------------------------|---------------------------|--------------------------|-----------------------------|---|----------------------------|------------|-------------|---------------------------|---------------------------|--------------------------------------|-----|
| | | | | | EXCLUIDOS DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA | NO CUMPLEN PLAZA DEL CARGO | RENVENCIAS | Indefinidos | EN PROCESO DE INSTITUCIÓN | EXCLUIDOS CONTRATOS LAJAP | SUPERACIÓN DE PLAZAS CON SOLICITUDES | |
| | 649 | 57 | 158 | 41 | 260 | 29 | 14 | 75 | | 3 | 8 | 649 |
| ISBM | 12 | | | | 1 | | | | | 3 | 8 | 12 |
| CNR | 85 | 17 | 18 | 11 | 13 | 24 | 2 | | | | | 85 |
| CIFCO | 1 | | | | 1 | | | | | | | 1 |
| CENTA | 1 | | | | 1 | | | | | | | 1 |
| FOSOFA MILIA | 1 | | | | | | | 1 | | | | 1 |
| ISDEMU | 5 | | 2 | 2 | 1 | | | | | | | 5 |
| ISRI | 3 | | | | | | | | 3 | | | 3 |
| IPSFA | 5 | | | | 1 | | | 4 | | | | 5 |
| INPEP | 7 | | 2 | | 3 | | | 2 | | | | 7 |
| LNB | 7 | 1 | | | 2 | | | 4 | | | | 7 |
| M. DE LA DEFENSA | 5 | | 3 | 2 | | | | | | | | 5 |
| MARN | 20 | | 6 | 2 | 9 | 3 | | | | | | 20 |
| MAG | 4 | | 2 | 2 | | | | | | | | 4 |
| MINED | 10 | | 2 | 1 | 7 | | | | | | | 10 |
| SIGET | 4 | | | | 1 | | | 3 | | | | 4 |
| M. JUSTICIA Y SEG. | 102 | | 33 | 1 | 58 | 1 | 6 | 3 | | | | 102 |
| ANDA | 98 | 34 | 12 | 2 | 20 | | 6 | 24 | | | | 98 |
| M. DE HACIENDA | 23 | | | 1 | 3 | | | 19 | | | | 23 |
| CEPA | 1 | | | | | | | 1 | | | | 1 |
| PNC | 8 | | 1 | | 7 | | | | | | | 8 |
| DEFENSORÍA DEL C. | 2 | | 1 | | | | | 1 | | | | 2 |
| MOP | 26 | | 3 | | 23 | | | | | | | 26 |
| ISTA | 37 | 1 | 15 | 2 | 8 | | | 11 | | | | 37 |



| | | | | | | | | | | | |
|--------------------------|-----|----|-----|----|-----|----|----|----|---|---|----|
| INDES | 5 | | 2 | 1 | 2 | | | | | | 5 |
| M. DE ECONOMÍA | 13 | | 6 | | 7 | | | | | | 13 |
| M. DE SALUD | 30 | 1 | 5 | 1 | 23 | | | | | | 30 |
| PRESIDENCIA | 18 | | | | 16 | | | 2 | | | 18 |
| SEC. DE LA CULT. | 21 | | 4 | 1 | 16 | | | | | | 21 |
| ANSP | 9 | | 6 | 2 | | 1 | | | | | 9 |
| CORSATUR | 1 | | | | 1 | | | | | | 1 |
| M. GOBERNACIÓN | 55 | 3 | 27 | 6 | 19 | | | | | | 55 |
| M. RELACIONES EXTERIORES | 29 | | 8 | 4 | 17 | | | | | | 29 |
| UES | 1 | | 0 | | | | | | 1 | | 1 |
| | 649 | 57 | 158 | 41 | 260 | 29 | 14 | 75 | 4 | 3 | 8 |

IV. Anexos.

- i) Cuadro resumen. Cuadro numérico por categoría y tipo de recomendación, por Institución.
- ii) Cuadro resumen de nombres. Detalle de nombres por tipo de recomendación e Institución.
- iii) Cuadro esquemático del proceso de toma de decisión por entidad e individuo. Cuadro de apoyo para el trabajo de la Comisión.

Adicionalmente se mantendrán durante seis meses, en las oficinas de la Secretaría para Asuntos Legislativos y Jurídicos, las copias de los expedientes que han servido para el análisis de las solicitudes de revisión.

