



**Los derechos
laborales de los
servidores públicos
de la Policía
Nacional Civil: Una
aproximación socio-
jurídica***

Carlos Alberto
Coca Muñoz

Secretaría Técnica y de
Planificación de la
Presidencia.

cocaoar@outlook.es

Recibido: octubre 26 de 2016
Aceptado: marzo 27 de 2017

BIBLID [2225-5648 (2017). 7:1, 99-171]
<http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v7i1.4310>

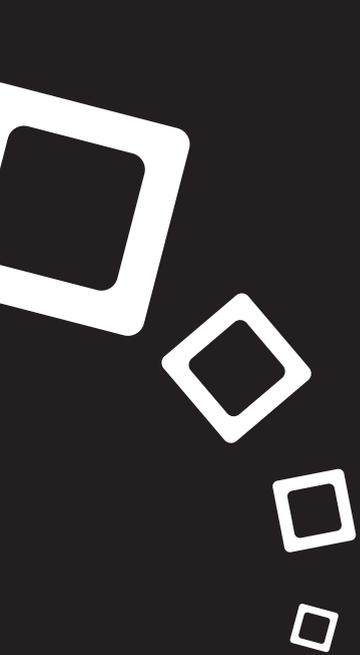
Resumen

Sobre los policías recae una de las tareas más emplazadas y exigentes con escasas posibilidades de perdón a los errores u omisiones cometidos de forma voluntaria o involuntaria. Se soslaya que el policía, como cualquier ser humano, posee una dimensión familiar, fraternal, comunitaria y económica. Como servidor público que desempeña delicadas labores de seguridad pública, debe soportar las diatribas ciudadanas, ataques criminales y la exposición sempiterna de los medios de comunicación social; sin desdeñar sus labores realizadas en extenuantes jornadas de trabajo y en condiciones laborales inapropiadas o, al menos, no como desearían otorgarse. Sirva el presente estudio para contextualizar y brindar una aproximación al status jurídico y social de los derechos laborales de los miembros del nivel básico de la Policía Nacional Civil, en cuanto a la esfera de sus derechos individuales, el estatuto del derecho colectivo (prohibición de libertad sindical) y la prevención de riesgos ocupacionales.

Palabras clave

Policía Nacional Civil, miembros policiales del nivel básico, derechos individuales, derecho colectivo, prevención de riesgos ocupacionales.

- Estudio original encomendado por el Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) para su publicación en la revista "Policía y Seguridad Pública".



Labor rights of civil servants of the National Civil Police: A socio-legal approach*

Carlos Alberto
Coca Muñoz

Secretaría Técnica y de
Planificación de la
Presidencia.

cocaoar@outlook.es

Received: October 26, 2016

Accepted: March 27, 2017

BIBLID [2225-5648 (2017). 7:1, 99-171]
<http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v7i1.4310>

Abstract

The Police is one of the most demanding jobs, with little chance of forgiveness for errors or omissions committed voluntarily or involuntarily. This does not consider that a police man or woman, like any human being, has family, fraternal, community and economic dimensions. As a public servant who performs sensitive public security duties, he or she must endure citizen diatribes, criminal attacks, and the everlasting exposure of the mass media; Without neglecting a job carried out in strenuous working shifts and in inappropriate working conditions or, at least, not as expected to be granted. This study is intended to contextualize and provide an approximation to the legal and social status of the labor rights of members of the basic level of the National Civil Police, in the area of their individual rights, the statute of collective bargaining (prohibition of Unions) and the prevention of occupational hazards.

Keywords

National Civil Police, members of the basic police levels, individual rights, collective bargaining law, occupational risk prevention.

- Original study commissioned by the Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) for publication in the “Policía y Seguridad Pública” Journal.

Introducción

Los policías son “servidores públicos”¹ con responsabilidad de ejecutar las políticas públicas de seguridad pública del Estado y brindar directamente la prestación de dichos servicios a la ciudadanía². Sin embargo, sucede que,

“nunca vemos al policía como un ser humano, quien como todos tiene familia, obligaciones económicas y menos aún como un trabajador, quien cumple con una carga horaria excesiva, sin retribución alguna de horas extras, con un desempeño laboral riesgoso, y alto grado de peligrosidad para su integridad física al desempeñar su trabajo, con un sueldo raquítico, (lo que motiva en las más de las ocasiones a delinquir) en no menos veces, menospreciado por la sociedad, sin seguridad en sus empleos”.(Pérez, 2011)

La presente investigación busca **explorar el cumplimiento de los derechos laborales de los policías salvadoreños, para forjar una idea de su status jurídico y social y, así, proporcionar a los tomadores de decisiones los insumos pertinentes para hacer los ajustes correspondientes en la gestión del talento humano**, con la mirada en el horizonte de que esto se traducirá en mejores resultados para la institución y en mayor bienestar para la población. En ese sentido, este estudio, de carácter descriptivo tiene como principal objetivo, observar e identificar el cumplimiento de los derechos laborales de la Policía Nacional Civil (en adelante, PNC), para lo cual, inexorablemente, se analiza el papel del Estado como empleador de los miembros de la corporación policial.

Se realiza un estudio jurídico del ordenamiento normativo-laboral vigente y se analiza el papel del Estado como responsable de la protección laboral de los policías, para verificar **el nivel de cumplimiento de los derechos laborales de la PNC**. El sustrato teleológico del estudio, pretende relacionar las condiciones de los derechos laborales del personal operativo de la PNC y la observancia del mandato constitucional de resguardar la seguridad pública³, de tal modo que los niveles de esta última se ven fortalecidos (o debilitados) por los primeros. Es evidente, de la fuerza de trabajo dependen los índices de productividad y cumplimiento de los fines de cualquier organización.

- 1 El Art. 3 literal d) de la Ley de Ética Gubernamental define al servidor público como la persona natural que presta ocasional o permanentemente, servicios dentro de la administración del Estado, de los municipios y de las entidades oficiales autónomas sin excepción. Comprende a los funcionarios y empleados públicos y agentes de autoridad en todos sus niveles jerárquicos.
- 2 La Policía Nacional Civil presta una tríada de servicios públicos a la ciudadanía compuesta por la seguridad, la tranquilidad y el orden público.
- 3 Cfr. Art. 159 de la Constitución de la República de El Salvador.

Conviene acotar que se escogió la conceptualización metodológica de “derechos laborales” en vez de “derecho laboral”, fundamentalmente porque esta última concierne, estrictamente, al conjunto de normas que tienen como finalidad la regulación de las relaciones de trabajo.⁴ En cambio, la noción de derechos laborales permite identificar los derechos básicos de los trabajadores, reconocidos como tales, en el ordenamiento jurídico nacional e internacional y cuya garantía y tutelaje es responsabilidad del Estado. En otras palabras, se visualiza al sujeto trabajador y a su empleador en la relación laboral real, de tal modo que se puede constatar si el primero goza de su

“derecho a trabajar, al cual se ligan otros derechos básicos como el derecho al salario mínimo, a la seguridad e higiene laborales, a ser promovido y a ascender en el trabajo, al descanso, a los feriados, a las vacaciones pagadas, a la limitación de la jornada laboral y al pago de horas extra, a la estabilidad en el empleo, a la indemnización por despido injustificado, a la protección de las mujeres y de los menores de 18 años en su trabajo, a la libertad sindical, a la huelga y a la negociación colectiva, entre otros”. (FUNDAPEM, 2008; Programa para el Acceso Ciudadano a la Justicia Laboral para CAFTA-DR (PACT), 2010).

Esta mirada al policía **real**, rompe con la visión tradicional y facilita comprender su dimensión humana como trabajador con derechos y deberes, miembro de una familia, cónyuge, padre de familia, sujeto con emociones y sentimientos, ciudadano con prioridades e inquietudes, con fortalezas y vulnerabilidades.

1. Diseño de la investigación

En principio, la investigación se centra en conocer el grado de cumplimiento de los derechos laborales del núcleo operativo⁵ de la Policía Nacional Civil, para lo cual se revisó material bibliográfico (legislación, investigaciones de pregrado, teoría publicada y entrevistas televisivas), se seleccionó una muestra no probabilística definida en función del acceso a fuentes del núcleo de operaciones de la PNC, dado que las actividades cotidianas de los miembros policiales dificultan la concentración del personal y no es posible aspirar a una muestra representativa utilizando fórmulas y técnicas estadísticas reconocidas por la comunidad científica. La gestión tuvo eco en 2 delegaciones de la PNC –Delegación La Libertad Centro Sur (Santa Tecla) y Delegación La Libertad Norte (Lourdes, Colón)-, en donde se dio la oportunidad de encuestar a un total de 40 miembros del nivel básico. La encuesta se desarrolló en el local de las delegaciones, en el marco de sus reuniones semanales de trabajo. A los encuestados se les explicó la

4 El Derecho Laboral es “el sector del ordenamiento jurídico que se ocupa de la regulación del fenómeno humano del trabajo” (Montoya, 1998).

5 Ver más adelante la explicación de la teoría organizacional de Mintzberg.

naturaleza y el objetivo de la encuesta y se les garantizó el anonimato para que respondiesen sin temor a represalias. Como se puede advertir, ambas delegaciones pertenecen al Departamento de La Libertad, sin embargo, los datos recolectados presentan la posibilidad de inferir estimaciones a nivel nacional, acompañados de otras investigaciones consultadas que dan cuenta de fenómenos similares.

Por otro lado, se desarrolló un grupo focal con el Comité de Seguridad y Salud Ocupacional de la institución, una encuesta personal con miembros de un CSSO; y finalmente, se entrevistó al líder⁶ de la organización de facto denominada “Movimiento de Trabajadores de la Policía” (MTP).⁷

Lo anterior, con el objeto de dar respuesta a la temática de los derechos laborales del núcleo de operaciones de la PNC, en 3 áreas: a) Los derechos individuales de trabajo: se refieren a salarios, bonificaciones, jornada laboral, incentivos, aguinaldos, vacaciones anuales, etc., especialmente los consignados en instrumentos normativos tales como la Ley de la Carrera Policial, Ley Disciplinaria Policial, Ley Orgánica de la PNC, Presupuesto General de la Nación, entre otras; b) la libertad sindical para los servidores públicos de la PNC; y c) el derecho de prevención de riesgos ocupacionales, con énfasis en la conformación del CSSO, elaboración del Programa de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales y los riesgos psicosociales del personal operativo de la PNC y en relación al cumplimiento de la Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo (en adelante, LGPRLT).

1.1. Núcleo de operaciones

El segmento poblacional estudiado es el sector de la corporación definido como el “Nivel básico” (Ley de la Carrera Policial), quienes desde la teoría organizacional de Mintzberg son conceptualizados como “núcleo de operaciones”. Mintzberg explica que las organizaciones están estructuradas en diversas partes, las cuales se interrelacionan continuamente entre sí. Las partes presentes en toda organización son: El ápice estratégico, la línea media, el núcleo de operaciones, tecnoestructura y personal de apoyo; siendo la “ideología organizacional” el cemento que unifica a estos componentes. El núcleo de operaciones, por su parte, se define como “la base de cualquier organización, donde se encuentran aquellas personas que rea-

6 Entrevista con Marvin Reyes, secretario general del Movimiento de Trabajadores de la Policía Nacional Civil de El Salvador, 12 de octubre de 2016.

7 Entrevista con Marvin Reyes, secretario general del Movimiento de Trabajadores de la Policía Nacional Civil de El Salvador, en Informa TVX el 26 de febrero de 2016 (disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=9NQ-BNbCo8>) y en OrbitaTV el 31 de agosto de 2016 (disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=1YE1YPPmTP8>). En enero de 2017, el secretario y otros líderes del MTP fueron destituidos de la PNC por el cometimiento de faltas contra la corporación policial. Los destituidos interpusieron un recurso de apelación que actualmente se estudia en el Tribunal de Apelaciones de la PNC.

lizan el trabajo básico relacionado directamente con la prestación de los servicios que la institución entrega a la comunidad” (Mintzberg, 1979). En consecuencia, al núcleo de operaciones de la PNC pertenecen los agentes, cabos y sargentos (USAID, 2009), que coinciden plenamente con el grupo tipificado en la Ley de la Carrera Policial como “Nivel básico”.

Gráfico 1. Campos de investigación

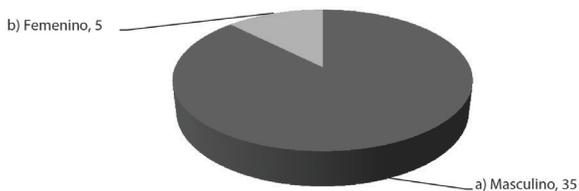


Fuente: Elaboración proia

Finalmente, como se hizo mención, se encuestó a un grupo de 40 miembros del núcleo de operaciones de la PNC, a quienes se les consultó sobre el tema de los derechos individuales de trabajo y, someramente, sobre algunos aspectos de prevención de riesgos ocupacionales.

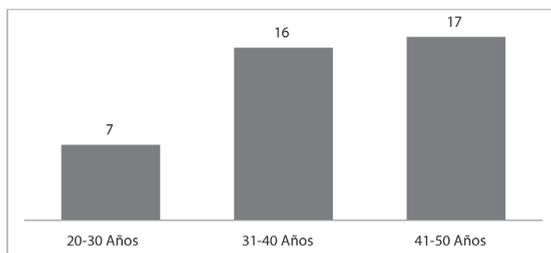
El grupo de encuestados se caracteriza de la siguiente manera: a) **Sexo** (ver Gráfico 2): La mayoría de encuestados son hombres (35), y una minoría la constituyen las mujeres (5); b) **Edad** (ver Gráfico 3): i) Entre 21 a 30 años, una cantidad de 7 encuestados; ii) De 31 a 40, 16; iii) De 41 a 50 años, 17; c) **Escolaridad** (ver Gráfico 4): i) Bachillerato, una cantidad de 28 encuestados; ii) Estudios técnicos, 2; iii) Licenciatura/Ingeniería/Arquitectura incompleta, 2; iv) Licenciatura/Ingeniería/Arquitectura completa, 8; v) Posgrado, 0; d) **Categoría dentro del nivel básico** (ver Gráfico 5): i) Agente, una cantidad de 32 encuestados; ii) Cabo, 4; iii) Sargento, 4; y e) **Antigüedad en la PNC** (ver Gráfico 6): i) de 1 a 10 años, un total de 14 encuestados; ii) de 11 a 20 años, 13; iv) más de 20 años, 13.

Gráfico 2 Muestra según sexo del núcleo de operaciones de la PNC



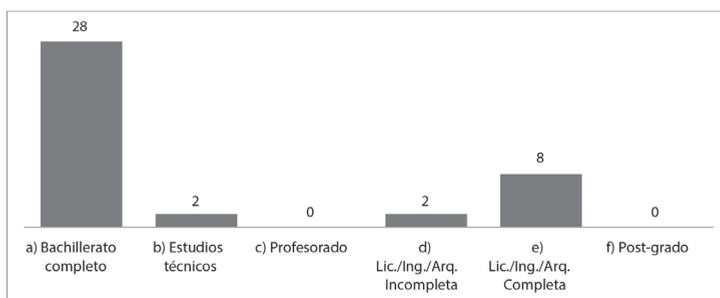
Fuente: Elaboración propia

Gráfico 3 Rangos de edad de la muestra del núcleo de operaciones de la PNC.



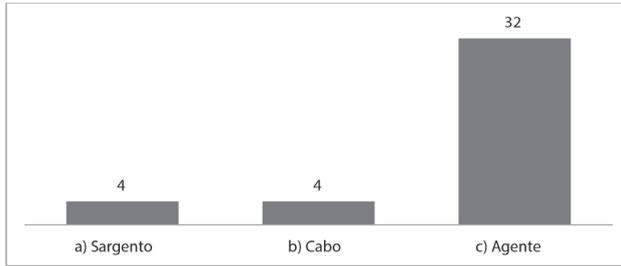
Fuente: Elaboración propia

Gráfico 4 Nivel educativo de la muestra del núcleo de operaciones de la PNC



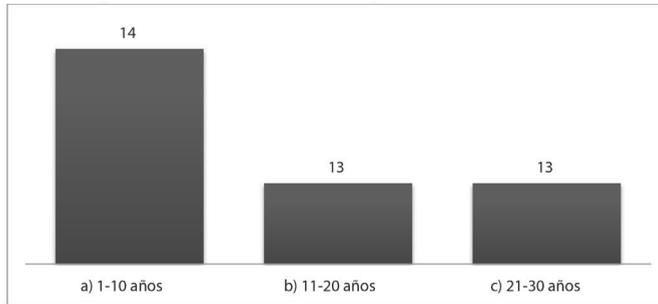
Fuente: Elaboración propia

Gráfico 5 Muestra según categoría dentro del nivel básico de la PNC



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 6 Rangos de edad de la muestra del nivel de operaciones de la PNC



Fuente: Elaboración propia

2. Los derechos individuales de trabajo

El derecho laboral o derecho del trabajo, se define como:

“el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada, de servicios personales y cuya función es la de producir el equilibrio de los factores en juego mediante la realización de la justicia social”. (De Buen Lozano, 1981).

Es una definición bastante completa que reúne una serie de criterios: Finalidad del derecho laboral (justicia social en las relaciones de trabajo), atención a los sujetos de la relación laboral (trabajadores y empleadores), objeto de la relación laboral (la prestación libre, subordinada y remunerada de servicios personales del trabajador a su empleador), la complejidad de la relación laboral (equilibrio de varios factores intervinientes en el “jue-

go” del trabajo) y la duplicidad de la concepción del derecho laboral (noción normativa del mismo, pero también una visión amplia que incorpora aspectos históricos, sociales, económicos, culturales, etc.).

Por otra parte, la doctrina clásica del derecho laboral nos hace la distinción entre derecho individual de trabajo y derecho colectivo del trabajo (ver Tabla 1). Como se puede advertir, el derecho individual se apresta a regular la relación entre el empleado y su empleador, de manera que entre ellos se establezca un contrato individual de trabajo que marque las reglas del juego, las cuales, no pueden ser inferiores a las fronteras establecidas en la legislación laboral.

Por ejemplo, en El Salvador esta noción se identifica en el artículo 38 de la Constitución de la República de El Salvador, que señala que una relación laboral es aquella por virtud de la cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado mediante el pago de un salario y será la Ley Laboral la que tendrá por objeto principal armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores, estableciendo sus derechos y obligaciones. Además, el mencionado artículo de la Constitución desarrolla obligaciones y prohibiciones, derechos y deberes de los empleados y empleadores, entre los que resaltan: Salario mínimo, jornada laboral, día de descanso, asuetos, vacaciones anuales, aguinaldo, no discriminación laboral, seguridad social e indemnización por despido injustificado.⁸

La Constitución hace referencia a la existencia de un Código, como instrumento legal que coadyuve a la distensión de los intereses antagónicos de los empleadores y la clase trabajadora. Este “Código” debe entenderse en su sentido amplio, ya que el “espíritu” del constituyente es la protección del trabajador en cualquiera de los ámbitos en que se desempeñe. En consecuencia, se estimula la creación de “derechos especiales” en la rama laboral, o sea, “adaptar a particulares circunstancias a destinatarios

8 Mención aparte merece el derecho a la prestación económica por retiro voluntario que durante muchos años fue una deuda del Estado, ya que no atendió la obligación del constituyente que en los artículos 38, 12 y 252 de la Constitución, mandaba decretar una ley secundaria que estableciera los montos y requisitos en relación a la antigüedad y salarios de los trabajadores permanentes. La Sala de lo Constitucional, a través de la sentencia 53-2005/55-2005, decretó inconstitucionalidad por omisión en contra de la Asamblea Legislativa, por haber diferido el cumplimiento del mandato constitucional contenido en las disposiciones constitucionales precitadas y no haber emitido la ley que determinase las condiciones bajo las cuales los patronos se obliguen a pagar una prestación económica a los trabajadores permanentes que renuncien a su trabajo. La sentencia ordenó que la Asamblea Legislativa decretase a más tardar el 31 de diciembre del año 2013 (la sentencia fue dictada el 1 de febrero de ese mismo año), la ley por la que se fije de manera precisa, organizada y sistemática las condiciones de ejercicio del derecho a la indemnización por renuncia voluntaria de los trabajadores permanentes. La orden se cumplió a cabalidad el 23 de diciembre del año en mención, con tres decretos de regulación de la prestación económica por retiro voluntario: Uno para el sector privado e Instituciones Oficiales Autónomas, otro para el sector público amparado por la Ley de Servicio Civil y un tercero para el sector municipal regulado por la Ley de la Carrera Administrativa Municipal. Se dio un año de “vacatio legis” para que empleadores, gremiales, sindicatos, trabajadores, Ministerio de Trabajo, Juzgados y Cámaras de lo Laboral, se familiarizarasen con los postulados de la ley. Por tanto, los decretos entraron en vigencia el 1 de enero del año 2015.

determinados” (De Buen Lozano, 1981). De este modo, en otros países se desarrollan derechos laborales para trabajadores de confianza, para trabajadores de buques, para trabajadores de tripulaciones aeronáuticas, para agentes de seguridad privada, para policías de seguridad pública, trabajo ferrocarrilero, trabajo de transporte público y transporte de carga, trabajadores del campo, deportistas, entre otros. En El Salvador por su parte, existe una regulación especial para el personal de la corporación policial establecida en la Ley de la Carrera Policial, Ley Disciplinaria Policial y otros instrumentos normativos afines.

Tabla 1 Elementos diferenciadores entre derecho individual de trabajo y derecho colectivo de trabajo

Derecho Individual del Trabajo	Derecho Colectivo del Trabajo
<ul style="list-style-type: none"> • Elemento cuantitativo: Derechos reconocidos a los trabajadores en su singularidad y pluralidad. • Elemento cualitativo: Interés individual. • Enfatiza la desigualdad de los sujetos y la combate con las normas legales y su carácter protector. • Se establece un contrato individual de trabajo que contiene las obligaciones recíprocas sin que estas afecten los mínimos establecidos en la ley. • La voluntad soberana del empleador es el único puente para superar los parámetros legales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elemento cuantitativo: Pluralidad de trabajadores. • Elemento cualitativo: Interés colectivo. Representa una comunidad de intereses. • Enfatiza en los acuerdos de sujetos (empleador y sindicatos), cuya correlación es más equitativa y contractual. • Existencia de compromisos en la fijación de las condiciones de trabajo (contrato colectivo, laudos, acuerdos). • La negociación colectiva como mecanismo para mejorar el <i>status</i> laboral de los trabajadores.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de “De Buen Lozano”.

2.1. Derechos laborales de los policías salvadoreños

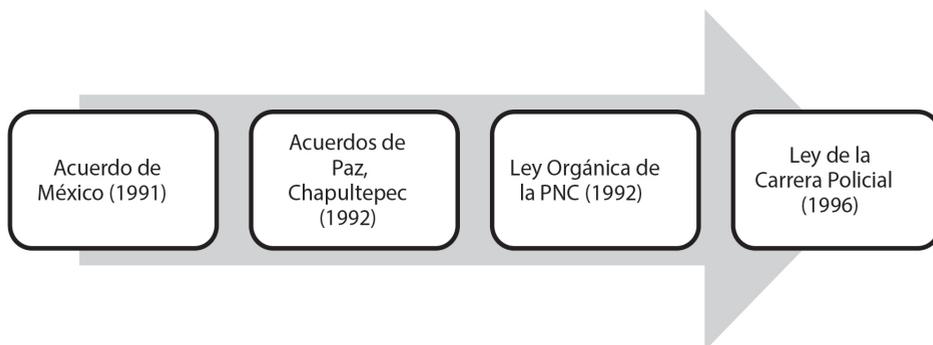
Acuerdo de México

Para entender la dimensión de los derechos laborales de los policías en El Salvador, debe remontarse hacia los orígenes mismos de la PNC, los cuales se registran en el Acuerdo de México del 27 de abril de 1991, considerado por varios estudiosos como el primer gran acuerdo sustantivo entre la representación del Gobierno salvadoreño y la comandancia de la guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. En dicho acuerdo, se propusieron las reformas constitucionales que crearon la PNC como una institución independiente de la Fuerza Armada, con el fin de resguardar “la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural, con estricto apego al respeto a los derechos humanos y bajo la dirección de autoridades civiles” (Costa, 1999); esto último significó colocar a la PNC “bajo la subordinación del presidente de la República”, a quien se le asignó la responsabilidad de

“organizar, conducir y mantener la PNC”, así como “fijar anualmente el número de efectivos dentro de ella” y adscribirla al Ministerio del Interior de esa época, como parte del Órgano Ejecutivo. Estos postulados se reflejaron en las reformas constitucionales de abril del año 1991, en las cuales se modificaron los artículos 131 (incisos 37 y 159); y 168 (incisos 11, 12, 17 y 19) de la Constitución (Costa, 1999).

En esa época de constitución del nuevo ente policial, se creó la estructura orgánica, doctrina, selección, composición del “nuevo personal”⁹, los proyectos de inversión para inmuebles, vehículos, comunicaciones, mobiliario y salarios. Sobre el aspecto de remuneraciones, se consideró que los salarios de los antiguos cuerpos de seguridad eran muy bajos, por lo que conforme a las nuevas responsabilidades de seguridad pública, al carácter civil de la misma y la efectividad disuasoria y preventiva, debería fijarse un salario mensual para un agente de policía en torno a los \$250 dólares, un monto muy por encima de los \$100 dólares que devengaban los policías nacionales.

Gráfico 7 Historia del régimen laboral del personal policial de la PNC



Fuente: Elaboración propia.

Acuerdo de Paz, Chapultepec

Los Acuerdos de Chapultepec (México) del 12 de enero de 1992, que sellaron el fin del conflicto y la refundación de la democracia en El Salvador, de-

9 La composición inicial supuso la incorporación tanto de exmiembros de la Policía Nacional, como de excombatientes de la guerrilla; y se dispuso que una parte fuesen personas que no participaron en ninguno de los bandos, siempre y cuando aprobasen las pruebas de ingreso y selección de personal. En la práctica, supuso que miembros desmovilizados de la Fuerza Armada, también ingresaran a la PNC, como lo comprobará una reforma del año 1999 a la Ley de la Carrera Policial, en la cual se le otorga el derecho a los miembros policiales que cotizaron con el IPSFA (ente encargado de las cotizaciones de los miembros de la Fuerza Armada en servicio activo o en situación de retiro), de acumular sus cotizaciones y seguir cotizando con este instituto.

dican el Capítulo 2 a la creación de la PNC, la formulación de su doctrina, su estructura funcional y territorial, la **formación y selección del personal**, el andamiaje jurídico y **los aspectos de gestión del personal policial**.

El diseño original propuso un escalafón jerarquizado con tres niveles: Básico, ejecutivo y superior; el cual se mantiene a la fecha, y en su interior se establecen los rangos pertinentes. El personal deberá poseer vocación de servicio a la comunidad, capacidad para las relaciones humanas y madurez emocional, así como la conducta y condiciones físicas necesarias para desempeñarse como policía. Se establece que los miembros de la PNC serán un personal de carrera y agentes de autoridad y que los derechos, deberes, responsabilidades y régimen disciplinario serán determinados por la ley.

Asimismo, el acuerdo dispuso que la ley sea la responsable de definir el régimen especial de los derechos laborales de los miembros de la PNC, “atendiendo a la naturaleza de la función que les corresponde desempeñar”. El acuerdo señaló taxativamente tres derechos laborales: Estabilidad en el empleo (no podrán ser removidos de su puesto de trabajo salvo causas legales específicas), la remuneración salarial (debe asegurar condiciones dignas de vida para el personal y su familia, acorde a su rango y antigüedad en el cargo) y condiciones laborales (uniformes, vehículos, sistemas de comunicaciones e instalaciones adecuadas).

Gráfico 8 Derechos laborales consignados en el Acuerdo de Paz para los miembros de la PNC



Fuente: Elaboración propia.

El acuerdo también propició la reforma del artículo 82 de la Constitución para conformar la PNC como un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista. Por ello, los miembros

de la PNC en servicio activo, y no podrán pertenecer a partidos políticos ni optar a cargos de elección popular, no podrán realizar propaganda política de ninguna forma, sin perjuicio de su derecho al voto en los lugares que destine la ley.

*Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil*¹⁰

El Acuerdo de Paz provocó el alumbramiento de la primera Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (LOPNC, 1992), que en su capítulo V, además de los derechos de estabilidad laboral, salario y condiciones laborales; señala los siguientes derechos: Ser promovido dentro del escalafón del cuerpo, vacaciones anuales, jubilación, seguridad social, capacitación permanente, ser informados por sus superiores sobre las misiones, la organización y el funcionamiento del servicio al que pertenecen, defensa y apelación en los procedimientos disciplinarios internos. Además, en el ejercicio de sus funciones, el personal gozará de transporte gratuito, atención gratis en los hospitales en caso de resultar heridos en actos de servicio y facilidad para realizar estudios adicionales¹¹. Al mismo tiempo, se estableció que los policías no podrán organizarse en sindicatos o en otros grupos que persigan iguales fines, ni participar en huelgas, suspensión o paros de labores¹²¹³ y no podrán ser sometidos a régimen de acuartelamiento, salvo casos excepcionales como “la escasez de personal” y “circunstancias que lo ameriten”.¹⁴

En cuanto a la carrera policial y escalafón, se dispuso que el personal debe poseer vocación de servicio a la comunidad, capacidad para las relaciones humanas y madurez emocional, así como la conducta y condiciones físicas necesarias para desempeñarse como policía. Se establece que los miembros de la PNC deberán ser aptos para servir en un cuerpo policial cuya doctrina, estructura y práctica son propias de una institución civil, destinada a proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas, prevenir y combatir toda clase de delitos, así como a mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública (Acuerdo de Paz de El Salvador, 1992).

El escalafón, por su parte, se organiza en niveles y categorías: Nivel básico (categorías: agente, cabo y sargento), Nivel ejecutivo (categorías: subinspector, inspector e inspector jefe) y Nivel superior (categorías: subcomisionado, comisionado y comisionado general). El procedimiento de ingreso

10 Decreto Legislativo No. 269, del 25 de junio de 1992; Diario Oficial No. 144, Tomo No. 316, 10 de agosto de 1992.

11 Artículo 10, LOPNC de 1992

12 Artículo 9 # 9, LOPNC de 1992.

13 Artículo 9 # 7, LOPNC de 1992.

14 Artículo 28, LOPNC de 1992.

de nuevos miembros a la carrera policial es conducido por la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP). Los candidatos deben reunir una serie de requisitos mínimos para ser admitidos en la PNC, como son la aprobación de diversas pruebas actitudinales y aptitudinales, la aprobación del curso selectivo impartido en la ANSP, entre otros. Una vez seleccionado y admitido su ingreso, el nuevo miembro policial será enviado al nivel y categoría que le corresponda, atendiendo sobre todo al criterio de grado de escolaridad alcanzado.

Los ascensos responderán a criterios de antigüedad y técnicos de acuerdo a la categoría que se aspira ascender. Para los niveles ejecutivo y superior se reservará la mitad de los cargos para promoción interna y el resto se someterá a concursos externos.

Finalmente, la LOPNC menciona que, en atención a las circunstancias en que desarrollan su trabajo los miembros de la PNC, estos recibirán prestaciones sociales y beneficios sociales, los cuales deberán incorporarse en la Ley de la Carrera Policial (LCP, 1996).

Ley de la Carrera Policial¹⁵

En el año 1996 se consideró la necesidad, urgencia y conveniencia de regular de modo especial todo lo concerniente a las promociones y ascensos del personal policial de la PNC, para brindar seguridad jurídica a los agentes y oficiales.

En efecto, el objeto principal de la Ley de la Carrera Policial (LCP, 1996) es regular lo concerniente al ingreso de aspirantes a la PNC, así como lo relativo a los ascensos y a la terminación de dicha carrera policial. Una las principales novedades de esta ley es la creación del Registro del Personal Policial, cuyo depósito recayó en el Departamento de Registro e Historial Policial y cuya función básica consistió en incorporar una serie de información relevante de cada policía.

15 Decreto Legislativo No. 773, del 18 de julio de 1992; Diario Oficial No. 144, Tomo No. 332, del 7 de agosto de 1996.



Tabla 2 Comparación de derecho laborales en Acuerdos de Paz, LOPNC y LCP.

Acuerdos de Paz	Ley Orgánica de la PNC	Ley de la Carrera Policial
<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad laboral • Salario • Condiciones laborales 	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad laboral • Salario • Condiciones laborales • Promoción (Escalafón, ascenso) • Vacaciones anuales • Jubilación • Seguridad social • Capacitación permanente • Recibir información de sus superiores sobre las misiones, la organización y el funcionamiento del servicio al que pertenecen. • Defensa y apelación en los procedimientos disciplinarios internos. • Además, en el ejercicio de sus funciones gozará de transporte gratuito, atención gratis en los hospitales en caso de resultar heridos en actos de servicio y facilidad para realizar estudios adicionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad laboral • Salario • Condiciones laborales • Promoción (Escalafón, ascenso) • Vacaciones anuales • Jubilación • Seguridad social • Capacitación permanente • Renuncia • Defensa y apelación en los procedimientos disciplinarios internos • Ayuda económica para gastos de sepelio de cónyuge, hijos/as y padres • Viáticos • Aguinaldo • Jornada de trabajo • Descanso semanal • Asuetos • Licencias y permisos

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al escalafón, se mantuvo la estructura de niveles y categorías de la LOPNC (ver Tabla 3), con la diferencia que la LCP enumeró sus responsabilidades y funciones básicas. Se aclaró que la incorporación al escalafón se produce automáticamente en la toma de posesión del cargo y se inmovilizará únicamente en caso de suspensión del cargo y de arresto, según lo determine el resultado del régimen disciplinario de la PNC. Asimismo, la LCP ordenó la publicación anual de una versión actualizada del escalafón.



**Tabla 3 Comparación de niveles y categorías del escalafón
en Acuerdo de Paz, LOPNC y LCP.**

Acuerdos de Paz	LOPNC	LCP
<ul style="list-style-type: none"> • Nivel Básico • Nivel Ejecutivo • Nivel Superior 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel básico: Agente, cabo, sargento • Nivel ejecutivo: Subinspector, inspector e inspector jefe • Nivel superior: Subcomisionado, comisionado y comisionado general 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel básico: Agente, cabo, sargento • Nivel ejecutivo: Subinspector, inspector e inspector jefe • Nivel superior: Subcomisionado, comisionado y comisionado general

Fuente: Elaboración propia.

Con el tema del ingreso, se mantiene a la ANSP como un actor relevante en el procedimiento de selección, pero se complementa con la intervención del Tribunal de Ingreso y Ascensos de la PNC (TIAPNC).¹⁶ Así por ejemplo, para ingresar a la PNC, deberá aprobar el curso impartido por la ANSP y ser admitido por el TIAPNC e incorporarse a la categoría de agente en el Nivel básico y subinspector en el Nivel ejecutivo, según sea el caso.

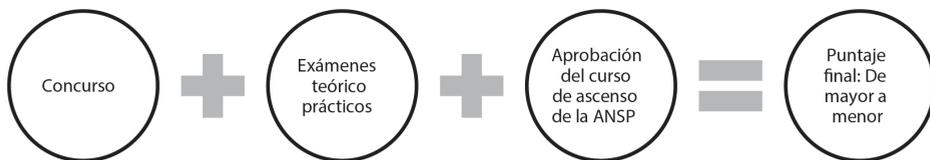
Los requisitos varían un poco respecto de los señalados en la LOPNC y ciertamente alcanzan un mejor desarrollo y claridad. Resalta como valor agregado el protagonismo de la ANSP, a quien la LCP le adjudica la formación académica y técnica de los niveles básico y ejecutivo, debiendo completar un período de formación teórica-práctica que será de 5 meses y un entrenamiento en el servicio de 3 meses; para quienes ingresen por convocatoria exterior, en la categoría de subinspector, el curso constará de 12 meses de formación teórica-práctica como mínimo y de 6 meses de entrenamiento en el servicio. De hecho, la categoría de subinspector es la única que mantiene la reserva para el ingreso externo del 50% de las vacantes y el restante 50% será para promoción interna.

Para el caso de los ascensos, será necesario que exista una plaza vacante por necesidad de servicio y que el aspirante se encuentre en servicio activo y haya prestado servicio efectivo en la categoría inmediata inferior a la que aspira, por un período superior a 2 años en el nivel básico (3 años en los niveles ejecutivo y superior). Para ascender de un nivel a otro será de un período de 4 años. Además, debe reunir los requisitos académicos exigidos para cada nivel y categoría a la que se aspire, alcanzar las puntuaciones requeridas en el baremo y no presentar en el Historial de Servicio,

16 Art. 19, LCP sin reforma.

ninguna anotación de sanción disciplinaria por falta grave o muy grave no cancelada.

Gráfico 9 Procedimiento general de ascenso en la LCP



Fuente: Elaboración propia.

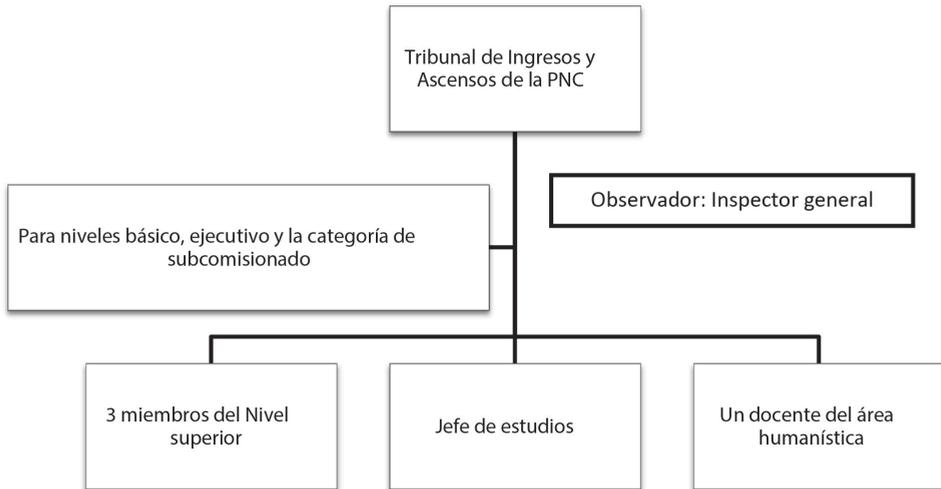
Es interesante que la LCP configure un procedimiento general de ascenso que se denomina “fases eliminatorias”, que incluye concurso, exámenes teórico-prácticos y aprobación del curso de ascenso de la ANSP (ver Gráfico 9). En la fase del concurso, el TIAPNC seleccionará a quienes reúnan los requisitos establecidos y determinará la puntuación que corresponde a cada aspirante según el baremo. Quienes fueren seleccionados se someterán a los exámenes teórico-prácticos que comprenden dos subfases: La primera, una entrevista personal donde se evalúa la actitud del aspirante para el desempeño de las funciones de la categoría a la que aspira y la segunda, una evaluación teórica-práctica sobre conocimientos profesionales en los ámbitos jurídico, operativo, administrativo y dirección policial. Superadas las fases eliminatorias anteriores (concurso y exámenes teórico-prácticos), quienes obtengan mayor puntaje, en cantidad hasta un número equivalente de plazas vacantes más un 20%, ingresarán a un curso que durará 5 meses teóricos y 2 de práctica; solo para el caso de sargento a subinspector tendrá una “duración mínima” de 8 meses de formación teórica y 6 meses de práctica. Quienes no superen el curso selectivo solo podrán optar a 2 pruebas futuras.

Por otra parte, como ya se mencionó anteriormente, una de las novedades de la LCP es el TIAPNC, actor responsable de evaluar los ingresos y ascensos para los niveles básico, ejecutivo y para la categoría de subcomisionado en el Nivel superior. El TIAPNC está integrado por 5 miembros: 3 del nivel superior de la PNC –designados por el director general– y los 2 restantes serán el Jefe de Estudios y un docente del área humanística de la ANSP (ver Gráfico 10).

La formación permanente y la especialización también ocupan un sitio de novedad en la LCP. La finalidad es mantener permanentemente adiestrado y capacitado al personal policial. La PNC, en conjunto con la ANSP, planificará y organizará cursos, seminarios y conferencias; y editarán publicaciones que tengan por objeto la actualización de los miembros policiales. Para tener una idea concreta sobre qué temática impartir o investigar, la ANSP evaluará anualmente a los policías de todos los niveles y categorías

sobre sus actividades profesionales y, de acuerdo a los resultados, se diseñarán los programas y cursos de actualización. Dichas evaluaciones no deben tener un espíritu perseguidor o castigador, sino encontrar los temas que fortalecerán los conocimientos y la capacidad del personal policial en todos los niveles y categorías.

Gráfico 10 Composición del Tribunal de Ingresos y Ascensos de la PNC para los niveles básico, ejecutivo y categoría de subcomisionado.



Fuente: Elaboración propia.

En otro tema, la LCP también regula temas como la terminación de la carrera policial por cualquiera de las siguientes causas (ver Gráfico 11): Muerte, jubilación,¹⁷ renuncia, incapacidad física o mental y destitución.¹⁸ En caso se presentase una renuncia, la LCP es clara en mencionar que esta implica la pérdida de la condición de miembro de la PNC y del derecho a reingresar a la corporación policial. En cambio, la incapacidad física o mental conlleva a la pérdida de la calidad de policía, pero podrá reingresar si ha superado la incapacidad previa evaluación del TIAPNC, quien señalará la fecha del reingreso al servicio del policía.

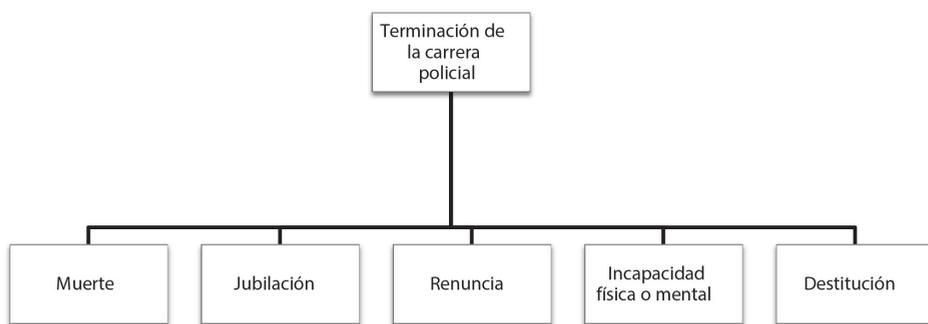
17 En el contexto histórico de su origen, la LCP establece que la jubilación procederá conforme a las regulaciones del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP). Al ser privatizado el sistema de pensiones y transformado a un sistema de capitalización, las jubilaciones serán tramitadas y ejecutadas por las Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP), quienes de acuerdo a una fórmula que integra antigüedad, monto acumulado y último salario devengado, fija una pensión mensual. Al acabarse el ahorro del trabajador o trabajadora, el Estado asume la carga de otorgar una pensión mínima a la persona.

18 En la LOPNC aparecía la figura de la “destitución definitiva”, como consecuencia de la aplicación de una sanción impuesta por el Tribunal Disciplinario, toda vez procediera de conformidad al procedimiento ejecutado en el que se permitiese al afectado el acceso al expediente y se respete su derecho de audiencia y defensa, según el reglamento respectivo.

Asimismo, la LCP regula derechos como los salarios y otras retribuciones, jornadas, horarios, descanso semanal, asuetos, vacaciones, licencias, permisos, el régimen de seguridad y el fondo de protección. A continuación se acotarán algunos elementos relevantes de cada uno de estos aspectos.

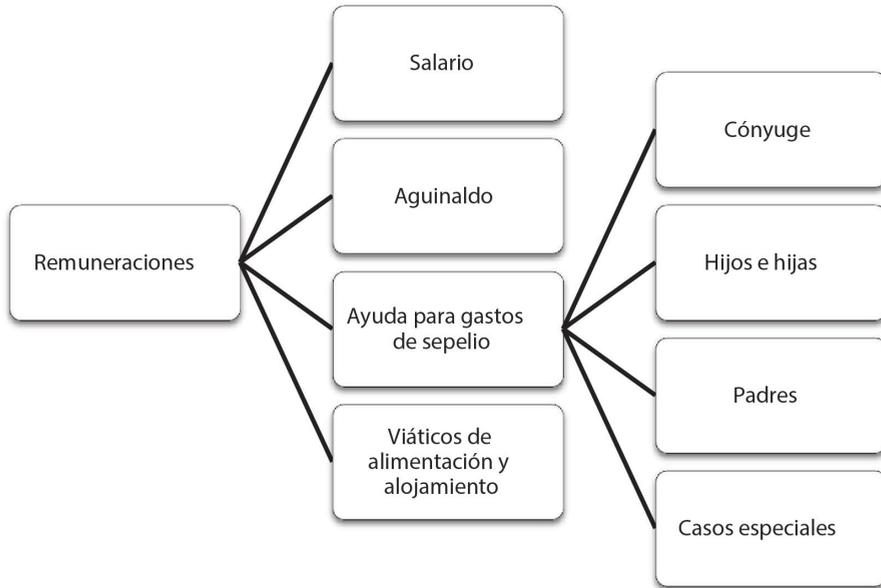
Provisión de puestos de trabajo. Los puestos de la PNC se proveerán según 3 modalidades: Libre designación, concurso por méritos específicos y concurso general de méritos. El nombramiento de todo el personal policial corresponde al director general de la PNC –curiosamente el único cargo que puede ser ocupado por una persona que no pertenezca a la carrera policial.

Gráfico 11 Terminación de la carrera policial



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 12 Remuneraciones según LCP



Fuente: Elaboración propia.

Salarios y otras retribuciones (ver Gráfico 12). La remuneración salarial se hará en base a la Ley de Salarios cargada al Fondo General y estipulada en el Presupuesto General de la Nación. Esto significa que existirá una tabla salarial que se establecerá de acuerdo a la función de la categoría y abre la posibilidad de agregar otro tipo de retribuciones adicionales según el tipo de cargo que ocupe la persona. Sin embargo, no aparece una regulación específica sobre el tema escalafonario, pero se incorpora el derecho al pago de aguinaldo, la prestación económica para gastos de sepelio de su cónyuge, compañero o compañera de vida, hijos e hijas, sus padres y en los casos especiales que estime la Dirección General. Se obliga a la PNC a cancelar a su personal policial los viáticos diarios para alimentación y alojamiento, cuando una y otro fueren necesarios para el cumplimiento de los servicios ordenados por el jefe respectivo.

Jornadas y horarios. Este es un aspecto ambiguo en la LCP, ya que menciona, por una parte, que la PNC prestará un servicio ininterrumpido y que la institución elaborará sus horarios de trabajo en atención a que el servicio debe prestarse las 24 horas del día; pero por otra, “la jornada de trabajo del personal de la PNC será de 44 horas semanales, de ser posible distribuida en jornadas de trabajo de 8 horas diarias”.

Descanso semanal, asuetos y vacaciones. El personal policial tiene derecho a un descanso semanal remunerado. Se podrá perder la remuneración

en aquellos casos en que el policía no complete su semana laboral sin causa justificada, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias que se ejecutarán.

Se reconocen como días de asueto el 1 de enero, jueves y viernes de la Semana Santa, 15 de septiembre, 2 de noviembre, 25 de diciembre, 5 de agosto para el caso de San Salvador y en el resto de la República el día principal de la festividad más importante del lugar (según la costumbre). Ahora bien, el goce de los días de asueto dependerá si el policía está o no sujeto a los roles de servicio que se establezcan previamente; en caso que se laborase, se otorgará descanso compensatorio.

Cuando el policía cumpla un año de servicio, este tendrá derecho a un período de vacaciones cuya duración será de 15 días calendario para quien tuviera entre 1 y 5 años de servicio; de 17 días calendario, si fueren de 5 a 10 de servicio y de 20 días calendario para quien tuviere más de 10 años de servicio (ver Tabla 4). Los días de vacación serán remunerados con la prestación equivalente al salario ordinario más un 30% de recargo.

Tabla 4 Rangos de los períodos de vacación del personal policial.

Número de días de goce de vacación	Antigüedad del policía
15 días calendario	De 1 a 5 años de servicio
17 días calendario	De 5 a 10 años de servicio
20 días calendario	De 11 años de servicio en adelante

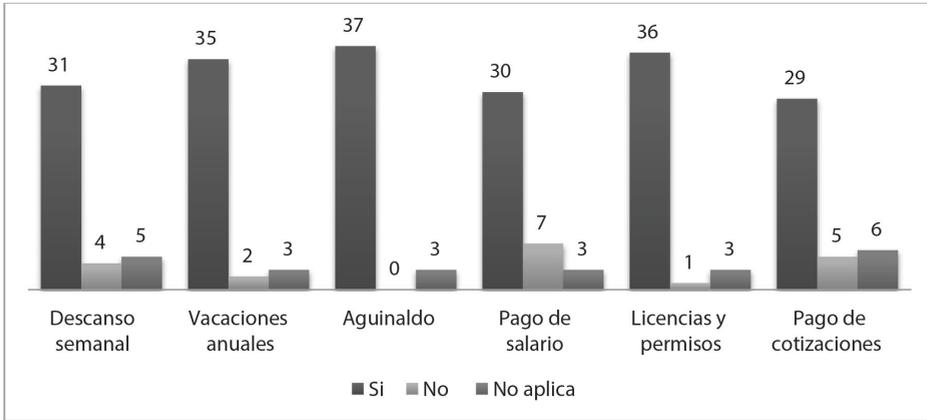
Fuente: Elaboración propia.

Licencias y permisos. Los miembros de la Policía gozan de una serie de licencias legales remuneradas de diversos tipos.

Régimen de seguridad y fondo de protección. Los miembros policiales estarán sujetos al régimen general de salud del ISSS y al Régimen de invalidez, vejez y muerte del INPEP. Además, gozarán de beneficios adicionales que se prestarán a través del Fondo de Protección del Personal de la PNC.

Respecto a la encuesta realizada a una muestra del personal, en la pregunta sobre el nivel de cumplimiento de los derechos individuales de trabajo, manifiestamente respondieron de forma afirmativa (ver Gráfico 13), lo cual denota el compromiso de la institución por cumplir con las obligaciones estipuladas en la LCP y una percepción positiva de parte del nivel de operación de la institución.

Gráfico 13 Cumplimiento de los derechos individuales de trabajo en la PNC



Fuente: Elaboración propia.

Reformas a la Ley de la Carrera Policial

Como todo cuerpo normativo jurídico que subsiste en el tiempo, la LCP ha sido sujeto de enmiendas de acuerdo a valoraciones de los legisladores y/o de los titulares en el ramo de seguridad pública. Evidentemente, todo derecho es un producto de la historia y sufre variaciones a través del tiempo, según las circunstancias o coyunturas que lo rodeen.

14 decretos legislativos han reformado a la LCP, lo que ha significado un total de 31 enmiendas (ver Tabla 5). De estas, 2 han sido derogatorias, mientras que los artículos 30, 33, 55 y 103 han sido reformados en 2 ocasiones. Por su parte, el artículo 21 es quien ocupa el primer lugar de preferidos para los legisladores, con un total de 3 enmiendas a lo largo de su existencia.

Los decretos que más artículos han reformado han sido el decreto 73 (agosto de 2015), decreto 786 (diciembre de 1999) y decreto 167 (noviembre de 1997); 9, 4 y 3 artículos respectivamente (ver Gráfico 14), es decir, un 52% de las reformas. En consecuencia, los decretos 73, 786 y 167 concentran la mayor parte de enmiendas legales a la LCP.

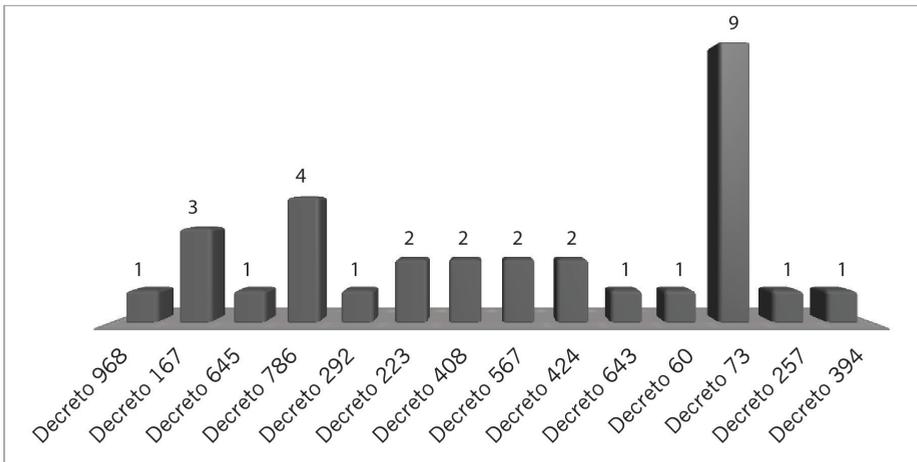
Tabla 5 Consolidado de las reformas efectuadas a la Ley de la Carrera Policial

Decreto	Año	Cantidad de artículos enmendados	Número de artículo enmendado	Contenido del decreto
Decreto No. 968	1997	1	Enmienda al Art. 21 a) # 1 b) # 1	Se aumenta las edades para ingresar al Nivel básico y ejecutivo (18 -28 y menor de 30, respectivamente).
Decreto No. 167	1997	3	Enmienda a Arts. 27, 30 y 39	Tiempo de servicio en nivel y categoría inferiores para ascender; responsable de convocatoria; designados al TIAPNC.
Decreto No. 645	1999	1	Enmienda al Art. 21 a) # 3	Ascensos a cargo de subinspector: Menores de 35 años del Nivel básico.
Decreto No. 786	1999	4	Enmienda a Arts. 33, 37 -A, 115 y 117	Definición de la ANSP sobre la duración de los cursos teóricos - prácticos para ascensos; validación de cursos policiales en el extranjero; reforma previsional: INPEP, AFP e IPSFA.
Decreto No. 292	2004	1	Enmienda a Art. 30	La convocatoria al ascenso la realizará el ministro del cual depende la PNC.
Decreto No. 223	2007	2	Enmienda a Arts. 15 y 15 -A	Incorporación de escalafón e incremento salarial por el nivel, categoría y antigüedad.
Decreto No. 408	2007	2	Enmienda a Arts. 54 y 55	Reingreso a la PNC de miembros policiales que renunciaron.
Decreto No. 567	2008	2	Enmienda de Arts. 55 y 55 -A	Mejoras a prácticas para el reingreso a la PNC de miembros policiales que renunciaron.
Decreto No. 424	2010	2	Derogación del Art. 19 b) Enmienda al Art. 23	El TIAPNC solo recibirá la documentación que acrediten los requisitos de ingreso.
Decreto No. 643	2011	1	Enmienda al Art. 28	Si al inicio o durante el proceso de ascenso, se somete al aspirante a procedimiento disciplinario, deberá exonerarse de responsabilidad para tener derecho al ascenso.

Decreto No. 60	2012	1	Enmienda al Art. 52	No podrá darse por terminada la carrera policial por la discapacidad del miembro policial.
Decreto No. 73	2015	9	Derogación del Art. 27. Enmienda a los Arts. 3, 21 a) # 3, 25, 29, 31, 33, 34 y 36	No habrá límites para los miembros del Nivel básico que participen en el curso para subinspector; ingreso externo para subinspector será hasta un 30%; eliminación del baremo como instrumento para calificar los ascensos.
Decreto No. 257	2016	1	Enmienda al Art. 103	Se conceden 3 días de licencia por paternidad.
Decreto No. 394	2016	1	Enmienda al Art. 103	Se aumenta la licencia por maternidad a 16 semanas.

Fuente: Elaboración propia.

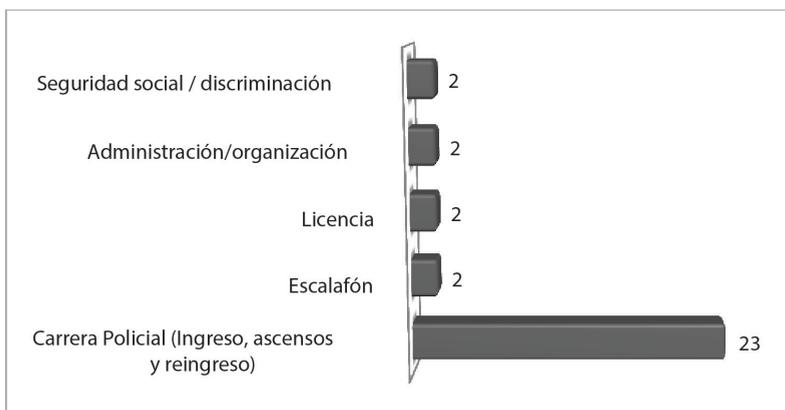
Gráfico 14 Cantidad de artículos reformados en LCP, por cada decreto legislativo



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al contenido, la mayoría de reformas están relacionadas a la carrera policial (ingreso, ascensos y reingreso): un total de 23 de 31 artículos reformados (ver Gráfico 15). Le siguen muy lejos, con 2 modificaciones, los cambios en el tema del escalafón –aunque esta ha sido una reforma sustancial, ya que se reconoce el nivel, categoría y antigüedad de los policías-, las licencias y elementos de carácter administrativo u organizativo.

Gráfico 15 Contenido de las reformas.



Fuente: Elaboración propia.

El artículo 103 de la LCP ha sido reformado en dos ocasiones, con un espacio temporal de 6 meses entre una y otra enmienda (enero de 2016 – junio de 2016). El contenido de la primera reforma es sobre la licencia de paternidad -3 días de licencia remunerada durante los primeros 15 días de vida del hijo/a o de la fecha de la sentencia de adopción- y la segunda acerca de la licencia de maternidad –de 12 a 16 semanas de descanso posnatal-.

Se registra una reforma en el tema del régimen de seguridad social, motivado en gran manera por la reforma al sistema de pensiones que convirtió al sistema público en un sistema de capitalización individual e incorporó a las AFP, así como también el reconocimiento al sector de los policías que provenían de los antiguos cuerpos de seguridad, razón por la cual se les abrió la posibilidad de que acumularan sus cotizaciones y continuasen cotizando con el IPSFA.

Otra reforma es sobre el tema de la discriminación, en concreto, la regulación introducida en el artículo 52 de la LCP, para prevenir que la administración policial terminase la carrera policial en aquellos casos de personas con discapacidad cuando estos pueden desempeñar una labor dentro de la corporación. No importa si la discapacidad la adquirió fuera o dentro del desempeño de las funciones policiales.

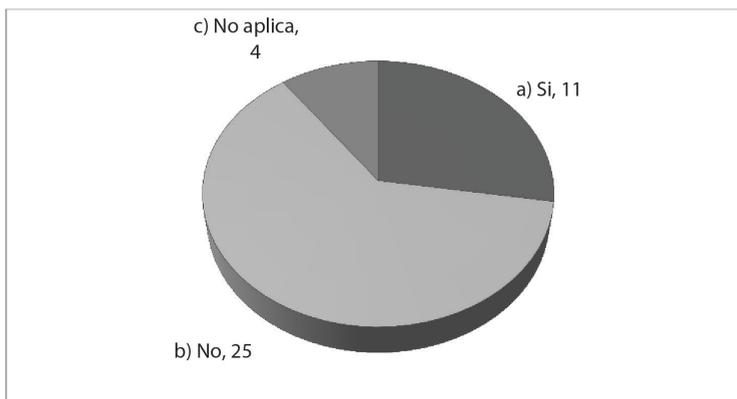
Por tanto, las reformas se han centrado en modificar la carrera policial, el procedimiento o requisitos para los ascensos y en la implementación del escalafón. En algunas oportunidades, como el caso de un Considerando del decreto de reforma de marzo de 2004, los diputados señalan “que en múltiples ocasiones, por distintas circunstancias no ha sido posible cumplir el término mencionado (sobre las convocatorias de ascenso)” o

el de agosto de 2015 que describe que el esfuerzo de los aspirantes a un ascenso dentro de los diferentes niveles o categorías, se ha visto frustrado por un instrumento de calificación dentro del procedimiento (el baremo), el cual “genera una serie de injusticias, ya que toma en cuenta parámetros muy alejados de los objetivos a alcanzar por y para los miembros de la institución policial”, “lejos de tomar en cuenta los verdaderos méritos profesionales, culturales y de antigüedad”. En consecuencia, estos ajustes están enfocados en mejorar el ejercicio del derecho a la promoción y ascenso dentro de la corporación policial.

En la encuesta efectuada a una muestra del personal policial del Nivel de operación, respecto a si habían realizado cursos de ascensos para escalar jerárquicamente (ver Gráfico 16), de 40 miembros, 11 respondieron Sí (27%), 25 No y 4 que aun no tienen el tiempo para aplicar. Del grupo que respondió afirmativamente, 4 manifiestan que recibieron el curso hace más de 3 años, 6 entre 1 y 3 años y solo una persona dijo que recibió el curso hace menos de un año (ver Gráfico 17); asimismo, del grupo entrevistado, respecto de la duración del último curso de ascensos en el que participaron, 6 respondieron que la duración fue entre 1 y 10 meses, 4 entre 11 y 20 meses y 1 no respondió (ver Gráfico 18).

En el mismo tema del curso de ascenso, las 11 personas que expresaron haberlo recibido dijeron que realizaron las prácticas laborales policiales para desempeñarse en su nueva categoría (ver Gráfico 19). Y en cuanto a la valoración del curso (ver Gráfico 20), de 15 personas que respondieron la encuesta, 11 les otorgó un valor positivo (6 muy bueno y 5 bueno) y 4 les confirió un calificativo de muy malo; en ese mismo sentido, respecto a la utilidad (ver Gráfico 21), de las 14 personas que respondieron la encuesta, 13 les otorgó una utilidad positiva (11 muy útiles y 2 algo útiles), mientras que una persona manifestó que los cursos no tienen ninguna utilidad.

Gráfico 16 Nivel de realización de cursos de ascenso en el nivel operativo



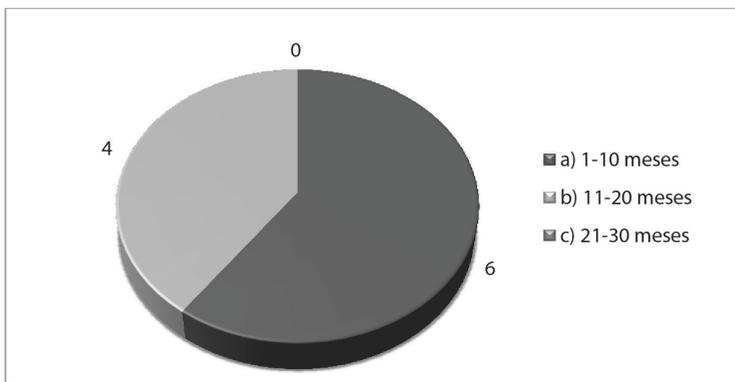
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 17 Tiempo de curso de ascenso



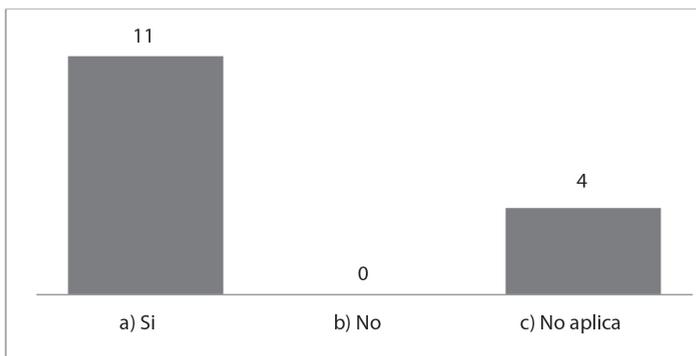
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 18 Duración del último curso de ascenso por nivel jerárquico



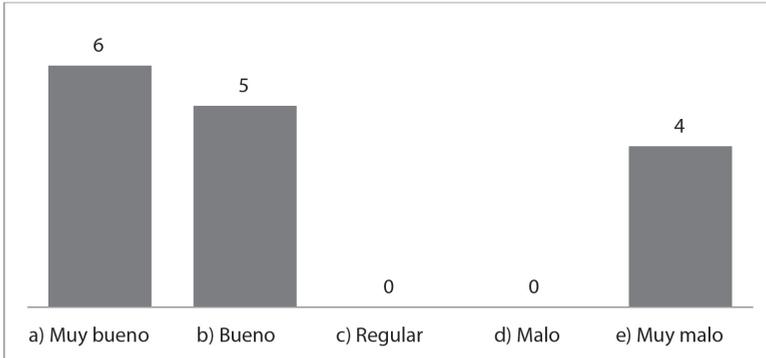
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 19 Prácticas policiales durante el último curso de ascenso



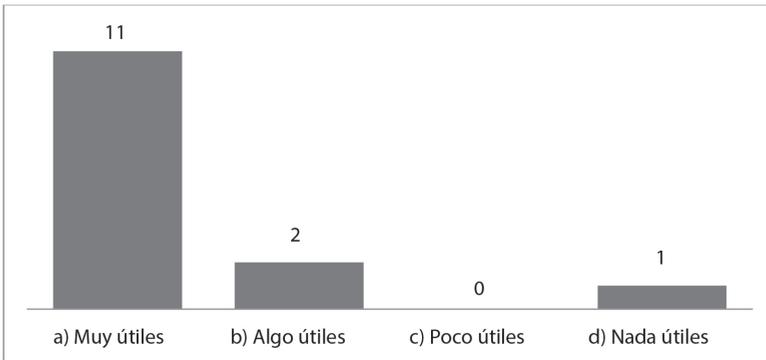
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 20 Valoración de curso de ascenso



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 21 Utilidad de los contenidos del último curso de ascenso



Fuente: Elaboración propia.

2.2. Salarios en la corporación policial

El tema salarial ha sido un tema bastante sensible desde cualquier óptica que se le aborde. Para el Gobierno central ha sido una espada de doble filo, sobre todo para la administración del expresidente Mauricio Funes y para la actual gestión del presidente Salvador Sánchez Cerén, debido al sistema de valores y filosofía de sus planes de Gobierno, y a la expectativa generada por catalogarse como los “gobiernos del cambio”. La ejecución del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 impulsó una Política Nacional de Gobernabilidad y Modernización del Estado, la cual supuso la “mejora en la profesionalización y en las condiciones de trabajo de los servidores públicos”, a través de una serie de acciones puntuales como “concretar la adecuación de compensaciones del personal en relación con las funciones y responsabilidades desempeñadas y bajo los principios de equidad y

transparencia” y “diseñar un programa de incentivos por méritos para los servidores públicos”. Por su parte, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, da un paso progresista en el tema, al obligarse a “diseñar e implementar políticas de relaciones laborales, salariales y prestaciones que contribuyan a la mejora progresiva de las condiciones y clima de trabajo en el Órgano Ejecutivo”, en miras de construir “una administración pública profesional que garantice el acceso y la calidad en la prestación de bienes y servicios públicos”. Evidentemente, dentro de ese universo de servidores públicos se encuentra el personal policial.

Desde otra perspectiva, el tema salarial supone para el Gobierno un porcentaje significativo en el rubro de gastos que, en no pocos casos, sacrifica la inversión pública social. Se ha estudiado que el gasto en remuneraciones en El Salvador supera la media observada en países con similar nivel de desarrollo. Esta media es del 7.6% del PIB, comparado con más del 9% del PIB en El Salvador.

Desde la óptica de los servidores públicos, los salarios representan su fuente de ingresos y el punto medular de su dignificación laboral. En el caso del Nivel básico, conforme a la revisión de la Ley de Salarios de los años 2005, 2008, 2011, 2014 y 2016, el año 2008 es el último año en que este ha visto un incremento a su salario base en las categorías de agente, cabo y sargento. Mientras que en los niveles ejecutivo y superior, en el año 2014 se vieron beneficiados con un aumento a los salarios base de sus respectivas categorías (ver Tabla 6). Esto, sin perjuicio de la incorporación del escalafón desde el año 2007, equivalente al 6% sobre el salario base en el Nivel básico y el 5% sobre el salario base en los niveles ejecutivo y superior.

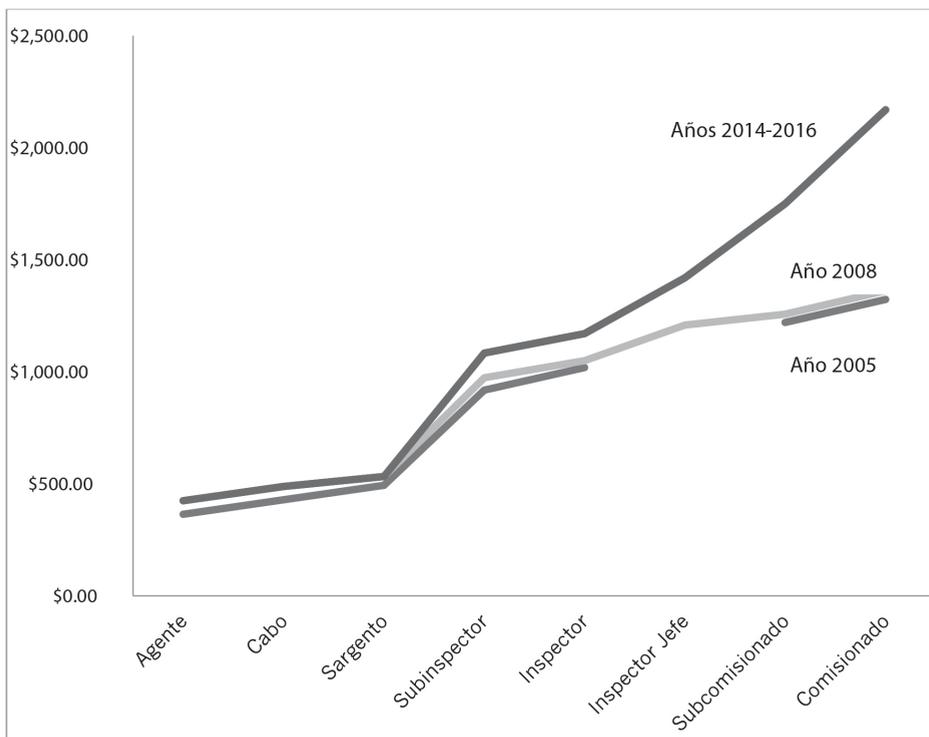
Tabla 6 Salario base para funcionarios policiales según grado, años 2005, 2008, 2014 y 2016.

Grado policial	2005	2008	2014	2016
Agente	\$363.43	\$424.77	\$424.77	\$424.77
Cabo	\$428.58	\$487.87	\$487.87	\$487.87
Sargento	\$493.15	\$532.60	\$532.60	\$532.60
Subinspector	\$918.29	\$973.39	\$1,084.00	\$1,084.00
Inspector	\$1,019.43	\$1,050.01	\$1,170.00	\$1,170.00
Inspector jefe		\$1,208.70	\$1,420.00	\$1,420.00
Subcomisionado	\$1,220.58	\$1,257.20	\$1,750.00	\$1,750.00
Comisionado	\$1,322.86	\$1,362.55	\$2,170.00	\$2,170.00

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Ley de Salarios 2005, 2008, 2014 y 2016

En el Gráfico 22 se puede apreciar en imagen, la evolución del salario en los últimos 11 años, así como la proporcionalidad de lo que significan cada una de las categorías dentro de la corporación policial. Se exhibe el estancamiento del salario en los policías del Nivel básico y el incremento acaecido para los oficiales de los niveles ejecutivo y superior. Y, por otra parte, se evidencia que los salarios bases más altos se encuentran en los niveles superiores, especialmente en la categoría de comisionado que es el salario más alto actualmente.

Gráfico 22 Representación de evolución de escala salarial por categorías de la PNC de 2005 a 2016



Fuente: Elaboración propia.

Para efectos de este estudio académico, se presenta una proyección salarial de las tres categorías del Nivel básico, para un estimado de 30 años de servicio. En el ejercicio se mantiene estable el salario base y se toma en consideración el escalafón que estipula un incremento del 6% sobre el salario base de la categoría policial, cada 4 años de servicio activo (ver Tabla 7).

Caso 1. Categoría agente. Se parte de un salario inicial de \$424.77. En 30 años de servicio, este policía recibiría 7 aumentos de \$25.49 cada uno, con lo cual terminaría devengando al término de su servicio policial la cantidad de \$ 603.17.

Tabla 7 Proyección de incremento salarial por antigüedad en el escalafón para el Nivel básico, en 30 años de servicio activo en la PNC

Nivel básico	Salario base	Incremento a 4 años	Incremento a 8 años	Incremento a 12 años	Incremento a 16 años	Incremento a 20 años	Incremento a 24 años	Incremento a 28 años
Agente	\$424.77	\$450.26	\$475.74	\$501.23	\$526.71	\$552.20	\$577.69	\$603.17
Cabo	\$487.87	\$517.14	\$546.41	\$575.69	\$604.96	\$634.23	\$663.50	\$692.78
Sargento	\$532.60	\$564.56	\$596.51	\$628.47	\$660.42	\$692.38	\$724.34	\$756.29

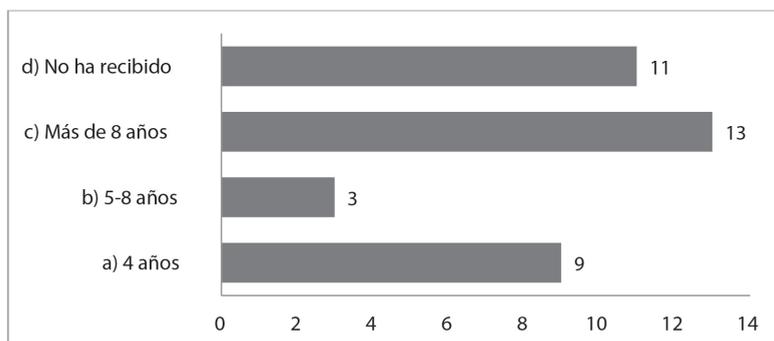
Fuente: Elaboración propia.

Caso 2. Categoría cabo. Se parte de un salario inicial de \$487.87. En 30 años de servicio, este policía recibiría 7 aumentos de \$29.27 cada uno, con lo cual terminaría devengando al término de su servicio policial la cantidad de \$692.78.

Caso 3. Categoría sargento. Se parte de un salario inicial de \$532.60. En 30 años de servicio, este policía recibiría 7 aumentos de \$31.96 cada uno, con lo cual terminaría devengando al término de su servicio policial la cantidad de \$756.29.

En estos escenarios correspondientes exclusivamente al Nivel básico, se ofrece una proyección salarial de la corporación policial. En la mera realidad existen combinaciones de acuerdo a algunos ascensos efectuados de agente a cabo y de cabo a sargento y así sucesivamente. En todo caso, si un agente aspira a alcanzar los más altos niveles y categorías de la corporación, por ejemplo de agente a comisionado, debe prestar 27 años ininterrumpidos de servicio en la PNC para ascender por toda la escala jerárquica, siempre y cuando se respeten todas las convocatorias en el término del cumplimiento del servicio efectivo en la categoría o nivel inmediato inferior y llenase también todos los requisitos exigidos para ascender.

Gráfico 23 Cumplimiento del escalafón salarial



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, respecto al cumplimiento del escalafón salarial (ver Gráfico 23), de los 40 encuestados, 9 respondieron que hace 4 años, 3 entre 5 y 8 años, 13 hace más de 8 años y 11 que nunca han recibido, quienes probablemente tengan menos de 4 años de laborar en la corporación y, en consecuencia, todavía no se han interesado por el derecho a recibir el escalafón.

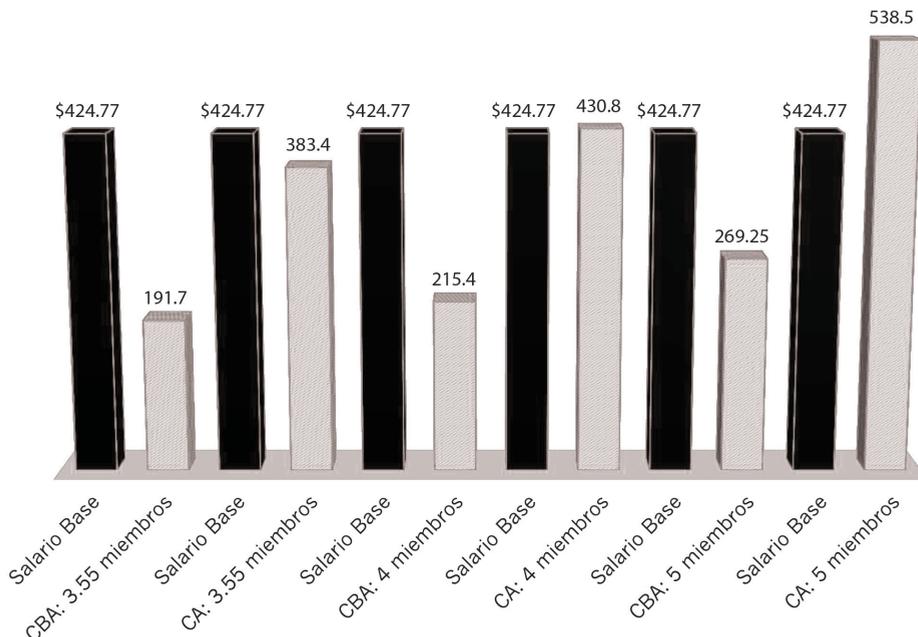
A continuación se compararán los ingresos del policía con los indicadores canasta básica alimentaria (CBA)¹⁹ y canasta ampliada (CA).²⁰ Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (DIGESTYC, 2015), la CBA tiene un costo per cápita de \$53.85 en el área urbana, por lo que si se proyecta el cálculo para una familia promedio de 3.55 miembros (DIGESTYC, 2015), en el área urbana, el costo de la CBA familiar es de \$191.70 y, por tanto, la CA es de \$382.28.

En el caso del agente (ver Gráfico 24), su salario básico inicial es de \$424.77, lo cual apenas sobrepasa en un 10% el costo del promedio familiar del valor de la CA. En caso que el agente policial viva con su compañera de vida y 2 hijos, el costo de la CBA ronda los \$215.40 y la CA los \$430.80, en consecuencia, su salario base es insuficiente para cubrir las necesidades familiares. Efectivamente, la brecha entre CA y salario básico va ajustándose cada vez más. La situación es más dramática si el grupo familiar lo componen 5 o más miembros, entonces la relación salario y valor de CA tiene números negativos.

19 Es el conjunto de productos considerados básicos en la dieta alimenticia de la población residente en el país, en las cantidades suficientes para cubrir adecuadamente, por lo menos, las necesidades proteicas y energéticas del individuo promedio.

20 Se calcula al duplicar el costo de la CBA.

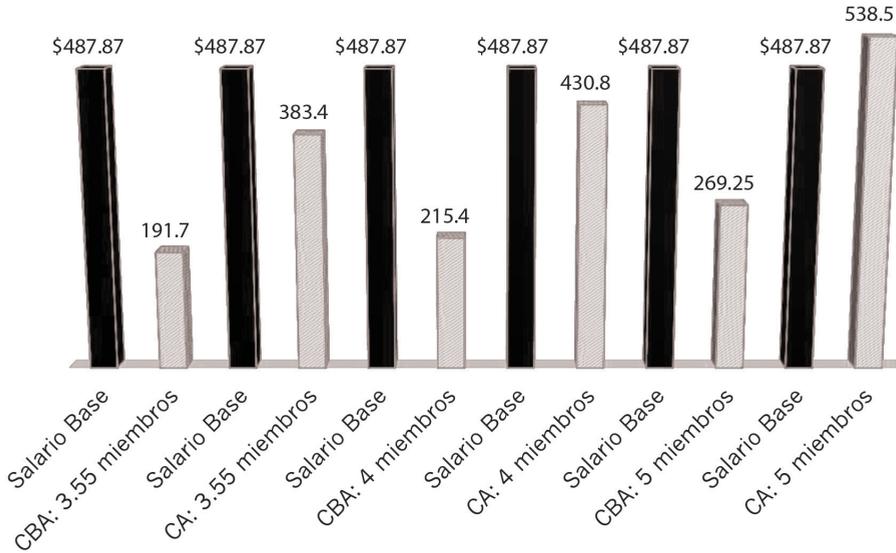
Gráfico 24 Comparación entre el costo de la canasta ampliada y salario base del agente del Nivel básico



Fuente: Elaboración propia.

En el caso del cabo (ver Gráfico 25), su salario básico inicial es de \$487.87, lo cual sobrepasa en un 21.64% el costo del promedio familiar del valor de la CA. Si el cabo vive con su compañera de vida y 2 hijos, el costo de la CBA rondaría los \$215.40 y la CA en \$430.80, en consecuencia, su salario base supera en un 11.70% este monto. Pero si el grupo familiar lo componen 5 miembros, el costo de la CBA es \$269.25 y la CA es \$538.50, por tanto la relación salario-valor CA toma saldos negativos.

Gráfico 25 Comparación entre el costo de la canasta ampliada y salario base del cabo del Nivel básico



Fuente: Elaboración propia.

Desde la perspectiva de la administración, no es fácil decidir la ejecución de un incremento salarial, eminentemente por un tema de naturaleza fiscal, ya que prominentes funcionarios de Gobierno y parlamentarios, han exaltado el papel de los policías en su cruzada contra los factores que atentan a la seguridad pública y todos coinciden en el compromiso para crear las condiciones para aumentar los salarios del personal policial. Sin embargo, solo para la PNC, el gasto en remuneraciones en el año 2016 fue alrededor del 77% (ver Tabla 8 y Gráfico 26).

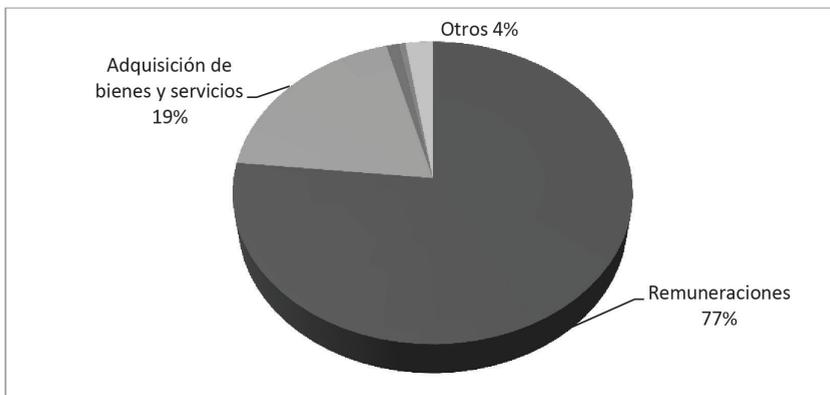


Tabla 8 Presupuesto 2015 y 2016 de la PNC

	Presupuesto 2015	Presupuesto 2016
SEGURIDAD PÚBLICA		
Remuneraciones	\$249,676,165	\$249,888,839
Adquisición de bienes y servicios	\$59,263,165	\$62,753,803
Gastos financieros y otros	\$1,877,500	\$3,542,702
Transferencias corrientes	\$10,000	\$55,851
Inversiones en activos fijos	\$393,880	\$1,932,092
Subtotal de gastos corrientes	\$311,220,710	\$318,173,288
INFRAESTRUCTURA POLICIAL		
Inversión en activos fijos	\$8,616,715	\$7,811,199
Adquisición de bienes y servicios		\$84,492
Subtotal de proyectos de inversión pública	\$8,616,715	\$7,895,692
TOTAL	\$319,837,425	\$326,068,980

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 26 Gastos de la PNC en el 2016 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.



Entre los años 2007 y 2013 el gasto total en remuneraciones creció un 50%, debido al aumento en las contrataciones de policías. En otras palabras, el incremento en el personal policial es directamente proporcional al incremento del gasto de remuneraciones. La expansión del empleo se dio particularmente en miembros de la escala básica, es decir, agentes, cabos y sargentos; quienes representan más del 97% de los policías.

Ciertamente, el Gobierno pretende mejorar los niveles de seguridad en el país, para lo cual, inevitablemente, crecerán las contrataciones en el sector.

Por otro lado, el tema del escalafón no representa una carga insoportable para la institución (un impacto del 20% respecto del gasto total de remuneraciones), a pesar que se ha acrecentado la antigüedad del personal policial en los últimos años. El costo financiero del escalafón refleja una elevación lenta pero consistente.

2.3. Las jornadas de trabajo en la PNC

La LCP establece que la

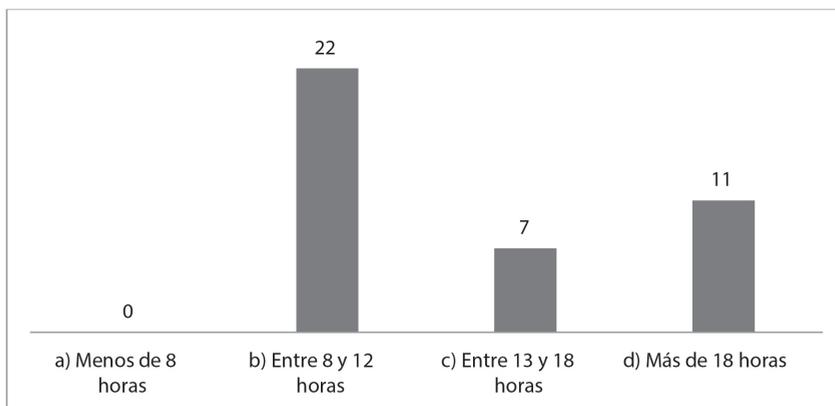
“Policía Nacional Civil prestará un servicio público ininterrumpido. Elaborará sus horarios de trabajo, en atención al mejor servicio durante las veinticuatro horas del día. La jornada de trabajo del personal de la PNC será de 44 horas semanales, de ser posible distribuida en jornadas de 8 horas diarias. Cuando, por necesidades de servicio, los miembros de la PNC deban laborar por un período semanal superior al establecido, serán compensados con tiempo libre, en la forma que se determine reglamentariamente”.²¹

La redacción del artículo, por sí misma, genera una dificultad práctica evidente. El legislador ordena que la jornada semanal sea de 44 horas, pero no señala con idéntica firmeza el esbozo para las jornadas diarias. Solo afirma que “de ser posible”, se establezca que la jornada de trabajo sea de 8 horas.

En el caso de las encuestas efectuadas al personal del Nivel básico (ver Gráfico 27), de 40 policías, 18 manifestaron laborar en jornadas superiores a las 12 horas (7 entre 13 y 18 horas y 11 más de 18 horas); juntos, representan un 45% de la muestra (ver Gráfico 28).

21 Artículo 84 de la LCP.

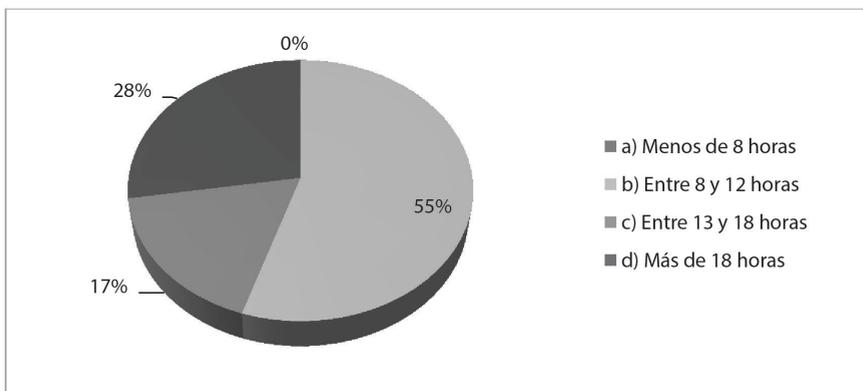
Gráfico 27 Jornada laboral en el Nivel operativo



Fuente: Elaboración propia.

Marvin Reyes, secretario general del Movimiento de Trabajadores de la Policía Nacional Civil (MTP), manifestó que uno de los derechos laborales más violentados por la corporación son las jornadas de trabajo, ya que se establecen “roles de trabajo de 12 horas, siendo esta una forma de esclavitud moderna y siendo más gravosa porque no se cancelan horas extras” (Reyes, 2016).

Gráfico 28 Jornada laboral en el Nivel operativo (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

Desde el mundo de la legalidad, es evidente que existe un problema en la asignación de turnos de trabajo en la Policía. La Constitución, en su artículo 38 No. 6, dispone que “la jornada ordinaria de trabajo efectivo diurno no excederá de 8 horas; y la semana laboral, de 44 horas”. La regla constitucional es categórica en establecer los límites de las jornadas de trabajo

efectivo, cuyo máximo son las 8 horas al día; este marco de las jornadas constituye una de las conquistas históricas más importantes de la clase trabajadora. Sin embargo, el artículo 84 de la LCP contiene 2 elementos que le comprometen constitucionalmente: 1) Las jornadas de 8 horas no son vistas como la regla general, sino como la excepción (“de ser posible”) y 2) no existe pago o remuneración de recargo de horas extraordinarias.

El tema de los recargos remunerados de las horas extraordinarias es señalado por el artículo 38 No. 6 de la Constitución. La LCP entra en conflicto con la Carta Magna, porque su artículo 84, inciso final, advierte que las horas que se trabajen en exceso a las horas semanales serán compensadas con tiempo libre, todo lo contrario al contenido de la norma constitucional que ordena que el trabajo extraordinario sea remunerado con un recargo, es decir, un pago en dinero de acuerdo a los porcentajes que deberían estar estipulados en la ley secundaria, lo cual es inexistente en la regulación laboral de la PNC.

El problema se agrava cuando la disposición constitucional citada menciona en incisos posteriores que “la jornada nocturna y la que se cumpla en tareas peligrosas o insalubres, será inferior a la diurna y estará reglamentada por la ley”. En efecto, en la LCP no se regula el tema de las jornadas nocturnas, pero sí aparece la mención que el servicio público de la PNC será prestado ininterrumpido durante las 24 horas del día. Y aunque no se cuenta con documentación institucional en esta investigación, la existencia del artículo 84 de la LCP y su mención de la prestación de un “servicio ininterrumpido”, así como las entrevistas realizadas a una muestra del personal policial del Nivel básico, evidencian que los policías prestan servicio nocturno, a pesar de existir un vacío legal respecto a la regulación de las jornadas nocturnas en la LCP tal como ordena la Constitución. En suma, no existe normativa secundaria que disponga la remuneración monetaria que aplica para la jornada nocturna ni que debe ser inferior a la jornada diurna.

Una posible salida a los turnos nocturnos, podría ser homologar las regulaciones de los artículos 161 y 170 del Código de Trabajo, que señalan que la jornada nocturna no podrá superar las 7 horas diarias, ni las 39 horas semanales, y, además, que en los lugares de trabajo que laboren las 24 horas del día, como es el caso de la PNC, podrán estipular el trabajo de una hora extraordinaria en forma permanente durante el desarrollo de la jornada nocturna.

La Constitución también manda aplicar la misma regla para los casos de “las tareas peligrosas”, lo que significa la creación de una legislación secundaria que regule la cantidad de horas a laborar en tales casos. En honor a la verdad, ninguna norma secundaria en El Salvador define taxativamente que las labores policiales sean labores peligrosas, así como

tampoco existe una ley especial de regulación para las labores peligrosas e insalubres. Esta omisión legal conlleva a que, de igual forma que lo preceptuado para la nocturnidad, se busquen pistas en el Código de Trabajo. En efecto, el artículo 106 del Código de Trabajo define que

“son labores peligrosas las que puedan ocasionar la muerte o dañar de modo inmediato y grave la integridad física del trabajador. Estimase que el peligro que tales labores implican, puede provenir de la propia naturaleza de ellas, o de la clase de materiales que se empleen, se elaboren o se desprendan (...)”.

Este concepto denota tres criterios que contribuyen en la determinación de una labor peligrosa: La probabilidad de ocasionar la muerte, producir un daño de modo inmediato y grave a la integridad física del trabajador, y que la peligrosidad provenga de la propia naturaleza de sus labores.

En la realidad salvadoreña, cuyos niveles de violencia han sido declarados como “epidemia social”²² y donde han sido asesinados muchos policías, existe la duda razonable para considerarla como tal. En este caso, debe ser la Dirección General de Previsión Social del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, la entidad responsable de calificar los servicios de seguridad pública prestados por los policías como una labor peligrosa, según lo estipulado en el artículo 109 del mismo Código.

La Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo, elaborada por muchos especialistas laborales, respaldados por entidades respetables en el tema y bajo el cobijo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), define que los policías constituyen una de las profesiones con las mayores tasas de “homicidios laborales”, ocasionados por factores de riesgo particulares de sus lugares de trabajo: Trabajo en solitario o en grupos reducidos, trabajo a últimas horas de la noche o primeras de la mañana, trabajo en zonas de alta criminalidad, custodia de bienes o posesiones de valor y el trabajo en la calle (Warshaw, 1998). Además, trabajan en medio de factores relacionados con la violencia, tales como las actividades delictivas, trato con el público (que no es pasivo en la mayoría de los casos, sino hondamente conflictivo), estrés laboral, el trato comunitario y, en El Salvador, se le podría sumar el clima de violencia en la cultura de la sociedad. En el año 2015 fueron asesinados 62 policías y en el año 2016, 47; ¿acaso no sería suficiente este dato para probar la peligrosidad de las labores de los policías salvadoreños?

22 Gino Costa explicó que la Organización Mundial de la Salud ha calificado como “epidemia social” la situación de violencia que enfrentan muchos países latinoamericanos, debido a los altos índices de homicidios que registran tasas de 10, 20 o más homicidios por cada 100,000 habitantes. Información disponible en CORREA, Lino, “OMS: Homicidio en Latinoamérica es una epidemia social”, en http://www.voanoticias.com/a/homicidios_asesinatos_cifras_latinoamerica/566250.html

3. Los derechos colectivos de trabajo: La cuestión de la libertad sindical de los policías salvadoreños

La conquista histórica de los derechos laborales que produjo la regulación del salario mínimo, jornadas laborales, descansos semanales, asuetos, aguinaldos, vacaciones anuales, horas extraordinarias, entre otros; no se obtuvo como un reconocimiento de parte del Estado hacia un sector mayoritario dentro de sus ciudadanos, sino todo lo contrario, es el fruto de luchas sociales que causaron la mejora de las condiciones laborales de la clase trabajadora en general.

Este esfuerzo combativo no se hizo individualmente, ni como la mera sumatoria de individuos. Se trató de la construcción de un sujeto colectivo y social que aglutinó los intereses de la clase trabajadora y los cohesionó para enfrentar la reacción conservadora de los administradores del aparato estatal y sus aliados o padrinos económicos. Esto fue el sindicato, una organización de trabajadores sin cuya fuerza y perseverancia muchos de los trabajadores del mundo entero no gozaran de las prerrogativas de los derechos humanos laborales.

Precisamente, los sindicatos “propician” la conquista de los derechos laborales, en virtud del ejercicio de un derecho que permitió, incentivó y desarrolló la acción combatiente: La libertad sindical. Por esa razón, se dice que los derechos sindicales:

“No fueron concedidos como un acto de decisión de los Estados, sino como una conquista de los trabajadores luego de una larga, dura y constante lucha de los primeros y, sus organizaciones, en contra de la, a menudo, implacable resistencia de los empresarios y gobiernos.”
(Escuela Nacional Sindical, 2015)

Y es que resulta que,

“muchos de los derechos actuales fueron considerados delitos en el pasado, para luego reconocerlos como libertades, hasta darles la categoría que hoy tienen; como es el caso de la libertad sindical y con ella el derecho a la negociación y a la huelga.” (Escuela Nacional Sindical, 2015)

La libertad sindical, por tanto, es uno de los derechos laborales de raigambre histórica, connatural al embrión y crecimiento de ellos mismos. Tanto así, que la constitución de la OIT, a consecuencia del Tratado de Versalles que puso fin a la Primera Guerra Mundial, señalaba que “la paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social” (Organización Internacional del Trabajo, 1919), que en lógica antitética conlleva superar las injusticias y privaciones de un “gran número de seres humanos”, por lo que se consideró que era **urgente** mejorar las condiciones de trabajo

reconociendo, entre otros derechos, **el principio de libertad sindical**. Y esto ha sido así desde los primeros pasos de la OIT hasta los momentos actuales, donde se admite que “la libertad sindical es conditio sine qua non del tripartismo que la Constitución de la OIT plasma en sus propias estructuras orgánicas y postula para los distintos Estados: **“Sin libertad sindical la noción de tripartismo quedaría vaciada de sentido”** (Organización Internacional del Trabajo, 2006).

Gráfico 29 Tríada de la libertad sindical



Fuente: Elaboración propia.

El Comité de Libertad Sindical (CLS) del Consejo de Administración de la OIT, menciona que el artículo 2 del Convenio número 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, reconoce la libertad sindical sin discriminación de ninguna clase debida a la ocupación, al sexo, al color, a la raza, a las creencias, a la nacionalidad, a las opiniones políticas, etc., no solo a los trabajadores del sector privado de la economía, **sino también a los funcionarios y a los agentes de los servicios públicos en general**.

Ahora bien, la libertad sindical comprende los derechos de asociación sindical, negociación colectiva y huelga. Además, contiene la posibilidad y materialización de la decisión de la persona trabajadora de reunirse y asociarse con otros colegas que compartan su pensamiento, ideología, intereses y acciones. Es la legitimación activa, es decir, “el derecho a constituir organizaciones sindicales y a afiliarse a las mismas”; y por otro lado, la legitimación pasiva, como el derecho a no participar ni afiliarse a los sindicatos u organizaciones semejantes.

Pero el ejercicio de la libertad sindical en su arista de “capacidad de asociarse” no se agota en incorporarse o afiliarse a un sindicato, sino que incluye los derechos a redactar sus estatutos y reglamentos, elegir libremente a sus representantes, organizar su propia administración, planificar

libremente sus actividades y formular su programa de acción, disolución y suspensión de las organizaciones sindicales, constituir federaciones y confederaciones y afiliarse a organizaciones internacionales, protección contra la discriminación antisindical y contra los actos de injerencia, cobro de sus cotizaciones, comunicación directa y disponer del tiempo para expresarse y acceder a los espacios (Escuela Nacional Sindical, 2015).

Pese a lo anterior, la asociatividad sindical puede tener sus restricciones de conformidad a distinciones particulares, de modo que, respecto a los militares y policías, el artículo 9 del Convenio número 87 menciona que “la legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la Policía las garantías previstas por el presente Convenio”; significa que el Convenio no prohíbe de entrada la asociatividad sindical en este sector, sino que recomienda que cada Estado en particular analice la concesión de esta prerrogativa. En otras palabras, cada Estado juzgará en qué medida considera oportuno acordar a los miembros de las fuerzas armadas y de la Policía los derechos previstos en el Convenio 87.

Finalmente, la libertad sindical también incluye la negociación colectiva y la huelga. La negociación colectiva, es aquella que se realiza entre los trabajadores de una empresa, sector, gremio o de oficios varios; reunidos a través de un sindicato o grupo de sindicatos con la empresa o representantes de empresas del sector. La finalidad de la negociación es llegar a un acuerdo en cuanto a las condiciones laborales de los trabajadores del ámbito en el que se circunscribe la negociación mediante un **contrato o convenio colectivo de trabajo**, el cual, se convierte en fuente del derecho en ese lugar de trabajo (Escuela Nacional Sindical, 2015). Por su parte, la huelga es la suspensión colectiva del trabajo por parte de los trabajadores y tiene como finalidad presionar a los empleadores para lograr que un conflicto colectivo de trabajo se resuelva de forma favorable a sus intereses (Escuela Nacional Sindical, 2015). También puede darse en la búsqueda de soluciones en temas de política económica, de protección social y mejoras de los niveles de vida. El derecho a huelga es fundamental y legítimo mientras sea usado como mecanismo de defensa de los intereses económicos, sociales y profesionales de las asociaciones.

3.1. El derecho de libertad sindical para los servidores públicos

La Constitución de la República de 1983, en un inicio, permitió el goce y ejercicio de la libertad sindical a todos los patronos y trabajadores, “incluyendo a los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas”.²³ En la práctica, el derecho de asociación sindical fue conferido a los patronos y trabajadores privados y a los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas. Por exclusión, todos los empleados o trabajadores públicos

23 Artículo 47 sin reforma, Constitución de la República de El Salvador de 1983.

no gozarán del ejercicio del derecho de libertad sindical. Además, este espíritu antisindical para los empleados del sector público se reforzaba con el planteamiento del artículo 221, el cual, proscribía la huelga de los trabajadores públicos y municipales, lo mismo que el abandono colectivo de sus cargos.

Este argumento fue materializado en la sentencia de inconstitucionalidad 63-2007/69-2007, emitida por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el día 16 de octubre de 2007. Esta sentencia argumentó que el constituyente de 1983, en el artículo 47 de la Constitución, reconoció el derecho de libertad sindical a los patronos y trabajadores privados y también incorporó en el ámbito de ese derecho a los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas, no porque estas sean entes privados, sino porque disponen de su propio patrimonio y, en ese sentido, lo utilizarán de acuerdo a sus necesidades (Sentencia de Inconstitucionalidad, 2007). En ese sentido, la norma constitucional no comprendía a los servidores públicos dentro del ámbito del derecho de libertad sindical. Pero lo peculiar de la argumentación de la sala es que razona que la contrapartida de la exclusión del constituyente a la libertad sindical de los trabajadores del sector público, es el régimen administrativo de los artículos 218 al 222 de la misma Constitución (Sentencia de Inconstitucionalidad, 2007), en donde se contiene no solo los deberes de los servidores públicos (dentro de los cuales está la prohibición de la huelga) sino además, el reconocimiento de sus derechos, entre los que resalta el de la estabilidad laboral. En otras palabras, el argumento es que “quita un derecho” (libertad sindical), por “dar otro de igual o mayor valor” (estabilidad laboral).

La sentencia de inconstitucionalidad 63-2007/69-2007 antes mencionada, se debió a la interposición de la demanda de un ciudadano contra los convenios 87 y 98 de la OIT, relativos “a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación”,²⁴ así como “a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación”,²⁵ respectivamente, convertidos en ley de la República en el año 2006. El ciudadano, en su demanda, sostuvo que los convenios en comento no se debían aplicar a los empleados del sector público, lo cual fue dado a lugar por la sala como se explicó previamente.

Previamente a la ratificación de dichos convenios por El Salvador, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), un

24 El Estado salvadoreño se adhirió al Convenio 87 mediante Acuerdo Ejecutivo No. 574, de fecha 12 de agosto de 2006, aprobado por el Órgano Ejecutivo en el ramo de Relaciones Exteriores mediante el Acuerdo No. 578, de fecha 14 de agosto de 2006, ratificado por el Decreto Legislativo No. 74, del 24 de agosto de 2006 y publicado en el Diario Oficial N° 159, Tomo N° 372, del 29 de agosto de 2006.

25 El Estado salvadoreño se adhirió al Convenio 98 mediante Acuerdo Ejecutivo No. 575, de fecha 12 de agosto de 2006, aprobado por el Órgano Ejecutivo en el ramo de Relaciones Exteriores mediante el Acuerdo No. 579, de fecha 14 de agosto de 2006, ratificado por el Decreto Legislativo No. 75, del 24 de agosto de 2006 y publicado en el Diario Oficial N° 159, Tomo N° 372, del 29 de agosto de 2006.

tanque de pensamiento liberal, vinculado a la derecha política y económica de El Salvador, exhortó a través de una de sus publicaciones, sobre la necesidad de la ratificación de los convenios 87 y 98 de la OIT, debido a

“(...) la puesta en marcha del nuevo Sistema Generalizado de Preferencias (“SGP Plus”), que se proyectó para entrar en vigencia el 1 de julio de 2005 y que contiene una serie de ventajas arancelarias para los países participantes en sus relaciones comerciales con la Unión Europea.” (FUSADES, 2005).

En la exposición de sus motivos, FUSADES aseguró que “la Unión Europea requiere la ratificación y cumplimiento de al menos 23 convenios internacionales sobre derechos humanos, derechos laborales, buen gobierno y medioambiente, para conceder el nuevo sistema de preferencias” (FUSADES, 2005), por lo que El Salvador debe ratificar los dos convenios de la OIT mencionados (87 y 98), ya que “de no hacerlo, se corre el riesgo de no gozar de los beneficios del nuevo sistema “SGP Plus” y con ello sufrir las desventajas económicas que significa perder los privilegios arancelarios sobre ciertos productos en Europa” (FUSADES, 2005).

Por tanto, FUSADES justifica la ratificación de los convenios 87 y 98 de la OIT, bajo argumentos económicos y tributarios para acceder a los beneficios del SGP Plus, un acuerdo que amplía el número de productos beneficiados e incluye el privilegio de ingresar con cero aranceles en el territorio europeo. FUSADES lo menciona sin ningún tapujo:

“Debemos reconocer la especial importancia para el desarrollo económico del país que significaría pertenecer al programa de exenciones arancelarias del mercado de la eurozona; pero se deben valorar las razones que han vuelto la ratificación de los convenios N° 87 y N° 98 jurídicamente difícil,” (FUSADES, 2005).

Como corolario, FUSADES recomendó la ratificación de los referidos convenios, no sin antes someterlos a un estudio previo a las reformas constitucionales -especialmente la del artículo 47 de la Constitución-. FUSADES aconsejó al Órgano Ejecutivo a prepararse para este nuevo escenario, el cual calificó como “problemático” debido a que se abre la puerta a la sindicalización del sector público. Según FUSADES,

“la experiencia ha demostrado cuáles son los efectos de los sindicatos en El Salvador; la politización de los mismos ha sido evidente y, por consiguiente, sus actuaciones y peticiones se encuentran sujetas a los vaivenes políticos. Puede llegarse a una parálisis del Estado por cuestiones políticas, pero con pretextos de tipo laboral.” (FUSADES, 2005).

Los temores de FUSADES tenían resonancia en la Asamblea Legislativa y en el Órgano Ejecutivo de la época. La representación parlamentaria de

la derecha, con el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) a la cabeza, no era entusiasta con las enmiendas constitucionales ni con la ratificación de los convenios, lo que era compartido por el Órgano Ejecutivo, gobernado en ese entonces por el expresidente Elías Antonio Saca, también del partido ARENA.

Sin embargo, sucedió un punto de inflexión²⁶ que cambió la correlación de fuerzas políticas y las decisiones de los Órganos Ejecutivo y Legislativo, y que permitió no solo la ratificación de los convenios 87 y 98 de la OIT, sino también la enmienda constitucional del artículo 47 de la Carta Magna. A mitad de año 2006, la empresa atunera española Calvo, con domicilio en El Salvador, empezó a reducir sus operaciones en El Salvador debido al riesgo de perder los beneficios del acuerdo de exportación de sus productos a la Unión Europea libre de impuestos (Arauz, 2007).

Para entonces, Calvo publicó un comunicado en el que informó del despido de 600 empleados motivado por la “inminente pérdida” del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP Plus) que fue otorgado por la Unión Europea a la región. En dicho pronunciamiento, la empresa atunera estableció como “plazo tácito” el 1 de enero de 2007, para que el país ratificase los convenios 87, 98, 135 y 151 de la OIT, ya que en esa fecha estaba prevista la entrada en vigor del SGP-Plus. De lo contrario, la salida de Calvo del país era inminente (Arauz, 2007).

Pero la presión no quedó en la publicación del comunicado y en el recorte de 600 empleos. Los empresarios Ramón Calvo y Miguel Peñalva, director general y gerente general de Calvo El Salvador, respectivamente, visitaron a la Comisión Política en la Asamblea Legislativa para exponer su situación, ante la posible pérdida del SGP Plus por la no ratificación de los convenios 87 y 98 de la OIT. Los empresarios amenazaron a los políticos a que, de no ratificarse los convenios referidos, antes del 31 de diciembre, la atunera se retiraría del país ya que no tenían la voluntad de pagar el 20.5% en concepto de impuestos por exportación del atún a Europa, cuando otro país le ofrecía las ventajas de no pagar aranceles.

El impulso provocado por la presión del grupo empresarial Calvo, hizo méllla en la derecha parlamentaria y tuvo frutos sorprendentes: En la plenaria del 24 de agosto de 2006, se ratificaron los convenios 87, 98, 135 y 151 de la OIT, con la aprobación unánime de los 84 diputados de la Asamblea Legislativa. Además, con 52 votos de Arena, Partido de Conciliación Nacional (PCN), Partido Demócrata Cristiano (PDC) y Cambio Democrático (CD), se aprobó la reforma constitucional al artículo 47 de la Constitución, que reconoce el ejercicio de la libre sindicación de los trabajadores esta-

26 En adelante, se sigue el relato de la investigación del periódico digital El Faro, titulado “La historia de Calvo y los convenios de la OIT”, recuperado de: http://archivo.elfaro.net/secciones/observatorio/20070101/observatorio10_20070101.asp

tales y municipales, algo que solo estaba reconocido para empleados privados y de instituciones oficiales autónomas, **pero quedaron excluidos la Fuerza Armada, la PNC y los funcionarios del ministerio público** (Arauz, 2007). Con todo, para que la reforma constitucional se decretase, el artículo 248 de la Constitución señala, que “deberá ser ratificada por la siguiente Asamblea Legislativa con el voto de los 2 tercios de los diputados electos”, es decir, en este caso con 56 votos de los diputados electos en la legislatura 2009-2012 (Arauz, 2007).

En el interludio entre la aprobación y la ratificación de las reformas constitucionales, se dio el impasse provocado por la sentencia de inconstitucionalidad 63-2007/69-2007 antes comentada. Finalmente, el 27 de mayo de 2009, la Asamblea Legislativa ratificó con 84 votos, la reforma a los artículos 47 y 48 de la Constitución de la República (Méndez, 2009), que habilitaron la libre sindicalización de los empleados públicos y municipales -con algunas restricciones, como la inaplicabilidad para los miembros policiales de la PNC-, y la aplicación plena de los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Como consecuencia de la enmienda constitucional, se sepultó la jurisprudencia dictada en la sentencia de inconstitucionalidad 63-2007/69-2007. En la Tabla 9 se puede apreciar el texto constitucional del artículo 47 derogado y el artículo 47 vigente.

3.2. La prohibición constitucional de libertad sindical para los policías salvadoreños

En efecto, el artículo 47 de la Constitución, segundo inciso, excluye expresamente del derecho de asociación sindical a los miembros de la Policía Nacional Civil. Por tanto, al vedar este derecho, desencadena un efecto de prohibición automática sobre la negociación colectiva y la huelga, que es la tríada que conforma el derecho de libertad sindical como se ha explicado anteriormente. Este apartado no ofrecerá una interpretación jurídica del mencionado artículo constitucional, ya que como dice el aforismo latino “in claris verbis non fit interpretatio”: cuando la ley es clara no hay necesidad de interpretación.

Es notoria, contundente y explícita la prohibición constitucional. Lo que se explicará son las posturas doctrinarias sobre la temática, se citará el caso sui generis del “Movimiento de Trabajadores de la Policía” y en las conclusiones se enunciarán posibles salidas prácticas al enmarañamiento fáctico que se exhibe en el seno de la PNC.



Tabla 9 Reforma al Artículo 47 de la Constitución de la República de 1983

Artículo 47 sin reforma	Artículo 47 reformado
<p>Los patronos y trabajadores privados, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, credo o ideas políticas; y cualquiera que sea su actividad o la naturaleza del trabajo que realicen, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos. El mismo derecho tendrán los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas.</p> <p>Dichas organizaciones tienen derecho a personalidad jurídica y a ser debidamente protegidas en el ejercicio de sus funciones. Su disolución o suspensión solo podrá decretarse en los casos y con las formalidades determinadas por la ley.</p> <p>Las normas especiales para la constitución y el funcionamiento de las organizaciones profesionales y sindicales del campo y de la ciudad, no deben coartar la libertad de asociación. Se prohíbe toda cláusula de exclusión.</p> <p>Los miembros de las directivas sindicales deberán ser salvadoreños por nacimiento y durante el período de su elección y mandato, y hasta después de transcurrido un año de haber cesado en sus funciones, no podrán ser despedidos, suspendidos disciplinariamente, trasladados o desmejorados en sus condiciones de trabajo, sino por justa causa calificada previamente por la autoridad competente.</p>	<p>Los patronos y trabajadores privados, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, credo o ideas políticas; y cualquiera que sea su actividad o la naturaleza del trabajo que realicen, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos. El mismo derecho tendrán los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas, los funcionarios y empleados públicos y los empleados municipales.</p> <p><u>No dispondrán del derecho consignado en el inciso anterior</u>, los funcionarios y empleados públicos comprendidos en el inciso tercero del Art. 219 y 236 de esta Constitución, <u>los miembros de la Fuerza Armada, de la Policía Nacional Civil</u>, los miembros de la carrera judicial y los servidores públicos que ejerzan en sus funciones poder decisorio o desempeñen cargos directivos o sean empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial.</p> <p>En el caso del Ministerio Público, además de los titulares de las instituciones que lo integran, no gozarán del derecho a la sindicación sus respectivos adjuntos, ni quienes actúan como agentes auxiliares, procuradores auxiliares, procuradores de trabajo y delegados.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Postura restrictiva. Es la que se refleja en la letra del texto de los artículos 47 y 48 de la Constitución (“dura lex, sed lex”: la ley es dura, pero es la ley), donde no se reconocen los derechos de asociación y sindicalización a los miembros de la PNC. No es una posición flexible, sino totalmente reacia a cualquier expresión asociativa del personal de la PNC.

La LOPNC de 1992, ya derogada, en su artículo 31 # 8, establecía como un deber del policía “no organizarse en sindicatos o en otros grupos que persigan iguales fines, ni participar en huelgas, suspensión o paros de labores”.

Por su parte, la Ley Disciplinaria Policial (LDP) no establece una prohibición taxativa al derecho de asociación, sino que en su artículo 9 # 23, tipifica como falta muy grave el “promover o participar en huelgas, en acciones sustitutivas de las mismas o en actuaciones concertadas con el fin de alterar, paralizar o suspender total o parcialmente el normal funcionamiento de los servicios”. Esta disposición ataca uno de los elementos de la tríada de la libertad sindical, como lo es la huelga, que, evidentemente, no se puede operativizar sin un mínimo de organización que las respalde.

Postura permisiva. En España durante la transición de la dictadura a la democracia, se discutió el modelo de Policía Nacional que debía fungir en un Estado de derecho. De tal manera que, para unos, mantener la filosofía militarista, autoritaria y, sobre todo, diferenciada del resto de la sociedad, era conservar una Policía al estilo del régimen franquista, con una vestimenta anticuada a los nuevos tiempos; para otros, la Policía debería ser el reflejo de los cambios de época y de la nueva etapa de la España posfranquista, autocalificada como democrática y pluralista (Domínguez, 1989).

Esta última postura, denominada “permisiva”, sostiene que la Policía no debe ser ajena a las dinámicas democráticas y pluralistas; esto significa que si para un Estado democrático es vital la invocación y el ejercicio de los derechos de todos sus ciudadanos, difícilmente se puede creer que se restrinjan o ignoren para un segmento de ellos (Domínguez, 1989). La Policía debe ser plenamente democrática al interior, transparente, participativa y que todo su personal goce de la plenitud de la esfera de sus derechos humanos laborales, por ende, deberá otorgarse el derecho de la libertad sindical a todos sus miembros, permitiéndoles la libre sindicación y los espacios de expresión y desarrollo que esto conlleva. Se trata de superar la visión de la Policía como un estanco, ajena, indiferente a los bemoles de la ciudadanía;

“una Policía realmente democrática en una sociedad que se define como democrática; si esta no sabe o no quiere saber nada de la primera..., se convertirá en una Policía extraña a su sociedad o, lo que es peor, en una sociedad extraña a su Policía”. (Domínguez, 1989).

Postura intermedia. Existe una interpretación que expresa que la exclusión constitucional del artículo 47 de la Constitución, es para “el personal policial de la PNC”, entendiéndose por tales los miembros policiales que pertenecen a los niveles básico, ejecutivo y superior y prescindiendo, tal como señala el artículo 2 de la LCP, del personal administrativo, técnico y de servicio de la PNC.

Quienes defienden esta tesis, invocan los artículos 9, 5 y 1 de los convenios 87, 98 y 151 de la OIT, respectivamente, en donde exhortan a cada Estado o legislación nacional, determinar hasta **qué punto** se aplicarán a las fuerzas armadas y a la Policía las garantías previstas en estos convenios.

En ese sentido, el CLS hace una orientación sobre el tema y,

“ha recordado que debería darse una definición restrictiva de los miembros de las fuerzas armadas que pueden ser excluidos de la aplicación del Convenio. Además, el Comité indicó que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha señalado que, habida cuenta de que este artículo del Convenio prevé únicamente excepciones al principio general, en caso de duda los trabajadores deberían tener consideración de civiles”. (OIT, 2006).

En consecuencia, la postura intermedia propone que el personal civil (administrativo, técnico y de servicio) de las fuerzas armadas y de la Policía, tendrían derecho a sindicalizarse y a ser protegidos con las garantías necesarias para el ejercicio de sus funciones en el Estado salvadoreño.

3.3. El Movimiento de Trabajadores de la Policía Nacional Civil (MTP)²⁷

No obstante la exclusión-prohibición de asociarse y conformar una asociación en el seno de la PNC, el 28 de abril de 2015 comenzó a “existir” un grupo de facto denominado “Movimiento de Trabajadores de la Policía Nacional Civil” (MTP), al que pertenecen una cantidad no precisada de miembros de la corporación policial de los sectores administrativos y operativos.²⁸

En palabras de su máximo dirigente, Marvin Reyes, el MTP surge como una

“reacción a las arbitrariedades y actos discriminatorios contra el personal policial del Nivel básico y el sector femenino, el incumplimiento de las convocatorias y procedimientos de la carrera policial -las promociones internas y los ascensos-, beneficiando únicamente a las escalas ejecutivas y superiores, (...) acosos sexuales de jefaturas hacia las mujeres, mejoramiento del salario y prestaciones para los oficiales de mayor rango jerárquico en detrimento de las mayorías de policías de los niveles y categorías más bajas”. (Reyes, 2016).

Conscientes de su inhabilitación constitucional, sus primeras acciones se enfocaron a exigir la reforma del artículo 47 de la Constitución de la República en el que “se les prohíbe poder organizarse en sindicatos”; los miembros del MTP se consideran “ciudadanos que tienen derecho a organizarse a través de un sindicato”.²⁹

27 Como se acotó al inicio de la investigación, en enero de 2017, los principales líderes del Movimiento de Trabajadores de la Policía Nacional Civil, fueron destituidos por faltas graves contra la institución. Los procesos se encuentran en etapa de apelación.

28 Marvin Reyes, asegura que son alrededor de 3000 miembros (Reyes, 2016).

29 Su consigna en esta acción de protesta era “No al 47”. Cfr. “Movimiento de policías y empleados de la PNC exigen reforma para poder crear un sindicato”, en Diario Co Latino, recuperado de: <http://www.diariocolatino.com/movimiento-de-policias-y-empleados-de-la-pnc-exigen-reforma-para-poder-crear-un-sindicato/>

La versión de Marvin Reyes consiste en que la PNC “no posee instancias internas de espacio de diálogo, interlocución o expresión de sus demandas laborales” y tampoco “tienen el reconocimiento de las altas autoridades de la PNC”, lo que provoca “que salgan a la calle a protestar como síntoma que algo no está bien en la institución” (Reyes, 2016).

Luego de esa primera manifestación pública del MTP, el director general de la PNC respondió a dicho movimiento, ante la opinión pública, diciendo que “desde junio de 2014 realiza acciones para mejorar la estabilidad de los agentes policiales del país, con mejoras en sus áreas de trabajo y la permanencia de mesas de diálogo entre los agentes policiales y autoridades de la PNC”.³⁰

Lo cierto es que el MTP realiza “acciones de hecho” desde abril de 2015 y se ha convertido en un interlocutor de facto de las inquietudes y reclamos de una parte del personal policial administrativo y operativo.

En un giro conveniente de 180 grados, Marvin Reyes define el MTP como “un movimiento fundado bajo la filosofía del Movimiento por los Derechos Civiles y Políticos de Martin Luther King”, que “no debe ser confundido como organización sindical”, ya que “sus acciones las ejecutan como ciudadanos que están cansados de las arbitrariedades de la administración y que exigen una mejora de sus derechos” (Reyes, 2016). Dicha postura contrasta con sus primeras acciones de protesta en la que reclaman el espacio para ejercer la libertad sindical dentro de la corporación policial.

Incluso, Marvin Reyes afirma que las autoridades han interpuesto contra ellos procedimientos sancionatorios por la falta grave tipificada en el artículo 9 # 23 de la Ley Disciplinaria Policial (LDP), pero que dicha demanda es inconsistente,

“ya que no se apega al movimiento de trabajadores de policías que él representa. El término huelga se aplica a la organización de trabajadores y el MTP no tiene la calidad de sindicato. Así como tampoco sus acciones no se catalogan como huelga porque no se han desarrollado en su lugar de trabajo, ni tampoco dentro de su horario de trabajo” (Reyes, 2016).

Finalmente, conviene argumentar del porqué se tipifica al MTP como un grupo de facto. En primer lugar, porque es un colectivo de miembros de la corporación policial que no tiene el reconocimiento jurídico, o sea, no tiene personería jurídica. Y esto básicamente, radica en la prohibición constitucional y legal que se ha comentado anteriormente. El secretario general

30 Cfr. “Todo mundo tiene derecho a expresarse y a plantear sus necesidades”, dice el director general de la PNC, comisionado Mauricio Ramírez Landaverde, recuperado de: <http://www.diariocolatino.com/todo-mundo-tiene-derecho-a-expresarse-y-a-plantear-sus-necesidades-director-de-la-pnc/>

del MTP manifiesta que “ni tan siquiera han pensado en apersonarse al Ministerio de Trabajo o [al] Ministerio de Gobernación para obtener un status legal, ya que su lectura política es que serán bloqueados por funcionarios del Gobierno” (Reyes, 2016). A pesar de su “informalidad”, el MTP tiene una estructura organizativa encabezada por una junta directiva conformada por 11 miembros, con representación de los sectores administrativo y operativo y tienen delegados dispersos en el territorio. Además, tienen un fondo que proviene de la aportación de los miembros del MTP, quienes “tienen la obligación moral de aportar \$2.00 mensuales al movimiento, pero que casi nadie lo otorga” (Reyes, 2016). También “han recibido el apoyo económico de organizaciones amigas nacionales e internacionales” (Reyes, 2016), sin especificar el nombre de tales organizaciones. Por otra parte, su finalidad es:

“Luchar en convertir a la PNC en la institución diseñada en los Acuerdos de Paz, buscar los mecanismos para que se establezcan los salarios acorde a sus responsabilidades, lograr que las condiciones de trabajo de la Policía sean dignas y alcanzar el cumplimiento de la carrera policial (promociones y ascensos)”. (Reyes, 2016).

En esa dirección, los manuales que introducen al estudio de la sociología, conciben la existencia de grupos formales e informales en la sociedad, siendo estos últimos aquellos donde no ha sido necesario el reconocimiento formal de la organización ni la juridicidad de sus normas, reglas o estatutos (Morales, 1991). Como “grupo social”, el MTP tiene objetivos, valores, actividades compartidas, interacción recíproca de sus miembros,³¹ conciencia e identidad grupal, estabilidad y duración relativa³² (Morales, 1991). Por tanto, el MTP es un grupo de facto, sin el reconocimiento formal o legal del mismo, por lo que atenta contra las prohibiciones constitucionales y legales mencionadas.

4. Derecho de prevención de riesgos ocupacionales en la Policía Nacional Civil: Una vista a los riesgos psicosociales

El derecho de prevención de riesgos ocupacionales en los lugares de trabajo en El Salvador, se ha robustecido en los últimos años, no obstante tener un recorrido histórico de varias décadas en nuestro país (ver Gráfico 30). El impulso se ha debido fundamentalmente a la incorporación de la Ley Ge-

31 Interacción recíproca: Los miembros mantienen entre sí relaciones regulares que se ajustan a pautas normadas y con una duración suficiente para establecer una estructura interna de “status” y “roles”.

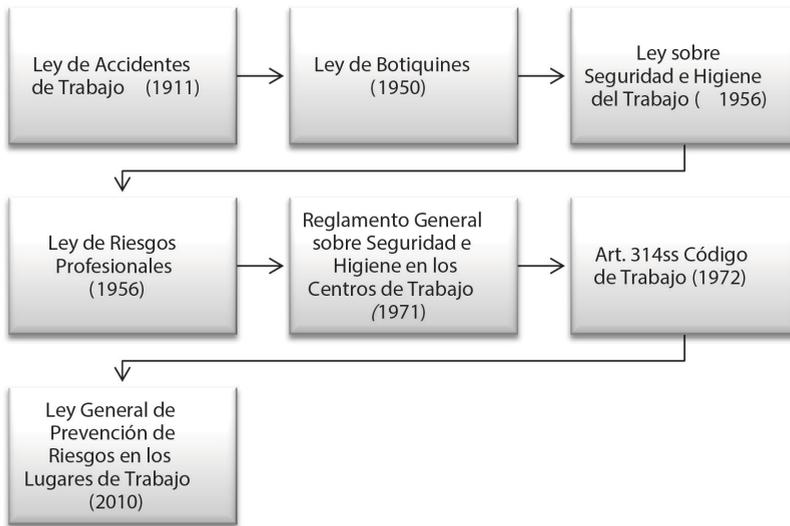
32 Estabilidad y duración relativa: Es un criterio relativo, en el sentido que unos grupos sociales pueden tener una temporalidad predefinida, mientras que otros gozan de estabilidad en el tiempo.

neral de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo (LGPRLT)³³ en el ordenamiento jurídico salvadoreño

4.1. Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo

La LGPRLT tiene como objetivo desarrollar las disposiciones del artículo 44 de la Constitución de la República y del Convenio 155 de la OIT sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores y Medio Ambiente de Trabajo.³⁴ Esto implica que el Estado procura implementar los principios relativos a la prevención de riesgos ocupacionales, a fin de velar para que se adopten las medidas tendientes a proteger la vida, la integridad corporal y la salud de los trabajadores. Para esto, el Estado debe considerar las condiciones biológicas, psicológicas y sociales de los trabajadores, a efecto de garantizar el más alto nivel de salud y seguridad en el desempeño de sus labores.³⁵

Gráfico 30 Antecedentes históricos de la Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo



Fuente: Elaboración propia.

33 Decreto Legislativo No. 254, del 21 de enero de 2010; Diario Oficial No. 82, Tomo No. 387, del 5 de mayo de 2010. se hace constar que el presente decreto fue devuelto con observaciones por el presidente de la República, el 15 de febrero del año 2010, habiendo sido estas superadas por la Asamblea Legislativa, en sesión plenaria del 15 de abril del 2010; todo de conformidad al Art. 137 inciso tercero de la Constitución de la República.

Asimismo, la vigencia de este decreto fue postergado en dos ocasiones. Una primera prórroga se otorgó con el Decreto Legislativo No. 679, del 7 de abril de 2011, publicado en el Diario Oficial No. 77, Tomo No. 391, del 27 de abril de 2011. En dicho decreto se estipuló la prórroga para la entrada en vigencia de la LGPRLT por 6 meses adicionales, contados a partir del día de su publicación. Posteriormente, el Decreto Legislativo No. 892, del 1 de octubre de 2011, publicado en el Diario Oficial No. 201, Tomo No. 393, del 27 de octubre de 2011, estableció la segunda prórroga por otros 6 meses más para la entrada en vigencia de la LGPRLT, contados a partir del día de su publicación.

34 Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo, Considerandos I y II.

35 *Ibidem*, Considerando V.

En esta investigación interesa verificar la ejecución de los principales aspectos de la LGPRLT en la PNC. En ese sentido, en primer lugar, es justo citar el Plan Estratégico Institucional de la PNC, para los años 2015-2019, el cual establece el tema de “Seguridad y salud ocupacional para el personal de la institución”, como parte de sus políticas institucionales y lo desarrolla del siguiente modo:

“Promover condiciones laborales internas para disponer de medidas, medios y procedimientos razonables que permitan identificar condiciones y actos inseguros, a efecto de proteger, eliminar o minimizar los riesgos en el puesto de trabajo administrativo y operativo, con la finalidad de garantizar razonablemente la seguridad y salud del personal de la Institución en el desempeño de sus tareas y funciones” (PNC, 2015).

Es una política ambiciosa y progresista, acorde a una Policía moderna y a sus ambientes laborales. En consecuencia, la LGPRLT y el PEI de la corporación policial, constituyen los dos instrumentos básicos que empujarán el tema de la prevención de riesgos ocupacionales en la institución. En el presente análisis se explorarán 3 grandes áreas: 1) Comité de Seguridad y Salud Ocupacional (CSSO), 2) Programa de Gestión de Prevención de Riesgos Ocupacionales (“el Programa”) y 3) los Riesgos Psicosociales (RP).

4.2. Comité de Seguridad y Salud Ocupacional

El artículo 13 de la LGPRLT estipula la obligación de crear un CSSO en aquellos lugares de trabajo donde laboren 15 o más trabajadores. Para la conformación del CSSO este debe reunir los siguientes criterios (ver Gráfico 31):

- a. La cantidad de miembros dependerá de la cantidad de empleados que laboren en el lugar de trabajo (ver Tabla 10).³⁶
- b. Equidad en la cantidad de miembros que representan al empleador y a los empleados:³⁷ El comité estará conformado por partes iguales de representantes electos por los empleadores y trabajadores respectivamente. Para el caso de los representantes de los trabajadores, se realizarán elecciones democráticas y transparentes con un quórum del 50% + 1 de asistencia respecto a la cantidad de empleados del lugar de trabajo. Serán electos quienes obtengan mayor número de votos.³⁸ Por su parte, el empleador remitirá un formulario con el nombre de sus representantes.

36 Artículo 15, Reglamento de Gestión de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo (RGesPRLT).

37 Artículo 16, LGPRLT y Artículo 15, RGesPRLT.

38 Artículos 16 y 17 RGesPRLT.

- c. Los representantes de los trabajadores deberán participar de forma voluntaria, ostentar la calidad de empleado permanente, ser electo conforme al procedimiento de elección establecido y poseer formación e instrucción en materia de prevención de riesgos ocupacionales. Por su parte, los representantes del empleador, deben ser empleados permanentes y estar directamente relacionados a los procesos productivos o a la prestación de servicios del lugar de trabajo.³⁹ Una vez verificados los requisitos antes mencionados, los miembros recibirán una capacitación de 8 horas como mínimo en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) y, posteriormente, serán acreditados por dicha institución.⁴⁰
- d. Serán 2 años de vigencia en el cargo, pudiendo ser reelectos o, en caso de no celebrarse una nueva elección de miembros, los salientes se renovarían automáticamente.⁴¹

Gráfico 31 Criterios para la conformación de Seguridad y Salud Ocupacional



Fuente: Elaboración propia.

39 Artículo 9 RGesPRLT.

40 Artículo 15, LGPRLT y Artículo 11, RGesPRLT.

41 Artículo 19 y 20, RGesPRLT.



Tabla 10 Cantidad de miembros y delegados de CSSO conforme a cantidad de empleados en el lugar de trabajo

Número de trabajadores	Número de representantes por cada parte (empleador y trabajadores)	Total de miembros de CSSO
15 a 49	2	4
50 a 99	3	6
100 a 499	4	8
500 a 999	5	10
1000 a 2000	6	12
2001 a 3000	7	14
De 3001 en adelante	8	16

Fuente: Elaboración propia.

En el grupo focal desarrollado con un CSSO de la PNC (edificio administrativo), en su lugar de trabajo laboran aproximadamente entre 500 y 600 empleados, conformando su CSSO con 10 integrantes, que se distribuyeron equitativamente entre el empleador (5) y los trabajadores (5). Para la elección de los representantes de los empleados, se dispuso como mecanismo de elección la votación a mano alzada, para darle celeridad y transparencia al conteo, y por la modalidad de trabajo, el quórum se estableció a través de una convocatoria por grupos, a distinta fecha y hora.⁴²

Asimismo, no tuvieron dificultades con su acreditación en el MTPS, ya que participaron en el curso inicial de 8 horas. Sin embargo,

*“el CSSO tiene una vacante ya que sufrió el traslado de uno de los colegas para otro lugar de trabajo, rompiendo la equidad del 50% para empleador y 50% para trabajadores. El integrante trasladado era parte de la representación de los trabajadores”.*⁴³

El grupo focal también señaló que “la forma de trabajar de los CSSO en la institución es por lugar de trabajo, tal como manda la LGPRLT”,⁴⁴ aunque también advirtieron la existencia de un Departamento de Prevención de Riesgos, que es el encargado de supervisar y monitorear la conformación de los CSSO a nivel nacional. Empero, el grupo focal explicó que en este departamento solo labora una persona, lo cual es muy limitado para las exigencias de la corporación.

42 Grupo focal realizado el día 5 de octubre de 2016, con el Comité de Seguridad y Salud Ocupacional de la Policía Nacional Civil. Entrevistador: L. C. Muñoz.

43 Íbidem.

44 Íbidem.

Los colaboradores del grupo focal estiman “que la cantidad total de CSSO que debería existir en todo el país en el seno de la PNC, rondaría los 300 comités, de los cuales habrán unos 200 comités que se descomponen a menudo por los traslados constantes del personal”.⁴⁵

Los traslados, “en muchos casos no respetan la calidad de miembro de CSSO, a pesar de que se dan casos en que el movimiento del personal obedece a criterios de seguridad personal porque puede estar en peligro la vida del sujeto”.⁴⁶

Funcionamiento (ver Gráfico 32). Los CSSO sesionarán ordinariamente por lo menos 1 vez al mes y extraordinariamente las veces que sea necesario.⁴⁷ Las convocatorias a las sesiones ordinarias las efectuará el secretario y el presidente en el caso de las extraordinarias.⁴⁸ Asimismo, se señala que en la primera sesión se nombrarán los respectivos cargos en la interna del CSSO.⁴⁹ Se tendrá en consideración que la presidencia será rotatoria, un año la ejercerá un representante del empleador y el siguiente un representante de los empleados.⁵⁰ Para el desarrollo de la reunión, se demanda la presencia de la mitad más 1 de los miembros del CSSO.⁵¹ También, para un mejor desempeño del CSSO, se requiere que sus miembros sean capacitados por una cantidad mínima de 48 horas, durante los primeros 6 meses en el ejercicio de sus cargos.⁵² El CSSO tendrá bajo su responsabilidad la realización de inspecciones periódicas, investigación de accidentes, la elaboración de su reglamento y política institucional y remitir por escrito sus recomendaciones al empleador.⁵³

El grupo focal manifestó que en el transcurso del año 2016, han logrado cumplir con la sesión mensual, excepto durante el mes de agosto. Casi siempre sesionan incompletos, pero alcanzan el quórum requerido para el desarrollo de la misma.

“La principal dificultad para cumplir con la asistencia a la sesión del CSSO es la carga laboral de cada uno de los miembros en sus puestos de trabajo, de tal modo que en algunas ocasiones han debido sacrificar la hora de almuerzo o desatender las propias obligaciones de la jornada laboral, o retirarse un poco más tarde de su trabajo”.⁵⁴

45 Íbidem.

46 Íbidem.

47 Artículo 25, RGePRLT.

48 Artículo 27, RGePRLT.

49 Artículo 28, RGePRLT.

50 Artículo 29, RGePRLT.

51 Artículo 31, RGePRLT.

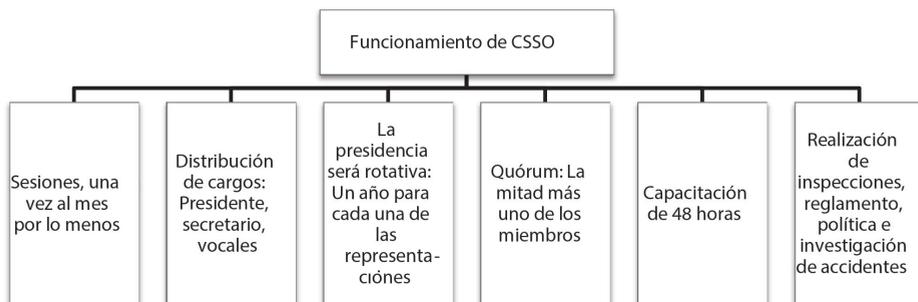
52 Artículo 15, LGPRLT y Artículo 10, RGePRLT.

53 Artículo 17, LGPRLT.

54 Grupo focal realizado el día 5 de octubre de 2016, con el Comité de Seguridad y Salud Ocupacional

La administración proporciona el lugar para desarrollar las sesiones del CSSO, así como también han recibido las 48 horas de capacitación que complementan el curso inicial impartido por el MTPS. Dicha capacitación “fue impartida por la persona encargada del Departamento de Prevención de Riesgos de la PNC”.⁵⁵

Gráfico 32 Criterios para el funcionamiento del Comité de Seguridad y Salud Ocupacional.



Fuente: Elaboración propia.

Del mismo modo, se ha cumplido a cabalidad con las convocatorias, el levantamiento de actas, la elaboración del reglamento y la formulación de la política institucional. El CSSO “pronto cumplirá un año de vida, por lo que no habrá problemas con traspasar la presidencia a la contraparte”.⁵⁶

Con respecto al apoyo institucional, el solo hecho que la materia de seguridad y salud ocupacional esté incorporada en el PEI ya es significativo, aunque “existe el temor fundado que todo se quede en papel o que solo se haya incorporado al PEI por cumplir con una norma legal y una formalidad”.⁵⁷

4.3. Programa de Gestión de Prevención de Riesgos Ocupacionales

Este programa “es el instrumento en el que queda plasmado el proceso de promoción, ejecución, supervisión y evaluación de la acción preventiva del lugar de trabajo”.⁵⁸ Esto quiere decir, que contiene la forma, el método, la técnica y las acciones que el empleador del lugar de trabajo instituye para trabajar la gestión de la prevención de los riesgos ocupacionales. Todo programa debe contener los 10 elementos mínimos que señala el artículo 8 de la LGPRLT (ver Gráfico 33).

de la Policía Nacional Civil. Entrevistador: L. C. Muñoz.

55 Íbidem.

56 Íbidem.

57 Íbidem.

58 Artículo 35, RGesPRLT.

El grupo focal señaló que “tienen su programa debidamente formulado, aunque reconocen tener algunas debilidades técnicas..., no obstante, este fue formulado por cuenta propia, con la asesoría del Departamento de Prevención de Riesgos de la institución”.⁵⁹ En el desarrollo del grupo focal se abordaron los aspectos técnicos de 3 elementos básicos del programa: Evaluación de riesgos, registro de accidentes y formulación de programas preventivos y sensibilización. Según el grupo focal, la evaluación de riesgos se elaboró a partir de una inspección in situ que se hizo por todas las instalaciones. El recorrido permitió la recolección de información y la observación directa de las tareas desarrolladas y del puesto de trabajo en el que se realizan. De esa manera, se procedió a determinar si los niveles de riesgos eran leves, medios y altos.⁶⁰ A pesar de eso,

“las limitaciones del CSSO fueron el desconocimiento de la existencia de un manual de descripción de puestos en que se detalle el perfil de los mismos, sus funciones y competencias, así como la ausencia de herramientas técnicas necesarias para hacer una buena evaluación de riesgos... se hizo lo humanamente posible”.⁶¹

En el tema de registro de accidentes el saldo es regular. Por un lado, el CSSO cuenta con el número de registro extendido por el MTPS a través de la plataforma digital del Sistema Nacional de Accidentes de Trabajo (SNAT), de manera que cuando suceda un accidente laboral, se envíen los datos a través del internet y, posteriormente, se remitan en físico. Sin embargo, el grupo focal no posee un adecuado protocolo de investigación de accidentes y no posee un registro o historial actualizado en el cual consignen los accidentes laborales. En efecto, los integrantes del CSSO confirmaron la existencia de un registro que recaba el índice de accidentabilidad (asesinados, accidentados, etc.), pero esa base de datos no está a disposición de los CSSO.⁶²

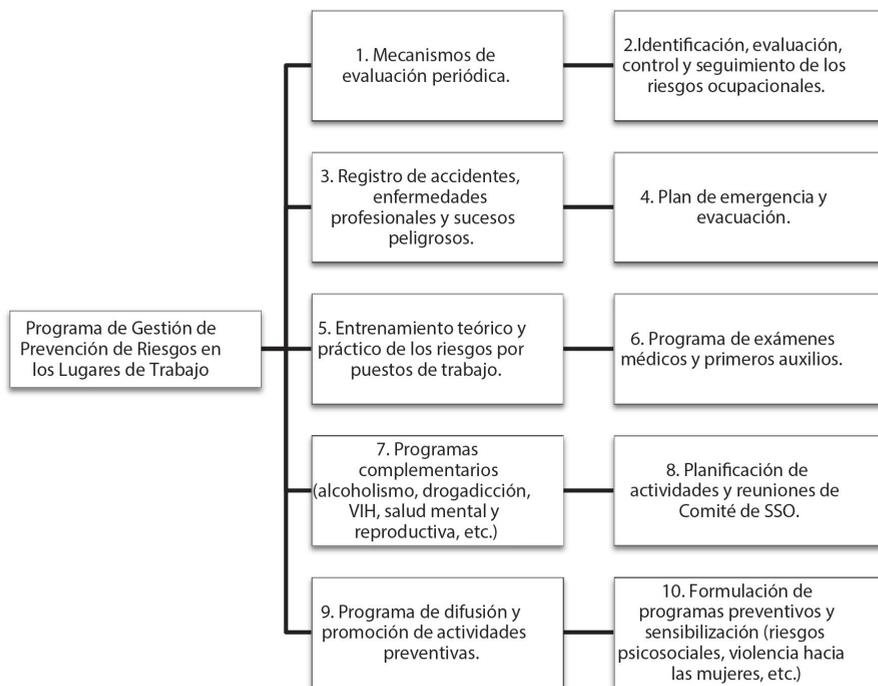
59 Grupo focal realizado el día 5 de octubre de 2016, con el Comité de Seguridad y Salud Ocupacional de la Policía Nacional Civil. Entrevistador: L. C. Muñoz.

60 Íbidem.

61 Íbidem.

62 Íbidem.

Gráfico 33 Elementos básicos del Programa de Gestión de Prevención de Riesgos Ocupacionales



Fuente: Elaboración propia a partir del rt. 8 de la LGPRLT.

4.4. Riesgos psicosociales

En las encuestas realizadas en materia de seguridad y salud ocupacional, se consultó si la institución policial tiene un programa de atención de riesgos psicosociales para sus miembros, 3 respondieron afirmativamente, 2 que no y una persona no sabía o no quiso responder.

En el grupo focal, la respuesta fue totalmente negativa: “No se cuenta con un programa adecuado de riesgos psicosociales que ayude a manejar los niveles de estrés ocasionados por la carga laboral”.⁶³

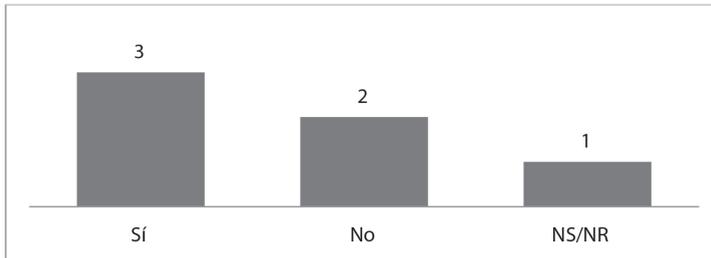
Los riesgos psicosociales se ubican en el elemento básico número 10 del programa y están vinculados a la formulación de programas preventivos y de sensibilización. El artículo 7 de la LGPRLT define los riesgos psicosociales como,

63 Íbidem.

“aquellos aspectos de la concepción, organización y gestión del trabajo, así como de su contexto social y ambiental que tienen la potencialidad de causar daños, sociales o psicológicos en los trabajadores, tales como el manejo de las relaciones obrero-patronales, el acoso sexual, la violencia contra las mujeres, la dificultad para compatibilizar el trabajo con las responsabilidades familiares y toda forma de discriminación en sentido negativo”.

Esta definición advierte que “pueden” existir componentes de la organización del trabajo y su contexto social y ambiental que provocan daños a la salud mental y física de los trabajadores.

Gráfico 34 ¿Existe un programa de atención de riesgos psicosociales para los miembros de la corporación?



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, el artículo 55 de RGePRLT menciona que los programas de sensibilización deben incluir acciones educativas con la participación de un conocedor de la materia para contribuir en la construcción de una nueva cultura organizacional, con miras a favorecer un ambiente de trabajo saludable y, en segundo lugar, debe establecerse un mecanismo de investigación y detección temprana de este tipo de riesgos.

Además, esa misma disposición manda a la formulación y ejecución de 5 medidas preventivas de riesgos psicosociales (ver Gráfico 36):

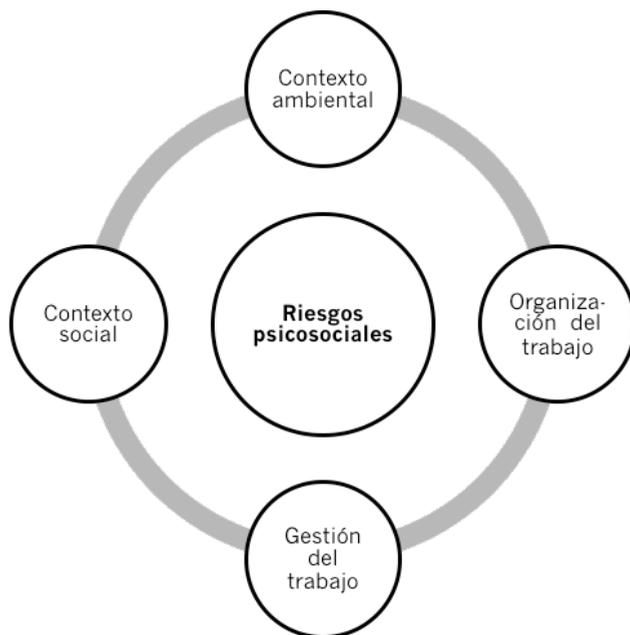
- Minimizar los efectos negativos del trabajo monótono y repetitivo.
- Establecer medios para que las relaciones laborales sean beneficiosas y respetuosas.
- Hacer participar a los trabajadores en la adopción de cambios en la organización del trabajo, relacionados con la seguridad y salud ocupacional.
- Sensibilizar sobre las causas y efectos de la violencia hacia las mujeres y acoso sexual.

- e. Recolectar propuestas en todos los niveles y ámbitos del lugar de trabajo.

Los riesgos psicosociales merecen que se traten de una forma técnica, profesional e integradora en la PNC, por el tipo de labor que desarrollan. El 83.33% de los encuestados del CSSO percibe que la delincuencia o criminalidad es el principal riesgo laboral de los servidores públicos del Nivel básico y el resto considera que es la falta de acondicionamiento físico. Estas respuestas denotan la preponderancia que se les da a ambos factores que pueden determinar la satisfacción, la confianza y la seguridad de un miembro policial con su institución.

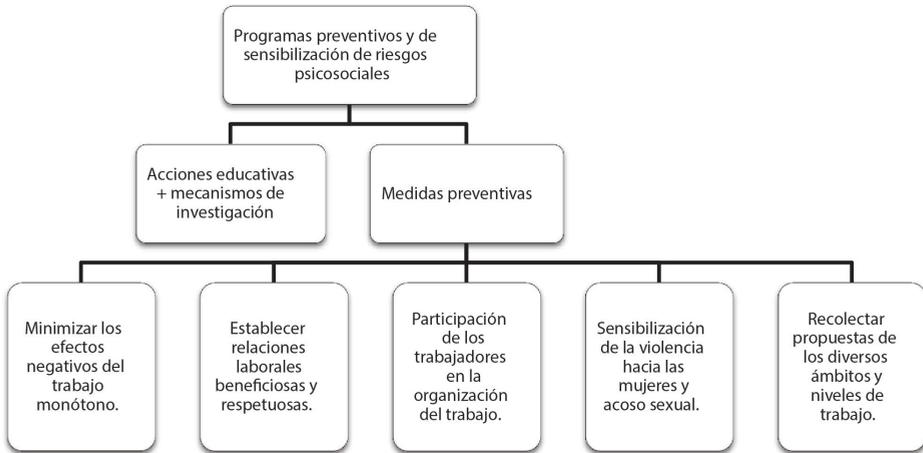
Otro dato amerita resaltar, es que el 83.33% de los encuestados del CSSO comprenden la proporcionalidad directa entre la atención eficiente y eficaz de los riesgos laborales del personal policial (especialmente del Nivel básico) y el mejoramiento en la prestación de servicios de seguridad pública para la ciudadanía y en los índices de cumplimiento de los planes y programas de la institución.

Gráfico 35 Los riesgos psicosociales y su escenario contextual



Fuente: Elaboración propia a partir del Art. 7 de la LGPRLT.

Gráfico 36 Elementos de programas Preventivos y Sensibilización de Riesgos Psicosociales.

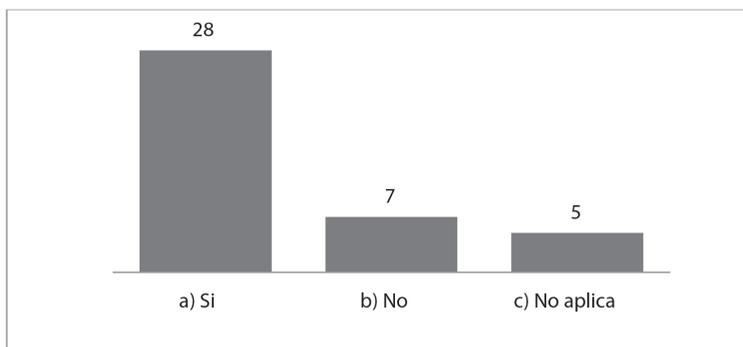


Fuente: Elaboración propia a partir de lo estipulado en el artículo 55 del Reglamento de la Gestión de la Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo.

Asimismo, a propósito del tema de riesgos psicosociales, al grupo de encuestados del Nivel operativo, se le consultó sobre la Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género. En primer lugar, se pidió contestar sobre si conocen de la existencia de la política (ver Gráfico 37), a lo cual se tuvo una respuesta mayoritariamente positiva (28 de 40 dijeron que sí conocen la política).

A continuación, se pidió la valoración sobre la necesidad de que se implemente una política de género en la PNC (ver Gráfico 38), obteniendo una respuesta positiva (34 de 40, 29 dijeron que la implementación de la política es muy necesaria y 5 que algo necesaria).

Gráfico 37 Conocimiento del Nivel de operación de la Política de Equidad e Igualdad de Género de la PNC



Fuente: Elaboración propia.

En el instrumento que se desarrolló con el grupo de encuestados del Nivel básico (40), se les consultó someramente sobre algunos elementos de condiciones laborales, para que valoraran dichos elementos que, como puede apreciarse en la Tabla 11, las condiciones mejor evaluadas son “condiciones de mujer embarazada” con un total de 21 elementos que las valoró positivamente (5 muy bueno y 16 bueno), las “relaciones interpersonales” con un total de 19 (5 muy bueno y 14 bueno) y “atención médica” con 16 (3 muy bueno y 13 bueno); en cambio, los peores evaluados son los “incentivos laborales” con 18 opiniones negativas (6 muy mal y 12 mal), “infraestructura policial” con 15 (5 muy mal y 10 mal) y “asistencia salud mental” con 12 (4 muy mal y 8 mal).

En cuanto a la medición del grado de importancia que el nivel operativo confiere a elementos de salud mental (ver Gráfico 39), abrumadoramente la mayoría respondió en forma positiva (31). Por otra parte, respecto al grado de motivación de pertenencia a la corporación policial de parte del personal del Nivel de operación (ver Gráfico 40), una parte considerable expresa que está motivado de pertenecer a la PNC (25 mucho y 8 algo).

Gráfico 38 Percepción del nivel de deperación acerca de la necesidad de implementación de la Política de Equidad e Igualdad de Género

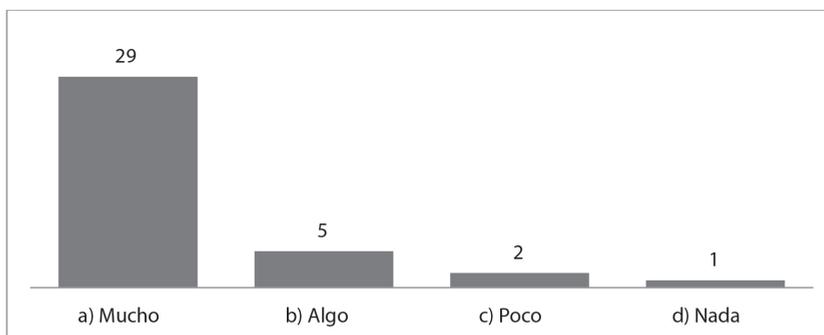
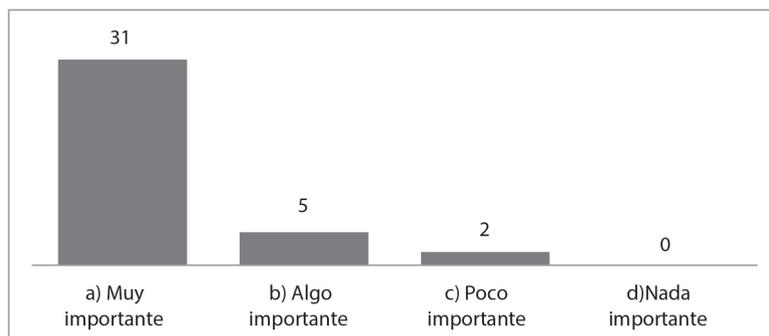


Tabla 11 Valoración de condiciones laborales

Condición	Muy bueno	Bueno	Regular	Mal	Muy mal	No contestó
Atención médica	3	13	17	3	4	0
Asistencia salud mental	4	11	13	8	4	0
Relaciones interpersonales	5	14	13	3	3	2
Incentivos salariales	1	6	12	12	6	3
Infraestructura policial	1	10	14	10	5	0
Condiciones mujer embarazada	5	16	8	5	3	3

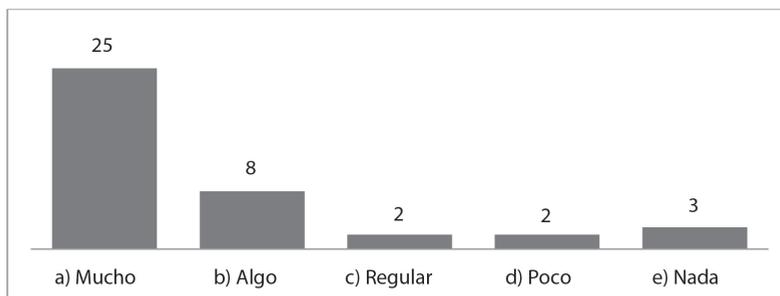
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 39 Valoración de servicios de asistencia de salud mental



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 40 Motivación del personal del Nivel Operativo de la PNC



Fuente: Elaboración propia.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1. Conclusiones

1. En general, se percibe un aceptable grado de cumplimiento institucional de la PNC en relación a los derechos individuales de trabajo estipulados en la Ley de la Carrera Policial, tal como evidenciaron las respuestas de un grupo de encuestados del Nivel de operaciones. Esta aceptabilidad al cumplimiento de las obligaciones de la ley está vinculada a que la institución hace los esfuerzos para pagar los salarios, bonificaciones, vacaciones y aguinaldos en el tiempo oportuno y de manera íntegra, etc., e inclusive, está fuera de discusión el compromiso de las altas autoridades para mejorar las condiciones laborales del núcleo operativo; mas bien, la interrogante debe ser si es suficiente o justo el diseño del marco legislativo de los derechos individuales de trabajo de los miembros del Nivel básico de la corporación.

En este último sentido, existe evidencia sostenible para afirmar que el diseño integral es insuficiente para satisfacer, motivar y entusiasmar al personal; así por ejemplo, con el tema salarial no se discute la regulación de la LCP, tampoco el escalafón, ni los esfuerzos del Estado para cancelar puntualmente los salarios; sin embargo, los montos asignados al Nivel básico son insuficientes para adquirir la Canasta Básica Ampliada, y no son proporcionales a la naturaleza de las funciones del sector operativo, dadas sus ocupaciones, los riesgos a su vida e integridad física en el ejercicio de sus funciones o, inclusive, por el mero hecho de pertenecer a la PNC y, por supuesto, la enorme responsabilidad que recae sobre ellos para alcanzar el éxito de los planes de seguridad ejecutados por el Gobierno. Algo similar puede argumentarse con el tema de los ascensos, las bonificaciones, los aguinaldos, las condiciones laborales, etc., los cuales si bien el personal evalúa en forma positiva, es perfecta la ejecución de sus procedimientos y el otorgamiento justo de los mismos.

2. La falta de reconocimiento del derecho colectivo de trabajo en la legislación laboral de la PNC, es un asunto que trasciende la responsabilidad de la institución y del propio Órgano Ejecutivo, debido a que la causa de esta situación deriva de la prohibición del artículo 47 de la Constitución de la República. En consecuencia, conceder espacios institucionales a grupos beligerantes o de facto como el MTP sería totalmente ilegal. Pese a lo anterior, la corporación policial debe prestar atención a las necesidades de su personal, especialmente los pertenecientes al núcleo operativo, por lo que debe fomentar el diálogo en todos los niveles e instancias y crear los mecanismos necesarios y pertinentes para que fluya la comunicación en todas las direcciones. De esta manera se irá construyendo, progresivamente, una Policía más democrática e incluyente.

3. Sin duda, a mayor prevención de los riesgos laborales en el núcleo de operación de la PNC, mayor será el desempeño corporativo. El grupo focal desarrollado con un Comité de Seguridad y Salud Ocupacional de la institución y las encuestas personales realizadas a 6 de sus miembros, señalan que el 83.33% está plenamente de acuerdo con la relación entre protección y prevención de los riesgos laborales del núcleo de operaciones de la PNC y la proporcionalidad directa con el desempeño institucional. Por otra parte, el grupo de encuestados del Nivel de operaciones, manifestó su percepción de la importancia por mantener niveles óptimos en las condiciones laborales y opinó favorablemente por la utilidad, el beneficio y la necesidad de los servicios de salud mental y la implementación de la Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género (atención en riesgos psicosociales).

El artículo 84 de la Ley de la Carrera Policial, presenta dos inconsistencias constitucionales. En primer lugar, señala que el tiempo que supere el período semanal establecido (44 horas) se compensará en tiempo libre, sin embargo, el artículo 38 # 6 ordena que el tiempo extraordinario debe pagarse con un recargo pecuniario. En segundo lugar, en cuanto al tiempo nocturno, se presenta una inconstitucionalidad por omisión, ya que la LCP no regula el tiempo de duración de la jornada nocturna que de acuerdo a la norma constitucional precitada debe ser menor a la jornada diurna; asimismo, en igual forma que el trabajo extraordinario, el artículo 84 no señala el pago del recargo correspondiente por desarrollar trabajos nocturnos, lo cual es contra lo ordenado por la Constitución. Ambos elementos son indicadores del problema que existe con la regulación de las jornadas laborales que, usualmente, conlleva el trabajo en temas de seguridad, tanto en el ámbito público como en el privado: la extensión de las jornadas de trabajo.

Sobre la seguridad y la salud ocupacional, las jornadas laborales extensas son contraproducentes tanto para la persona trabajadora como para la institución; para la primera, en tanto que supone un desgaste a su salud

física y mental y hasta se puede ver perjudicado el entorno de la vida personal y familiar del policía.

Sin duda, debe sopesarse la obligación de prestar un servicio de seguridad pública ininterrumpidamente y, por otra parte, la esfera de derechos de un policía, que es un servidor público y un ser humano contingente que sufre el desgaste físico y mental por laborar jornadas extenuantes y cargadas de estrés. A la par, deberían evaluarse las condiciones físicas de todas las delegaciones y proveerlas de todos los insumos necesarios para desarrollar una actividad de forma decente, inclusive, para gozar de verdaderos descansos dentro de la jornada.

5.2. Recomendaciones

1. En cuanto al tema de salarios, se recomienda revisar los montos del personal del Nivel básico, de tal manera que se ajusten a la inflación acumulada durante los últimos años y que mejore su poder adquisitivo real. De implementarse un incremento, este debe ser sostenible para las finanzas de la institución. En el tema del escalafón salarial y los incentivos salariales, por un lado, debe considerarse la responsabilidad de los policías en el desempeño de sus funciones y la exposición de sus vidas e integridad física y mental frente al combate de la delincuencia, pero también, debe buscarse una fórmula que desarrolle la profesionalización de la carrera y la función policial, de modo que exista el aliciente pecuniario que esté vinculado al mejoramiento del rendimiento y a la productividad de la corporación policial.

2. El incremento salarial por sí solo no dignificará las condiciones materiales de los policías y su familia, así como tampoco, se podrán alcanzar cifras cuantiosas para los salarios. Por lo tanto, el aumento en las remuneraciones debe estar acompañado con otro tipo de medidas, como por ejemplo, la actual entrega de un bono de \$200.00 trimestrales, cuyo fondo proviene de la recaudación de la contribución especial para la seguridad ciudadana y la convivencia, la cual recae sobre la adquisición y/o utilización de servicios de telecomunicaciones en todas sus modalidades.⁶⁴

Al bono se le pueden sumar programas de bienestar policial como asistencia médico-hospitalaria, asistencia de salud mental, asistencia odontológica, asistencia financiera mediante préstamos personales o hipotecarios para la adquisición de una vivienda a través de convenios con entidades del sector público-financiero para ofrecer tasas de interés preferenciales a largo plazo y fomentar programas institucionales *motu proprio*

64 En la coyuntura de la redacción del presente artículo, se discute en la Comisión de Hacienda de la Asamblea Legislativa, una propuesta del Órgano Ejecutivo en el orden de incrementar el bono trimestral de \$200.00 a \$300.00.

¿Plan Ciudad Policía?, crear una despensa para proveer de granos básicos y artículos de primera necesidad al costo o buscar convenios interinstitucionales no solo con el sector público sino con la empresa privada y/o supermercados, para brindar precios especiales, entre otras medidas.

También se podría pensar en la construcción de centros recreativos o buscar un convenio con los centros recreativos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; realización de convivios o fiestas familiares, torneos deportivos para ellos y sus hijos, premios a los policías más destacados por sus cualidades profesionales y humanas, etc.

Sin duda, para aplicar incrementos salariales y otorgar incentivos remuneratorios y no remuneratorios, es indispensable una mejora en la eficiencia y eficacia de la gestión administrativa y presupuestaria de la corporación policial para obtener ciertos recursos de los fondos asignados actualmente a la PNC, pero también, debe incorporarse a los principales actores de la vida nacional, del sector público y privado, un acuerdo o pacto nacional que incluya, entre muchos aspectos a considerar, ciertamente reducir los principales índices de inseguridad (homicidios y extorsiones, mitigación de los grupos delincuenciales pandilleriles, narcotraficantes y crimen organizado, etc.), en paralelo con el mejoramiento continuo de las condiciones laborales de los policías.

3. Mientras no se propicie una reforma al inciso segundo del artículo 47 de la Constitución, el sindicalismo en la PNC no será posible. Sin embargo, a pesar de la existencia de este impedimento, sería legítimo que las autoridades consideren mecanismos de diálogo permanentes con el personal policial de los distintos niveles y categorías.

Esto con el objetivo de crear una agenda de trabajo democrática y participativa, es decir, construida por todos los actores y que al mediano plazo se proyecte la concreción de resultados tangibles y esperanzadores. Para este fin, la PNC podría buscar la asesoría o el acompañamiento de otras instancias del Órgano Ejecutivo que están implementando planes similares, como la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción y la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.

La generación de una cultura de diálogo, participación y transparencia, sobre todo en el tema laboral, coadyuva muchísimo a aliviar la fuerte tensión y carga entre las autoridades y representantes de los trabajadores, pero también ayudaría a legitimar las acciones institucionales, a atender oportuna y efectivamente los problemas existentes concernientes a las relaciones laborales, al quehacer institucional y al mejoramiento de los servicios públicos. Esto último significa buscar soluciones pacíficas a los conflictos, mejorar los climas laborales, reforzar los valores democráticos y la gobernabilidad, superando todo indicio de autoritarismo, arbitrariedad y militarismo.

4. En el tema de la prevención de riesgos ocupacionales, en primer lugar, debe fortalecerse la unidad responsable a nivel institucional. En el grupo focal, los participantes expresaron que existen dos instancias simultáneas que se involucran en el tema: El Departamento de Prevención de Riesgos y el Departamento de Seguridad y Salud Ocupacional, los cuales no aparecen en el organigrama institucional colgado en el sitio web de la PNC de septiembre de 2013. Deben unificarse ambas instancias y si no, fortalecer la vigente, a modo que tenga el recurso humano, tecnológico e institucional necesario para el correcto desempeño de sus funciones. Además está decir que en este departamento debería haber el personal competente desde un punto de vista técnico, y multidisciplinario con profesionales capaces de formular planes de trabajo estratégicos. Ahí caben ingenieros industriales, psicólogos, abogados, trabajadores sociales y administradores, entre otros.

Lo anterior proporcionaría el andamiaje institucional necesario para implementar la política institucional de seguridad y salud ocupacional que se esboza en el PEI, pero también colaboraría a la coordinación con todas las delegaciones y lugares de trabajo de la PNC, para crear los CSSO donde no existan y/o recomponer aquellos que están incompletos. Con los CSSO existentes se les debe generar las condiciones para que ejecuten su trabajo y, desde la Dirección General debe brindarse todo el apoyo para fomentar la cultura de la seguridad y salud ocupacional y de la prevención de riesgos ocupacionales.

Con ese tema de los CSSO, se recomienda que la institución formule y ejecute un plan de atención de los CSSO de la PNC, a la brevedad posible. Ese plan debe contener los pasos para su conformación, reelección, capacitación y el asunto de los traslados de sus miembros (solo posibilitarlo como una medida excepcional). Asimismo, que existan asesores de CSSO a tiempo completo que permitan subsanar los vacíos técnicos que se presenten dentro de su funcionamiento y en la formulación y ejecución de los Programas de Prevención de Riesgos Ocupacionales.

Con el tema de los riesgos psicosociales, es urgente que se formule un plan a corto plazo que atienda esta dimensión humana del policía. Para esto, primero hay que generar la conciencia de que es una labor peligrosa (más allá de que técnicamente no ha sido catalogada como tal por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social), por la exposición de la vida, la salud y la integridad física, mental y moral del policía; quien en un abrir y cerrar de ojos puede perder su propia vida. Se deben ejecutar los protocolos institucionales contra el acoso laboral, mejorar los acondicionamientos físicos de las delegaciones y lugares de trabajo (ventilación, iluminación, temperatura, mobiliario, camas, baños, infraestructura), políticas de buen trato verticales y horizontales (de jefe a subordinados y entre compañeros del mismo grado jerárquico, respectivamente), e intensificar los planes

de capacitación para jefaturas y personal en general (motivación laboral, alcoholismo, drogadicción, VIH, violencia de género, manejos de estrés laboral y personal).

En el tema de violencia de género, debe aprovecharse la oportunidad que brinda la Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género para interiorizara a todo nivel. Aunque la mayoría conoce de su existencia, debe trascender a la aplicación práctica en cada uno de los procesos, productos, servicios y procedimientos policiales, pero sobre todo, en las relaciones interpersonales entre colegas del mismo nivel y colegas de distinta categoría y nivel.

5. Mejorar la regulación y observancia de los procedimientos y períodos para la realización de los ascensos. La esperanza y motivación de una gran cantidad de elementos policiales radica en la posibilidad futura de ascender en la escala jerárquica de la PNC y, por ende, aumentar sus ingresos salariales. Significa que se debe perfeccionar la gestión de los procedimientos de ascensos (convocatoria, periodicidad, profesionalización de la planta docente, divulgación clara de los perfiles y requisitos de los aspirantes, duración de los cursos, plan de estudios, etc.) y que los contenidos de los cursos coadyuven al fortalecimiento de las capacidades de los miembros del Nivel operativo (teórico-práctico).

Bibliografía

- Acuerdo de Paz de El Salvador. (1992). San Salvador: Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.
- Arauz, S. (1 de enero de 2007). La historia de Calvo y los convenios OIT. *El Faro*. Recuperado de http://archivo.elfaro.net/secciones/observatorio/20070101/observatorio10_20070101.asp
- Costa, G. (1999). *La Policía Nacional Civil de El Salvador*. San Salvador, El Salvador: UCA Editores.
- De Buen Lozano, N. (1981). *Derecho del Trabajo* (4a. Ed.). México: Editorial Porrúa.
- DIGESTYC (2015). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. San Salvador: Gobierno de la República de El Salvador. Ministerio de Economía.
- Domínguez, J. L. (1989). Una propuesta para el estudio del sindicalismo policial español. En R. Bergalli. *El Derecho y sus realidades. Investigación y enseñanza de la sociología jurídica* (pp. 215-244). Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias (PPU).
- Escuela Nacional Sindical. (2015). *Manual de Derechos Laborales: El derecho a la libertad sindical en Colombia*. Medellín: La Patria, Manizales.
- FUSADES (2005). Ratificación de los Convenios N° 87 y N° 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Boletín de Estudios Legales*. Recuperado de: http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/boletin_500.pdf
- Grande, E. C. (2008). Propuesta de un programa de motivación para los agentes de seguridad de la Policía Nacional Civil (PNC). San Salvador, El Salvador: Universidad Dr. José Matías Delgado.
- Méndez, R. (27 de mayo de 2009). Asamblea ratifica reforma que permite la libre sindicalización de empleados públicos. *La Página*. Recuperado de <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/9770/2009/05/27/Asamblea-ratifica-reforma-que-permite-la-libre-sindicalizacion-de-empleados-publicos>
- Mintzberg, H. (1979). *La estructuración de las organizaciones: Una síntesis de la investigación*. México: Prentice Hall.
- Morales, J. (1991). *Introducción a la Sociología*. Madrid: Editorial Tecnos, S.A.
- OIT. (1919). *Constitución de la OIT*. Washington: Organización Internacional del Trabajo.
- OIT. (2006). *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT* (5a. Ed.). Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Pérez, M. E. (Octubre de 2011). La

protección socio jurídica laboral de los policías de México. *Revista Jurídica Jalisciense* (43-45), pp. 123-148.

PNC. (2015). *Plan Estratégico Institucional 2015-2019*. San Salvador: Policía Nacional Civil. Gobierno de El Salvador.

PACT. (2010). *Justicia laboral y derechos humanos en El Salvador: Manual autoformativo*. San Salvador, El Salvador: Programa para el Acceso Ciudadano a la Justicia Laboral para CAFTA-DR (PACT).

FUNDAPEM. (2008). *Derechos laborales en Centroamérica y Panamá. Para el fortalecimiento de los derechos laborales en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José, Costa Rica: Proyecto Cumple-Gana, FUNDAPEM.

USAID, (2009). *United State Agency International Development. Diagnóstico Organizacional de la Policía Nacional Civil. Programa de USAID para el fortalecimiento de la democracia "Mejorando el sistema de justicia en El Salvador"*. San Salvador: USAID del pueblo de los Estados Unidos de América.

Warshaw, L. (1998). *La violencia en el lugar de trabajo*. En O. I. (OIT), *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo* (Capítulo 51.2). Madrid (versión española): Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España.

Legislación

Constitución de la República de El Salvador (1993)

Decreto No. 38, 15 de diciembre de 1993

Diario Oficial No. N° 234, Tomo N° 281, 16 de diciembre de 1983

LOPNC. *Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil* (1992) (derogada)

Decreto Legislativo No. 269, 25 de junio de 1992

Diario Oficial No. 144, Tomo 316, 10 de agosto de 1992.

LOPNC. *Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil* (2001) (vigente)

Decreto Legislativo No. 653, 6 de diciembre de 2001.

Diario Oficial No. 240, Tomo 353, 19 de diciembre de 2001.

LCP. Ley de la Carrera Policial (1996)
Decreto Legislativo No. 773, 26 de
julio de 1996.
Diario Oficial No. 144, Tomo 332, 7
de agosto de 1996.

Ley General de Prevención de
Riesgos en los Lugares de Trabajo
(2010)
Decreto Legislativo No. 254, 21 de
enero de 2010.
Diario Oficial No. 82, Tomo No. 387,
5 de mayo de 2010.

Sentencia de Inconstitucionalidad,
63-2007/69-2007. Sala de lo Con-
stitucional de la Corte Suprema de
Justicia. 16 de octubre de 2007.

