

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS  
SEMINARIO DE GRADUCION EN CIENCIAS JURIDICAS AÑO 2010  
PLAN DE ESTUDIO 1993



LOS DIFERENTES CONTRATOS LABORALES EN LA ADMINISTRACION  
PÚBLICA Y LA ESTABILIDAD LABORAL

TRABAJO DE INVESTIGACION PARA OBTENER EL GRADO DE:

**LICENCIADO (A) EN CIENCIAS JURIDICAS**

**PRESENTAN:**

YESENIA IVETH BENITEZ CLEMENTE

JUAN CARLOS BOLAÑOS CHOTO

CLAUDIA VERONICA PORTILLO PARADA

LIC. MARVIN DE JESUS COLORADO

DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, AGOSTO DE 2011.

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

INGENIERO RUFINO ANTONIO QUEZADA SANCHEZ

RECTOR

ARQUITECTO MIGUEL ANGEL PEREZ RAMOS

VICERRECTOR ACADEMICO

LICENCIADO OSCAR NOÈ NAVARRETE ROMERO

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

LICENCIADO DOUGLAS VLADIMIR ALFARO CHAVEZ

SECRETARIO GENERAL

DOCTOR RENÈ MADECADEL PERLA JIMENEZ

FISCAL GENERAL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

DOCTOR JOSÈ HUMBERTO MORALES

DECANO

LICENCIADO OSCAR MAURICIO DUARTE GRANADOS

VICEDECANO

LICENCIADO FRANCISCO ALBERTO GRANADOS

SECRETARIO

DOCTOR JULIO ALFREDO OLIVO GRANADINO

DIRECTOR ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS

LICENCIADO MARVIN DE JESUS COLORADO

DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO

## AGRADECIMIENTOS.

Primeramente agradezco a mi DIOS, por ser tan fiel a mi, por darme la Sabiduría y la fortaleza necesaria para seguir adelante y por haberme dado fuerzas para levantarme de las adversidades ya que sin su infinito apoyo este triunfo en mi vida no hubiera sido posible.

A mis queridos padres por su apoyo incondicional y por su inmenso sacrificio de trabajo arduo que hicieron posible la culminación de mis estudios, a Carolina por su apoyo y palabras de aliento en los desánimos a los demás miembros de mi familia que me han apoyado en las buenas y en las malas, y al que en su momento con su amor y apoyo me hacia querer seguir hasta llegar a la recta final, a mi querida Amiga que aunque la distancia nos separe su amistad y entusiasmo me daban motivos para seguir, a mis demás amigos (Choto, Evelyn, etc.) por haber hecho en la universidad mis días mas gratos y divertidos.

A mis queridos compañeros de tesis Juan Carlos, Claudia Portillo, por la tolerancia y compañerismo pero sobre todo por su amistad ya que sin su apoyo y participación este trabajo no hubiera sido posible.

A las personas que en su momento creyeron en mi y me brindaron su apoyo y aquellas personas que no lo hicieron ya que sus comentarios y deseos me hicieron más fuerte y me dieron suficientes motivos de querer demostrar que todo lo que nos proponemos con esfuerzo se puede lograr, ya que en la vida tenemos que ser como un rio que fluye.

Muchas gracias a todos...

YESENIA BENÍTEZ.

## AGRADECIMIENTOS.

A mi abuela Teresa de Jesús Gómez, por ser la artífice principal de este logro académico conseguido, ya que sin la ayuda de ella no hubiera sido posible este logro.

A toda mi familia por el apoyo dado en todo el tiempo de estudio.

A mis amigos y compañeros que de alguna manera ayudaron con su apoyo a conseguir este logro académico.

JUAN CARLOS BOLAÑOS CHOTO.

## AGRADECIMIENTOS.

Proverbios 4, 5-8

“5.- Adquiere Sabiduría, Adquiere Inteligencia; No te olvides ni te apartes de las razones de mi boca; 6.- No la dejes y ella te guardara; Amala y te conservara; 7.- Sabiduría ante todo, Adquiere Sabiduría; Y sobre todas tus posiciones adquiere inteligencia. 8.- Engrandécela y ella te engrandecerá; Ella te honrara, cuando tú la hayas abrazado.”

Le agradezco a Dios por haberme acompañado cada día de mi vida y haberme permitido llegar hasta donde estoy y culminar mi carrera exitosamente:

A mi Abuelita Juanita, mi mama Guadalupe Portillo y a mi Tía Elvira: Por ser mis aliadas y mis ejemplos, gracias por todos los favores recibidos, la confianza depositada en mí, y el apoyo que me dieron en esta tesis y mi vida.

A mi Tío William y mi Papa: Por cada consejo y llamado de atención que me hicieron, a mi Tío porque fue el primero que confió en mi como su abogada.

Mis Hermanos Marcela, Guillermo, Dennys, Vannesa y a mis primos: Por compartir conmigo mis logros, por guardar siempre el valor de la familia, por ser amigos incondicionales, cómplices y hermanos.

A mi amiga Roció Deras: por estar conmigo cuando la necesite y ser siempre mi mano derecha y mi amiga incondicional.-

A mi Jefe Licenciado Rafael Aviles: Por todo el apoyo que me brindo, por la paciencia que me tuvo en este tiempo y cada consejo que me regalo.-

A nuestro asesor de tesis Licenciado Marvin de Jesús Colorado: Por el apoyo que nos brindo, por la paciencia que nos tuvo y la espera..mil gracias licenciado.

Gracias a todos por llevarme siempre en sus oraciones y hacerme parte de su vida, este triunfo más se los debo a usted.

NEHEMIAS 1, 11

“11.- Te ruego, oh Jehová, este ahora atento a tu oído a la oración de tus siervos, quienes desean reverenciar tu nombre; concede ahora buen éxito a tu siervo, y dale gracias delante de aquel varón. Porque yo serviría de copero al Rey”, AMEN.

## INDICE

INTRODUCCIÓN	i
Metodología de investigación. Planteamiento, enunciado y delimitación del problema	1
Justificación de la investigación y objetivos.	8
Marco de referencia histórico, teórico y doctrinario-jurídico de la investigación	12
Sistema de hipótesis.	46
Métodos y técnicas a utilizar.	47
Recursos a utilizar.	49
CAPITULO II.	51
Surgimiento y evolución histórica de las diferentes formas que han existido contractualmente en la relación laboral entre la administración y los trabajadores de la alcaldía de San Salvador.	
2. Surgimiento y desarrollo histórico del municipio de San Salvador	51
2.1.1. Primer asentamiento de San Salvador	53
2.1.2. Segundo asentamiento de San Salvador	55

2.1.3. Tercer asentamiento de San Salvador	57
2.2. Evolución constitucional de la estabilidad laboral en El Salvador	59
2.3. Evolución normativa de las relaciones laborales entre el municipio de San Salvador y los empleados municipales.	63
2.3.2. Regulación jurídica municipal del período de 1908-1966.	73
2.3.3. Relación jurídica laboral de los empleados públicos mediante la ley del servicio civil.	77
2.3.4. Relación laboral de los empleados municipales regulados por el Código de Trabajo.	84
2.3.5. Regulación de los empleados municipales bajo la Ley Reguladora de Audiencia de los empleados públicos no comprendidos en la carrera administrativa.	89
CAPITULO III.	94
Marco teórico conceptual de las diferentes formas de contratación en la administración pública municipal.	
3.1. Diferentes acepciones del concepto de empleo público.	101
3.1.1. Concepto de empleo público.	101
3.1.2. Funcionario público	103
3.1.3. Empleados públicos.	104
3.1.4. Trabajadores públicos.	105

3.2. Grado de autonomía de los municipios.	107
3.2.1. Punto de vista constitucional.	110
3.3. Estabilidad laboral.	118
3.3.1. Conceptos de estabilidad laboral.	121
3.3.2. Estabilidad absoluta y estabilidad relativa.	123
3.3.2.1. Estabilidad absoluta o propia.	123
3.3.2.2. Estabilidad relativa.	124
3.3.2.3. Principios de la estabilidad laboral.	126
3.3.2.1.1. El principio protector.	127
3.3.2.1.2. El principio de la irrenunciabilidad.	128
3.3.2.1.3. El principio de continuidad de la relación.	129
3.3.2.1.4. Principio de la duración indeterminada de las relaciones de trabajo.	132
3.3.3. Tratados internacionales protectores de la estabilidad laboral.	134
3.3.4. Líneas jurisprudenciales de la sala de lo constitucional en lo referente a los empleados de cargo político o de confianza	138

CAPITULO IV.	141
Marco jurídico-doctrinario: Regulación de las relaciones laborales con la administración pública.	
Ley de la carrera administrativa municipal.	141
4.1. Campo de aplicación y sujetos de la ley de la carrera administrativa municipal.	142
4.2. De los funcionarios y empleados de carrera.	151
4.2.1. De las funciones correspondientes a los niveles de carrera.	152
4.2.2. De los funcionarios y empleados.	157
4.3. De la administración de la carrera administrativa.	160
4.3.1. Órganos administrativos que crean las condiciones para el desarrollo de la ley administrativa municipal.	160
4.4. De la carrera administrativa municipal.	176
4.4.1. Del acceso y vinculación a la carrera administrativa.	176
4.4.2. De la evaluación del desempeño.	185
4.4.3. De la capacitación de los servidores públicos de carrera.	188
4.4.4. Del retiro de la carrera administrativa.	190
4.5. Registro nacional y municipal de la carrera administrativa municipal.	193

4.6. Derechos, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos municipales.	197
4.6.1. Derechos de los empleados y funcionarios públicos municipales.	198
4.6.2. Obligaciones de los empleados y funcionarios públicos municipales.	203
4.6.3. Prohibiciones de los empleados y funcionarios públicos municipales.	206
4.7. Régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos municipales.	209
4.7.1. Sanciones y causales.	210
4.7.2. Procedimiento a seguir para la imposición de una sanción al servidor público municipal.	216
4.7.2.1. Procedimientos en caso de amonestación.	217
4.7.2.2. Procedimientos en caso de suspensión y postergación en el derecho de ascenso.	218
4.7.2.3. Procedimiento en caso de despido.	219
4.7.2.4. Nulidad de despido.	223
4.7.3. De los recursos ante decisión de autoridad administrativa y judicial.	226
4.7.3.1. Recurso de revocatoria.	226
4.7.3.2. Recurso de revisión.	227

4.8. Disposiciones generales de la ley de la carrera administrativa municipal.	229
CAPITULO V.	232
Análisis de la investigación de campo	
CAPITULO VI.	242
6. Conclusiones y recomendaciones.	
6.1. Conclusiones.	242
6.2. Recomendaciones.	243

## **INTRODUCCIÓN.-**

Fue la independencia que el salvador tuvo con la corona española la que permitió que surgiera como estado independiente, la cual dejaba a el salvador como ente político-jurídico autónomo en la administración de la cosa pública. El estado por ende se vería en la necesidad de contar con los recursos humanos para poder lograr el objetivo de dirigir por si, el funcionamiento de las instituciones y darle así vida a el salvador como ente publico independiente.

El presente documento constituye una de investigación, donde se plantea todo lo referente sobre “LOS CONTRATOS LABORALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA ESTABILIDAD LABORAL”

El objetivo general de la investigación que se realizara es de presentar un estudio socio-jurídico de como los diferentes contratos laborales en la administración pública, garantizan la estabilidad laboral de los empleados públicos.

En el primer capítulo del presente documento de investigación encontraremos lo referente al anteproyecto de investigación el cual contiene el planteamiento del problema a investigar, así como los objetivos trazados en la presente investigación y la justificación que se desprende de un análisis empírico de la realidad de la relación laboral de los empleados públicos con la administración pública. Podemos encontrar las hipótesis planteadas por los investigadores, las cuales se demostraran la comprobación de esta en la presente investigación.

En el segundo capítulo se presenta un estudio analítico de las diferentes formas de contratación que a lo largo de la historia se han implementado en la relación pública laboral. Así mismo podemos encontrar un estudio histórico del surgimiento y desarrollo histórico del municipio de san salvador, en su vida política- institucional. El cual podemos encontrar en diferentes periodo de la historia como se ha ido formando y evolucionando el municipio de san salvador.

El tercer capítulo contiene el marco-doctrinal-jurídico en donde se les presenta los diferentes cuerpos legales que hay en nuestro país, que regulan las relaciones laborales entre los trabajadores y la administración pública. Así como lo referente a lo doctrinar aplicable a la estabilidad laboral y los servidores públicos.

El capítulo cuatroo podemos encontrar un análisis de la ley de la carrera administrativa municipal, en el cual podemos encontrar lo referente a la carrera administrativa que los empleados públicos pueden realizar a lo largo de su vida laboral en las municipalidades del país. En este apartado podemos encontrar las formas de ingreso, ascensos, derechos y obligaciones y formas de retiro de la carrera administrativa municipal.

En el capítulo cinco se establecen los resultados de la investigación de campo realizada, orientada a la comprobación de las hipótesis planteadas al principio de la investigación.

En capitulo sexto contiene las conclusiones y recomendación a las que hemos llegado, esto es en base a la investigación bibliográfica y de campo realizadas.

**CAPITULO I.-**  
**METODOLOGIA DE INVESTIGACION**  
**PLANTEAMIENTO, ENUNCIADO Y DELIMITACION DEL**  
**PROBLEMA**

**1.1 PLANTAMIENTO DEL PROBLEMA.-**

Fue la independencia que el salvador tuvo con la corona española la que permitió que surgiera como estado independiente, la cual dejaba a el salvador como ente político-jurídico autónomo en la administración de la cosa pública. El estado por ende se vería en la necesidad de contar con los recursos humanos para poder lograr el objetivo de dirigir por si, el funcionamiento de las instituciones y darle así vida al salvador como ente público independiente.

El salvador tiene una división política territorial de catorce departamentos y doscientos sesenta y dos municipios. La capital de el salvador es san salvador, el departamento que es la centro comercial más importante del país.

En el municipio de san salvador se encuentra la alcaldía más importante del país, no solo por la importancia comercial, sino porque tiene el mayor número de habitantes que gobierna.

El municipio de san salvador como entidad administrativa encargada de administrar los fondos públicos, así como la de prestación de servicios a los

habitantes de su territorio y encargado de la administración de los espacios que son propiedad municipal. Para el logro de las funciones antes mencionadas el ente municipal necesita de un recurso que es fundamental para la realización de este que es el recurso humano. Por lo que surge una relación laboral entre el municipio y las y los trabajadores que prestaran sus servicios en las determinadas aéreas.

Cuando la administración pública municipal contrata a una persona, esta pasa tener la categoría de servidor municipal, los cuales se pueden clasificara) Trabajadores o Empleados Municipales por Contrato; b) Trabajadores o Empleados Municipales por plaza; y c) Trabajadores o empleados excluidos de la Carrera Administrativa.

Los trabajadores empleados municipales por contrato son aquellos que la relación laboral surge de un contrato individual de trabajo. Como lógica consecuencia, si los trabajadores públicos municipales están regidos por el Código de Trabajo gozan formalmente de Estabilidad Laboral, no pueden ser despedidos arbitraria e injustamente por el patrono, pero si así ocurriera se crearía en el trabajador el derecho de reclamar su

Indemnización conforma a la ley ante los jueces de lo laboral.

En lo relacionado con los trabajadores o empleados públicos por plaza son aquellos que Trataremos ahora de los empleados municipales que están unidos al Municipio por un acto administrativo, como es su nombramiento en plaza que aparezca en la

Ley de Salarios con cargo al Presupuesto Municipal; o por contrato para la prestación de servicios profesionales o técnicos. Estos están protegidos por la ley del servicio civil.

En lo referente a los trabajadores o empleados municipales excluidos de la carrera administrativa son aquellos que básicamente tienen los puestos llamados de confianza, los cuales son otorgados por las autoridades municipales. A estos empleados los protege la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa.

No obstante a esta clasificación de las formas en que se hace nacer la relación jurídica-laboral entre la administración pública municipal y los empleados municipales en la práctica de los últimos años se ha establecido la ley de la carrera administrativa municipal<sup>1</sup>, la cual tiene por objeto en su artículo 1 “desarrollar los principios constitucionales relativos a la carrera administrativa y garantizar la eficiencia del Régimen Administrativo Municipal mediante el ofrecimiento de igualdad de oportunidades para el ingreso al servicio público municipal..”

Dicha ley ha sido creada con el objetivo de que los empleados públicos municipales sean regulados en ella en lo que se refiere así a la carrera administrativa, y lo que con lleva es el traslado de aquellos empleados públicos de la ley de salarios a esta ley.

---

<sup>1</sup> Por decreto legislativo N° 1039, con fecha de 26 de mayo de 2006, diario oficial N° 103, tomo 371 publicado el 06 de junio de 2006.

En esta ley encontramos lo que se denomina contratos individuales de trabajo que regula la relación jurídica-laboral, y la regla general es la de tener la contratación por un año. Trascurriendo este año que da a discrecionalidad de la administración pública la renovación o no de este. Muchas veces y en ocasión del cambio de gobernantes por el periodo que establece nuestra constitución –tres años en el caso de los consejos municipales- se da que la mayoría de empleados municipales son cesados en sus labores, por criterios como la lealtad en la función pública que los trabajadores van a tener con los nuevas autoridades.

Tal como lo establece el artículo 67 de la ley de la carrera administrativa municipal “sanciones de despido serán impuestas por el Concejo, el Alcalde o la Máxima Autoridad Administrativa, según el caso...”, esta ley da la potestad a las máximas autoridades la facultad de establecer las causales de despido que ellos crea pertinentes para el cese de la relación jurídica- laboral entre la administración municipal y los empleados públicos.

La misma ley también reconoce tácitamente que estos contratos emitidos son de carácter individual de trabajo ya que le da la potestad en el mismo artículo 67 de que la máxima autoridad va a despedir al empleado “previa autorización del Juez de lo Laboral o del Juez con competencia en esa materia, del Municipio de que se trate o del domicilio establecido”, una vez trasladada la decisión de la máxima autoridad de la municipal al juez de lo laboral competente este versara su actuación tal como lo establece el artículo 71 de la ley de la carrera administrativa la cual establece el

procedimiento a seguir para que el juez pueda dar la autorización del despido peticionado por la administración municipal.

Si el juez competente en materia laboral autoriza el despido a la máxima autoridad de la administración pública municipal, esa autorización tiene por efecto absolver de toda responsabilidad al estado municipal y las autoridades de este.

Por lo que el empleado público solo tiene los recursos establecidos en la ley de la administración pública municipal para impugnar las resoluciones de autorización emitida por el juez competente en materia laboral.

Por lo que a nuestro parecer aun con los procedimientos establecidos por la ley de la administración pública municipal y la actuación de un tercero que envase a esta ley decide si autoriza el cese de la relación jurídica-laboral, no se garantiza la estabilidad laboral del empleado municipal si se ve esta como el carácter permanente a la relación del trabajo que el empleado realiza y a que este no puede ser cesado de este sin causa de justificación. Por el hecho de que los contratos son determinados en el tiempo y que da a la “confianza” de la administración renovarlos o no para un mismo periodo. Por lo que vemos que se han venido mermando las garantías laborales de los empleados públicos municipales al adoptar legislación que buscan flexibilizar las relaciones laborales, como es el caso de la ley en mención.

Se ha hecho un pequeño análisis de la ley en mención ya que en las investigaciones preliminares realizadas y en distintas municipalidades del departamento de san salvador se nos informó que todos los empleados contratados por la municipalidad entran en el régimen laboral establecido por la ley de la carrera administrativa, por lo que creemos necesario la mención en el planteamiento del problema.

## **1.2 ENUNCIADO DEL PROBLEMA**

Basado en lo expuesto en el apartado anterior, se formuló el problema:

De la siguiente manera: ¿cómo la implementación de la ley de la carrera administrativa municipal, como forma de contratación de los empleados municipales y la incorporación de los antiguos empleados a esta, violenta el derecho a la estabilidad laboral de los empleados públicos municipales, cuando se establece la vigencia de un año en la contratación laboral en la alcaldía de san salvador, y se da el cambio de partido político en la administración de esta en el año 2009?

## **1.3. DELIMITACION ESPACIAL, TEMPORA Y TEORICO CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACION.**

La investigación es delimitada en dos componentes básicos: Temporal, Espacial y teórico conceptual.

### **1.3.1 DELIMITACIÓN ESPACIAL.**

Como ámbito espacial se delimito el problema de investigación a la alcaldía de san salvador por ser una de las alcaldías más importantes de el salvador y por haber tenido en la última elección de enero del 2009 como resultado el cambio de partido político en su administración.

### **1.3.2. DELIMITACIÓN TEMPORAL.**

Como ámbito temporal se ha delimitado el primero de mayo de 2009 cuando toman posición de la administración pública municipal de la alcaldía de san salvador las nuevas autoridades elegidas en las elecciones municipales del 15 de enero de 2009.

### **1.3.3 DELIMITACION TEORICA CONCEPTUAL.**

Estará circunscrita a los conceptos y teorías del derecho laboral aplicables a las y los trabajadores públicos municipales. A demás a responder al siguiente conjunto de interrogantes, para adoptar los limites o alcances que mejor defina el contenido del problema.

- 1- ¿Se garantiza la estabilidad laboral a los empleados municipales, cuando se cambia de partido político en la administración de la alcaldía de san salvador?
- 2- ¿Existe una legislación vigente que garantice a los empleados municipales un debido proceso, al momento de ser despedidos injustificadamente?

- 3- ¿En el cambio de autoridades municipales se garantiza el no desmejoramiento en el puesto laboral que ocupa el empleado municipal en administraciones anteriores?
- 4- ¿Existe acoso laboral por parte de las autoridades municipales entrantes hacia empleados incorporados por administraciones anteriores, por ser de distinto partido político?
- 5- ¿Garantiza la ley de la carrera administrativa municipal, la estabilidad a los empleados municipales ante los cambios de partidos políticos en la administración de la alcaldía de san salvador?
- 6- ¿Cuál es la consecuencia jurídica de la incorporación de los empleados públicos municipales al régimen comprendido en la ley de la carrera administrativa municipal?

## **CAPITULO II**

### **JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION Y OBJETIVOS**

#### **2.1 JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACION**

En el salvador cada tres años se dan acontecimientos políticos-electorales de elección los consejos municipales que son los que administran la cosa pública de los municipios del país. El sistema político salvadoreño es pluralista cuenta con diferentes partidos con diversas ideologías políticas, por lo que las formas de

administrar políticamente puede ser diversas dependiendo del partido político que gana las elecciones.

En este constante cambio de administración también se da un fenómeno que tiene implicaciones que trascienden al ámbito laboral de los empleados públicos municipales, en cuanto a la estabilidad laboral que estos tienen antes los cambios de partidos políticos en la administración pública municipal.

Se da el caso que las nuevas autoridades tiene como política el cambio del personal ya se ha en los puestos de confianza así como en los otros puestos laborales que tienen los municipios, esto se da para tener personal que les aseguren la lealtad en la función pública.

La estabilidad laboral de los empleados municipales se amenazada cuando hay criterios de las autoridades municipales, que creen que la lealtad hacia las nuevas autoridades no está garantizada y se empieza a dar despidos de formas arbitrarias, los cuales no garantizan un debido proceso ni el respeto de los derechos y prestaciones laborales que los empleados municipales gozan.

Los empleados públicos actualmente enfrentan un problema muy serio en cuanto a la estabilidad laboral, puesto que en razón de sus funciones o cargo que desempeñan los convierten en sujetos vulnerables a no gozar de estabilidad laboral en ese sentido se

hace necesario investigar a profundidad el marco legal que regula los diferentes derechos y garantías de que gozan. Así como las diferentes formas de contratación en la administración pública municipal, para realizar un análisis y poder ubicar como estas garantizan la estabilidad laboral de los empleados públicos municipales.

También es importante Investigar las consecuencias de cambio de régimen laboral en la Estabilidad que deben gozar los empleados públicos municipales, y si en dicho fenómeno, se configura un despido injustificado, bajo la figura de la no renovación de contrato, sería un gran aporte en el reconocimiento de la vulneración existente en los derechos de los Servidores Públicos por parte de la municipalidad, para lograr la posterior eliminación de esta práctica, que se da por la entrada en vigencia de la ley de la carrera administrativa municipal.

## **2.2 OBJETIVOS DEL ESTUDIO.**

### **2.2.1 OBJETIVO GENERAL.-**

Presentar un estudio socio-jurídico sobre los diferentes contratos en la administración público, que garantizan la estabilidad laboral a los empleados públicos de la alcaldía de san salvador ante el cambio de partidos políticos.

### **2.2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS.-**

- ✓ Determinar la inestabilidad laboral de las y los trabajadores de la alcaldía de san salvador, por la falta de una normativa que asegure el respeto de los derechos y prestaciones laborales, ante el cambio de partidos políticos en la administración.
  
- ✓ Identificar las diferentes formas de contratación de los trabajadores de la alcaldía de san salvador.
  
- ✓ Determinar el procedimiento por el cual se pone fin a la relación laboral entre los trabajadores y la alcaldía de san salvador.
  
- ✓ Determinar si los trabajadores contratados por la administración anterior, son objeto de acoso laboral por las nuevas autoridades de la alcaldía de san salvador.
  
- ✓ Determinar cómo se garantiza la continuidad del cargo asignado por administraciones anteriores o si los trabajadores son desmejorados en su puesto laboral por las nuevas autoridades.

**CAPITULO III**

**MARCO DE REFERENCIA HISTORICO, TEORICO Y  
DOCTRINARIO-JURIDICO DE LA INVESTIGACION.**

**3.1 MARCO HISTORICO DEL MUNICIPIO DE SAN  
SALVADOR**

**3.1.1 ORIGEN DE LAS MUNICIPALIDADES.-**

El municipio como institución social tuvo su origen en las primeras organizaciones o formas políticas de la antigüedad habiéndose establecido en las primeras comunidades política de gracia y el imperio romano.

Las ciudades estados o polis griegas, es donde aparece por primera vez la manifestación de lo que hoy constituyen los municipios como gobierno democráticos, y esto era por la participación de los ciudadanos (a excepción de las mujeres y esclavos) en lo que respecta a la vida pública, para discutir y tomar decisiones sobre los asuntos de la comuna, ya que era la manera en que comenzaron a funcionar, es por esto que se les llamo estados municipales.

En la época romana, la actividad municipal recogía como elemento importante el sentido de permanencia en la comunidad políticamente organizada, ya que la sociedad civil junto a la organización política fue el inicio del municipio.

El municipio representaba una ciudad libre y gobernada con leyes propias. “El municipio agrupaba a los nacidos en su jurisdicción y a lo que posteriormente adquirieran la calidad de residentes, todas ellas integraban la asamblea municipal que ejercía atribuciones electorales y legislativas; todo el sistema organizativo y de administración de los municipios romanos, estuvo representado por comisiones.”<sup>2</sup>

Los romanos gobernaban en forma de autogobierno a los que conocían como “municipium” y estaban formados por magistrados cuyo número oscilaba entre dos y cuatro magistrados encargados de administrar justicia. Los cuales se extendieron a todos los territorios a los que llegó su gobierno, concediendo la organización municipal a todas las poblaciones romanizadas y semiromanizadas.

---

<sup>2</sup> Turcios Gutiérrez Manuel de Jesús, “análisis crítico del código municipal, tesis ues junio 1994, pag. 10.

### **3.1.2 DESARROLLO HISTORICO DE LAS MUNICIPALIDADES EN EL SALVADOR.**

Dentro de la colonia se crea el primer municipio que fue llamado san salvador, el primero de febrero de 1525, en su inicio tipifico como villa, siendo el primer alcalde don diego de Holguín.

Posteriormente se denominaron alcaldías mayores a las de san salvador, san miguel y Choluteca, dentro de la colonia las alcaldías tuvieron un rol de consolidar y expandir el poder de la corona. Las ciudades y las villas se regían por sus respectivos ayuntamientos los cuales a su vez se regían por las reales audiencias.

Dentro de las unidades productivas en que se distribuyó la población de las cuales estaban la hacienda y la encomienda. “Las tierras ejidales eran propiedad municipal, estas eran dadas en arrendamiento por el municipio para incrementar la producción y sostener la gestión municipal”<sup>3</sup>.

“En esta época el municipio constituía la unidad política menor en la organización del gobierno colonial y era la mediación jurídica –política entre la monarquía y los súbditos individuales; para ello el gobierno municipal estaba integrado por regidores

---

<sup>3</sup> Chávez Rodríguez Luis Edgardo y otro, “el régimen laboral de las municipalidades. Tesis UES. 1997. Pág. 21.

y alcaldes, estos eran nombrados por instancias superiores de la denominación colonial”<sup>4</sup>

Es por esto que el municipio en la colonia era totalmente dependiente de la corona española y el poder estaba centralizado”.

Durante el proceso independentista las municipalidades jugaron un papel muy importante, ya que se opusieron al poder colonial y fueron base para la gesta independentista. Las luchas desde el municipio llevaron consigo la proclama del sueño de la autonomía municipal y a nivel general reivindicar la absoluta independencia política.

En las comunidades de San Salvador ocurrieron los mayores movimientos independentistas, fue en esta época que las decisiones internas no fueron absolutas para que las elites locales actuaran, ya que veían amenazados sus intereses; en los cabildos se conspiraban con éxito para deponer a un alcalde mayor, ya que querían modificar las reglas confirmadas por la costumbre, esto era permitido por la corona española, porque eran válvulas de escape a las tensiones locales que ponían en peligro la existencia del régimen español y así apaciguar el movimiento independentista.

En la formación del estado nacional de El Salvador, se decretó la primera constitución política el 12 de junio de 1824 y la segunda el 18 de febrero de 1841; en esta se determinó los límites de los municipios que conformaron la república.

---

<sup>4</sup> IBID, pág. 21

El municipio en el ámbito político se justificó porque dio coherencia formal y geográfica a la vida de la república, ya que el territorio se dividió originalmente en cuatro departamentos. Las municipalidades se subordinaron al poder ejecutivo, ya que el nombramiento de los señores alcaldes eran mandato del poder ejecutivo y no eran electos por el voto popular.

La función de las municipalidades era administrativa e intermediadora, estas eran determinadas por el poder ejecutivo.

En el nacimiento de la producción del café, el gobierno municipal se convirtió en precursor del cultivo de este, realizando acciones como el reparto de arbolitos de café a los productores y promoviendo la privatización de aquellas tierras que fueron usadas para la producción de artículos de exportación.

En esta época se dio la primera constitución política donde se establece que “las municipalidades serán electas popularmente y directamente por los ciudadanos vecinos de cada población”<sup>5</sup>

Uno de los periodos donde se ve retroceso a las formas de elección de las autoridades municipales, así como a la independencia de los municipios del poder ejecutivo; fue durante la dictadura del general Maximiliano Hernández Martínez.

---

<sup>5</sup>Artículo 113 de la constitución política de 1886, decretada por el congreso constituyente.

El municipio como poder era visto, pero dependiente del poder central, se decretó la “constitución política”,<sup>6</sup> cuya vigencia dura hasta 1945, en este la autonomía era abolida, el nombramiento del alcalde era otorgado por el poder ejecutivo.

Las municipalidades tenían como función el control político y administrativo de esa época. Fue hasta la constitución de 1950 donde se restablecieron a las municipalidades su autonomía municipal en los asuntos económicos y administrativos.

Terminando las dictaduras militares, con el golpe de estado del 15 de octubre de 1975 marca un cambio en nuestra historia. Se establece en el poder la junta revolucionaria de gobierno.

En este periodo se trató de dar un mayor interés para el fortalecimiento de la política municipal, pero por razones como la agudización de la guerra popular y el proceso eleccionario de esa época; esto no tuvo mayor relevancia.

En el año de 1980 el ministerio de planificación y coordinación del desarrollo económico y social, contemplaba entre las reformas estructurales a realizar estaban: la reforma municipal, la cual se llevaría a cabo en tres etapas:

---

<sup>6</sup> Constitución política de 1930.

- Elaboración de una nueva legislación municipal.
- La creación de organismos de apoyo a las alcaldías que le proporcionen asistencias técnica y crediticia.
- El despliegue de programas de reformas.

La junta revolucionaria en el campo municipal enfocó su visión al principio de la autonomía municipal respetando más en la práctica en los gobiernos locales sin llegar a plasmar formalmente dicha autonomía.

La junta revolucionaria de gobierno hace una convocatoria a elección de la asamblea constituyente, la cual tiene como finalidad la elaboración de la constitución de 1983.

Una vez promulgada la constitución de 1983, regula en materia municipal en su título VI, el cual consta de siete artículos, que plasma las atribuciones generales de los gobiernos locales; el contexto de esta constitución sienta las bases para desarrollar una adecuada política de descentralización territorial y desarrollo municipal.

Después de lo plasmado en la constitución de 1983, se plantea la reforma en la política municipal en 1985, que sería una interacción de fuerzas o tendencias descendentes y ascendentes, estos lineamientos deberían de ser arriba hacia abajo, es decir del Estado a las comunidades y la otra debería de ser del pueblo a sus comunidades hacia el poder central en esta interacción del municipio sería el cuerpo

intermedio donde el Estado por su parte le transfiere los componentes que le darían el poder político administrativo y

Así coadyuvar al éxito de otras Instituciones del gobierno central.

Pero para implementar toda esta interacción de políticas se implementaron instrumentos como: El Código Municipal, El Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) , El Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios y la Ley General de Tributación Municipal, también se creó como una especie de sindicato de los alcaldes que se denominó Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES), la cual tendría como fines específicos la reivindicación de las municipalidades para desaparecer la burocracia estatal que se vivía en ese ámbito.

Toda esta reforma se llevó a cabo a través de un sector fundamentalmente por el consejo municipal de San Salvador, de ese entonces ya que se necesitaba transferir poder a los gobiernos locales y a la sociedad civil para poder así consolidar el sistema democrático que se estaba implementando para poder vivir en un Estado de Derecho.

Todos estos pasos se llevaron a cabo para poder llegar así a la tan esperada autonomía municipal y poder tener éstas un cuerpo legal que las respalde en sus actuaciones y decisiones.

### **3.1.3 FUNDACION Y DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE SAN SALVADOR.**

Después de las victorias sobre las huestes pipiles en las batallas de Acajutla y Tacuzcalco, el conquistador Pedro de Alvarado intentó someter a los nativos de la capital del Señorío de Cuzcatlán a su arribo el 18 de junio de 1524. En 1525 llegaron a estas proximidades -allí, donde hoy está Antigua Cuscatlán, a orillas de un mare o cráter de explosión llamado “Puerta de La Laguna” el capitán don Gonzalo de Alvarado y un pequeño contingente de soldados que no sobrepujaba las cincuenta unidades.

Traía la orden, de su hermano Don Pedro, de fundar en estas latitudes una colonia de españoles con el título de villa y el nombre de San Salvador.

La villa-campamento se estableció en el casco de Cuscatlán alrededor del 1° de abril de 1525, pero más sobre los lomos de las cabalgaduras que sobre el inestable suelo de estas comarcas. No sabemos, en verdad, quien fue el capellán de la columna fundadora; pero sí inferimos que la iglesia de la nueva colonia

Pocos meses después, ante la imposibilidad de resistir con éxito la formidable insurrección indígena de recibir adecuados refuerzos, la villa se despobló y sus moradores se trasladaron a Guatemala.

En 1528 el teniente de gobernador y de capitán general Don Jorge de Alvarado envió una segunda expedición fundadora hacia la provincia de guerra, que los españoles habían identificado como la provincia de Cuscatlán.

Al frente de ella figuraba su primo hermano el Capitán Diego de Alvarado y 72 soldados, quienes después de vagar por estas tierras y ante la imposibilidad de establecerse en la indómita Cuscatlán escogieron para asiento de la nueva urbe uno de los pajares menos aparentes: el valle de La Bermuda, a unos 8 Km. al sur del fuerte núcleo indiano de Suchitoto.

Aquí se refundó la villa de San Salvador el 1º de abril de 1528 y asieron la vara edilicia los alcaldes ordinarios Antonio de Salazar y Juan de Aguilar. Quince días tardaron en trazar calles y avenidas, la plaza, locales para iglesia y convento, y en demarcar solares y adjudicarlos a los corre fundadores de la villa.

A raíz del inevitable fin de la resistencia indígena, los vecinos de la villa de San Salvador se fueron trasladando lenta, pacífica y progresivamente del valle de La Bermuda al Valle de Zalcutitán, que bautizaron con el plástico nombre de “Valle de Las Hamacas”; y tales emigrantes se establecieron en las márgenes del río Acelhuate, en la hondonada comprendida entre las cuestas del Palo Verde y de La Vega, donde construyeron un próspero villorio al que nombraron “La Aldea”.

En 1545 las autoridades edilicias de la villa de San Salvador recibieron autorización de la Real Audiencia de los Confines, presidida por el Licenciado Alonso López de Cerrato, para mudar la colonia de La Bermuda al valle de Zalcuatitán o de las Hamacas.

Congregados todos los colonos en la explanada próxima y al norte de “La Aldea”, en el borde de un extenso valle, se procedió al trazo de la nueva urbe. La plaza mayor o pública, llamada también plaza de armas y mercado, se fijó en donde hoy está el parque Libertad.

La Iglesia Parroquial consagrada, ya no a la Santísima Trinidad como en La Bermuda sino al Santísimo Salvador del Mundo como en 1525, ocupó la manzana situada al Este de aquella plaza o sea donde hoy está la Iglesia del Rosario.

En 1546, mientras se edificaba afanosamente la tercera villa de San Salvador, los procuradores Alonso de Oliveros y Hernán Méndez de Sotomayor, en nombre y representación del Cabildo salvadoreño gestionaban en España, para dicha población, el título de ciudad.

Consecuencia de dichas gestiones fue que el 27 de septiembre de 1546. El Secretario de la Real Corona Juan de Samano presentaba en Guadalajara al infante don Felipe, el príncipe heredero, una Real Provisión expedida en nombre de su ausente y sacra cesárea majestad, documento por el cual se elevó a una lejanísima e insignificante

villa de las Indias Occidentales a la jerarquía de ciudad de los reinos de España, “para que se ennoblezca y otros pobladores se animen a ir a vivir en ella”.

Diego de Holguín, fue primer alcalde de la Villa de San Salvador, según consta en libros históricos, Don Pedro de Alvarado se presentó al cabildo de Guatemala, el 6 de mayo de 1525 a pedir se nombrará regidor a Francisco de Arévalo, en sustitución del Capitán Holguín, el cual se fue a vivir en la Villa de San Salvador, como su alcalde.

San Salvador fue una de las primeras ciudades de la Real Audiencia de Guatemala, y de América y en el año que se denominó ciudad solo existían con el título Santiago de la provincia de Guatemala; Puerto Trujillo y Gracias a Dios en Honduras; Granada y León en Nicaragua.

Caído el imperio mejicano, Centroamérica se constituyó en República Federal y El Salvador en uno de sus Estados, el 12 de junio de 1824 San Salvador fue erigida en capital del Estado de El Salvador. San Salvador fue capital de la Federación Centroamericana de 1834 a 1839 y fue destruida por el terremoto del 16 de abril de 1854 y Durante la colonia, los pueblos salvadoreños fueron destruidos por los desastrosos terremotos de 1575, 1592, 1625, 1648, 1719 y 1815.

A inicios del siglo XX, la capital, como el país en general, se desarrolló en función de los ingresos generados por la exportación del café. Como expresión de esa prosperidad fueron iniciadas diversas estructuras reconocidas en la urbe, tales como

el Parque Dueñas, después conocido como Plaza Libertad (1900); el Teatro Nacional de San Salvador; la ex Casa Presidencial (1911) y el Hospital Rosales (inaugurado en 1902). Todas construidas en aras de hacer la localidad más cosmopolita.

Por ser la sede del gobierno, en San Salvador ocurrieron importantes acontecimientos políticos a lo largo del siglo. Justo en los primeros años acaeció el magnicidio de Manuel Enrique Araujo el 4 de febrero de 1913 en la Plaza Barrios. Años más tarde arribaría al poder Maximiliano Hernández Martínez a través de un golpe de estado en 1931, en medio de la crisis económica que resultó en la caída de los precios del café durante los años de la Gran Depresión. A partir de entonces iniciaría una época de agitación política con el predominio del estamento militar. En la década de los años 1970, con el aumento de la violencia política, San Salvador fue el escenario de numerosas protestas populares de diversas organizaciones opositoras al régimen; la mayor de ellas, registrada en la historia del país, ocurrió el 22 de enero de 1980.<sup>10</sup>

Con el advenimiento de la guerra civil, a pesar de no ser teatro de operaciones militares, la situación en las calles de la capital era de zozobra. Desapariciones forzadas, bombas y paros de transporte público eran habituales. En esos años, un acontecimiento en especial asoló el área metropolitana: el terremoto de 1986, el cual, además de cobrarse alrededor de 1.500 vidas, destruyó muchos de los edificios del "Centro Histórico". Otro de los momentos más críticos ocurrió con la denominada

"ofensiva final" del 11 de noviembre de 1989. La firma de los Acuerdos de Paz de Chapultepec, el 16 de enero de 1992, terminó con la guerra. En esos días, en el centro histórico se desarrollaron diversas muestras de júbilo, especialmente el 1 de febrero con el cese oficial de las acciones militares. A pesar de este logro histórico que puso fin a la violencia política, nuevos retos aparecieron con la progresión de la violencia delincriminal.

En la década de los años 1990 hubo un auge económico con la implantación de un modelo neoliberal en el país. La ciudad fue más activa económicamente con la llegada de franquicias internacionales, la creación de nuevos pasos vehiculares a desnivel, nuevos centros comerciales, y zonas de esparcimiento. En la primera década del siglo XXI, el Gobierno ha construido nuevas carreteras en las afueras del municipio para descongestionar el paso por la ciudad. Por otro lado, el desempleo en los últimos años ha provocado más problemas sociales, entre ellos el aumento del comercio informal.

## **3.2 MARCO TEORICO-CONCEPTUAL DE REFERENCIA.**

### **3.2.1 ESTABILIDAD LABORAL.**

Los empleados públicos en El Salvador vieron plasmado el derecho a la estabilidad laboral por primera vez en “la ley de contratación individual de trabajo decretada por

decreto legislativo numero 981 por el consejo de gobierno revolucionario con fecha de 1º de junio de 1949".<sup>7</sup>

En la actualidad, este derecho se encuentra regulado en diferentes normativas, tales como: la Constitución de la República, leyes secundarias como el Código de Trabajo, leyes orgánicas, reglamentos internos, ordenanzas, acuerdos, etc.

Pero que entendemos por estabilidad laboral, para darnos una respuesta satisfactoria analizaremos las diferentes definiciones dadas por los estudios doctrinarios ya realizados.

Para Mario de la Cueva la estabilidad laboral es “La estabilidad en el trabajo, es un principio que otorga carácter permanente a la relación del trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y solo excepcionalmente de la del

Patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de las circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos que hacen imposible su continuidad”<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup>Pérez Batres Hermina Guadalupe y otro, “la incidencia del cambio de régimen de ley de salario al régimen de contratación en la estabilidad laboral de los empleados del ministerio de agricultura y ganadería (periodo 2004,2005 y 2006)”, tesis UES 2008. Pág. 19.

<sup>8</sup> De la Cueva Mario, “El Nuevo Derecho Mexicano de Trabajo”, editorial Porrúa, México, 1ª edición pag. 219

Para Mario L. Deveali, establece que “La Estabilidad en sentido propio consiste en el derecho del empleado a conservar el puesto durante toda su vida laboral (o sea en el caso de existir jubilaciones o pensiones por vejez o incapacidad hasta cuando adquiere el derecho a la jubilación o pensión), no pudiendo ser declarado cesante antes de dicho momento, sino por alguna causas taxativamente determinadas”.<sup>9</sup>

Para el doctor Manuel Osorio “La estabilidad laboral es el derecho de un trabajador tiene por cuenta ajena, a la conservación de su empleo, con la correlativa patronal; salvo que existan causas justificadas legalmente determinadas de despido”<sup>10</sup>

Como podemos apreciar en las definiciones antes expuestas se puede observar que la estabilidad laboral garantiza al trabajador la permanencia, persistencia o duración indefinida de las relaciones de trabajo, y exige la existencia de una cauda razonable para la disolución de la relación laboral.

“La Estabilidad de los trabajadores alcanza su punto álgido en el problema de la disolución de las relaciones de trabajo, es aquí donde entra en juego la voluntad del patrono. La distinción que apunta el rubro se refiere, precisamente al grado de libertad

---

<sup>9</sup> Citado por el Dr. Baños Pacheco Orlando, “La estabilidad Laboral del Servidor Público en El Salvador”, CSJ, Publicación Especial Numero 30, Pág. 3.

<sup>10</sup> Citado por Álvarez contreras José Mauricio, “La estabilidad laboral de los empleados públicos, en el marco de la ley de servicio civil y la posible aplicación de la propuesta de ley de la función pública”, tesis UES 2002, pag. 19.

que se conceda al patrono para disolver esa relación, y es por esto que algunos doctrinarios clasifican la estabilidad en dos categorías”<sup>11</sup>:

**ESTABILIDAD ABSOLUTA O PROPIA:** es cuando se niega al patrono de manera total la facultad de disolver una relación de trabajo por un acto unilateral de voluntad y únicamente se permite la disolución por causa justificada que deberá comprobarse en caso de inconformidad del trabajador, es decir, el empleador se encuentra privado de toda posibilidad de romper el contrato laboral por su sola y arbitraria voluntad.

**ESTABILIDAD RELATIVA O IMPROPIA:** es la que autoriza al patrono, en grados variables, a disolver la relación de trabajo por un acto unilateral de su voluntad mediante el pago de su indemnización, es decir, es cuando el empleador puede despedir injustificadamente al empleado, sustituyendo la Estabilidad por la Indemnización.

“El fundamento doctrinario de la estabilidad es que el servidor público no puede trabajar con la inseguridad que le diera el poder omnímodo del jefe, de poder dar por disuelto un vínculo laboral en el momento que lo deseara”<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Alvarenga Ochoa Miriam Azalia y otro, “el derecho de estabilidad laboral de los trabajadores de la alcaldía municipal de santa Ana, en relación a la alterabilidad de los funcionarios de elección popular en la administración del gobierno municipal (periodo 1994 –2001), tesis UES 2002, pág. 47.

<sup>12</sup> Citado por Álvarez contreras José Mauricio, “La estabilidad laboral de los empleados públicos, en el marco de la ley de servicio civil y la posible aplicación de la propuesta de ley de la función pública”, tesis UES 2002, pag. 21.

De lo antes expuesto podemos deducir que de las clases de estabilidad que hay la estabilidad absoluta podemos adecuarla a la que garantiza a los empleados públicos la continuidad en su puesto de trabajo.

De lo antes expuesto en lo que refiere a la estabilidad laboral podemos concluir que la regla general otorgará a la relación laboral un carácter indefinido, es decir, se estipulará por tiempo indeterminado, constituyendo así un principio base de la Estabilidad Laboral; sin embargo se establecen excepciones sin que esto dé paso a ser disuelta la relación de trabajo por un acto unilateral de la voluntad del patrono.-

Sin duda el derecho a la Estabilidad Laboral, constituye un gran alcance para todo trabajador; y la razón de su reconocimiento tiene diversos motivos, sean éstos de índole social, económico, político o jurídico.

“El aspecto social, dentro de un sistema de seguridad social, producirá una consecuencia doblemente irritante: Primero, el trabajador, al acostumbrarse a una actividad laboral, y entregado a la empresa que labora parte de su vida, al despedirlo se ve obligado a iniciar una nueva labor, en una edad avanzada y en un medio social desconocido; segundo, que la sociedad se ve obligada a proporcionar esa nueva ocupación o a cubrir al trabajador la pensión correspondiente. Esto es, la arbitraria

disolución de las relaciones de trabajo arrojará una carga innecesaria e injusta sobre la sociedad y ocasionará un daño individual, igualmente innecesario e injusto.”<sup>13</sup>

El fundamento económico del derecho a la Estabilidad Laboral, evidentemente se refiere a la necesidad de garantizar la remuneración que percibe con todo derecho el trabajador a cambio de la prestación de sus servicios; la cual constituye las recompensas de todo tipo que reciben los trabajadores por las funciones dadas por el patrono. “La compensación puede ser directa e indirecta, la compensación directa es el pago que recibe el colaborador en forma de sueldos, salarios, primas y comisiones. Y la compensación indirecta, llamada también beneficios, son las que se otorgan por derechos y prestaciones que se adquieren, como son las vacaciones, gratificaciones, asignación familiar, seguros, etc”<sup>14</sup>

Respecto del fundamento político del derecho a la Estabilidad Laboral en el Sector Público, recordemos que uno de los objetivos primordiales que el estado tiene es el de garantizar el bien común y el orden público. Para que el Estado pueda desempeñar a cabalidad las funciones que la Constitución y las leyes le encomiendan, necesita contratar personas que ejecuten las labores adscritas a los distintos servicios que

---

<sup>13</sup>Pérez Batres Hermína Guadalupe y otro, “la incidencia del cambio de régimen de ley de salario al régimen de contratación en la estabilidad laboral de los empleados del ministerio de agricultura y ganadería (periodo 2004,2005 y 2006)”, tesis UES 2008.pag 22.

<sup>14</sup> IBID, pag. 23.

presta; para poder realizar esto tiene que convertirse en empleador, y contratar trabajadores de

la misma manera como lo hacen los empresarios particulares, personas naturales, que se denominan en este caso Servidores Públicos.

En este sentido, el Estado como empleador, recibe los frutos producidos por los servicios prestados por dichas personas, para el cumplimiento de sus funciones, por lo que les debe garantizar condiciones mínimas de estabilidad en sus empleos, para no afectar también la prestación de los servicios públicos y el normal desarrollo de las actividades públicas.

“Por lo que se puede afirmar que, es de vital importancia para la continuidad de los servicios que presta el Estado que los servidores públicos gocen del derecho a la Estabilidad Laboral. Ha de aclararse que el reconocimiento de la estabilidad en el cargo en la esfera de los servidores públicos y municipales no está concebido en beneficio de la persona física que ocupa el cargo, sino que el mismo actúa como garantía para que las actuaciones de los servidores públicos y municipales se ajusten a los límites y los fines que establece la ley”<sup>15</sup>.

Lo anterior no significa que los derechos a la estabilidad laboral y a la estabilidad en el cargo, suponen inamovilidad, pues la Constitución no puede asegurar el goce de

---

<sup>15</sup>Pérez Batres Hermína Guadalupe y otro, “la incidencia del cambio de régimen de ley de salario al régimen de contratación en la estabilidad laboral de los empleados del ministerio de agricultura y ganadería (periodo 2004,2005 y 2006)”, tesis UES 2008.pag 26.

tales derechos a aquellos agentes que hayan dado motivos para decretar su separación o destitución.

### **3.2.2 REGIMENES LABORALES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

La denominación genérica de Servidor Público, se engloba a todas aquellas personas que desempeñan sus labores en el Estado -sean trabajadores, empleados o funcionarios-, siempre y cuando la labor que realicen sea propia de la actividad estatal, si el cargo que desempeña es de carácter permanente y exclusivo, y se encuentra dirigido por un superior jerárquico, es decir, en una relación de supra-subordinación. Los servidores públicos se pueden clasificar: “Funcionarios, Empleados y Trabajadores”<sup>16</sup>.

**Los funcionarios públicos** son aquellos El Funcionario Público es un servidor del Estado, designado o electo popularmente por disposición de una norma jurídica, para ocupar mandos medios y superiores dentro de la estructura de los poderes públicos, y como consecuencia asume funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando, su duración en el cargo en ciertos casos es temporal, y en otros puede ser

---

<sup>16</sup>Dr. Orlando Baños Pacheco, La Estabilidad Laboral del Servidor Público en El Salvador, Corte Suprema de Justicia, Publicación Especial Numero 30.

removido libremente por su superior jerárquico, y generalmente asume la categoría de trabajador de confianza al servicio del Estado”<sup>17</sup>

El funcionario público puede ser electo de dos maneras: por Elección: Nombramiento por votación, o por designación de quien tiene tal autoridad, para cubrir un cargo o desempeñar un empleo. Estos pueden ser electos de forma directa mediante la votación de los ciudadanos, y los electos en segundo grado los cuales son elegidos por funcionarios que tiene el mandato de ley para elegir a funcionarios de los llamados de segundo grado.

**Los empleados públicos** Empleados Públicos son los que laboran para el Estado, ya sea en el Gobierno Central, Instituciones Oficiales Autónomas o en los Municipios, cuya plaza aparezca específicamente en la Ley de Salarios con cargo al fondo general, fondos especiales o presupuesto municipales. Se encuentran unidos laboralmente al gobierno por medio de un Acto Administrativo, como es el nombramiento en una plaza en cargo público, y se les aplica la Ley de Servicio Civil.

Ahora bien, los Empleados Públicos se distinguen claramente de los Funcionarios, en tanto que aquéllos no expresan la voluntad estatal, sino sólo colaboran o participan en las actividades que favorecen la realización de dicha voluntad; mientras que los

---

<sup>17</sup>Sánchez Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, 1ªedición, Editorial Porrúa, México 1998.

Funcionarios Públicos se caracterizan por disponer de poder de decisión y de representación del Estado.

**Los trabajadores públicos** El Sector Público, además de los funcionarios y empleados que contrata administrativamente, contrata también servicios de “Trabajadores de Planilla por Jornal”, o "Personal de Planillas" como lo designa el artículo 45 de la Ley de INPEP”.<sup>18</sup>

Son los que prestan su servicio al Estado, por medio de un Contrato Individual de Trabajo, y se rigen por el Código de Trabajo es la persona que realiza una obra o presta un servicio frente al Estado o al Municipio por plantilla de jornales o bien dentro de una Institución Oficial Autónoma, cuando la relación laboral emana de un Contrato Individual de Trabajo.

Los Trabajadores Públicos, tienen una situación laboral muy parecida a la del Trabajador Privado, incluso gozan de las garantías establecidas en su favor por el Código de Trabajo, en lo referente a duración del contrato, causales para darlo por terminado, indemnización por despido injusto o el reinstalo a la actividad laboral, etc., ya que su situación legal es parecida a la de los Trabajadores Privados, al estar ligados laboralmente por medio de un Contrato Individual de Trabajo.

---

<sup>18</sup>Decreto Legislativo N° 373 de Fecha 16 de Octubre de 1975, publicado en el Diario Oficial N° 198 Tomo 249 de fecha 24 de Octubre de 1975.

Después de haber hecho la clasificación de los servidores al servicio de estado entraremos a ver cuáles son las formas de incorporación de estos para que nazca la relación jurídica laboral entre los servidores públicos y el estado.

En el Sector Público, la relación laboral tiene su origen, en un Acto Administrativo, como es el nombramiento en un empleo o una plaza que aparezca específicamente determinado en la Ley de Salario con cargo al Fondo General, Fondos Especiales de las Instituciones Oficiales Autónomas o en los Presupuestos Municipales, o puede suceder que la relación emane de un Contrato Individual de Trabajo o de un Contrato para la prestación de Servicios Profesionales o Técnicos.

Dependiendo de cuál sea el origen de la relación laboral, así será la legislación a aplicar en cada caso; el marco jurídico que regula sus relaciones de trabajo, se encuentra sometido a un conjunto de leyes que norman su actividad, entre ellas la Ley del Servicio Civil, la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los empleados excluidos de la Carrera Administrativa, la ley de la carrera administrativa municipal e inclusive el Código de Trabajo.

“No obstante que se reconozca legalmente el Derecho a la Estabilidad de los Servidores Públicos, en la forma que lo regula la legislación aplicable a cada una de

las categorías, al cambiar de un régimen a otro, se ven afectados en sus derechos, debido a las diferencias existentes entre tales regímenes”<sup>19</sup>.

En lo referente a los municipios podemos encontrar tres categorías de servidores públicos municipales: Los trabajadores públicos, conocidos como “trabajadores municipales” unidos al Municipio por un contrato individual de trabajo y regidos por el Código de Trabajo; los empleados municipales, unidos al municipio por un acto administrativo nombramiento en plaza que aparezca en la Ley de Salarios con cargo al Presupuesto Municipal o por contrato para la prestación de servicios profesionales o técnicos; empleados a quienes no se aplica el Código de Trabajo en ninguna de sus disposiciones, pero que sí están protegidos por la Ley de Servicio Civil.

De lo antes mencionado de las categorías de servidores públicos municipales y sus diferentes formas jurídicas de incorporación a la administración pública municipal debemos aclarar que desde la “entrada en vigencia de la ley de la carrera administrativa municipal”<sup>20</sup>, todos los servidores públicos municipales son incorporados a este régimen jurídico laboral, así lo establece “Los empleados y funcionarios que a la vigencia de la presente ley se encuentren desempeñando cargos propios de la carrera administrativa, se considerarán incorporados a ella en el nivel y

---

<sup>19</sup>Pérez Batres Hermina Guadalupe y otro, “la incidencia del cambio de régimen de ley de salario al régimen de contratación en la estabilidad laboral de los empleados del ministerio de agricultura y ganadería (periodo 2004,2005 y 2006)”, tesis UES 2008.pag 41.

<sup>20</sup> El primero de enero de 2007.

categoría que ostenten, debiéndoseles inscribir así en el Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal y en el respectivo Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal”<sup>21</sup>.

Además establece expresamente su prevalencia de otros cuerpos normativos que regulan la contratación de los empleados públicos municipales, así lo establece en su artículo 82 “Esta ley por su carácter especial prevalecerá sobre la Ley del Servicio Civil, Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa y demás leyes que la contraríen”.

En el presente trabajo de investigación se desarrollarán los principios elementales de la legislación vigente en materia laboral que rige a los servidores públicos municipales, para un mejor entendimiento de la temática adoptada en esta materia.

### **3.3 MARCO DOCTRINARIO-JURIDICO.-**

Corresponde ahora estudiar los regímenes jurídicos a los cuales están sujetos cada una de las categorías en que se clasifican las personas que prestan sus servicios al estado. En esta apartado vamos a estudiar cómo se da origen de la relación laboral, la que determinará el régimen legal aplicable a la misma, y el régimen bajo el cual se

---

<sup>21</sup> Art.80 de la ley de la carrera administrativa municipal, decreto legislativo N° 1039, con fecha de 26 de mayo de 2006, diario oficial N° 103, tomo 371 publicado el 06 de junio de 2006.

ubica el Servidor Público, determina derechos y obligaciones, así como los alcances de la Estabilidad Laboral.

En nuestra constitución regula en lo que se refiere a los servidores públicos En el Título Séptimo, el Capítulo I, régimen administrativo, servicio civil, en los artículos del 218 al 222, se establece las disposiciones de seguridad para los funcionarios y empleados públicos al servicio del Estado; siendo específico en lo que se refiere a la garantía de la estabilidad en el cargo. En el artículo 219 inciso primero establece: “La ley regula el servicio civil y en especial las condiciones de ingreso a la administración; las promociones y ascensos con base en mérito y en aptitud; los traslados, suspensiones y cesantías; los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que los afecten; así mismo garantizará a los empleados públicos la estabilidad en el cargo.”<sup>22</sup>

### **3.3.1. REGULACION JURIDICA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MEDIANTE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL.-**

Las personas que laboran para el Estado, ya sea en el Gobierno Central, Instituciones Oficiales Autónomas o en los Municipios, cuya plaza aparezca específicamente en la Ley de Salarios con cargo al fondo general, fondos especiales o presupuesto municipales, se denominan Empleados Públicos, y se encuentran unidos laboralmente

---

<sup>22</sup> Artículo 219 de la Constitución de la República de El Salvador de 1983.

al gobierno por medio de un Acto Administrativo, como es el nombramiento en una plaza. Y como regla general se aplica la Ley de Servicio Civil, que regula la Carrera Administrativa.

Así encontramos que la Ley de Servicio Civil, constituye el estatuto principal de los Servidores Públicos a nivel de Gobierno Central y Municipios en el que se regulan las condiciones de ingreso a la Administración Pública, lo relativo a las promociones, ascensos, traslados, la protección de su estabilidad en el empleo y los demás derechos, deberes y prohibiciones a que están sujetos. Además contiene un régimen disciplinario en el que se establecen las sanciones que se les debe imponer cuando no cumplen con sus obligaciones y el procedimiento que debe observarse para tal efecto. Como podemos observar existen factores que interviene de una forma u otro con la estabilidad de los empleados público, siendo estos un elemento importante dentro de una institución pública y por el hecho de no cumplir con sus obligaciones afectan lo derechos de las personas.

Existen ciertas categorías de empleados públicos que laboran para el Estado, y que la Ley de Servicio Civil, los excluye de la carrera administrativa esto esta comprendido en el artículo 4 de dicha ley.

### **3.3.2. REGULACION JURIDICA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS NO COMPRENDIDOS EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA.-**

“La Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, emitida a través del Decreto Legislativo N° 459 del 8 de Marzo de 1990, publicada en el Diario Oficial N° 80, Tomo 306 del 31 de Marzo de 1990, es otra de las disposiciones especializadas en la normativización de las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, la cual fue creada en virtud de que El artículo 11 de la Constitución consagra la garantía de audiencia en su sentido amplio y absoluto.”<sup>23</sup>

El objetivo primordial de esta ley es regular la relación laboral para los casos no exceptuados por normas constitucionales, ni comprendidos en la Ley del Servicio Civil en los casos que carece de la ley secundaria que regule las obligaciones y deberes de los empleados públicos. Así como en donde se establezcan las causas y procedimientos para su destitución. Referente a aquellos empleados que han sido excluidos de la carrera administrativa porque desempeñan cargos políticos o de confianza es decir los que varían con cada régimen de gobierno o las conveniencias ideológicas o particulares de estos.

---

<sup>23</sup>Pérez Batres Hermina Guadalupe y otro, “la incidencia del cambio de régimen de ley de salario al régimen de contratación en la estabilidad laboral de los empleados del ministerio de agricultura y ganadería (periodo 2004,2005 y 2006)”, tesis UES 2008.pag 71.

“Referente a aquellos empleados que han sido excluidos de la carrera administrativa porque desempeñan cargos políticos o de confianza es decir los que varían con cada régimen de gobierno o las conveniencias ideológicas o particulares de estos”<sup>24</sup>.

Así mismo regula aquellos casos en que no exista un procedimiento específico establecido en la leyes secundarias, para garantizar el derecho de audiencia, creando un proceso específico que le da la oportunidad al empleado público de controvertir hechos atribuidos que han originado el despididos o destitución de su cargo, atribuyendo la competencia para estos casos al juez de primera instancia en materia civil, de la jurisdicción donde el demandado desempeña el cargo o empleo, su decisión de removerlo o destituirlo, expresando las razones legales que tuvieron para hacerlo, así como los hechos en que la funda y proponiendo su prueba .

El artículo 1 de esta ley, establece la máxima garantía para los Servidores Públicos en cuanto al Derecho a la Estabilidad Laboral, al disponer que: “Ningún empleado público puede ser privado de su empleo o cargo sin ser previamente oído y vencido en juicio con arreglo a la ley”.

La Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos No Comprendidos en la Carrera Administrativa, en su artículo 2, es clara en señalar que

---

<sup>24</sup>Morales Henríquez José Luis y otros, “la estabilidad laboral en el marco de la ley reguladora de garantía de audiencia de los empleados públicos no comprendidos en la carrera administrativa del ministerio de agricultura y ganadería”. Tesis UES 2007, pág. 81.

la misma se aplica en los casos en los que no exista un procedimiento específico establecido en las leyes secundarias, para garantizar el Derecho de Audiencia.

### **3.3.3 REGULACION JURIDICA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS POR EL CODIGO DE TRABAJO.-**

Entre la legislación secundaria que desarrolla los principios constitucionales en materia laboral, se encuentra el Código de Trabajo. Esta legislación vigente regula las relaciones entre el estado y los servidores públicos cuando la relación laboral es producto de un contrato individual de trabajo.

En su artículo 2 establece “que dicho código solamente regularán las relaciones de trabajo entre los patronos y trabajadores privados; y las relaciones de trabajo entre el Estado, los Municipios y las Instituciones Oficiales Autónomas y Semi-autónomas y sus trabajadores, es decir a las personas que laboran por Contrato Individual de Trabajo.

“Las personas que prestan al Estado cualquier clase de servicio mediante contrato, es decir, los Trabajadores Públicos, quedan sujetos a lo establecido en el Código de Trabajo y en su caso a la Ley de Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa de los derechos que el mismo brinda. Esto

de acuerdo a lo que dispone el artículo 4 reformado en el literal “m”, de la Ley de Servicio Civil”<sup>25</sup>

Para que una relación laboral pueda ser regulada por el Código de Trabajo, la persona que ejecuta la obra o presta el servicio debe tener la calidad de Trabajador público cuando las labores se desempeñan frente al Estado o Municipios en virtud de Planilla, Por Jornales o dentro de Instituciones Oficiales Autónomas o Semi Autónomas. Es decir que tal cuerpo de leyes se aplicará a relaciones obrero patronales que hayan surgido como consecuencia de un Contrato Individual de Trabajo y al cual deberán sujetarse.

No son protegidas por las disposiciones del Código de Trabajo las relaciones laborales de tipo Público, emanadas de un Acto o Contrato Administrativo, tal y como lo dice este artículo, las cuales deben avocarse a la Ley de Servicio Civil u otras disposiciones especiales.

La situación laboral de los Trabajadores Públicos es muy parecida a la del Trabajador Privado, incluso están regidos por el Código de Trabajo, y por lo tanto gozan de los mismos derechos. Por lo que se puede afirmar que los trabajadores privados no gozan de estabilidad laboral ya que el artículo 38 Ord. 30 permite la terminación del

---

<sup>25</sup>Pérez Batres Hermina Guadalupe y otro, “la incidencia del cambio de régimen de ley de salario al régimen de contratación en la estabilidad laboral de los empleados del ministerio de agricultura y ganadería (periodo 2004,2005 y 2006)”, tesis UES 2008.pag 61.

contrato individual de trabajo de manera unilateral siempre que se indemnicen al trabajador, “Por lo que puede afirmarse que los Trabajadores Públicos por Contrato, al estar en la misma situación laboral que los Trabajadores Privados, no gozan de la Estabilidad Laboral o permanencia que establece el artículo 219 de la constitución de la república”<sup>26</sup>.

“En primer lugar, porque no están comprendidos en la Carrera Administrativa, a tenor de lo dispuesto en el Art. 4, letra s), de la Ley de Servicio Civil, que ordena: "No estarán comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios y empleados siguientes:... s) las personas que prestan al Estado cualquier clase de servicio mediante contrato;". Y en segundo lugar, porque sus contratos están sujetos a plazo de un año, como máximo, pues todos terminan el día treinta y uno de diciembre, según prescribe el Art. 83 número 9) de las "Disposiciones Generales de Presupuestos", que regula la contratación de servicios personales de carácter profesional o técnico. Las personas contratadas dejan de prestar sus servicios, no porque hayan sido destituidos o despedidos, sino porque su contrato ha terminado por vencimiento del plazo estipulado.”<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup>Pérez Batres Hermina Guadalupe y otro, “la incidencia del cambio de régimen de ley de salario al régimen de contratación en la estabilidad laboral de los empleados del ministerio de agricultura y ganadería (periodo 2004,2005 y 2006)”, tesis UES 2008.pag 63.

<sup>27</sup>Dr. Orlando Baños Pacheco, La Estabilidad Laboral del Servidor Público en El Salvador, Corte Suprema de Justicia, Publicación Especial Numero 39.

“Ahora Bien, debemos aclarar que, mientras el plazo del contrato no ha vencido, la persona contratada sí goza de estabilidad y no puede ser destituida o removida de su cargo, salvo causa legal y previo procedimiento de separación, en el cual se le garantice su derecho de audiencia. Recuérdese que los empleados excluidos de la Ley de servicio Civil tienen, no obstante, los deberes y prohibiciones que establece dicha ley. Así, pues, deberá seguirse el procedimiento establecido en la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa; y, de no comprobarse la causa legal invocada, el contratado mantiene su derecho a los salarios durante el tiempo comprendido entre su remoción y la expiración del plazo convenido”<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> IBID, pág. 40.

## **CAPITULO IV**

### **4. SISTEMA DE HIPOTESIS.**

#### **4.1 HIPOTESIS GENERAL.**

La falta de una legislación podrá incidir que no se garantiza un debido procedimiento para el cese de la relación laboral y violenta los derechos de los mismos en la administración pública municipal de la alcaldía de san salvador.

#### **4.2 HIPOTESIS ESPECÍFICAS.**

- La falta de interés por parte de la administración publica en cuanto a garantizar el cumplimiento de las diferentes clausulas que se encuentran inmersos en los contratos laborales desprotege la clase laboral.
  
- La falta de un procedimiento uniforme que garantice a las y los trabajadores una aplicación equitativa de los derechos y garantías laborales para dar por finalizada la relación laboral genera descredito en el poder judicial.

## **CAPITULO V**

### **METODOS, TECNICAS E INSTRUMENTOS A UTILIZAR.**

#### **6.1 MÉTODOS Y TÉCNICAS A UTILIZAR.**

##### **6.1.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN.-**

El Tipo de Investigación que se realizará para elaborar la investigación será bibliográfico y de Campo. El primero que se utilizará, es la bibliografía y literatura pertinente que se relaciona con el tema, es decir, la investigación documental que consiste además en el estudio de leyes que tienen relación con las diferentes formas de contratación de la administración públicamunicipal . La investigación será empírica, ya que se realizará un trabajo de campo, que consistirá en encuestar a personal que labora en la Comuna de san salvador objeto del presente estudio.

##### **6.1.2 NIVEL Y TIPO DE INVESTIGACIÓN:**

Descriptivo, Explicativo y Predictivo.

El estudio a realizar cubrirá tres niveles del conocimiento científico en la siguiente forma: el nivel Descriptivo se refiere a señalar las características externas o

aparenciales de la problemática, mediante la observación. El nivel Explicativo se cubrirá puesto que se plantean hipótesis; es decir, se hace una relación de causa (variable independiente) y efecto (variable dependiente); y el nivel Predictivo se cubrirá cuando, si se verifican las hipótesis, es decir, la relación de causa y efecto, el trabajo establecerá alternativas de solución al problema a investigar.

### **6.1.3 METODOS GENERALES Y ESPECIFICOS**

#### **MÉTODOS GENERALES:**

En los que se incluyen el análisis, síntesis, inducción y deducción, los cuales son necesarios para estudiar el tema seleccionado de una manera uniforme.

#### **MÉTODOS ESPECÍFICOS:**

Dentro de los cuales se menciona la observación, la investigación bibliográfica, el estudio de casos y la entrevista, los cuales se utilizarán para desarrollar la presente investigación.

## **CAPITULO VII**

### **RECURSOS A UTILIZAR**

En esta etapa del proyecto se expresan los recursos con que el equipo de trabajo cuenta para desarrollar las tres fases del seminario de graduación, y estos son:

#### **7.1 Recursos Humanos**

Los recursos humanos con los que dispone para realizar la presente investigación, son dos asesores, el primero de ellos de contenido y el segundo se encarga del método de la investigación, sus nombres son: Lic. Marvin de Jesús Colorado y el Lic. Salvador Iglesias; Y tres miembros del equipo del seminario, nos distribuiremos las labores, el procedimiento y lo haremos en conjunto.

#### **7.2 Recursos Materiales**

Los recursos materiales con los que se cuenta son: papel, libros, revistas judiciales. Información publicada en los periódicos, tesis, internet, impresora, lapiceros, lápiz, computadora, etc. Cuantificado todo esto en un aproximado de mil dólares de los Estados Unidos de América.

### **7.3 Recursos Financieros**

Los recursos financieros son una parte muy importante para que se realice una investigación; el equipo de trabajo ha estimado necesario un aporte de mil dólares para sufragar los gastos que resulten del desarrollo de la investigación, pero estamos dispuestos en dar un aporte extra si es necesario.

Estos recursos pueden ser necesarios para la compra y reproducción de materiales bibliográficos, materiales de trabajo, transporte, alimentación y otros.

## **CAPITULO II**

**SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS DIFERENTES FORMAS QUE HAN EXISTIDO CONTRACTUALMENTE EN LA RELACIÓN LABORAL ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y LOS TRABAJADORES DE LA ALCALDÍA DE SAN SALVADOR.**

En el presente capítulo se realizara un estudio analítico de las diferentes formas de contratación de los servidores públicos municipales, se ha implementado en la alcaldía de san salvador. Se partirá desde que el salvador surge como estado independiente de la corona española.

Además se presentara una breve reseña histórica del surgimiento del municipio de san salvador, por lo consiguiente se estudiara la formación política institucional de este municipio.

### **2. SURGIMIENTO Y DESARROLLO HISTORICO DEL MUNICIPIO DE SAN SALVADOR.**

El 6 de diciembre de 1523 don Pedro de Alvarado salió de la ciudad de México prosiguiendo su viaje al sur, llegando hasta las costas bañadas por el mar del sur al punto denominado Acajutla. De allí prosigue su marcha hacia el altiplano.

“ Después de un descanso de dos días en Tacuzalco llegaron los españoles a Miahuacán y lo encontraron despoblado. De este lugar pasaron al pueblo de Atehuacán (ateos). No lejos de Atehuacán estaba la ciudad de Cuzcatlán que parece haber sido la metrópolis de toda aquella región, centro principal en nuestros días de la República de El Salvador<sup>29</sup>

Dieciséis días estuvo el conquistador entre los indios de Cuzcatlán sin lograr atraerlos ni someterlos. En vista de las noticias y el rigor de la estación lluviosa, decide no dar un paso más a la conquista y volverse a Guatemala.

Así lo dice en su relación, pero evidentemente se calló otras razones que no son de poco peso para justificar su regreso: los sufrimientos que le causaba su herida, la pérdida de muchos de sus hombres, y la perspectiva de seguir luchando estérilmente con un enemigo intangible y esquivo que hacía vana su guerra y nugatoria la paz.<sup>30</sup> Alvarado y su gente salieron de Cuzcatlán en los últimos días del mes de junio de 1524, llegando el 21 de julio del mismo año a Iximché en donde el 25 de julio de 1524 fundando la ciudad de Santiago, de este centro comenzaría la reconquista del país.

---

<sup>29</sup> Rubio Sánchez Manuel, Alcaldes Mayores, volumen I, Ministerio de Educación, San Salvador 1979. Pag. 7

<sup>30</sup> Ídem. Pag. 8

## **2.1 FUNDACION DE LA VILLA DE SAN SALVADOR.**

### **2.1.1 PRIMER ASENTAMIENTO DE SAN SALVADOR.**

Don diego de Alvarado, habiendo participado en expedición de su primo don pedro había efectuado a la región de cuzcatlan anteriormente, conocía muy bien sus caminos, de lo cual se aprovechó para dirigirse a las inmediaciones de la ciudad de cuzcatlan en donde fundó la villa de san salvador, desconociendo exactamente la fecha, pero según muchos cronistas fue el primero de abril de 1525. Esta es la fecha más acertada en lo referente a la fundación de lo que hoy es la ciudad de san salvador, el investigador Rodolfo BarónCastro en su libro la población de el salvador, dice " al referirse al libro de actas del ayuntamiento de Guatemala: A) san salvador se funda, sin duda alguna, entre el 8 de enero y el 6 de marzo de 1525, y lo más probable en la segunda mitad de abril..."<sup>31</sup>

Por el acta de la sesión del cabildo de Guatemala celebrada el 6 de mayo se sabe que en esta fecha ya existía la ciudad de san salvador, pues Alvarado dijo expresamente en aquella reunión que el regidor de diego de Guatemala diego de Holguín se había ido a vivir a la ciudad de san salvador donde era alcalde. Sin embargo la conquista de

---

<sup>31</sup>Citado por el doctor JorgeArias Gomes, san salvador ciudad de 450 años, pag. 19.

aquel territorio no se consumó sino hasta después de dos años de lucha con los naturales.<sup>32</sup>

Es así como como la villa de san salvador y sus inmediaciones dependían directamente de las órdenes de don pedro de Alvarado, quien a su vez era teniente del capitán general de don HernánCortez, ósea que San Salvador dependía de México.

El capitán Diego de Holguín conforme a las órdenes dadas por don pedro de Alvarado a su primo hermano Gonzalo de Alvarado y Chávez fue nombrado alcalde ordinario, pero se desconoce los nombres de los regidores que compusieron el cabildo de la villa de san salvador.

De seguro fueron dos los alcaldes ordinarios nombrados para la ciudad de san salvador a semejanza de la primera organización del ayuntamiento de la ciudad de Guatemala conforme a mandato que dicto HernánCortez para toda nueva España: “en cada una de las villas fundadas hubiese dos alcaldes ordinarios... los cuales debían ser cadañeros y nombrados por él o su lugarteniente o la persona que en nombre de su majestad gobernase la provincia”<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Rubio SánchezManuel, alcaldes mayores, volumen I, ministerio de educación, san salvador 1979. Pag.10

<sup>33</sup> Ibídem. Pag.10, 11.

Al mismo tiempo que se suscitaban estos hechos en san salvador, en Honduras se estaban conquistando y fundando ciudades. Al no tener noticias don Hernán Cortez de lo que está sucediendo en honduras dispone trasladarse personalmente a esta provincia. En la consolidación de este viaje llego al puerto de Trujillo de donde ordeno a don pedro de Alvarado que se fuese a entrevistarse con él. Pedro de Alvaradoemprendió el viaje encontrándose con otros capitanes que tenían la misión de la conquista de otras provincias de Centroamérica.

De regreso a Guatemala los conquistadores españoles se encontraron con una gran hostilidad de parte de los indios de los pueblos que transitaron. Llegaron luego a la provincia de cuzcatlan y la encontraron en guerra, “de la ciudad de san salvador, donde don diego de Holguín había sido alcalde, no había quedado un solo rastro”<sup>34</sup>

### **2.1.2 SEGUNDO ASENTAMIENTO DE SAN SALVADOR.-**

Habiendo sido destruida la primigenia villa de san salvador, se sentía la necesidad de fundar otra vez la villa para que sirviera de centro en la conquista del país. El hermano de don Pedro envió otra expedición para este efecto.

Llegaron a Cuscatlán los españoles, que envió Jorge de Alvarado a fundar la referida villa, que todos eran de la primera nobleza de Guatemala, a fines de marzo de 1528, y

---

<sup>34</sup>Ibídem. Pag. 12.

escogió el sitio para plantar dicha población el 1 de abril de dicho año, tomando posición y nombrado a Diego de Alvarado como justicia mayor y teniente de capitán general en toda la provincia, y a Antonio de Salazar y Juan de Aguilar como alcaldes ordinarios.

“tardaron quince días en trazar las calles, plazas e iglesias de la villa, y hacer algunas casas en que morar, y jueves a los diez y seis del mismo mes de abril Luis Hurtado procurador de la villa pidió solares para los vecinos...”<sup>35</sup>

El procurador de la villa de san salvador Luis hurtado que los vecinos y moradores se afiancen y juren vecindad de manera que en ningún tiempo se vayan o se ausenten de la villa de san salvador por el llamamiento de capitán alguno ni de otra persona en especial de aquellas que tienen cargo de mandar y regir dicha villa. A demás pidió que ningún vecino ni morador de la villa se posesionare de de tierra alguna, ni ejidos. hasta que el teniente y alcaldes, justicia y regidores de la villa, se los den, señalando en cabildos.

La ubicación de la villa la describe fray francisco Vásquez así:

“no es este sitio el que primero tuvo la ciudad, sino el que llamaban de la Bermuda, donde hasta estos tiempos hay rastros de haberse poblado allí, y conservándose algunos años, la villa de san salvador. Pero no me persuado, a que fuesen tantos,

---

<sup>35</sup> Citado por el doctor Jorge arias Gomes, san salvador ciudad de 450 años, pag.22.

como algún escritor: y tengo para mí, que aun no llegaron a veinte, los que allí estuvo. La razón que me motiva a pensarlo así, es que ninguno hay que llame ciudad a la bermuda, sino villa de la bermuda, y asentado esto no pudieron llegar a veinte los años que allá estuvo la población de san salvador.”<sup>36</sup>

El nombre de la Bermuda proviene de una graminácea conocida por los españoles de las Antillas Mayores, y se le dio este nombre por algunos de los chapones que vinieron con diego de Alvarado, en razón de abundar allí la planta forraje, semejante a la llamada bermuda de las Antillas. El lugar geográfico de la villa de la Bermuda, “Diego de Alvarado fundo el primer poblado español hacia el noroeste de la actual capital, en el macizo volcánico de Guazapa, entre los ríos guazapa y sucio, al suroeste de suchitoto y al norte de San José guayabal, a una distancia aproximada de san salvador de treinta kilómetros en línea recta, asiento que se designó La Bermuda.”<sup>37</sup>

### **2.1.3 TERCER ASENTAMIENTO DE SAN SALVADOR.**

En estos primeros tiempos, la villa de san salvador probablemente no se desarrolló a un ritmo constante como sucedió en otras ciudades, como León, Granada, Santiago, Ciudad Real, etc.

---

<sup>36</sup>Rubio Sánchez Manuel, alcaldes mayores, volumen I, ministerio de educación, san salvador 1979.pag 14.

<sup>37</sup>Gall Francis, conquista de El Salvador y fundación del primigenio San Salvador, 1524, Revista antropológica e historia de Guatemala. Instituto de antropología e Historia. Ministerio de Educación, Vol.XVIII, N° 1, enero 1996.

Es de suposición que esto se debió al escaso Número de gente española que existía en la villa y por la belicosidad de los indígenas, así como por el lugar -La Bermuda- en donde estaba ubicada. Es muy importante por eso la carta que los oidores de la Audiencia de los Confines dirigieron al rey en la ciudad de Gracias a Dios el 20 de julio de 1545, en donde en unos de sus párrafos decía:

*“por los vecinos della se pidió se les diese licencia para mudalla: e visto una información que se dio por su parte, de la utilidad que se seguiría e daño que rresultara del mal asiento, se les dio licencia para mudalla.”*<sup>38</sup>

“Se trasladó a un lugar llamado “La Aldea” situado en la hondonada entre el volcán de San Salvador hacia el noroeste y el cerro de San Jacinto hacia el suroeste, desconociendo la fecha exacta de esto”<sup>39</sup>

Desconocemos mayores datos sobre el traslado, ya que ni los cronistas ni historiadores relatan este suceso; así como por no existir las actas del ayuntamiento de San Salvador es de suponer que se edificó la villa a usanza de la anterior, y que se distribuyó solares entre los vecinos. No se debe haber elegido ayuntamiento, sino ha de haber sido el mismo que fungía entonces.

---

<sup>38</sup>Rubio SánchezManuel, alcaldes mayores, volumen I, ministerio de educación, san salvador 1979.Pag. 30.

<sup>39</sup>Gall Francis, la primigenia Ciudad de San Salvador, 1524, Revista antropológica e historia de Guatemala, Vol.18-1-1, enero 1966.

El 27 de septiembre de 1546 se expidió la Real Cédula en donde se le otorga el título de Ciudad a la villa de San Salvador, la cual decía:

“...Somos informantes que en la provincia de cuzcatlan, hay un pueblo que llaman villa de San Salvador, el cual diz que está en sitio y tierra fértil y abundansa, y hoy acude mucha gente española e indios comarcanos y desde modo esto tenemos la voluntad que dicho se ennoblesca y otros pobladores se animen a ir a vivir a él, y porque de hoy nos lo suplicaron por suxte Alonso de Olivares y HernandMendez de Soto Mayor, es nuestra merced y mandamos que agora e de aquí adelante se llame e intitule Cibdad e que goze de las preeminencias e inmunidades que puede y debe gozar por Cibdad...;

Dado en la cibdad de Guadalajara a los 27 días del mes de septiembre de 1546.”<sup>40</sup>

## **2.2 EVOLUCION CONSTITUCIONAL DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN EL SALVADOR.**

En La Constitución de 1841, no se consigna nada referente al servicio civil, pero la constitución promulgada en 1872, en sus artículos 45<sup>41</sup> y 46<sup>42</sup> hacen alusión al servicio civil pero no en forma directa y expresa, las mismas disposiciones

---

<sup>40</sup>Rubio SánchezManuel, alcaldes mayores, volumen I, ministerio de educación, san salvador 1979.Pag. 32.

<sup>41</sup>El trabajo y la ocupación como bases de la moralidad y del progreso nacional, son necesarios y por consiguiente obligatorios.

<sup>42</sup>Los ciudadanos salvadoreños tienen derecho a optar a todos los empleos públicos, sin más preferencia que su mérito y sin más condiciones que las fijadas por la ley.

encontramos en,la Constitución de 1880, en los artículos 41 y 42, agregándose a esto La Constitución de 1883, en su artículo 83, pero en la constitución de 1886 desaparecen estas disposiciones.

En 1939, fue promulgada la constitución que en su título V, capítulo II, consignaba disposiciones relativas al trabajo en los artículos 23 el cual establece "En la República no se reconocen empleos ni privilegios hereditarios. Todos los salvadoreños tendrán derecho a optar por cualquier puesto en la administración pública, siempre que reúnan las condiciones que la ley exija."<sup>43</sup>

El artículo 64 dice literalmente " El nombramiento de los empleados de la Administración Pública, deberá hacerse siempre sobre la base del mérito, dando preferencia a los salvadoreños por nacimiento y en su defecto, a los salvadoreños naturalizados o a los centroamericanos por nacimiento. Igual preferencia se observará para otorgar concesiones o comisiones del Gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano."<sup>44</sup>

Pero el partido oficial creado por el General Maximiliano Hernández Martínez que desde 1932 a 1944 impulsó su dictadura; aún con las reformas a la constitución de esa fecha a favor de los empleados, el gobernante ordenaba despidos de empleados y en base a esto terminó con el déficit en el presupuesto.

---

<sup>43</sup> Asamblea constituyente, decretada el 20 de enero de 1939.

<sup>44</sup> Ibídem.

El 7 de septiembre de 1950, se promulga otra constitución que entra en vigencia el 14 del mismo mes y año justamente el mismo día en que el concejo de gobierno Revolucionario terminó de gobernar y quienes habían sido elegidos desde diciembre de 1948, asumiendo todos los poderes del Estado. Esta Constitución incluyó un capítulo completo de los artículos 182 al 196, con principios de derecho individual y colectivo de trabajo, los cuales deberían ser desarrollados por un Código de Trabajo; además se plasmaron los principios que servirían de base para la estructuración del servicio civil en El Salvador.

En el título IV, que se refirió al “Régimen Administrativo.” Se incluyó el capítulo II que consignó el “servicio civil.” en los artículos 108 al 111 pero es en el artículo 109<sup>45</sup>, donde radica la base legal con rango constitucional el derecho de estabilidad de los empleados y funcionarios públicos, preceptuándolo como “garantía de permanencia.”

El servidor público ya tenía la base legal fundamental para que sobre este se le edificara

---

<sup>45</sup>Artículo 109La ley regulará el servicio civil, y en especial las condiciones de ingreso a la Administración; las promociones y ascensos a base de mérito y aptitud; la garantía de permanencia; los traslados, suspensiones y cesantías; los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que los afecten.

un estatuto destinado a proteger sus derechos laborales, salvaguardándolo de las eventualidades políticas, en las que imperaba la llamada “Teoría del Botín Político.” Por la inexistencia de un sistema de servicio civil, que regulara la carrera administrativa, señalara los deberes y obligaciones de los servidores públicos y su estabilidad en el cargo; determinando las condiciones de ingreso a la administración, de los casos de suspensión, traslados, cesantías, así como también promociones, ascensos basados en méritos y aptitudes; estableciendo por otra parte un sistema de recursos, a efecto de que el empleado o funcionario protegido por la ley, pudiera impugnar todas aquellas resoluciones que lo afectarían.

Podemos decir que la Estabilidad Laboral de los empleados en general siempre se ha visto violentada aun siendo un derecho protegido en la Constitución. En el Artículo 219 de la Constitución de La República de 1983 establece La Carrera Administrativa la ley regulara el Servicio Civil los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que los afecten: asimismo garantizara a los empleados públicos la estabilidad en el cargo.

Así mismo el artículo en mención estipula que: “No estarán comprendidos en La Carrera Administrativa los funcionarios o empleados públicos de confianza y en particular el Procurador General de La Republica, los Secretarios de las Presidencia de La Republica, los Embajadores, los Directores Generales, Los Gobernadores Departamentales y los Secretarios de dichos funcionarios”.

## **2.3 EVOLUCION NORMATIVA DE LAS RELACIONES LABORALES ENTRE EL MUNICIPIO DE SAN SALVADOR Y LOS EMPLEADOS MUNICIPALES.**

### **2.3.1 REGULACION NORMATIVA MUNICIPAL DEL PERIODO DE 1823 - 1855.**

Originalmente el elemento personal del municipio debió forzarse por la reunión de diversas familias unidas entre si por los lazos de la consanguinidad y de la afinidad. El hombre al estar en familia, poco a poco va perdiendo su espíritu nómada y tratando de hacerse sedentario.

“Algunas veces serán las condiciones geográficas, hidrográficas o climatológicas las que decidan al grupo a establecerse en determinado lugar. Otras será el hecho de poder satisfacer por medio de la agricultura sus necesidades alimenticias y económicas, en fin son de diversas naturalezas las circunstancias que determinan el cuerpo social a radicarse en determinado lugar. Así, nace el elemento territorial del municipio.”<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup>López Gómez Guillermo, régimen municipal. Conveniencias del principio de la representación proporcional en la elección de los consejos municipales, tesis UES, 1964, pag.1.

Durante la colonia el municipio se consideraba una formación jurídico-político, cuyo objetivo era consolidar poblados a partir de las zonas productivas, es decir tuvo en desarrollo un efecto importante la hacienda, la necesidad de mano de obra y recursos materiales para orientar la producción.

“régimen municipal de las ciudades nuevas, fue en sus líneas generales un fiel trasplante del viejo municipio castellano de la edad media. Los cuales al producirse los descubrimientos coloniales había llegado el municipio a un momento de postración y gran decadencia, siendo solo una sombra del vigoroso régimen municipal castellano de los siglos XII y XIII.”<sup>47</sup>

“Estas mismas instituciones municipales, caducas en la metrópolis, cobraron nueva vida en un mundo de características sociales y económicas tan distintas, y jugaron un papel importante en la vida pública de los nuevos territorios descubiertos.”<sup>48</sup>

El municipio adquiere su papel centralizado con la formación del estado nacional en el salvador. A partir de la segunda mitad del siglo XIX se inició por lo mismo una característica de los gobiernos municipales: la subordinación al gobierno central a través del ministerio del interior. Durante este periodo el municipio adquirió un papel más identificable con las necesidades de centralización del proceso de modernización.

---

<sup>47</sup>Turcios Gutiérrez Manuel de Jesús, análisis crítico del código municipal, tesis UES, 1994, pag. 7

<sup>48</sup>Ídem. Pag. 13

“La municipalidad como empresa municipal de la que administra dentro de un territorio determinados recursos materiales y humanos para lograr ciertos fines sociales; para gestionar sus actividades este necesita del elemento humano”<sup>49</sup>

El estado de el salvador, una vez independiente de la corona española, en su primera constitución política decretada el 18 de febrero de 1841 en su artículo 1 establece “ el salvador se de las antiguas provincias de San Salvador, Sonsonate, San Vicente y San miguel...”, con lo cual podemos observar cual era la división política en la que estaba dividido el país una vez conformado como estado independiente.

La misma constitución de 1841 en su título III denominado de la división del territorio y de las elecciones, regula ya específicamente como va estar dividido el territorio salvadoreño, art.9 “se dividirá el territorio en departamentos y distritos electorales”.

En lo referente al régimen municipal en la constitución política de 1841 podemos encontrar en su artículo 62“la ley demarcara las poblaciones o lugares en que deba haber municipalidades. Forma este poder originariamente el conjunto de vecinos que estén en ejercicio de los derechos ciudadanos: son sus objetos la conservación, progreso, salubridad, comodidad y ornato de sus vecindarios...”. Este artículo nos

---

<sup>49</sup>Turcios Gutiérrez Manuel de Jesús, análisis crítico del código municipal, tesis UES, 1994, pag.76

establece que es la misma población la que tiene a cargo las funciones de él buen mantenimiento del municipio.

La constitución de 1842 en su art.63 nos establece que la ley va afijar la autoridad que deba darse a los municipios. Por lo tanto no esta misma la que establece que autoridades deben de haber en cada municipio, ni los requisitos que deben de llenar los ciudadanos para optar a cargos públicos municipales, como lo es hoy en día, sino que deja esta potestad a la al legislador de establecerlo en una norma secundaria.

El salvador en esta época estaba conformada por las autoridades de gobierno territorial siguientes: jefes políticos o gobernadores, y alcaldes. Los gobernadores departamentales tenían como función de enlace entre el poder ejecutivo y los municipios, así como de muchas de las facultades que hoy conocemos que están a cargo de las alcaldías, como la toma de decisiones que la municipalidad tiene tal como lo establece el artículo 29 del reglamento de jefes políticos, municipalidades y alcaldes, del 4 septiembre de 1832.<sup>50</sup>

Las municipalidades estaban bajo la jurisdicción administrativa y tributaria, de las gobernaciones departamentales, articulo 38 “cuando ocurra alguna municipalidad solicitando permiso para usar de nuevos arbitrios, o para hacer repartimientos a sus

---

<sup>50</sup>Artículo 29 “ presidirán la municipalidad, en cualquier pueblo que se hallen, debiendo concurrir a las sesiones de ella durante su permanencia, y votaran solamente en caso de empate”

vecinos y gastos extraordinarios urgentes, el gobernador dirijira al gobierno la solicitud...»<sup>51</sup>

El reglamento del poder ejecutivo en su artículo 64<sup>52</sup> da a los gobernadores la facultad de “... que los gobernadores exijan, cada fin de año, cuentas justificadas a las municipalidades de sus fondos, arbitrios y demás ingresos y egresos ordinarios y extraordinarios...”

Los gobernadores tenían las competencia en materia del fiel cumplimiento del ordenamiento jurídico de carácter municipal, así lo establece el artículo 67 del reglamento del poder ejecutivo el cual literalmente establece “hará que las leyes y reglamentos sobre jefes políticos y municipalidades sean cumplidos, pidiendo informe sobre el particular, cuando lo crea conveniente, y dictara las providencias necesarias para cortar abusos, fraudes y cualquier mal manejo que advierta.”

Además tenía atribuciones de seguridad pública en sus respectivas gobernaciones art.9 “son atribuciones de los gobernadores: 3° mantener el buen orden y tranquilidad pública, y al efecto, podrán detener a las personas que conceptúen delincuentes,

---

<sup>51</sup>Reglamento de jefes políticos, municipalidades y alcaldes, 4 de septiembre de 1832.

<sup>52</sup>Decretado el 31 de agosto de 1832.

poniéndolas, dentro de veinticuatro horas, a la disposición de la autoridad que corresponda...»<sup>53</sup>.

En concordancia con este artículo el mismo reglamento obliga a las gobernaciones la creación de las políticas-criminales para el resguardo de la seguridad y tranquilidad de los gobernados territorialmente, art. 10 “protejeran la seguridad de las personas, y bienes de los habitantes del departamento: 1° haciendo perseguir a los malhechores...; 2° velando especialmente sobre el cumplimiento de las leyes y reglamentos de vagancia, ebriedad y robos rateros; 3° cuidando de la seguridad, aseo de las cárceles y manutención de los presos; 4° haciendo que los alcaldes y municipales, practiquen rondas en las poblaciones y demás lugares de su comprensión; y 5° procurando la seguridad de los caminos, mesones y posadas públicas, haciendo capturar a los ladrones, salteadores y asesinos, y evitando las reuniones peligrosas en despoblados”<sup>54</sup>

Además tenían atribuciones en lo educativo<sup>55</sup> y en el sostenimiento y construcción de obras públicas en el ramo de salud<sup>56</sup>. Las atribuciones antes establecidas en los

---

<sup>53</sup>Reglamento de jefes políticos, municipalidades y alcaldes. 4 de septiembre de 1832.

<sup>54</sup>Ibidem.

<sup>55</sup>Artículo 13 “tendrán una inmediata inspección en los establecimientos de beneficencia y enseñanza que sean costeados por la hacienda pública o por fondos municipales...”.

<sup>56</sup>Artículo 16 “procuraran la construcción y sostenimientos de las obras públicas de salubridad, beneficencia y ornato...”.

artículos precedentes son aplicables por los gobernadores en sus respectivos departamentos.

Otro de los organismos de carácter territorial eran las denominadas municipalidades lo que hoy denominamos los consejos municipales. La composición numérica de estos estaba sujeto a la cantidad de habitantes que tenía los lugares que conformarían un territorio municipal. Así lo establece el artículo 51 del Reglamento de jefes políticos, municipalidades y alcaldes, el cual dice literalmente “los pueblos, aldeas o lugares que tengan de doscientas a quinientas almas, elijan un alcalde, dos regidores y un síndico; los de mil a dos mil, dos alcaldes, seis regidores y dos síndicos; y los que tengan de dos mil a cuatro mil, dos alcaldes ocho regidores y dos síndicos. Los que excedan de esta cantidad, elijan tres alcaldes y los mismos regidores y síndicos.” La elección de estos será por medio de votación popular, el cual era de carácter obligatorio.

Las atribuciones de las municipalidades son dispersas, entre las cuales podemos encontrar las establecidas en el artículo 71<sup>57</sup> “será a cargo de las municipalidades: 1° el gobierno, orden y tranquilidad interior d sus respectivos pueblos: 2° la seguridad de las personas y bienes de sus vecinos...: 3° la policía y salubridad...”.

---

<sup>57</sup>Obra citada.

Así mismo la misma normativa les atribuye la construcción de cuidar con la construcción de posturas de caminos, calzadas, puentes y cárceles de sus límites, y de todas las obras publicas y de utilidad, necesidad y ornato, entre otros que establece el artículo 74 del reglamento jefes políticos, municipalidades y alcaldes.

En lo referente a los empleados municipales podemos encontrar los empleados de confianza tal como lo establece el artículo67 “habrá en cada municipalidad un secretario: las municipalidades tiene la facultad de nombrar a sus secretarios, con aprobación de sus respectivos gobernadores...”<sup>58</sup>

Esta normativa contempla los primeros puestos laborales de carácter municipal, los cuales no eran de en un gran numero ya que, por un lado las gobernaciones departamentales y sus empleados asumían una gran cantidad de atribuciones, y otro se debía al poco desarrollo económico y social de las municipalidades en ese tiempo por lo que eran muy pocos los empleos que se desarrollaban.

---

<sup>58</sup> Obra citada

Delos empleos municipales que podemos encontrar en esta época era el denominado mayordomo el cual consistía de colectar los fondos propios y arbitrios así lo establece el artículo 84<sup>59</sup> del reglamento de jefes políticos, municipalidades y alcaldes.

Además se establece la obligatoriedad de parte de los habitantes del municipio a prestarle auxilio, cuando este lo requiera y deben de respetarlos y obedecerlos, por lo que se puede deducir que el alcalde podía avocarse a los habitantes del municipio para las labores que beneficien a la municipalidad. Por otro lado había disposiciones que obligaban a los ciudadanos a tener algunos servicios de carácter público a su cargo, como lo son el alumbrado público, tal como se establece en el decreto de gobierno de 7 de octubre de 1840, en su artículo 2 “la iluminación será, por ahora, costeadada por los dueños o arrendatarios de casas, poniendo una luz en cada una de ellas, en los términos siguientes: la casa que tenga puerta o balcón de esquina, tendrá una luz en ellas, y las que estuvieren situadas en el intermedio de la cuadra, pondrán una luz en su puerta principal o ventana”.

Además se menciona a los empleados municipales en forma muy escueta en lo referente al reglamento para la administración del cementerio de san salvador, expedido el 29 de agosto de 1849, en su capítulo tercero de nominado de los empleados, establece en su artículo 33 de forma expresa “el establecimientotendrá los

---

<sup>59</sup>Artículo 84 “nombraran bajo su responsabilidad, un mayordomo colector de sus fondos propios y arbitrios. Este, cada semana, entregara lo que recaude, y se depositara en una arca de tres llaves, que estará a cargo del rejidor decano, del síndico y del alcalde primero”.

empleados siguientes: un administrador, un capellan y un custodio; el primero no tendrá asignación alguna; mas el segundo y el tercero gozaran de un sueldo convencional.”<sup>60</sup>. Además en el artículo 34 del mismo reglamento antes mencionado reconoce otra figura de empleado municipal “a más de los empleados mencionados, habrá también dos sepultureros, que residirán en el cementerio...”<sup>61</sup>.

En materia educativa también establecía las normativas de esa época, art. 3 “las juntas departamentales o municipalidades, de acuerdo con los jefes políticos, elijan el maestro respectivo...”<sup>62</sup>

Este periodo de la historia jurídica política de el salvador, en relación al derecho de la estabilidad laboral de los empleados municipales, no se encontraba inmersa en el cuerpo legislativo, ni constitucional, ni en la norma secundaria. La estabilidad laboral de los empleados municipales, aunque eran pocos estos por lo que ya hemos conocido de este periodo, por su poco avance de desarrollo económico y social, no estaba garantizado por lo que las autoridades tenían la discrecionalidad de poder mantener o no en su puesto laboral al empleado municipal, sin que una actuación arbitraria pudiera ser sancionada.

---

<sup>60</sup>Isidro Menéndez, recopilación de leyes del salvador, Guatemala 1855, pag. 236,237.

<sup>61</sup>ibídem

<sup>62</sup>Decreto lejislavivo de 7 de febrero de 1827, para que se establezcan escuelas de primeras letras para niños de uno y otro sexo.

### **2.3.2 REGULACION JURIDICA MUNICIPAL DEL PERIODO DE 1908-1966.**

Esta etapa de la evolución normativa de carácter territorial no es muy distinta a la anterior, pero se ve la diferencia en la evolución de la forma de legislar que se iba dando en el salvador.

(...) entra en vigor la ley única del régimen político, la cual contenía como estaba dividido geográficamente el país, así como cuáles eran las autoridades territoriales, las funciones y obligaciones que estas tenían.

En esta normativa sigue imperando la mayor concentración del poder territorial en los gobernadores departamentales, sobre las municipalidades.

En el artículo 5 se establece “el gobierno de los departamentos será confiado a los gobernadores establecidos en la constitución”.

Así como también en las facultades se puede apreciar como las municipalidades estaban bajo el control de las gobernaciones departamentales, art. 32 “son atribuciones de los gobernadores en sus respectivos departamento: 13° vigilar Constantemente a las municipalidades para que cumplan con todos sus deberes, pudiendo hacerles las indicaciones que estime conveniente...; 14° poder multar a las municipalidades, alcaldes y funcionarios subalternos, hasta con cincuenta pesos por

infracción de las leyes o por no cumplir los deberes que estas les impongan...; 15° poder también hasta con veinticinco pesos a los alcaldes y funcionarios subalternos que no cumplieren con las ordenes que les comuniquen; 21° presidir las sesiones de las municipalidades en cualquier pueblo donde se hallaren, cuando sean invitados por aquellas, no votando sino en caso de empate”

En el título V de la ley del única del régimen político establece la figura de los jefes de distrito los cuales en su artículo 37 los define “los alcaldes de cabecera de distrito son los jefes del mismo dentro de los límites de su comprensión...”

Y una de las funciones que les confiere esta ley es la establecida en el artículo 41 N° 1 que manda a estos a “ejecutar las ordenes que les comunique el gobernador sobre cualquier de los ramos de su competencia.”

La ley orgánica municipal<sup>63</sup> es la legislación que comprende todo lo relacionado con los gobiernos municipales y define en su artículo 1 “el gobierno local de los pueblos estará a cargo de las municipalidades electas popular y directamente por los ciudadanos vecinos y calificados de cada comprensión municipal.”<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Decreto legislativo del 28 de abril de 1908.

<sup>64</sup> Ibídem

En esta normativa la composición de los funcionarios que integraran las municipalidades, ya no es proporcional al número de habitantes o como legislaciones anteriores les llamaba “almas” en cuanto a las autoridades de mayor rango dentro del consejo municipal, sino ya establece que para todo municipio se contara con “un alcalde, un síndico y dos o más regidores proporcionalmente a la población, conforme lo determine la ley”<sup>65</sup>

Además establece una clara autonomía en sus funciones, ya no están bajo el control y supervisión de los gobernadores departamentales, a si lo plasma el art. 48<sup>66</sup> de la ley orgánica municipal.

Las normativa en análisis es la primera en establecer la necesidad de contratación de empleados municipales, ya que en este periodo de la historia del país se venía forjando ya un desarrollo económico y social, y se les daba ya más atribuciones a las municipalidades que ya no dependía totalmente del ejecutivo para la realización de las obras públicas. Es así que el art. 63 establece “son facultades de las municipalidades:

3° nombrar al secretario, tesorero y jefes de diversas secciones o departamentos y dependencia municipales...; los nombramientos, licencias y remociones de los

---

<sup>65</sup> Art.1 inc 2 de la ley orgánica municipal.

<sup>66</sup> Art.48 “las funciones que la ley encomienda a las municipalidades son privativas de ellas, y solo por ellas deben ser desempeñadas; salvo excepciones legales.  
En tal virtud, los gobernadores no podrán ingerirse en el modo de desempeñarlas...”

Empleados restantes los hará el alcalde municipal en sus funciones, de acuerdo con los jefes de los respectivos servicios.”<sup>67</sup>

Pero en esta normativa no se establece de forma clara cuál va hacer la forma de ingreso de los empleados municipales ni mucho menos establece el régimen laboral que los va a regir, por lo que no se garantiza la estabilidad en el empleo.

Por otra parte si menciona las formas de sancionar mediante el despido a un empleado público municipal tal como lo establece el art.15 “previa información sumaria, con audiencia del síndico municipal respetivo y del interesado, los jefes de distrito podrán destituir de su empleo a los secretarios y demás empleados municipales de su jurisdicción, por conducta notoriamente viciada, por abusos en el ejercicio de sus funciones, por ineptitud,...”<sup>68</sup>

Además le da el deber al síndico municipal de “fiscalizar la conducta de los empleados y poner en conocimiento de la municipalidad o alcalde las faltas que notare.”<sup>69</sup>

Se demuestra que tanto el síndico municipal como el alcalde eran los facultados para tener el criterio para la sanción de un empleado municipal. Además dejaba al arbitrio

---

<sup>67</sup> Ley orgánica municipal.

<sup>68</sup> Ibídem.

<sup>69</sup> Art. 155 N° 6 de la ley orgánica municipal.

del alcalde municipal el establecimiento de la sanción a imponer, si más de otorgarle al empleado municipal los recursos legales para poder recurrir ante la misma autoridad que emitió resolución, como a otra autoridad distinta a esta, cuando crea que la resolución emitida le perjudique.