V. Consideraciones Finales.

Reforma Integral de la Carrera Administrativa y los derechos de los servidores públicos. El trabajo realizado por la Comisión y la deliberación respecto de los casos generales y particulares, nos lleva a la íntima convicción que debe darse inicio a una labor permanente de modernización de la carrera administrativa y de los derechos laborales del servidor público, a manera de equiparar los derechos y oportunidades de los mismos, su estabilidad laboral, el régimen de indemnización y la equiparación general de derechos, deberes, prestaciones y compensaciones.

Definición de los cargos de confianza. Los cargos de confianza, si bien es cierto deben contar como característica la posibilidad de decisión del funcionario respecto de la persona a designar en los

mismos; la persona que se remueve debe tener la posibilidad de mantener su continuidad laboral y estabilidad, cuando corresponda a personas que han desarrollado carrera administrativa; de tal manera que no sea un desincentivo para que los servidores públicos acepten promociones laborales y tengan oportunidad de crecimiento profesional.

Esquema de Indemnizaciones. Debe establecerse un régimen de indemnizaciones en situaciones que sin responsabilidad para el trabajador, en atención a la naturaleza de sus cargos, sea necesaria la terminación laboral, como en los casos especiales que se han considerado en el esfuerzo de análisis de la Comisión.

Proceso uniforme de selección y concurso. En la coyuntura actual se ha hecho énfasis en la protección de las terminaciones laborales, a pesar de no haberse realizado así en las últimas décadas; si bien es cierto la Comisión comparte la necesidad de trabajar en una iniciativa seria que garantice la estabilidad laboral, ésta parte por el fortalecimiento y uniformidad del proceso de adjudicación de plazas y selección de personal, así como de un proceso uniforme de evaluación de desempeño permanente; por lo que el trabajo Integral debe abarcar todos los aspectos. La Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado tiene como parte de su finalidad el implementar esta reforma de la administración Pública, por lo que recomendamos se evalúe la designación de un equipo de trabajo de apoyo y retroalimentación permanente multidisciplinario, como ha sido el caso de esta Comisión, para acompañar la reforma integral.

Proceso uniforme de evaluación del desempeño. Es necesario estandarizar un proceso de medición continua que sirva de base para el desarrollo y promoción del servidor público, así como para la toma de decisiones del funcionario o empleador, al margen de arbitrariedades y bajo criterios objetivos y compartidos.

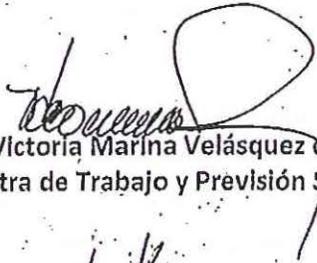
Aplicación General, sin distinciones. A diferencia del Decreto Legislativo No. 10 del 20 de mayo de 2009 y el Decreto Legislativo No. 229 de diciembre del mismo año y que fue vetado por su persona; las soluciones a implementar deben tener carácter general, sin motivación partidaria, sin distinción del momento de su contratación, ni naturaleza de la entidad de la Administración Pública en la que se presten los servicios.

Aplicación al inicio de la gestión. Es relevante señalar que la iniciativa del Señor Presidente y la labor de esta Comisión, se realiza al inicio de la gestión de la actual Administración en el Órgano Ejecutivo, y no al final de la misma como ha sucedido con las iniciativas indicadas en el párrafo anterior, lo que destaca el compromiso de la actual Administración en no sólo impulsar la estabilidad laboral, sino hacerse responsable y principal actor en la consecución de la misma.



No utilización de criterios partidarios. La aplicación de las recomendaciones de la presente Comisión se ha realizado bajo criterios técnicos que permitieron a profundidad su análisis y debate, sin consideración alguna de criterios partidarios.

Así nuestro Informe.



Dra. Victoria Marina Velásquez de Avilés
Ministra de Trabajo y Previsión Social



Lic. Juan Ramón Carlos B. Cáceres Chávez
Ministro de Hacienda



Lic. José Antonio Morales Tomás
Subsecretario de Gobernabilidad y
Modernización del Estado de la Secretaría
para Asuntos Estratégicos



Lic. Dionisio Ismael Machuca Massis
Secretario para Asuntos Legislativos y Jurídicos
Coordinador de la Comisión

Observador:



Lic. Oscar Humberto Luna
Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos