



SECRETARÍA DE LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
TELÉFONO 22718888, FAX 2281-0781

ASAMBLEA LEGISLATIVA
Gerencia de Operaciones Legislativas
Sección de Correspondencia Oficial

Recibido el: 19 AGO 2022
Hora: 14:05
Por:

D.R.

San Salvador, 15 de agosto de 2022.

Honorable
Asamblea Legislativa
Presente.-

ASAMBLEA LEGISLATIVA
Leído en el Pleno Legislativo el:

ASUNTO: Se comunica sentencia de
inconstitucionalidad referencia 62-2019.

Oficio No. 1797.-

Firma: _____

Ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia se inició el proceso de inconstitucionalidad con número de referencia 62-2019, de conformidad con el artículo 77-F de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en virtud de la remisión de la certificación de la sentencia emitida el 13/11/2018, por el Juzgado Primero de lo Contencioso Administrativo de Santa Tecla, La Libertad, en la que se declaró inaplicable el artículo 147 ordinales 5° y 20° del Reglamento Interno de Trabajo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, por la supuesta transgresión al artículo 15 de la Constitución.

En el citado proceso, la Sala de lo Constitucional emitió sentencia a las 10:00 horas del 10/8/2022, la cual se remite íntegramente fotocopiada.

En dicha sentencia, entre otros aspectos, se dispone lo siguiente:

“1. *Declárase inconstitucional*, de modo general y obligatorio, el artículo 147 ords. 5° y 20° del Reglamento Interno de Trabajo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, por la violación al artículo 15 de la Constitución. La razón es que tal disposición prevé infracciones sancionadas con la terminación de la relación de trabajo sin responsabilidad patronal sin contar con un respaldo legal, por lo que infringe las exigencias derivadas del principio de legalidad en su vertiente de reserva de ley.

2. *Declárase inconstitucional* por conexión, de modo general y obligatorio, el artículo 147 ords. 1°, 2°, 3°, 4°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11°, 12°, 13° parte inicial, 14°, 15°, 16°, 17° y 18° del Reglamento Interno de Trabajo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, por la violación al artículo 15 de la Constitución. La razón es que estas infracciones sancionadas con la terminación de la relación de trabajo sin responsabilidad patronal tienen el mismo vicio que las anteriormente declaradas inconstitucionales: no cuentan con respaldo legal.

Dada esta declaratoria, la Ley de Servicio Civil será la normativa aplicable respecto de las infracciones y sanciones en aquellos casos en que originalmente se aplicaba el Reglamento Interno de Trabajo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, con excepción de los supuestos expresamente excluidos de su ámbito normativo (artículos 2 y 4 de la Ley de Servicio Civil).

ASAMBLEA LEGISLATIVA
Sección de Correspondencia Oficial
Esto, a menos que la Asamblea Legislativa haga las reformas en las leyes que sean pertinentes para incluir un catálogo de infracciones y sanciones.

3. *Notifíquese* la presente sentencia a todos los intervinientes.

4. *Publíquese* esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse una copia al Director de dicho ente oficial.”

Lo que comunico para los efectos legales correspondientes.

DIOS UNIÓN LIBERTAD

René Aristides González Benítez
Secretario de la Sala de lo Constitucional
Corte Suprema de Justicia.-



62-2019

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las diez horas del diez de agosto de dos mil veintidós.

El presente proceso fue iniciado en virtud de la certificación de la resolución emitida por la Jueza Primero de lo Contencioso Administrativo el 13 de noviembre de 2018, en el proceso abreviado registrado con la referencia 00070-18-ST-COPA-1CO, en la que declaró inaplicable el art. 147 ords. 5º y 20º del Reglamento Interno de Trabajo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social¹ (RITISSS), por la supuesta infracción al art. 15 Cn.

Una vez analizados los argumentos, se realizan las siguientes consideraciones:

I. Objeto de control.

“Art. 147. El Instituto dará por terminada la relación laboral que lo vincula al trabajador o trabajadora y sin responsabilidad patronal en los siguientes casos:

[...]

5ª- Por actos graves de inmoralidad cometidos por el trabajador o la trabajadora dentro del Instituto o establecimientos; o fuera de éstos, cuando se encontrare en el desempeño de sus labores;

[...]

20ª- Por incumplir o violar el trabajador o la trabajadora, gravemente, cualquiera de las obligaciones o prohibiciones emanadas de alguna de las fuentes a que se refiere el Art. 24. de Código de Trabajo”.

En el presente proceso han intervenido la jueza inaplicante, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social y el Fiscal General de la República.

II. Argumentos de los intervinientes.

1. La jueza argumentó que la Ley del Seguro Social no prevé los tipos disciplinarios en los que pueda incurrir un empleado del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) ni las sanciones aplicables a ellos, sino que las disposiciones inaplicadas son las que fijan el régimen administrativo sancionador interno en el ISSS. Con base en ello, afirmó que el art. 15 Cn. hace referencia a la necesidad de leyes previas para juzgar a las personas por las contravenciones que realicen, ya que los tipos administrativos y sus sanciones deben tipificarse en una ley en sentido formal, de manera que no pueden ser creados por “ningún acto administrativo”. En consecuencia, dado que: a) la Ley del Seguro Social no contiene la descripción de conductas tipo ni las sanciones disciplinarias que pueden ser atribuidas e

¹ Disponible en el enlace: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/iss/s/documents/8433/download>.

impuestas a los empleados del ISSS; b) la citada ley no prevé una cobertura o habilitación expresa para que el ámbito disciplinario interno sea regulado vía reglamentaria o contractual, y c) no hay ninguna otra ley que contenga o incluya los elementos de tal regulación, la jueza requirente concluyó que el precepto inaplicado regula una materia que solo puede ser prevista por la ley en sentido formal.

2. La autoridad demandada manifestó que el principio de reserva legal opera de manera relativa en el Derecho Administrativo, ya que existe mayor flexibilidad en la regulación de la potestad sancionadora de la administración pública. Con fundamento en ello, aseguró que hay una remisión legalmente dispuesta a efecto de que el art. 147 ord. 5° y 20° RITISSS establezca los casos que dan lugar a la terminación de la relación laboral sin responsabilidad patronal. Tal remisión se encuentra en el art. 302 del Código de Trabajo (CT), que establece la obligación de las instituciones oficiales autónomas o semiautónomas de elaborar un reglamento interno de trabajo, el cual deben someter a la aprobación del Director General de Trabajo. Además, el art. 304 letra f CT dispone que el reglamento interno deberá contener disposiciones disciplinarias y el modo de aplicarlas.

Así, alegó que se puede acreditar la existencia de habilitación para que las disposiciones disciplinarias estén incluidas en el Reglamento Interno de Trabajo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, de una forma legal y acorde con la normativa laboral (art. 303 CT). También añadió que deben tenerse en consideración las Disposiciones Generales de Presupuestos, dentro de las que se encuentran las “Disposiciones Específicas”, en cuyo art. 35 se establece que las relaciones laborales entre el ISSS y su personal se regirán por las disposiciones contenidas en el Reglamento Interno de Trabajo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social y el contrato colectivo de trabajo celebrado con el Sindicato de Trabajadores del ISSS y, en su defecto, por las demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

3. El Fiscal General de la República sostuvo que comparte la alegada falta de remisión de la Ley del Instituto Salvadoreño del Seguro Social al reglamento. Sin embargo, indicó que la norma habilitante en este caso es el Código de Trabajo, el cual dispone de manera precisa lo relativo a los reglamentos internos de trabajo. Consideró que dicho “reglamento tiene la capacidad regulatoria suficiente conforme a la reserva relativa y por lo tanto, sus disposiciones no pueden considerarse inconstitucionales...”, dado que fue creado con base en parámetros establecidos en una ley de carácter formal. Concluyó que el Reglamento Interno de Trabajo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social no se opone a la reserva de ley y no puede considerarse inconstitucional por infracción a esta.

III. Determinación del problema jurídico y del orden temático de la sentencia.

Con base en las alegaciones de los intervinientes, el problema jurídico que debe resolverse consiste en determinar si el art. 147 ords. 5° y 20° RITISSS vulnera el art. 15 Cn.,

por tratarse de casos que habilitan tener por terminada la relación laboral sin responsabilidad patronal.

Para resolver tal cuestionamiento, se seguirá el orden temático siguiente: en primer lugar, (IV) se hará referencia al Derecho Administrativo Sancionador; luego, (V) al principio de legalidad en su manifestación de reserva de ley; y finalmente, (VI) se resolverá el problema jurídico.

IV. Derecho Administrativo Sancionador.

1. Este Tribunal ha sostenido que la administración pública constituye una estructura orgánica diseñada para la realización de diversas actividades encaminadas a cumplir con los fines de bien común e interés colectivo². Con tal propósito, esta puede ejercer distintas potestades, entre ellas la de sancionar conductas contrarias al ordenamiento jurídico, la cual se encuentra dispuesta en el art. 14 Cn. Si bien tal disposición establece que únicamente al Órgano Judicial corresponde la facultad de imponer penas, también indica que las autoridades administrativas podrán sancionar mediante resolución o sentencia, y previo debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, con alguna medida restrictiva o limitativa de derechos fundamentales o de un bien por tales transgresiones³.

De ahí se derivan ciertas similitudes de la potestad administrativa sancionadora con la jurisdiccional-penal, las cuales se concentran en un único poder punitivo del Estado, que consiste en la capacidad de ejercer un control social coercitivo ante comportamientos ilícitos o infractores de la ley y se manifiestan en la aplicación de las leyes penales y aquellas relativas a la administración pública con la imposición de una sanción⁴. La jurisprudencia constitucional ha establecido cuáles son los elementos esenciales de dicha potestad sancionadora administrativa: (i) es un poder que deriva del ordenamiento jurídico; (ii) tiene un efecto aflictivo, porque su ejercicio trae como resultado la imposición de una medida de carácter aflictivo para el administrado, que puede consistir en la privación de un derecho preexistente (sanción interdictiva) o en la imposición de una obligación pecuniaria; y (iii) tiene una finalidad represora, esto es, el castigo de conductas contrarias al orden jurídico a efecto de restablecerlo, a manera de un control social coercitivo en desarrollo del derecho punitivo estatal ante infracciones catalogadas como administrativas⁵.

2. En consideración de tales características y de las implicaciones de la potestad sancionadora administrativa —entre ellas, la limitación a derechos fundamentales—, se incorporan dentro de ella las sanciones en materia laboral⁶. El derecho a la estabilidad laboral

² Sentencia de 29 de abril de 2013, inconstitucionalidad 18-2008.

³ Sentencia del 7 de enero de 2022, inconstitucionalidad 58-2017.

⁴ Auto de 7 de enero de 2019, inconstitucionalidad 21-2018.

⁵ Sentencia de 14 de enero de 2016, inconstitucionalidad 109-2013.

⁶ Por ejemplo, en la sentencia de 20 de noviembre de 2007, amparo 367-2006, se calificó a las suspensiones laborales como medidas que en ciertos casos “[tienen] un carácter punitivo o sancionatorio que recae sobre la conducta de un gobernado”.

es uno de los fundamentos del procedimiento administrativo sancionador en materia laboral. De acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, este derecho “implica el derecho de conservar un trabajo o empleo, pero dicha estabilidad es insoslayablemente relativa, pues el empleado no tiene derecho a una completa inamovilidad, quedándole únicamente la 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 el cargo se 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 y que además, el puesto no sea de aquellos que requieran de confianza, ya sea personal o política”⁷.

Por otra parte, se ha determinado que el derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos (art. 219 inc. 2º Cn.) responde a dos necesidades: “la primera, garantizar la continuidad de las funciones y actividades que ellos realizan en las instituciones públicas, debido a que sus servicios están orientados a satisfacer un interés general; y, la segunda, conceder al servidor un grado de seguridad que le permita realizar sus labores sin temor a que su situación jurídica se modifique fuera del marco constitucional y legal establecido”⁸.

La limitación del ejercicio de este derecho se concreta en el sometimiento de la persona a un procedimiento configurado para la imposición de una sanción contemplada en la normativa correspondiente, coincidiendo en ello con una de las características propias de la potestad sancionadora administrativa: la legalidad del procedimiento y la sanción a imponer (suspensión, destitución o despido).

V. El principio de legalidad en su manifestación de reserva de ley.

1. Este Tribunal ha sostenido que la reserva de ley constituye una técnica de distribución constitucional de potestades normativas a favor de la Asamblea Legislativa, lo que significa que determinadas materias únicamente pueden ser reguladas por esta⁹. Se trata de una garantía de que un ámbito vital de la realidad sea normado en exclusiva por los representantes de los ciudadanos, por ser estos últimos los necesariamente involucrados¹⁰. Además, el pluralismo, la democracia, el libre debate y la publicidad constituyen los pilares que justifican que determinadas materias se reserven a dicho ente, a fin de asegurar que las normas que las regulen provengan de un debate público en el que puedan concurrir libremente los distintos representantes del pueblo¹¹.

Ante la dificultad de que en la Constitución no se establece de manera clara y precisa qué materias se encuentran reservadas a la ley en sentido formal y material, a excepción de

⁷ Sentencia de 18 de diciembre de 2001, amparo 227-2000.

⁸ Sentencia de 14 de julio de 2017, amparo 593-2015.

⁹ Sentencia de 15 de marzo de 2002, inconstitucionalidad 30-96 AC.

¹⁰ Inconstitucionalidad 58-2017, antes citada.

¹¹ Inconstitucionalidad 30-96 AC, ya citada.

la reserva de ley expresa cuando se habla de materias reguladas por decreto legislativo, esta Sala ha determinado que cuando en ella se refiera ambiguamente a “ley” o “ley especial”, corresponde a este Tribunal caso por caso identificar en cuáles de ellos existe reserva de ley absoluta o relativa, o si la materia se puede regular por otras fuentes, analizando los supuestos que priorizan a la Asamblea Legislativa sobre los otros órganos y entes investidos con potestades normativas¹².

De ahí que esta Sala ha establecido algunos ejemplos concretos que permiten prever razonablemente cuáles ámbitos de la realidad normada están sometidos a la reserva de ley. Entre los ejemplos se ha incorporado: a) los impuestos y expropiación, por representar una intervención estatal al derecho de propiedad de los ciudadanos¹³; b) los casos de privación de libertad tanto como consecuencia del decreto de una medida cautelar como con la imposición de una pena, o la afectación al patrimonio vía pena de multa¹⁴; c) los supuestos en los que se manifiesta el Derecho Administrativo Sancionador, debido a su semejanza con el Derecho Penal¹⁵; d) en general, las limitaciones a los derechos fundamentales¹⁶; e) la configuración de los procesos jurisdiccionales¹⁷, y f) las regulaciones relativas al mantenimiento de la paz social y de la seguridad —material o jurídica—¹⁸.

2. La reserva de ley puede comprenderse de dos formas: reserva de ley absoluta y reserva de ley relativa.

La reserva de ley absoluta consiste en que la ley en sentido formal regula toda la materia de que se trate, dejando exenta completamente la acción reguladora del Órgano Ejecutivo y los entes autónomos y de sus productos normativos¹⁹. En cambio, la reserva de ley relativa no impide el ejercicio de las potestades normativas de otros entes y admite su colaboración en el desarrollo del contenido de la materia correspondiente²⁰. Consecuentemente, en casos de reserva relativa, la ley formal se limita a establecer lo esencial de la materia con reserva, remitiendo los aspectos complementarios a reglamentos, acuerdos o tratados (fuentes de Derecho inferiores) a los que invita, ordena o habilita a colaborar. Sin embargo, la ley (decreto legislativo) debe contener los criterios, directrices y una delimitación precisa de su ámbito, no agotando así su contenido y habilitando a que se desarrolle por la fuente correspondiente²¹.

¹² Inconstitucionalidad 30-96 AC, ya citada.

¹³ Sobre la reserva de ley en materia de impuestos, véase la sentencia de 16 de julio de 2004, inconstitucionalidad 30-2001.

¹⁴ Por ejemplo, véase la sentencia de 29 de enero de 2009, hábeas corpus 206-2007.

¹⁵ Sentencia de 22 de enero de 2010, amparo 471-2005.

¹⁶ Por ejemplo, véase la sentencia de 14 de diciembre de 2004, inconstitucionalidad 17-2003.

¹⁷ Inconstitucionalidad 30-96 AC, ya citada.

¹⁸ Inconstitucionalidad 30-96 AC, ya citada.

¹⁹ Sentencia de 21 de septiembre de 2012, inconstitucionalidad 60-2005 AC.

²⁰ Sentencia de 4 de junio de 2018, inconstitucionalidad 82-2015.

²¹ Inconstitucionalidad 82-2015, antes citada.

Con base en ello, esta Sala ha determinado que la reserva de ley relativa no es excluyente en materia de limitación de derechos fundamentales, en cuyo caso la norma remitente debe indicar con claridad la subordinación de la regulación reglamentaria a la ley formal. Por tanto, es prohibida la deslegalización de la materia reservada, de modo que el reglamento —de ser esa la fuente inferior— únicamente podrá realizar una ordenación complementaria y subalterna a la ley²². En tal sentido, se ha indicado que la norma remitente debe cumplir los siguientes requisitos: “(i) la regulación sustantiva de la materia, que deliberadamente no pretende ser exhaustiva; (ii) la determinación de instrucciones, criterios o bases que, sin llegar a ser una regulación agotada, resulten lo suficientemente expresivos como para que, a partir de ellos, pueda desarrollarse la normativa; y (iii) la habilitación, expresa o tácita, a una disposición inferior a la ley para que regule la materia sin exceder las instrucciones legales”²³. Por su parte, la disposición remitida —la normativa reglamentaria— debe cumplir las siguientes exigencias: “(i) no se puede emitir más que para facilitar y asegurar la aplicación de la ley; (ii) no puede entrar en contradicción con los preceptos de la ley; y (iii) no puede suplir a la ley allí donde esta no existe, es decir, no puede ocuparse de cuestiones esenciales no reguladas en la ley”²⁴.

VI. Resolución del problema jurídico.

1. Como se dijo en el considerando III de esta sentencia, el problema jurídico que debe resolverse consiste en determinar si el art. 147 ords. 5º y 20º RITISSS vulnera el art. 15 Cn., por tratarse de casos que habilitan tener por terminada la relación laboral sin responsabilidad patronal.

Como primer aspecto, es necesario reiterar que la Jueza Primero de lo Contencioso Administrativo sostuvo que el régimen disciplinario y la sanción que dispone el art. 147 ords. 5º y 20º RITISSS no se encuentran previstos en la Ley del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, sino que es dicha disposición la que fija el régimen administrativo sancionador interno en tal institución autónoma. Por su parte, la autoridad demandada aseguró que el Código de Trabajo remite a dicho régimen disciplinario y de sanción del Reglamento Interno de Trabajo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social y que de manera complementaria también lo hace el art. 35 de las Disposiciones Generales de Presupuestos. Finalmente, el Fiscal General de la República indicó que el Código de Trabajo es la norma habilitante en este caso, el cual dispone de manera precisa lo relativo a los reglamentos internos de trabajo.

2. A) A partir de ello, debe indicarse si la materia regulada en el objeto de control está reservada a la ley formal.

²² Inconstitucionalidad 58-2017, antes citada.

²³ Sentencia de 13 de diciembre de 2005, inconstitucionalidad 58-2003, y sentencia de 8 de abril de 2003, inconstitucionalidad 22-99.

²⁴ Inconstitucionalidades 58-2003 y 22-99, ya citadas.

El art. 147 ords. 5º y 20º RITISSS establece conductas que dan lugar a la terminación de la relación laboral del trabajador o trabajadora sin responsabilidad patronal (en concreto, se trata de actos graves de inmoralidad cometidos por el trabajador o la trabajadora dentro del instituto o establecimientos, o fuera de estos, cuando se encontrare en el desempeño de sus labores; e incumplir o violar el trabajador o la trabajadora, gravemente, cualquiera de las obligaciones o prohibiciones emanadas de alguna de las fuentes a que se refiere el art. 24 del Código de Trabajo). Es decir, estatuye una conducta constitutiva de infracción administrativa en el ámbito laboral de dicha institución autónoma y su correlativa sanción.

En consideración de que la consecuencia de incurrir en los comportamientos señalados es terminar con la relación laboral, el precepto cuestionado prevé una limitación en el ámbito del derecho fundamental a la estabilidad laboral mediante una norma del Derecho Administrativo Sancionador (o sea, un ejercicio de poder punitivo del Estado), dado que representa una afectación a la continuación en su puesto de trabajo y los beneficios derivados de este, perdiendo la posibilidad de permanecer en él y continuar con el pleno ejercicio del aludido derecho²⁵. Por tanto, sí se trata de una materia que requiere de una ley de carácter formal que la regule o que realice la respectiva remisión para su desarrollo²⁶.

B) En segundo lugar, debe determinarse si el objeto de control cumple con las exigencias de respaldo legislativo que derivan de la reserva de ley. Para ello, es preciso examinar el Reglamento Interno de Trabajo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social en relación con el Código de Trabajo, las Disposiciones Generales de Presupuestos, el contrato colectivo de trabajo en vigor para el ISSS y la Ley del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

a) Primero, se debe precisar el campo de aplicación del Código de Trabajo para los empleados o trabajadores del ISSS. Según el art. 2 letra b CT, dicho código regula “[l]as relaciones de trabajo entre el Estado, los Municipios, las Instituciones Oficiales Autónomas y Semiautónomas y sus trabajadores”. Asimismo, el art. 2 inc. 3º CT prevé que “[p]ara los efectos del presente Código, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social se considera como Institución Oficial Autónoma”. Sin embargo, el art. 2 inc. 2º CT establece una cláusula de excepción a la regla general antedicha, pues estatuye que “[n]o 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

²⁵ Sobre el concepto general de limitación a derechos fundamentales, véase la sentencia de 5 de diciembre de 2012, inconstitucionalidad 13-2012.

²⁶ Sobre este asunto en particular, pueden consultarse el amparo 471-2005 y la inconstitucionalidad 17-2003, ya citados.

instituciones o en los presupuestos municipales; o que la relación emane de un contrato para la prestación de servicios profesionales o técnicos”.

En consecuencia, es posible advertir que en el ISSS hay dos clases de relaciones de trabajo: aquellas que se rigen por el Código de Trabajo (art. 2 letra b e inc. 3° CT) y las que se rigen por otras normas vigentes (art. 2 inc. 2° CT). En el primer grupo, la creación de un reglamento interno de trabajo tiene sustento en los arts. 302, 303, 304, 305 y 306 CT, el cual puede determinar las condiciones en que se desarrollarán las relaciones laborales, tales como el horario de trabajo, de descanso para comidas, las cuestiones vinculadas al pago del salario, entre otras. Pero, al crear dicho reglamento no debe asumirse erróneamente que la supremacía constitucional cede. Por el contrario, la Constitución tiene una fuerza activa que le permite incidir en toda clase de norma subordinada a ella, ya sea creando Derecho o modificándolo²⁷.

No obstante, el segundo grupo de servidores también se vincula al Reglamento Interno de Trabajo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, por su carácter de tales, pero la norma legislativa base que regula la relación de trabajo no es el Código de Trabajo, sino, por ejemplo, la Ley de Servicio Civil (arts. 2 inc. 1° y 4). Sobre esto último, la jurisprudencia de este Tribunal ha sostenido que la normativa constitucional equipara las categorías de empleados y trabajadores públicos dentro de una institución oficial autónoma, concediéndoles en general el carácter de servidores públicos sin importar si les vincula con su institución un contrato colectivo de trabajo²⁸.

Partiendo de lo anterior, el Código de Trabajo no constituye la ley de carácter formal a la que corresponde la remisión relativa de la regulación de las infracciones que ocasionan la terminación de la relación laboral de los servidores del ISSS sin responsabilidad patronal. Esto se debe a que, por una parte, los servidores del ISSS que se rigen por dicho código se sujetan a los supuestos de despido sin responsabilidad del empleador que se prevén en este (art. 50 CT), por lo que las disposiciones disciplinarias a las que se refiere el art. 304 letra d CT son de aquellas cuya consecuencia es distinta a la terminación de la relación laboral (de lo contrario, se aceptaría una contradictoria deslegalización de una materia reservada²⁹); y por la otra, debido a que aquellos servidores del ISSS cuya norma legislativa base que regula

²⁷ Sentencia de 28 de mayo de 2018, inconstitucionalidad 96-2014.

²⁸ Sentencia de 18 de diciembre de 2001, amparo 227-2000.

²⁹ Se afirma que esta deslegalización sería contradictoria porque: a) si el Código de Trabajo excluye expresamente de su ámbito de aplicación a ciertos servidores del ISSS, no habría razón para que delegue establecer causales de despido sin responsabilidad patronal en una norma de rango inferior a una ley (aceptar lo contrario implicaría romper con la deferencia al legislador, ya que supondría asumir que este deliberadamente ha hecho una regulación inconstitucional en términos de legalidad y reserva de ley); b) para el caso de los servidores que sí están dentro de su ámbito de aplicación, carecería de sentido permitir crear supuestos de terminación de la relación de trabajo sin responsabilidad patronal en una norma infralegal sin que hubiere ley que determine siquiera el núcleo básico de la conducta que traiga dicha consecuencia, y c) en este último caso, también sería contradictoria tal delegación si se toma en cuenta que el Código de Trabajo al que están sujetos tales servidores ya prevé causales de despido sin responsabilidad para el patrono, lo cual supone que existe una norma legal que establece la conducta y sus consecuencias jurídicas, por lo que la delegación sería sobreabundante.

la relación de trabajo es otra diferente al Código de Trabajo por estar expresamente excluidos de su aplicación (art. 2 inc. 2° CT) no deberían poder ser despedidos con base en una norma reglamentaria creada por delegación de una ley que no les rige.

La razón fundamental es que el despido, destitución, o cualquier otro nombre que se le asigne a la consecuencia jurídica de dar por terminada la relación de trabajo, no es una limitación de derechos fundamentales como cualquier otra. En el caso de las relaciones de trabajo regidas por el Derecho Público, se trata de una limitación que supone el ejercicio del poder punitivo del Estado, ya que es el resultado de un procedimiento tendente a aplicar normas de Derecho Administrativo Sancionador.

b) En segundo lugar, se debe verificar si a las Disposiciones Generales de Presupuestos le corresponde la remisión de la materia en cuestión al Reglamento Interno de Trabajo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social. De comprobarse ello, se determinará si en efecto tal remisión existe y si es acorde con el principio de legalidad. Como lo ha determinado previamente este Tribunal, las relaciones laborales de los servidores públicos pertenecientes al Instituto Salvadoreño del Seguro Social deben regirse por el contrato colectivo de trabajo y por las leyes especiales vinculadas a ellas³⁰.

En cuanto a las Disposiciones Generales de Presupuestos, esta Sala advierte que no se trata de una ley especial relativa a la materia referida. Sin embargo, es una ley de carácter formal y material, la cual, entre otras cuestiones, regula aspectos relativos a ciertas instituciones oficiales autónomas, incluyendo al Instituto Salvadoreño del Seguro Social. Tal como lo indica la autoridad demandada, existe un apartado dedicado al Instituto Salvadoreño del Seguro Social que contiene el artículo 35, el que únicamente establece de manera general la remisión a disposiciones del Reglamento Interno de Trabajo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social y del contrato colectivo de trabajo celebrado con el sindicato de trabajadores sobre las relaciones laborales entre el instituto y su personal.

Sin embargo, no se encuentra en dichas disposiciones norma alguna que remita al Reglamento Interno de Trabajo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, de manera expresa, respecto al régimen disciplinario para trabajadores del ISSS y sanciones correspondientes, bajo las condiciones que se ha indicado que debe cumplir la ley remitente. En consecuencia, las Disposiciones Generales de Presupuestos, a pesar de tratarse de una ley de carácter formal y material que contiene una regulación particular sobre el ISSS, no establece las bases sobre el régimen disciplinario y sancionador acerca de las relaciones laborales entre los servidores públicos y el instituto, ni que remitan al Reglamento Interno de Trabajo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social para su desarrollo. Por tanto, se descarta que tales disposiciones constituyan una ley de remisión que cumpla con los criterios aludidos antes en esta sentencia.

³⁰ Sentencia de amparo 593-2015, ya citada.

c) En lo que respecta al contrato colectivo de trabajo, este no es una ley de carácter formal y material que tenga la capacidad de remitir a una fuente de Derecho inferior lo concerniente a las infracciones y sanciones que pueden acontecer dentro de la relación laboral entre servidores públicos y patronos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social. Por ello, tampoco en este punto se satisfacen las exigencias del art. 15 Cn.

No obstante, es preciso indicar que si bien los contratos colectivos de trabajo no tienen la aptitud para remitir a normas infralegales la regulación de infracciones y sanciones en el ámbito administrativo sancionador (debido al contenido del art. 15 Cn.), esto no implica que esta misma lógica sea aplicable cuando estos reconocen derechos, beneficios o cualquier ventaja para los empleados o trabajadores. En cuanto a ello, el art. 39 Cn. prevé expresamente el instituto de la contratación colectiva de trabajo, cuya finalidad es regular durante su vigencia las condiciones que regirán los contratos individuales de trabajo en las empresas o instituciones de que se trate, así como los derechos y obligaciones de las partes contratantes³¹. En tal sentido, dichos contratos sí pueden reconocer mayores o mejores beneficios para los trabajadores y empleados que los que se prevén en la ley, en tanto que la reserva de ley es operativa para la limitación de los derechos fundamentales, no para su mejoría o promoción.

d) Finalmente, resta verificar si la Ley del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, por ser la ley especial que dispone lo relativo a trabajadores de dicha institución, hace una remisión al Reglamento Interno de Trabajo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social en el sentido referido. Tal como se aludió, las relaciones entre servidores públicos pertenecientes al Instituto Salvadoreño del Seguro Social se regulan, entre otra normativa, por sus leyes especiales. Sin embargo, en dicho cuerpo normativo no se encuentra alguna disposición que prevea las bases para el desarrollo, mediante el reglamento respectivo, de las causales de terminación de la relación laboral sin responsabilidad patronal. No se establece una regulación mínima que permita identificar cuáles deben ser las reglas esenciales para el régimen disciplinario que puede dar pie a la terminación de ese tipo de relación laboral.

e) Por último, se debe indicar que ninguna de las normas antes mencionadas cumple siquiera con las condiciones mínimas de las normas en blanco (lo cual pudiera de algún modo salvar su constitucionalidad). Esto se debe a que las normas en blanco exigen que la naturaleza de la materia así lo requiera y que en la ley formal se describa de forma clara, precisa e inequívoca la conducta penalmente sancionada y la sanción a imponer³². Esto con el fin de evitar la arbitrariedad, pues cada individuo debe entender perfectamente a qué atenerse, lo que reclama al legislador que las leyes penales o administrativo-sancionadoras sean precisas y claras³³. No obstante, esa descripción a la cual deba atender el reglamento de desarrollo es inexistente.

³¹ Sentencia de 6 de marzo de 2008, amparo 727-2006.

³² Sentencia de 27 de octubre de 2017, inconstitucionalidad 134-2014 AC.

³³ Sentencia de 31 de agosto de 2015, inconstitucionalidad 115-2012.

Consecuentemente, se ha verificado, por un lado, que la disposición objeto de control estatuye un tipo de infracción disciplinaria que acarrea una sanción propia del Derecho Administrativo Sancionador en el ámbito laboral, la cual debe ser regulada por ley en sentido formal, algo que no ha acontecido en el presente caso. Por otro lado, no se ha comprobado la existencia de una normativa que pudiera dar cobertura legal al precepto impugnado. En consecuencia, *el art. 147 ords. 5° y 20° RITISSS infringe el principio de legalidad en su vertiente de reserva de ley (art. 15 Cn.) y así debe ser declarado.*

3. A) Esta Sala también considera necesario establecer que si bien el objeto de control se enmarca en el art. 147 ords. 5° y 20° RITISSS, otros ordinales que comprenden dicha disposición presentan el mismo vicio de forma, es decir, carecen de una ley de carácter formal y material que realice una remisión al reglamento referido para habilitarlo a regular las infracciones que dan lugar a la sanción consistente en la terminación de la relación laboral sin responsabilidad patronal. De tal manera que existe una vinculación entre el aludido objeto de control inaplicado y otros ordinales incluidos en este que establecen el régimen disciplinario y la indicada consecuencia jurídica.

En cuanto a esto, se ha señalado que la inconstitucionalidad por conexión se presenta cuando: a) la declaración de inconstitucionalidad se extiende a disposiciones que coinciden con la impugnada en el efecto considerado como inconstitucional³⁴; y b) si la supervivencia de las disposiciones con respecto a las cuales se extiende el pronunciamiento plantea una incompatibilidad con la decisión y con las finalidades que esta ha querido alcanzar, ya sea porque contienen el mismo reproche de inconstitucionalidad que el constatado o porque son una regulación instrumental o complementaria de la que es declarada inconstitucional³⁵.

En ese sentido, resulta evidente que el art. 147 ords. 1°, 2°, 3°, 4°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11°, 12°, 13° parte inicial³⁶, 14°, 15°, 16°, 17° y 18° RITISSS no tiene respaldo legislativo alguno en los términos que ya fueron apuntados en esta sentencia (considerando VI 2 B), pese a que prevé infracciones y sanciones propias del Derecho Administrativo Sancionador en el ámbito laboral. Por tanto, *también corresponde declarar su inconstitucionalidad por conexión, de modo general y obligatorio, por infringir el art. 15 Cn.*

Sin embargo, se debe aclarar que el art. 147 ords. 13° parte final y 19° RITISSS quedan excluidos de la declaratoria de inconstitucionalidad principal y por conexión. Esto se debe a que ambas disposiciones sí reconducen a una norma prohibitiva de conducta prevista en una ley formal. Así, el art. 147 ord. 13° parte final RITISSS prevé que “[e]l Instituto dará por terminada la relación laboral que lo vincula al trabajador o trabajadora y sin responsabilidad patronal en los siguientes casos: [...] por no presentarse a reanudarlas, sin

³⁴ Sentencia de 12 de diciembre de 2018, inconstitucionalidad 126-2014.

³⁵ Sentencia de 11 de mayo de 2022, inconstitucionalidad 189-2016.

³⁶ Se entiende que la parte inicial del art. 147 ord. 13° RITISSS es la que sigue: “Por no presentarse el trabajador o la trabajadora, sin causa justa, a desempeñar sus labores en la fecha convenida para iniciarlas [...]”.

justa causa dentro de los tres días a que se refiere el Art. 45 del Código de Trabajo” (en referencia a la reanudación de labores por el trabajador en el supuesto previsto por dicha disposición del Código de Trabajo). Por su parte, el art. 147 ord. 19° RITISSS señala que “[e]l Instituto dará por terminada la relación laboral que lo vincula al trabajador o trabajadora y sin responsabilidad patronal en los siguientes casos: [...] [p]or infringir el trabajador o la trabajadora algunas de las prohibiciones contenidas en el Art. 32 del Código de Trabajo, siempre que por igual motivo se le haya amonestado, dentro de los seis meses anteriores, por medio de la Dirección General de Inspección de Trabajo”.

Por lo tanto, si bien las disposiciones antes citadas tienen naturaleza reglamentaria, la conducta que implica la infracción sancionable con despido sin responsabilidad patronal tiene una base normativa de rango legal. De hecho, se advierte con facilidad que el art. 147 ords. 13° parte final y 19° RITISSS se remite a disposiciones del Código de Trabajo que sí prevén comportamientos concretos, lo cual facilita la previsibilidad de las consecuencias por los actos u omisiones del trabajador.

B) Debido a la declaratoria de inconstitucionalidad por conexión, este Tribunal estima necesario precisar que resulta pertinente el criterio jurisprudencial según el cual el régimen normativo general de los servidores públicos “aplica a todo el elemento humano que realiza una función pública, salvo alguna modificación legal”³⁷. De ahí que, al haberse declarado inconstitucional el art. 147 ords. 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11°, 12°, 13° parte inicial, 14°, 15°, 16°, 17°, 18° y 20° RITISSS, la Ley de Servicio Civil será la normativa aplicable respecto de las infracciones y sanciones en aquellos casos en que originalmente se aplicaba el Reglamento Interno de Trabajo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, con excepción de los supuestos expresamente excluidos de su ámbito normativo (arts. 2 y 4 de la Ley de Servicio Civil). Esto, a menos que la Asamblea Legislativa haga las reformas en las leyes que sean pertinentes para incluir un catálogo de infracciones y sanciones.

POR TANTO, con base en las razones expuestas, disposiciones constitucionales citadas y arts. 9, 10 y 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala **FALLA**:

1. *Declárase inconstitucional*, de modo general y obligatorio, el artículo 147 ords. 5° y 20° del Reglamento Interno de Trabajo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, por la violación al artículo 15 de la Constitución. La razón es que tal disposición prevé infracciones sancionadas con la terminación de la relación de trabajo sin responsabilidad patronal sin contar con un respaldo legal, por lo que infringe las exigencias derivadas del principio de legalidad en su vertiente de reserva de ley.

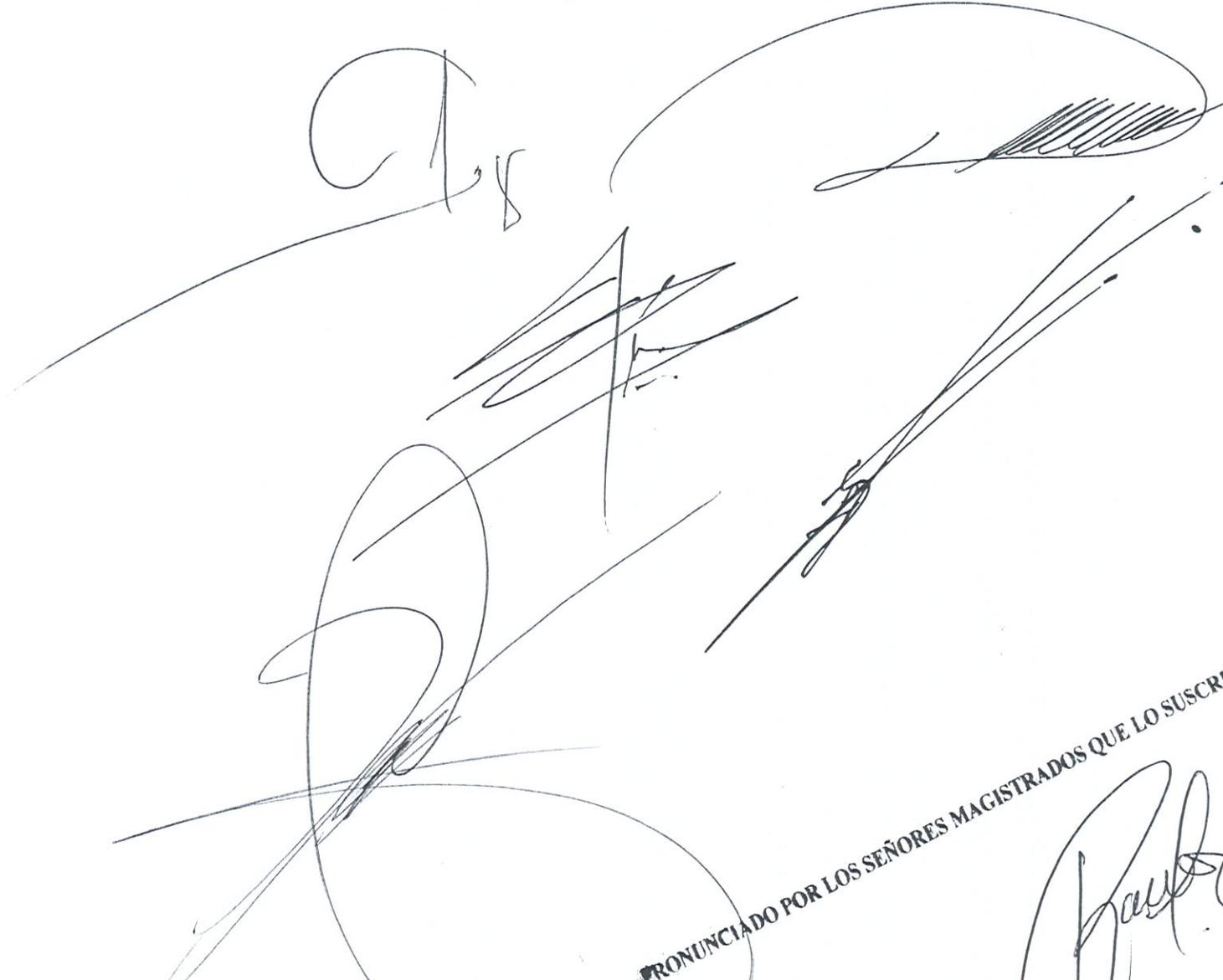
³⁷ Auto de 3 de septiembre de 2019, inconstitucionalidad 53-2005AC.

2. *Declárase inconstitucional* por conexión, de modo general y obligatorio, el artículo 147 ords. 1º, 2º, 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, 12º, 13º parte inicial³⁸, 14º, 15º, 16º, 17º y 18º del Reglamento Interno de Trabajo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, por la violación al artículo 15 de la Constitución. La razón es que estas infracciones sancionadas con la terminación de la relación de trabajo sin responsabilidad patronal tienen el mismo vicio que las anteriormente declaradas inconstitucionales: no cuentan con respaldo legal.

Dada esta declaratoria, la Ley de Servicio Civil será la normativa aplicable respecto de las infracciones y sanciones en aquellos casos en que originalmente se aplicaba el Reglamento Interno de Trabajo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, con excepción de los supuestos expresamente excluidos de su ámbito normativo (artículos 2 y 4 de la Ley de Servicio Civil). Esto, a menos que la Asamblea Legislativa haga las reformas en las leyes que sean pertinentes para incluir un catálogo de infracciones y sanciones.

3. *Notifíquese* la presente sentencia a todos los intervinientes.

4. *Publíquese* esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse una copia al Director de dicho ente oficial.



PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN

³⁸ Se entiende que la parte inicial del art. 147 ord. 13º RITISSS es la que sigue: "Por no presentarse el trabajador o la trabajadora, sin causa justa, a desempeñar sus labores en la fecha convenida para iniciarlas [...]".