Estas leyes que mencionamos a lo largo de estos apartados, no establecieron en ninguno de sus articulados regulaciones que contuviera las formas de ingresar a la administración pública municipal, mucho menos el establecimiento de la carrera municipal.

### **2.3.3 RELACION JURICO LABORAL DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS MEDIANTE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL.**

En lo que corresponde al entorno del problema de estabilidad de los servidores públicos establece en el TITULO VII, CAPITULO I “Régimen Administrativo”, Servicio Civil en sus Arts. 218 al 222 con lo que establece garantizar la carrera Administrativa y establecer el régimen del Servicio Civil de manera general.

Para la realización de lo establecido en la constitución se creó la Ley de Servicio Civil<sup>70</sup>, que constituye el estatuto jurídico principal de los Servidores Públicos, y

---

<sup>70</sup>Decreto 507 del Directorio Cívico Militar del 24 de Noviembre de 1961, publicada en el Diario Oficial N° 239, Tomo 193 del 27 de Diciembre de 1961.

tiene por finalidad especial regular las relaciones del Estado y el Municipio con sus Servidores Públicos.

Esta normativa vendría a llenar las satisfacciones de los servidores del Estado y se estaría regulando la verdadera carrera administrativa, es decir, la que regulan las relaciones de los servidores del Estado frente a este. garantizar la protección y estabilidad de éstos y la eficiencia de las Instituciones Públicas y organizar la Carrera Administrativa, estableciendo las condiciones de ingreso a la Administración Pública, mediante la selección y promoción del personal sobre la base del mérito y la aptitud; reglamentando los ascensos, traslados, destituciones y despidos de los Servidores Públicos protegiendo de esa manera su estabilidad en el empleo y los demás derechos, deberes y prohibiciones a que están sujetos.

Los empleados municipales que su relación laboral es regida por la ley del servicio civil, “son los que se encuentran unidos al Municipio por medio de acto administrativo,

Como es el nombramiento en una plaza que aparezca en Ley de Salarios con cargo al Presupuesto Municipal vigente.”<sup>71</sup>

Así lo establece el artículo 2 inc. 2 del código de trabajo “No se aplica el Código cuando la relación que une al Municipios con sus servidores, fuere de carácter

---

<sup>71</sup> Alvarenga Ochoa Mirian Azalia y otros, el derecho de estabilidad laboral de los trabajadores de la alcaldíamunicipal de santa Ana, en relación a la alternabilidad de los funcionarios de elección popular enla administración del gobierno municipal (periodo 1994 –2001), tesis UES, Abril 2002, pag.71.

público y tuviere su origen en un acto Administrativo, como el nombramiento en un empleo que aparezca específicamente en la Ley de Salarios con cargo al Fondo General y Fondos Especiales de dichas instituciones o en los Presupuestos Municipales, o que la relación emane de un contrato para la prestación de servicios Profesionales o técnicos.”

La Ley de Servicio Civil, en cuanto al origen mismo de dicha relación, dice en el artículo 3, respecto a la creación y supresión de empleos que: “Toda plaza, cargo o empleo público sólo podrá ser creado o suprimido por la ley; y para tomar posesión o entrar a desempeñar el cargo o empleo, el funcionario o empleado deberá ser nombrado de conformidad con la misma. Esta disposición es aplicable, en lo pertinente, a los casos de traslados.”

La Ley de Servicio Civil establece en el artículo 29, los derechos de los empleados, el literal “A” la permanencia en el cargo o empleo. En consecuencia, no podrán ser destituidos, despedidos, suspendidos, permutados, trasladados o rebajados de categoría; sino en los casos y con los requisitos establecidos.

Como podemos observar existen factores que interviene de una forma u otro con la estabilidad de los empleados público.

Otro aspecto que regula la Ley de Servicio Civil para garantizar la estabilidad laboral de los empleados públicos municipales que se les aplica esta normativa en su relación laboral con la municipalidad es el referente a los Organismos Competentes para la aplicación de esa ley, y por ello en el artículo 6<sup>72</sup> se crean las Comisiones de Servicio Civil y el Tribunal de Servicio Civil.

En cuanto a la jurisdicción territorial de las comisiones del servicio civil, el art.7 literal L establece “Habrá una Comisión en cada una de las siguientes dependencias de la Administración: 1) Alcaldías Municipales de Cabeceras Departamentales.”. Los empleados municipales deberán de comparecer a la comisión de servicio civil de la cabecera departamental, cuando se han sujetos del procedimiento sancionatorio cuando esto sea sujetos a sanción por parte de la administración pública.

El capítulo VII, artículo 41, referente al régimen disciplinario establece las sanciones, que son: amonestación verbal o escrita, hasta la destitución; el capítulo VIII en el artículo 52, señala que los empleados públicos pertenecientes a la carrera administrativa, solo podrán ser despedidos o destituidos de sus cargos o empleos, por las causales establecidas en la Ley.

---

<sup>72</sup> art.6 Para la aplicación de esta ley se crean como organismos competentes las Comisiones de Servicio Civil y el Tribunal de Servicio Civil, que en el texto de esta ley se denominarán: Comisión y Tribunal respectivamente.

El art. 53 establece las causales por las cuales puede proceder el despido para un empleado público: “Son causales de despido las siguientes: a) El incumplimiento reiterado o grave de los deberes comprendidos en la letra b) del Art. 31; b) Hacerse acreedor a una tercera suspensión en el término de un año; c) Desempeñar empleos de carácter privado no obstante habersele negado el permiso a que se refiere la letra e) del Art. 32; d) Falta notoria de idoneidad manifestada en el desempeño del cargo o empleo; e) La comprendida en el inciso segundo del Art. 48; f) Ser condenado en sentencia ejecutoriada a una pena privativa de libertad por delito no comprendido en la letra f) del Art. 54, aunque se conceda la remisión condicional; g) Prevalerse de sus cargos para hacer política eleccionaria durante los procesos electorales; h) Dictar disposiciones que limiten el derecho de como ciudadano tiene el funcionario o empleado de afiliarse a partidos políticos autorizados por la ley; i) Declararse en huelga o abandonar el empleo o cargo.

Para que a un empleado público que realice una de las causales antes mencionadas se le aplique la sanción correspondiente, que es el despido se ha procedente debe de cumplirse el procedimiento sancionatorio establecido en la ley del servicio civil.

La forma de proceder para realizar un Despido son desarrolladas en el artículo 55<sup>73</sup>, estableciendo que: “ La autoridad o jefe del funcionario o empleado comunicará por escrito a la respectiva Comisión de Servicio Civil su decisión de despedirlo o

---

<sup>73</sup>Decreto 507 del Directorio Cívico Militar del 24 de Noviembre de 1961, publicada en el Diario Oficial Nº 239, Tomo 193 del 27 de Diciembre de 1961.

destituirlo, expresando las razones legales que tuviere para ello, los hechos en que la funda y proponiendo la prueba de éstos”.

Luego la Comisión de Servicio Civil hace saber al funcionario o empleado la decisión de la autoridad o jefe y le dará un plazo de tres días, contados desde la fecha de la notificación, a fin de que si quisiere exponga los motivos que tenga para oponerse a su destitución o despido y proponga las pruebas de descargo que existieren a su favor, así lo establece el art.55 literal b<sup>74</sup> de la ley del servicio civil.

Si vencido el plazo a que se refiere el inciso anterior el funcionario o empleado no hubiere presentado oposición o manifestare expresamente su conformidad, quedará despedido o destituido definitivamente; a menos que dentro de tercero día de vencido el plazo, compruebe ante la Comisión de Servicio Civil haber estado impedido por justa causa para oponerse, en cuyo caso se le concederá un nuevo plazo de tres días. Así lo establece el artículo 55 literal c de la ley del servicio civil.

Si el funcionario o empleado se opusiere dentro del término expresado, la Comisión de Servicio Civil, instruirá la información respectiva con intervención de la autoridad o jefe solicitante o de un delegado de su nombramiento y del funcionario o empleado

---

<sup>74</sup> Art. 55 b) La Comisión hará saber al funcionario o empleado la decisión de la autoridad o jefe y le dará un plazo de tres días, contados desde la fecha de la notificación, a fin de que si quisiere exponga los motivos que tenga para oponerse a su destitución o despido y proponga las pruebas de descargo que existieren a su favor.

opositor. La Comisión de Servicio Civil recibirá las pruebas que se hayan propuesto y las demás que estime necesario producir, dentro del término improrrogable de ocho días, vencidos los cuales pronunciará resolución confirmando o revocando la decisión de destitución o despido. Esta es la última fase de procedimiento sancionatorio que se lleva a cabo, de acuerdo a lo establecido en el art.55 literal d de la ley del servicio civil.

En cuanto a los recursos que se establecen por si alguna de las parte se siente que la resolución les causa daño el art.56<sup>75</sup> de la ley en alusión, estableciendo el Recurso de Revisión del fallo para ante el Tribunal de Servicio Civil, el cual deberá interponerse por escrito en el término fatal de tres días hábiles contados desde el siguiente al de la respectiva notificación, ante la Comisión de Servicio Civil.

Los despidos o destituciones que se efectúen sin causa ninguna o por causa no establecida en la Ley de Servicio Civil o sin observarse los procedimientos en ella prevenidos, serán declarados Nulos como lo establece el art. 61<sup>76</sup> inc. 1 de la ley del servicio civil, pero los despidos justificados, se entienden hechos sin responsabilidad para el Estado o el Municipio.

---

<sup>75</sup> Art. 56.-“La autoridad o jefe y el funcionario o empleado interesados podrán recurrir en revisión del fallo para ante el Tribunal de Servicio Civil. El recurso para ser admisible deberá interponerse por escrito dentro de los tres días hábiles contados desde el siguiente al de la respectiva notificación, ante la Comisión sentenciadora y en él se expresarán de una sola vez los motivos que se tengan para impugnar la resolución. Este término es fatal.”

<sup>76</sup> Art. 61.- Las destituciones de funcionarios o empleados que se efectúen sin causa ninguna o por causa no establecida en esta Ley, o sin observarse los procedimientos en ella prevenidos, serán nulos.

Los efectos que tiene la sentencia emitida por la comisión según el artículo 62 de la ley en estudio es “Las destituciones y despidos justificados se entenderán hechos sin responsabilidad para el Estado o el Municipio y harán perder al funcionario o empleado los derechos que esta ley les concede, excepto los que hubieren adquirido de conformidad con leyes especiales sobre pensiones, jubilaciones, retiros o montepíos.

#### **2.3.4 RELACIÓN LABORAL DE LOS EMPLEADOS MUNICIPALES REGULADOS POR EL CÓDIGO DE TRABAJO.**

Entre la legislación secundaria que desarrolla los principios constitucionales en materia laboral, se encuentra el Código de Trabajo vigente<sup>77</sup>, el cual en su artículo 2 establece que las disposiciones de dicho Código, solamente regularán las relaciones de trabajo entre los patronos y trabajadores privados; y las relaciones de trabajo entre el Estado, los Municipios y las Instituciones Oficiales Autónomas y Semi-autónomas y sus trabajadores, es decir a las personas que laboran por Contrato Individual de Trabajo.

Estableciendo en el mismo artículo, que dicha disposición no es aplicable cuando la relación que une al Estado, Municipios e Instituciones Oficiales Autónomas o Semi-

---

<sup>77</sup> Decreto Legislativo Nº 15, del 23 de junio de 1972, Diario Oficial Nº 142 del 31 de junio de 1972.

autónomas con sus servidores, fuere de carácter público y tuviere su origen en un Acto Administrativo, como el nombramiento de un empleo que aparezca específicamente determinado en la Ley de Salarios con cargo al Fondo General y Fondos Especiales de dichas instituciones o en los presupuestos Municipales; o que la relación emane de un Contrato para la prestación de Servicios Profesionales o Técnicos.

Las personas que prestan al Estado cualquier clase de servicio mediante contrato, es decir, los Trabajadores Públicos, quedan sujetos a lo establecido en el Código de Trabajo y en su caso a la Ley de Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa de los derechos que el mismo brinda. Esto de acuerdo a lo que dispone el artículo 4 reformado en el literal “m”, de la Ley de Servicio Civil, que estableced que no se les aplica dicho cuerpo normativo por no estar comprendidos en la Carrera Administrativa, y por lo tanto carecen de los derechos que otorga la Ley en mención; Pero no obstante su exclusión, tendrán los deberes y prohibiciones e incurrirán en las responsabilidades que establece dicha ley, ello de acuerdo al artículo 5 de la misma.

Para que una relación laboral pueda ser regulada por el Código de Trabajo, la persona que ejecuta la obra o presta el servicio debe tener la calidad de “Trabajador”. “Trabajador publico Son los que prestan su servicio al Estado, por medio de un

Contrato Individual de Trabajo, y se rigen por el Código de Trabajo, son conocidos también como “Trabajadores de Planilla por Jornal”.<sup>78</sup>

Dichos trabajadores, dentro de la escala de Servidores Públicos, se ubican en el nivel jerárquico inferior, por el tipo de labores que realizan que normalmente no requieren esfuerzos intelectuales y por la baja remuneración que perciben, normalmente el mínimo de cada actividad. Los Trabajadores Públicos, tienen una situación laboral muy parecida ala del Trabajador Privado, incluso gozan de las garantías establecidas en su favor por el Código de Trabajo, en lo referente a duración del contrato, causales para darlo por terminado, indemnización por despido injusto o el reinstalo a la actividad laboral, etc. Y es que los Empleados Públicos sujetos a contrato tienen estabilidad laboral como cualquier otro, con la salvedad que la misma habrá de atenerse a lo establecido en el marco jurídico que la genera: el contrato.

“Entonces los Empleados Públicos por Contrato, tienen un derecho constitucional a la Estabilidad que consiste, fundamentalmente, en el derecho que poseen dichos servidores públicos a impedir su remoción arbitraria y discrecional dentro del plazo de vigencia del contrato, por lo que una vez finalizado el mismo -es decir, extinguido su marco jurídico referencial-, ésta clase de empleado público deja de tener estabilidad laboral, pues no incorporan dentro de su esfera jurídica un derecho

---

<sup>78</sup>Pérez Batres Herminia Guadalupe y otros, la incidencia del cambio de régimen de ley de salario al régimen de contratación en la estabilidad laboral de los empleados del ministerio de agricultura y ganadería (PERIODO 2004, 2005 Y 2006), tesis UES, abril 2008, pag. 37.

subjetivo a ser contratado otra vez o a ingresar forzosamente a la administración, a través de plaza una vez finalizado el contrato”.<sup>79</sup>

Artículo 2, Código de Trabajo regula: b. Las relaciones de trabajo entre el Estado, los municipios, las Instituciones Autónomas y semiautónomas y sus trabajadores.<sup>80</sup>

Es así, que si los trabajadores públicos municipales están regidos por el Código de Trabajo gozan formalmente de Estabilidad Laboral, no pueden ser despedidos arbitraria e injustamente por la Municipalidad, pero si se rompe la relación jurídico-laboral el trabajador tiene derecho de reclamar su indemnización conforme a la ley ante los Tribunales de lo laboral.

En el sistema jurídico salvadoreño, por regla general se regulan la estabilidad relativa, ya que de conformidad al artículo 55 inciso primero del Código de Trabajo establece: “el contrato de trabajo termina por despido de hecho, salvo los casos que resulten exceptuados por este Código.”<sup>81</sup>

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

---

<sup>79</sup> Sentencia en el proceso de amparo del 09/VII/1999. REF. 158-97.

<sup>80</sup> Decreto legislativo n°15, de fecha 23/06/1972, diario oficial 142 tomo 263, publicación diario oficial 31/07/1972.

<sup>81</sup> *Ibidem*.

La sustitución patronal art.6 inc. 1<sup>82</sup>; La suspensión del contrato individual de trabajo art.27; la contratación a plazos art.25.

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

Las mujeres en estado de gravidez art. 113<sup>83</sup>; Los Miembros de directivas sindicales art. 248<sup>84</sup>; Los trabajadores cuyo contrato de encuentra suspendido art. 57; Los trabajadores que se encuentran en huelga, de acuerdo a los artículos 535 y 537 del Código de Trabajo.

---

<sup>82</sup> Art. 6.- La sustitución de patrono no es causa de terminación de los contratos de trabajo, ni afectará los derechos originados con motivo de la prestación de los servicios, salvo que aquéllos fueren mejores en la empresa del patrono sustituto, con la cual la que se adquiere se hubiere fusionado.

<sup>83</sup> Art. 113.- Desde que comienza el estado de gravidez, hasta que concluya el descanso post- natal, el despido de hecho o el despido con juicio previo no producirán la terminación del contrato de la mujer trabajadora, excepto cuando la causa de éstos haya sido anterior al embarazo; pero aun en este caso, sus efectos no tendrán lugar sino hasta inmediatamente después de concluido el descanso antes expresado.

<sup>84</sup> Art. 248.- Los miembros de las Juntas Directivas de los sindicatos con personalidad jurídica o en vías de obtenerla no podrán ser despedidos, trasladados ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, ni suspendidos disciplinariamente durante el período de su elección y mandato; y hasta después de transcurrido un año de haber cesado en sus funciones, sino por justa causa calificada previamente por autoridad competente.

### **2.3.5 REGULACION DE LOS EMPLEADOS MUNICIPALES BAJO LA LEY REGULADORA DE AUDIENCIA DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS NO COMPRENDIDOS EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA.**

El artículo 11 de la constitución de la republica garantiza a todo ciudadano el derecho a tener un debido proceso, cuando este es sujeto a una sanción por autoridad administrativa o judicial.

Para garantizar este derecho a los empleados públicos municipales que no se les aplica las disposiciones del código de trabajo o son excluidos por la ley del servicio civil, el legislador ha creado una legislación secundaria para este fin, esta es la ley reguladora de audiencia de los empleados públicos no comprendidos en la carrera administrativa<sup>85</sup>. Según la cual, Ningún empleado público puede ser privado de su empleo o cargo sin ser previamente oído y vencido en juicio y con arreglo a la ley; se proclama además en la misma ley, que nadie puede ser privado de su cargo o empleo sino por causa legal.

El objetivo primordial de esta ley es regular la relación laboral para los casos no exceptuados por normas constitucionales, ni comprendidos en la Ley del Servicio

---

<sup>85</sup> Decreto Legislativo número 459, de Diario Oficial numero 80, Tomo 306, de fecha de ocho de marzo de mil novecientos noventa, publicado en el Diario Oficial el 31 de marzo de 1990.

Civil en los casos que carece de la ley secundaria que regule las obligaciones y deberes de los empleados públicos, así como en donde se establezcan las causas y procedimientos para su destitución. Además desarrolla los principios Constitucionales tales como: la garantía de audiencia y de defensa en su sentido amplio y absoluto.

El artículo 1 de esta ley, establece la máxima garantía para los Servidores Públicos en cuanto al Derecho a la Estabilidad Laboral, al disponer que: “Ningún empleado público puede ser privado de su empleo o cargo sin ser previamente oído y vencido en juicio con arreglo a la ley”.<sup>86</sup>

La Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos No Comprendidos en la Carrera Administrativa, en su artículo 2<sup>87</sup>, es clara en señalar que la misma se aplica en los casos en los que no exista un procedimiento específico establecido en las leyes secundarias, para garantizar el Derecho de Audiencia.

Ya que tal como lo dice el artículo 3<sup>88</sup> de la misma, nadie puede ser privado de su cargo o empleo, sino por causa legal, considerando como tal, además de los señalados

---

<sup>86</sup> Ibidem.

<sup>87</sup> Art. 2.- En los casos en los que no exista un procedimiento específico establecido en las leyes secundarias, para garantizar el Derecho de Audiencia se observará lo prescrito en los artículos siguientes.

<sup>88</sup> Art. 3.- Nadie puede ser privado de su cargo o empleo, sino por causa legal. Se considera como tal, además de los señalados para despido o destitución del cargo en la Ley del Servicio Civil, toda la que basada en elementos objetivos conduzca razonablemente a la pérdida de confianza o a no dar

para despido o destitución del cargo en la Ley de Servicio Civil, toda la que basada en elementos objetivos conduzca razonablemente a la pérdida de confianza o a no dar garantía de acierto y eficiencia en el desempeño del cargo o empleo, para establecer lo anterior se aplicará la sana crítica.

Como ya se dijo la ley en mención tiene por objetivo fundamental presentar un procedimiento para poder la administración pública despedir a un empleado público.

Este procedimiento se encuentra plasmado en el artículo 4 de la ley reguladora de la garantía de audiencia de los empleados públicos no comprendidos en la carrera administrativa, establece “En los casos anteriores se observará el procedimiento siguiente:

- a) La autoridad o funcionario superior comunicará por escrito en original y copia, al Juez de Primera Instancia que conozca en materia civil, de la jurisdicción donde el demandado desempeña el cargo o empleo, su decisión de removerlo o destituirlo, expresando las razones legales que tuviere para hacerlo, los hechos en que la funda y proponiendo su prueba;
- b) De la demanda se dará traslado por tres días al demandado a quien se le entregará copia de la demanda; si no contestare se presumirán ciertos los extremos de la misma y se pronunciará sentencia. Si contesta, se recibirá el juicio a prueba por cuatro días si

---

garantía acierto y eficiencia en el desempeño del cargo o empleo, para establecer lo anterior se aplicará la sana crítica.

fuere necesario, y vencidos, al día siguiente, se pronunciará la sentencia que corresponda sin más trámite ni diligencia;

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

Además la ley establece los recursos necesarios para que alguna de las partes pueda recurrir, si se siente agraviada por la resolución emitida por la autoridad que emitió la resolución. Esto lo regula el artículo 5<sup>89</sup>.

De lo resuelto por la Cámara de lo Civil no habrá recurso alguno, ni corresponderá su conocimiento a la jurisdicción contencioso administrativa. Así lo establece el art.6 inc. 2<sup>90</sup>.

En lugares donde no hubiere Juez de Primera Instancia en Materia Civil, conocerá el Juez de Paz de la jurisdicción donde el demandado desempeña el cargo o empleo; del fallo pronunciado por éste, la parte vencida podrá recurrir en revisión del fallo para ante el Juez de Primera Instancia en materia civil competente, el término para este

---

<sup>89</sup> Art. 5.- La parte vencida podrá recurrir en revisión del fallo para ante la Cámara de lo Civil competente, dentro de los tres días hábiles contados desde el siguiente a la notificación de la sentencia, expresando en el mismo los motivos que se tengan para impugnar la resolución. Interpuesto el recurso, el juez competente lo admitirá y remitirá los autos a la Cámara de lo Civil, sin otro trámite ni diligencia.

<sup>90</sup> Art. 6 inc. 2 De lo resuelto por la Cámara de lo Civil no habrá recurso alguno, ni corresponderá su conocimiento a la jurisdicción contencioso administrativa.

procedimiento será el señalado en esta ley, donde fueren varios Jueces de lo Civil competentes conocerán a prevención.

### **CAPITULO III**

#### **MARCO TEORICO CONCEPTUAL DE LAS DIFERENTES FORMAS DE CONTRATACION EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA MUNICIPAL.-**

Uno de los temas recurrentes cuando se da un cambio de partido político en el gobierno, es el relativo al cambio de los servidores públicos. El cambio ha sido constante en el caso de los gobiernos municipales; pero también ahora se ha vuelto a poner de relieve con relación al Ejecutivo y a diversas instituciones oficiales autónomas a partir de las pasadas elecciones presidenciales.

Recientemente, el temor de despidos masivos principalmente en el Ejecutivo, causó reformas a leyes con el objeto de devolver las garantías de estabilidad, pero sólo a ciertos empleados públicos. La reforma dejó un agujero jurídico en el caso de otros servidores que desempeñan los cargos de mayor jerarquía en las diferentes instituciones de la administración, a quienes virtualmente la legislación no les daría mayores garantías, aunque la práctica jurisprudencial ha hecho resaltar lo contrario. Lastimosamente esta jurisprudencia pareciera ser desconocida o desatendida.

“La relación entre los servidores públicos..... y el Estado, se origina ya sea a partir de la celebración de un contrato individual de trabajo, de un acto administrativo de nombramiento, o bien, de un contrato de naturaleza civil.”<sup>91</sup>

El Estado en todos sus niveles, enfrenta innumerables problemas en la organización y capacidad de respuesta de su sector. El modelo de gestión de una administración pública que se constituye en función de las necesidades sociales de la ciudadanía debe apuntar a consolidar una fuerte capacidad central para formular y coordinar políticas, sistemas de prestación eficiente y eficaz y una dotación de personal motivada y capaz de resolver estas demandas. La expansión de las funciones económicas y sociales del Estado, el desarrollo tecnológico y la globalización de la economía mundial revelaron los problemas de la administración burocrática y conservadora que caracteriza el Sector Público de los países de América Latina y Central (ALC).

“Se vuelve esencial la necesidad de reducir los costos e incrementar la calidad de los servicios a través de la mejora en la condición laboral de sus trabajadores, que sólo se

---

<sup>91</sup>vaqueran onelson, la estabilidad laboral de los servidores públicos bajo contratos de prestación de servicios personales: a propósito del cambio de gobierno.

puede obtener a través de la libertad de agremiación y la discusión paritaria permanente, no condicionada y respetuosa de los acuerdos alcanzados”<sup>92</sup>.

Establecer y desarrollar la práctica del diálogo y la concertación a nivel del Sector Público contribuye a asegurar el equilibrio de las relaciones laborales y sociales entre el Estado y sus trabajadores, así como las relaciones entre las organizaciones sindicales y sus afiliados, contribuyendo al ejercicio de una mejor administración. Facilitar la libre agremiación y práctica sindical en el Sector Público, con los mismos derechos previstos en la actividad privada, contribuye asimismo a profundizar la democracia interna.

Tradicionalmente, las relaciones de trabajo no han sido objeto de tanta atención en la función pública como en el Sector Privado, y tampoco han sido analizadas en los mismos términos. Los motivos de ello deben buscarse en la naturaleza peculiar de la función pública. En la mayor parte de los países, el empleo público ha tenido una historia distinta de la del empleo en el Sector Privado. Tiene también diferentes procedimientos para reglamentar los términos y condiciones de empleo. Éstos se

---

<sup>92</sup>Amalia B. Villarroel, Situación actual comparada de las Relaciones Laborales en el Sector Público de nueve países de América Latina (Argentina, Brasil y Chile; Colombia, Ecuador y Perú; Costa Rica, El Salvador y Panamá), OFICINA DE ACTIVIDADES PARA LOS TRABAJADORES. INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS.  
*Proyecto financiado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España*

basaban en la determinación unilateral por parte del empleador y se sometían difícilmente al análisis en términos de legislación administrativa o en términos de una moderna concepción de las RRLL. Los principales términos y condiciones de empleo eran, asimismo, diferentes, a menudo más favorables que los de los trabajadores del Sector Privado (en primer lugar, en cuanto a seguridad en el empleo). En el pasado, las Relaciones colectivas de trabajo fueron relativamente estables, aspirándose a una colaboración básica entre los empleados públicos y el Estado que se consideraba un modelo del buen empleador.

El concepto de estabilidad se presenta como consustancial al empleo público, y así se encuentra frecuentemente refrendado en los estatutos de funcionarios.

No obstante que la estabilidad no es absoluta, porque al menos se encuentra supeditada a que las conductas de los servidores públicos sean conforme a las leyes (estabilidad propia), el principio es cuestionado porque en la práctica deviene en inamovilidad, que a su vez alienta conductas carentes de motivación para mejorar el desempeño. Frente al argumento de considerar a la estabilidad como un principio constitucional inamovible y absoluto que pone a los trabajadores a resguardo de la arbitrariedad, se presenta otro que entiende que existe una “estabilidad impropia que

da lugar a la denuncia del contrato de trabajo y está subordinada a las leyes que reglamentan su ejercicio.”<sup>93</sup>

Finalmente una posición “anti-garantista” considera pertinente invocar la primacía del “orden público económico” sobre el “orden público laboral”, incluyendo la “teoría de la emergencia”, que se ha aplicado tanto en el ámbito privado como en el público, y en este caso, en el marco de los procesos de reforma estructural.

De especial relevancia en este campo es la conducta seguida por los países con referencia a los convenios de la OIT que encuadran las relaciones laborales, porque la adhesión tiene un fuerte valor indicativo sobre los compromisos que se asumen o evitan.

Esos convenios son: “el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización, 1948 (N° 87); el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (N° 98); y, en particular sobre la situación de la administración pública, el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (N° 151), con la correspondiente Recomendación N° 159; así como el Convenio N° 154 sobre fomento de la negociación colectiva en todas las ramas de la actividad económica, el cual incluye expresamente a la administración pública, admitiendo que la legislación o la práctica nacional podrá fijar

---

<sup>93</sup> ibídem.

modalidades particulares de aplicación; además del Convenio N° 135, de defensa de la práctica sindical.”<sup>94</sup>

El salvador como miembro de las naciones unidas debe de acatar los convenios internacionales por este suscrito para ingresar a esta organización de carácter internacional.

Entre estos instrumentos de carácter internacional que protegen el derecho al trabajo tenemos Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>95</sup> en el cual en su artículo 23 establece que: “Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo ya la protección contra el desempleo.”<sup>96</sup>

También, la Carta Internacional de Garantías Sociales, o Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador<sup>97</sup>, tiene por objeto declarar los principios fundamentales que deben amparar a los trabajadores de toda clase y constituye el mínimo de derechos de que ellos deben gozar en los Estados Americanos, sin perjuicio de que las leyes de

---

<sup>94</sup>Amalia B. Villarroel, **Situación actual comparada de las Relaciones Laborales en el Sector Público de nueve países de América Latina (Argentina, Brasil y Chile; Colombia, Ecuador y Perú; Costa Rica, El Salvador y Panamá)**  
**OFICINA DE ACTIVIDADES PARA LOS TRABAJADORES.**  
**INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS.**  
*Proyecto financiado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España*

<sup>95</sup> adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217-A (III), del 10 de diciembre de 1948,

<sup>96</sup> *Ibidem.*

<sup>97</sup> proclamada en la IX Conferencia Internacional Americana de Río de Janeiro, en el año de 1947.

cada uno puedan ampliar esos derechos o reconocerles otros más favorables, la cual en su artículo 19 dispone lo siguiente: “La Ley garantizará la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y las justas causas de separación. Cuando el despido injustificado surta efecto, el trabajador tendrá derecho a una indemnización.”

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>98</sup>, en su artículo 6.1 establece: “Los Estados Parte en el presente pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida, mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán las medidas adecuadas para garantizar este derecho”

En el mismo sentido, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>99</sup>, llamado también "Protocolo de San Salvador", dice en el artículo 6.1 que “Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad libremente escogida o aceptada”. El artículo 7 del mismo continúa diciendo que los Estados Partes de dicho protocolo reconocen que el derecho al trabajo supone que

---

<sup>98</sup> adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966 y que entró en vigor el 3 de enero de 1976.

<sup>99</sup> Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1992.

toda persona goce del mismo en condiciones justas equitativas y satisfactorias. En el literal “d” del artículo 7 del mismo instrumento internacional, indica que “En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional”.

### **3.1 DIFERENTES ACEPCIONES DEL CONCEPTO DE EMPLEO PÚBLICO.**

#### **3.1.1 CONCEPTO DE EMPLEO PÚBLICO.**

La principal diferencia que hemos podido relevar en torno a la manera en que se considera el empleo público en los distintos países es su consideración como “servidor público” o su asimilación al concepto de trabajador asalariado según lo establecido para los trabajadores del Sector Privado.

Esta distinción resulta fundamental, debido a que la forma en que los trabajadores sean considerados tendrá una correlación con los derechos que le son asociados. Por ejemplo, en Argentina no es utilizado el concepto de servidor público. Por el contrario, en este país el trabajo en el Sector Público tiende a tener una consideración similar al del empleo privado, es decir que sigue una lógica mercantil, donde el

trabajador a cambio de la puesta a disposición de su fuerza de trabajo recibe un salario, dejando de lado la idea de trabajo como respuesta al “interés general”.

En el resto de los países, los trabajadores del Sector Público, si bien reciben nombres diferentes, -“funcionario público», «servidor público», «empleado público», «encargado de servicio público»-, todos son regidos por el derecho administrativo o algún régimen estatutario, donde se establece la regulación de las relaciones laborales en el Estado. No obstante ello, en cada país se establecerá categorías especiales que no formarán parte del Servicio Civil, Carrera Administrativa, etcétera, porque se rigen por una normativa especial y no gozan de las mismas prerrogativas que sus pares incluidos.

En el salvador la sala de lo constitucional a definido al servidor público “todas aquellas personas que desempeñan sus labores en el Estado -sean trabajadores, empleados o funcionarios-, siempre y cuando la labor que realicen sea propia de la actividad estatal, si el cargo que desempeña es de carácter permanente y exclusivo, y se encuentra dirigido por un superior jerárquico, es decir, en una relación de supra-subordinación”<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup>sentencia de amparo 227-2000 del 18 de diciembre de 2001.

El Doctor Orlando Baños Pacheco, en su libro “La Estabilidad Laboral del Servidor Público en El Salvador”<sup>101</sup>, distingue tres categorías de las personas que prestan servicio al Estado, las cuales son: Funcionarios, Empleados y Trabajadores.

### **3.1.2 FUNCIONARIO PÚBLICO.-**

“El Funcionario Público es un servidor del Estado, designado o electo popularmente por disposición de una norma jurídica, para ocupar mandos medios y superiores dentro de la estructura de los poderes públicos, y como consecuencia asume funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando, su duración en el cargo en ciertos casos es temporal, y en otros puede ser removido libremente por su superior jerárquico, y generalmente asume la categoría de trabajador de confianza al servicio del Estado”.<sup>102</sup>

Estos pueden ser de dos categorías, los de primer grado y segundo grado:

Primer Grado: Cuando según los electores elijan directamente a las personas que han de desempeñar los cargos.

Segundo Grado: cuando los electores elijan a las personas que tienen por misión elegir después a las personas llamadas a ocupar los cargos que se trate.

---

<sup>101</sup> Dr. Orlando Baños Pacheco, La Estabilidad Laboral del Servidor Público en El Salvador, Corte Suprema de Justicia, Publicación Especial Numero 30.

<sup>102</sup> Sánchez Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, 1ª edición, Editorial Porrúa, México 1998.

### **3.1.3 EMPLEADOS PUBLICOS.-**

Empleados Públicos son los que laboran para el Estado, ya sea en el Gobierno Central, Instituciones Oficiales Autónomas o en los Municipios, cuya plaza aparezca específicamente en la Ley de Salarios con cargo al fondo general, fondos especiales o presupuesto municipales. Se encuentran unidos laboralmente al gobierno por medio de un Acto Administrativo, como es el nombramiento en una plaza en cargo público, y se les aplica la Ley del Servicio Civil.

Según la Sentencia de Amparo del 10 de enero de 2000, Ref. 229-98, los Empleados Públicos son todas aquellas personas naturales que, en una forma por lo general permanente, prestan sus servicios al Estado, a cambio de una remuneración o salario.

Los Empleados Públicos se distinguen claramente de los Funcionarios, en tanto que aquéllos no expresan la voluntad estatal, sino sólo colaboran o participan en las actividades que favorecen la realización de dicha voluntad; mientras que los Funcionarios Públicos se caracterizan por disponer de poder de decisión y de representación del Estado.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia entiende que son elementos indispensables de la figura del Empleado Público, los siguientes.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Sentencia en el proceso de amparo del 09/VII/1999. Ref. 243-98.

- a. Ser nombrado por autoridad competente;
- b. Que su actividad tenga como fin la colaboración o participación para la realización de funciones estatales; y
- c. Que es preciso que realice su actividad como parte integrada en un Órgano o institución del Estado.

### **3.1.4 TRABAJADORES PUBLICOS.-**

El Trabajador Público, “es la persona que realiza una obra o presta un servicio frente al Estado o al Municipio por plantilla de jornales o bien dentro de una Institución Oficial Autónoma, cuando la relación laboral emana de un Contrato Individual de Trabajo”.<sup>104</sup>

Dichos trabajadores, dentro de la escala de Servidores Públicos, se ubican en el nivel jerárquico inferior, por el tipo de labores que realizan que normalmente no requieren esfuerzos intelectuales y por la baja remuneración que perciben, normalmente el mínimo de cada actividad. Son en general trabajadores de manualidades, de oficios varios y obreros.

---

<sup>104</sup> Pérez Batres hermina Guadalupe, la incidencia del cambio de régimen de ley de salario al régimen de contratación en la estabilidad laboral de los empleados del ministerio de agricultura y ganadería (periodo 2004, 2005 y 2006).

El marco jurídico de la relación laboral entre el Trabajador Público y la Administración, es el Contrato firmado de común acuerdo entre ambos sujetos de derecho; de tal suerte que el Trabajador Público sabe desde el momento de su ingreso las condiciones de éste, puesto que mientras no se incorpore a la Ley de Salarios sus derechos y obligaciones emanarán directamente de las cláusulas de aquél.

Desde la perspectiva anterior, habrá que separar la estabilidad laboral de los Trabajadores Públicos que están por Contrato, de la estabilidad laboral de los empleados que se encuentran en posesión de una plaza específica. Así, la estabilidad laboral del empleado que entra a prestar servicio a través de contrato, estará condicionada por el plazo de vigencia de aquél -el cual de acuerdo al artículo 83 N° 9 de las Disposiciones Generales de Presupuestos, no puede durar más de un año, ni prorrogarse más de dos meses- es decir, que su estabilidad laboral como Servidor Público está matizado por la vigencia del contrato. Y es que los Empleados Públicos sujetos a contrato tienen estabilidad laboral como cualquier otro, con la salvedad que la misma habrá de atenerse a lo establecido en el marco jurídico que la genera: el contrato.

### **3.2. GRADO DE AUTONOMIA DE LOS MUNICIPIOS.**

Legalmente según el art. 2 del Código Municipal<sup>105</sup> se define así: “ El Municipio constituye la Unidad Política Administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para darse su propio gobierno, el cual como parte instrumental del Municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficiente.

El Municipio tiene personalidad jurídica; con jurisdicción territorial determinada y su representación la ejercerán los órganos determinados en esta ley. El núcleo urbano principal del municipio será la sede del Gobierno Municipal.”

“Doctrinariamente es llamado también Municipalidad, y es considerado jurídicamente, una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y

---

<sup>105</sup>Decreto Legislativo N°274 del 31 de enero de 1986, Diario Oficial 23 Tomo N° 290 publicación 05 de febrero de 1986.

particulares intereses, y que, depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado Provincial o nacional.

No cabe duda acerca de que la finalidad del municipio se halla vinculada al servicio de las necesidades de los integrantes del grupo local, es decir, los vecinos; entre ellas las que afectan la sanidad de la población, a la asistencia benéfica, a los transportes urbanos, al alumbrado y limpieza, a la policía municipal, a la ordenación del tránsito, al desarrollo urbanístico y otras similares, todas las cuales son atendidas con los recursos provenientes de los Impuestos y Tasas que pagan los contribuyentes.<sup>106</sup>

La Constitución de la República define que los Gobiernos Municipales son autónomos en lo económico en lo técnico y en lo Administrativo<sup>107</sup>, y se rigen por un Código Municipal<sup>108</sup>, que se sienta los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas. El Presupuesto es centralizado.<sup>109</sup>

---

<sup>106</sup> CODIGO MUNICIPAL.

<sup>107</sup> Art.203 constitución de la república "los municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo,..."

<sup>108</sup> Decreto legislativo N° 274 fecha 31/01/1986, Diario Oficial 23 tomo 290 publicado 05/02/1986.

<sup>109</sup> Situación actual comparada de las Relaciones Laborales en el Sector Público de nueve países de América Latina (Argentina, Brasil y Chile; Colombia, Ecuador y Perú; Costa Rica, El Salvador y Panamá) Amalia B. Villarreal OFICINA DE ACTIVIDADES PARA LOS TRABAJADORES. INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS. Proyecto financiado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España

Este artículo de la constitución le da al municipio facultad de poder legislar en su territorio, es decir la capacidad de crear normas jurídicas y la facultad ejecutiva, relativas al gobierno y la administración.

Estas administraciones se encuentran regidas por Concejos Municipales, un Síndico y regidores cuyo número es determinado por la ley. Son elegidos por el pueblo para un período de tres años, siendo la única forma de acceder al poder público municipal a través de los partidos políticos, Art. 85 Cn

el artículo 204, ordinal 1º CN., ordena que una Ley General establecerá los límites para crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de determinadas obras; así mismo se faculta al Municipio para nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias, ord. 4º del citado artículo.

Cabe también mencionar, que el artículo 219 Cn. crea la Carrera Administrativa con el fin de garantizar a los empleados y trabajadores públicos la estabilidad en sus cargos Código Municipal establece el deber de los Municipios de reconocer en su jurisdicción la Carrera Administrativa normada por la Ley del Servicio Civil<sup>110</sup>.

La ley secundaria que regula a las municipalidades en sus atribuciones y obligaciones conferidas por la constitución de la república, regula también lo referido a la

---

<sup>110</sup> Decreto ley N° 507 de fecha 24/11/1961 emitido por el directorio cívico militar de el salvador, D.O 239, tomo 193 de fecha 27/12/1961.

autonomía municipal<sup>111</sup> en lo referente a la contratación de los empleados municipales que debe tener a su cargo. En su Art. 3.- La autonomía del Municipio se extiende a: 4) El nombramiento y remoción de los funcionarios o empleados de sus dependencias, de conformidad al Título VII de este Código.

El título VII comprende en su capítulo I el art. 110 el cual establece “Los municipios deberán establecer en su jurisdicción la carrera administrativa de conformidad a la ley de la materia y podrán asociarse con otros para el mismo fin.”<sup>112</sup>

El art. 30 del código municipal establece la facultad de los concejos municipales de poder contratar personal en aquellos puestos que se denominan de confianza o políticos<sup>113</sup>.

### **3.2.1 PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL.**

Es ésta filosofía la que ha adoptado la Constitución de la República de El Salvador vigente, en tanto que, organiza el Estado en órganos Fundamentales y no fundamentales, y en su artículo 86 inc. 2 hace mención de los primeros en cuanto dice textualmente: “Los Órganos Fundamentales del Gobierno son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial”.

---

<sup>111</sup>Art. 1.- El presente Código tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas de los municipios.

<sup>112</sup>Ibidem.

<sup>113</sup>Art. 30. “Son facultades del Concejo: 1º) Nombrar de fuera de su seno al Secretario Municipal; 2º) Nombrar al Tesorero, Gerentes. Directores o Jefes de las distintas dependencias de la Administración Municipal, de una terna propuesta por el Alcalde; en cada caso”.

Por su redacción y contenido ha de entenderse que se establecen, además, órganos no fundamentales e independientes como: el Ministerio Público, la Corte de Cuentas de la República y el Tribunal Supremo Electoral, entre otros.

Ahora bien, en cuanto a la prestación de servicios que el Estado está obligado a prestar a la comunidad se ve en la necesidad de crear Órganos no Fundamentales como se mencionó anteriormente, y es en este sentido que se da la descentralización administrativa sea por servicio o por región, como lo son las Instituciones Autónomas y los Municipios, Respectivamente. Siendo particularmente importante el caso de las Municipalidades por ser el objeto del presente estudio.<sup>114</sup>

Constitucionalmente se le concede a los municipios, llamados también Municipalidades o Gobiernos Locales, autonomía en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo y están regidos por el Código Municipal en su organización, funcionamiento y facultades ya sea legislativa o ejecutiva; posee la primera en tanto que puede crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la

---

<sup>114</sup> **Situación actual comparada de las Relaciones Laborales en el Sector Público de nueve países de América Latina (Argentina, Brasil y Chile; Colombia, Ecuador y Perú; Costa Rica, El Salvador y Panamá)**  
**Amalia B. Villarroel**  
**OFICINA DE ACTIVIDADES PARA LOS TRABAJADORES. INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS.**  
*Proyecto financiado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España*

realización de obras determinadas dentro de los límites comprendidos en la Ley General Tributaria Municipal; y la segunda establece la gestión política municipal que se consigna en la expresión “gestionar libremente en las materias de su competencia” art. 204 Ord. 3º. Cn.

En referencia a lo anterior se considera al Municipio como una persona jurídica y como tal puede actuar por sí mismo para el cumplimiento de sus fines, pero necesita de la existencia de personas físicas o naturales, a través de quienes pueda realizar sus funciones, consistiendo la fundamental en la prestación de servicios públicos a la comunidad, entre las cuales se encuentran: la emisión de cédulas de identidad personal, el registro y control de los estados familiares, las obras de infraestructura y los demás servicios señalados en el Art. 4 del Código Municipal.

Esta relación que existe de manera particular entre el Municipio y las personas naturales que laboran para él ha sido estudiada por diferentes autores y en tal sentido, el tipo de relación jurídico-laboral que vincula a las personas que laboran en dicha Institución es posible analizarse conforme las categorías siguientes: a) Trabajadores o Empleados Municipales por Contrato; b) Trabajadores o Empleados Municipales por plaza; y c) Trabajadores o empleados excluidos de la Carrera Administrativa.<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> **Situación actual comparada de las Relaciones Laborales en el Sector Público de nueve países de América Latina (Argentina, Brasil y Chile; Colombia, Ecuador y Perú; Costa Rica, El Salvador y Panamá)**  
Amalia B. Villarroel

Se ha de usar el vocablo “trabajador o empleado” en el sentido que puede ser utilizado indistintamente, como un término sinónimo de acuerdo a lo que establece el art.2 inc. Último del Código de Trabajo.

A continuación se explicará cada uno de ellos:

La primera categoría, los Trabajadores Municipales por Contrato, se encuentran unidos laboralmente al Municipio por un Contrato Individual de Trabajo; y por ende se encuentran regidos por el Código de Trabajo, Art.2, letra b) al expresar: “Las disposiciones de este Código regulan: Las relaciones de trabajo entre el Estado, los Municipios, las Instituciones Oficiales Autónomas y Semiautónomas y sus trabajadores.

Es oportuno aclarar que actualmente en El Salvador ya no existen las Instituciones Oficiales Semiautónomas.

Como lógica consecuencia, si los trabajadores públicos municipales están regidos por el Código de Trabajo gozan formalmente de Estabilidad Laboral, no pueden ser despedidos arbitraria e injustamente por el patrono, pero si así ocurriera se crearía en

el trabajador el derecho de reclamar su indemnización conforma a la ley ante los jueces de lo laboral.

Cabe destacar que en el caso de la Alcaldía de San Salvador existe una subcategoría relacionada a los Empleados Municipales que se encuentran por Contrato, pero referidos a la prestación de servicios profesionales o técnicos, como los Asesores Técnicos Municipales, Consultores y Apoderados Judiciales, es decir, se estipula un contrato para la prestación de estos servicios. Estos Empleados Municipales gozan de Estabilidad o permanencia laboral aunque no estén comprendidos en la carrera administrativa, art. 219 inc. 3º Cn. y art. 4 letra s) de la Ley del Servicio Civil, en cuanto a que están ligados al Municipio por medio de un contrato, y por tal razón sus contratos están sujetos a plazo, ya que todos terminan el treinta y uno de diciembre de cada año, de acuerdo a lo dispuesto en las “Disposiciones Generales de Presupuesto Municipal”; estos empleados municipales o funcionarios no pueden ser destituidos o removidos, salvo por causa legal y previo procedimiento de separación, en el cual se les garantice su Derecho de Audiencia.

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

convenido. Así lo regula el Reglamento Interno de la Alcaldía Municipal de San Salvador<sup>116</sup>.

**La segunda categoría, los *Empleados Municipales por plaza***, son los que se encuentran unidos al Municipio por medio de acto administrativo, como es el nombramiento en una plaza que aparezca en Ley de Salarios con cargo al Presupuesto Municipal vigente; a estos servidores públicos no se les aplica el Código de Trabajo en ninguna de sus disposiciones, pues el referido cuerpo legal, en el art. 2° prescribe que: ” No se aplica este Código cuando la relación que une al Estado, Municipios o Instituciones Oficiales Autónomas o Semiautónomas con sus servidores, fuere de carácter público y tuviere su origen en un acto administrativo, como el nombramiento en un empleo que aparezca específicamente en la Ley de Salarios con cargo al Fondo General y Fondos Especiales de dichas instituciones o en los Presupuestos Municipales, o que la relación emane de un contrato para la prestación de servicios profesionales o técnicos”; así también lo dispone el artículo 11, romano I del Reglamento Interno de la Alcaldía Municipal de San Salvador.

---

<sup>116</sup> **Situación actual comparada de las Relaciones Laborales en el Sector Público de nueve países de América Latina (Argentina, Brasil y Chile; Colombia, Ecuador y Perú; Costa Rica, El Salvador y Panamá)**  
Amalia B. Villarreal  
OFICINA DE ACTIVIDADES PARA LOS TRABAJADORES.  
INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS.  
*Proyecto financiado por el Ministerio de Trabajo*

Estos empleados están protegidos por la Ley del Servicio Civil, según se regula en los artículos 1 y 2 de dicha Ley al señalar, el primero, que la Ley del Servicio Civil tiene como finalidad especial regular las relaciones del Estado y el Municipio con sus funcionarios y empleados; garantizar la protección de éstos y la eficacia de la administración pública y municipal y organizar la carrera administrativa; y el segundo, que quedan sujetos a las disposiciones de esa ley los funcionarios y empleados de la administración pública y de la municipalidad; y que habrá una Comisión de Servicio Civil en las Alcaldías Municipales de Cabeceras Departamentales. art. 7 letra 1 de la mencionada Ley. En consecuencia, se reconoce a los empleados municipales de esta categoría la garantía de permanecer en sus cargos o empleos; por lo cual, no podrán ser destituidos ni despedidos sino por las causas establecidas en dicha Ley y mediante el procedimiento que en ella misma se indica. Artículos: 29, 52, 53, 54, 61 y 62.

**La tercera y última categoría**, los Empleados Municipales excluidos de la Carrera Administrativa, encontrándose entre ellos: el secretario de la Alcaldía Municipal, los que manejan fondos municipales, los que desempeñan cargos de gerentes, jefaturas de departamento o sección en cualquier dependencia del municipio y director de la policía municipal. Todo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4, letras k), x) y z), de la Ley del Servicio Civil, y art. 30 N° 2 del Código Municipal.<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> Situación actual comparada de las Relaciones Laborales en el Sector Público de nueve países de América Latina Argentina, Brasil y Chile; Colombia, Ecuador y Perú;

Estos empleados en materia de estabilidad se encuentran regulados por la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa, vigente desde el 1 de abril de 1990; según la cual, ningún empleado público puede ser privado de su empleo o cargo sin ser previamente oído y vencido en juicio y con arreglo a la ley; se proclama además, que nadie puede ser privado de su cargo o empleo sino por causa legal; y que se consideran como tales, además de las señaladas para despido o destitución del cargo en la Ley del Servicio Civil, todas las que basadas en elementos objetivos conduzca razonablemente a la pérdida de confianza o a no dar garantía de acierto y eficacia en el desempeño del cargo o empleo.

Además, se establece en la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia para los Empleados no comprendidos en la Carrera Administrativa, un procedimiento sumario previo, del cual conoce el Juez de Primera Instancia con competencia en materia civil, de la jurisdicción donde el empleado desempeña su cargo o empleo. Lo anterior en atención al Principio y Derecho de Garantía de Audiencia, establecido en el artículo 11 de la Constitución de la República de El Salvador.

### 3.3 ESTABILIDAD LABORAL.

En un principio estas relaciones laborales no se encontraban reguladas por ninguna disposición legal, todo quedaba a la voluntad del patrono. Esa falta de regulación dio origen a abusos e inconformidades que motivaron a los trabajadores en la edad moderna, a luchar por el reconocimiento de ciertas condiciones básicas, para limitar los abusos que se cometían en esa época.

Con la Revolución Industrial, los trabajadores empezaron a asociarse en sindicatos y cooperativas que les permitieron participar en distintas actividades, y así lograron protegerse ante los abusos que sufrían en sus trabajos, creandomejores condiciones laborales.

“La Revolución Mexicana fue el movimiento armado, social y cultural que tenían como fin el reconocimiento de garantías sociales, la cual comenzó en el año 1910, al final de la dictadura del General Porfirio Díaz, y que culminaría oficialmente con la promulgación de una nueva Constitución siete años después”.<sup>118</sup>

La idea de Estabilidad en el Trabajo apareció con la creación de la ASAMBLEA MAGNA de 1917, sin existir ningún precedente en otras legislaciones, ni doctrina de escritor o jurista, nace en Querétaro sin que pueda decirse quien fue su creador, siendo

---

<sup>118</sup>HERMINIA GUADALUPE PÉREZ BATRES, la incidencia del cambio de régimen de ley de salario al régimen de contratación en la estabilidad laboral de los empleados del ministerio de agricultura y ganadería (periodo 2004, 2005 y 2006), tesis de 2008.

su aparición una de las manifestaciones más cristalinas de la Justicia Social, situándose encarnizadamente en el Derecho Laboral, pues su finalidad inmediata es el vivir hoy y el mañana inmediato; sin embargo, al nacer miró apasionadamente a la Seguridad Social, surgiendo aquí su finalidad mediata, que es preparar el vivir del trabajador en la adversidad y en la vejez. Siendo sus dos finalidades de donde emana su verdadera esencia:

*La Estabilidad en el Trabajo que es la certeza del presente y del futuro, la que dignifica al trabajador, porque el trabajador que sabe que supermanencia en una determinada empresa no depende del arbitrio de otro, sino por el contrario del cumplimiento de sus obligaciones de trabajo, actuará de acuerdo a su conciencia ética y al interés de su familia.*<sup>119</sup>

Adjunto a la idea de dignidad como uno de los principios claves de Justicia Social, se encuentra la Libertad del hombre frente al hombre, que de igual forma constituye un principio clave de la Justicia Social, que en consecuencia de la certeza del presente y del futuro del trabajador, da la fuerza y el valor de defender sus derechos, pues quien no está a merced de otro, sabe que nada ni nadie puede impedir sus acciones, y en el

---

<sup>119</sup>tesis sobre el derecho de estabilidad laboral de los trabajadores de la alcaldía municipal de santa Ana, en relación a la alternabilidad de los funcionarios de elección popular en la administración del gobierno municipal (periodo 1994 –2001)

fondo su efecto último es la idea de igualdad, porque quien defiende sus derechos con dignidad y libertad, es igual a otro.

Cuando se habla de la naturaleza de la Estabilidad Laboral se puede deducir una esencia doble en el sentido que es un derecho de cada trabajador a permanecer en su trabajo en tanto que no incumpla sus obligaciones y no dé causa para su separación, pero es al mismo tiempo la fuente y garantía de otro principio fundamental en la vida del trabajador, que es el Derecho de Antigüedad en el trabajo, que a su vez deriva en una serie de derechos de mucha importancia para el trabajador y cuando falta la estabilidad desaparecen éstos.

En su segundo aspecto como fuente y garantía de un manejo de derechos del trabajador en la empresa, conviene determinar el sentido del concepto en mención, al prolongarse la prestación de trabajo en el tiempo, se va adquiriendo una cierta antigüedad, meses o varios años, tiempo de trabajo que se constituye en su antigüedad, que a su vez genera derechos que de otra forma no podrían adquirirse.

De esta concepción de Estabilidad Laboral depende la naturaleza del Trabajo que se presenta como una situación jurídica objetiva que nace entre el trabajador y el patrono por el simple hecho de la prestación de un trabajo, y cuya persistencia, desde la superación del contractualismo, ya no depende de la voluntad del empresario, sino de

la existencia y actividad de una empresa, concebida como una unidad económica de producción y distribución de bienes y servicios.

### **3.3.1 CONCEPTOS DE ESTABILIDAD LABORAL.**

El principio de la estabilidad laboral se encuentra vinculado a la duración de la relación laboral; Mario de la Cueva, le atribuye el hecho de ser “Fuente y garantía de otro principio fundamental en la vida del trabajador, que es el derecho a la antigüedad en el trabajo”.

El concepto más importante en la presente investigación es el Derecho a la Estabilidad laboral, por lo que a continuación se desarrolla algunas definiciones de diferentes autores:

Mario L. Deveali, establece que “La Estabilidad en sentido propio consiste en el derecho del empleado a conservar el puesto durante toda su vida laboral (o sea en el caso de existir jubilaciones o pensiones por vejez o incapacidad hasta cuando adquiere el derecho a la jubilación o pensión), no pudiendo ser declarado cesante antes de dicho momento, sino por alguna causa taxativamente determinadas”.<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup>Citado en HERMINIA GUADALUPE PÉREZ BATRES, la incidencia del cambio de régimen de ley de salario al régimen de contratación en la estabilidad laboral de los empleados del ministerio de agricultura y ganadería (periodo 2004, 2005 y 2006), tesis UES 2008.

En base a lo anterior, se puede afirmar que la Estabilidad Laboral es el derecho que tiene el empleado de conservar su trabajo mientras tenga las capacidades para ejercerlo, ya que toda persona tiene una vida laboral, y antes que esta termine no puede violentarse el derecho al trabajo, teniendo como excepciones las causas mencionadas en la ley.

El Doctor Mozart Víctor Russomano, la define así: “La estabilidad es el derecho del trabajador de permanecer en el empleo, aun contra la voluntad del empresario, siempre que no exista una causa que justifique su despido”.

Según Mario de la Cueva<sup>121</sup>, la estabilidad laboral comprende dos modalidades:

1. La permanencia, persistencia o duración indefinida de las relaciones de trabajo y;
2. La exigencia de una causa razonable para su disolución. La primera de estas modalidades es la esencia misma de la estabilidad en los empleos y la segunda es su seguridad o garantía; si esta seguridad falta, la estabilidad sería una mera ilusión.

Por ello es que la exigencia de una causa razonable para la disolución de la relación de trabajo es un aspecto fundamental del problema; la cual podría ser, un motivo imputable al trabajador, por ejemplo, el incumplimiento de sus obligaciones.

El alcance del derecho a la Estabilidad Laboral, varía dependiendo del área en que se desarrolla la actividad laboral; en el Sector Público esta se desarrolla en el Gobierno Central, en las Instituciones Oficiales Autónomas y en los Municipios.

---

<sup>121</sup>Mario de la Cueva, Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Décima Edición, Página 755.

### **3.3.2 ESTABILIDAD ABSOLUTA Y ESTABILIDAD RELATIVA.**

La Estabilidad de los trabajadores alcanza su punto álgido en el problema de la disolución de las relaciones de trabajo, considerándose ésta última como el conjunto de Derechos y obligaciones que derivan para trabajadores y patronos por el simple hecho de la prestación del servicio.

Es en la disolución del vínculo laboral donde entra en juego la voluntad del patrono.- La distinción que apunta el rubro se refiere, precisamente al grado de libertad que se concede al patrono para disolver esa relación, y es por esto que algunos doctrinarios clasifican la estabilidad en dos categorías:

#### **3.3.2.1 ESTABILIDAD ABSOLUTA O PROPIA**

El Doctor Guillermo Cabanellas, define a la Estabilidad Absoluta como “El derecho del trabajador para conservar su puesto mientras lo desee y el empresario carezca de causa justa para despedirlo”.

Estabilidad Absoluta: Son los derechos del trabajador que se mantienen en el de mayor interés para la retribución pese a ser separado del puesto, porque a abonarse a su remuneración de ser despedido sin justa causa hasta que le correspondan los derechos pasivos de jubilación o retiro.

En la Estabilidad Absoluta, el patrono o empleador carece de la facultad de poner término al vínculo contractual, aun estando dispuesto a resarcir el daño causado; de tal forma que el contrato solo puede terminar por voluntad del trabajador, por razones de edad o salud o por hechos que constituyan faltas graves del trabajador, comprobadas judicialmente.

“Una característica de la Estabilidad Absoluta está en sus efectos, ya que en caso de despido, además del derecho del trabajador a ser reinstalado en su cargo o empleo, también tiene derecho a percibir los salarios no devengados desde la fecha del despido hasta su reinstalo.”<sup>122</sup>

“Otra característica es la unilateralidad, ya que la obligación de no poder disolver el contrato por acto unilateral gravita solamente sobre el empleador; en cambio, el trabajador si puede disolverla por acto unilateral, porque prohibírsele implicaría colocarlo en servidumbre perpetua.”<sup>123</sup>

### **3.3.2.2 ESTABILIDAD RELATIVA**

Es la que autoriza al patrono, en grados variables, a disolver la relación de trabajo por un acto unilateral de su voluntad mediante el pago de su indemnización, es decir, es

---

<sup>122</sup>HERMINIA GUADALUPE PÉREZ BATRES, la incidencia del cambio de régimen de ley de salario al régimen de contratación en la estabilidad laboral de los empleados del ministerio de agricultura y ganadería (periodo 2004, 2005 y 2006), tesis UES 2008.

<sup>123</sup>Ibidem.

cuando el empleador puede despedir injustificadamente al empleado, sustituyendo la Estabilidad por la Indemnización. La estabilidad relativa puede dividirse en dos maneras<sup>124</sup>:

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

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

Estas hipótesis, más que una concepción a la voluntad del patrono, son causas justificadas de disolución impuestas por la naturaleza de las cosas en concordancia con los principios supremos del Derecho. Pero en sentido inverso, una estabilidad relativa que llegara al extremo de conceder una voluntad absoluta a la voluntad del patrono sería la negación de la Institución investigada y nos regresaría a los años del imperio del Derecho Civil y en consecuencia de la autonomía de la voluntad del

---

<sup>124</sup>Morales Henríquez José Luis y otros, la estabilidad laboral en el marco de la ley reguladora de garantía de audiencia de los empleados públicos no comprendidos en la carrera administrativa del ministerio de agricultura y ganadería, tesis UES, septiembre 2007.

patrono, cuando el trabajador entregaba su dignidad ante el temor del mañana inmediato.

En la Legislación Laboral Salvadoreña se observa únicamente la Estabilidad Relativa, en la cual el trabajador posee el pleno derecho de conservar su cargo sin limitaciones de tiempo, siempre que concurren los siguientes factores<sup>125</sup>:

- 1- Que subsista en el puesto de trabajo,
- 2- Que el trabajador no pierda su capacidad física o mental para desempeñar el cargo,
- 3- Que el cargo se desempeñe con eficiencia, que no se cometa falta grave que la ley considere como causal de despido, y
- 4- Que subsista la institución para la cual presta el servicio.

### ***3.3.2.3 PRINCIPIOS DE LA ESTABILIDAD LABORAL.***

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

En el derecho laboral el Estado se involucra en relaciones privadas protegiendo a la parte más débil de esa relación, precisamente en atención a tal tutela, la ley ordinaria

---

<sup>125</sup> Conclusiones tomadas de: Sentencia de Amparo del 10 de enero de 2000. Ref. 229-98, y de la sentencia de Amparo del 26 de abril de 2000. Ref. 453-98.

recoge y establece una serie de manifestaciones concretas, elevadas a la categoría de principios generales por la doctrina, que se encuentran entrelazados entre sí por una genérica función tutelar del trabajador. Hoy pareciera apropiado señalar que esa tutela que se reconoce a los principios generales del derecho laboral, obedece también al apuntalamiento de un modelo de desarrollo que propugna por relaciones laborales Definidas y controladas en contenido y ejecución por el Estado.

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

#### **3.3.2.1.1 EL PRINCIPIO PROTECTOR**

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

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

“La importancia del principio protector es tal, que en realidad se le llega a ubicar por algunos como diseminado en todo el contenido de la ley laboral; trasciende por así decirlo, un ámbito restringido”<sup>126</sup>.

#### **3.3.2.1.2 EL PRINCIPIO DE LA IRRENUNCIABILIDAD**

Este principio se define como “la imposibilidad jurídica de privarse voluntariamente de una o más ventajas concedidas por el derecho laboral en beneficio propio”.<sup>127</sup>

En algunos casos se establece en el ámbito constitucional como parte del contenido laboral, una disposición expresa en cuanto a que “los derechos consagrados en favor

---

<sup>126</sup>Morales Henríquez José Luis y otros, la estabilidad laboral en el marco de la ley reguladora de garantía de audiencia de los empleados públicos no comprendidos en la carrera administrativa del ministerio de agricultura y ganadería, tesis UES, septiembre 2007.

<sup>127</sup>IBIDEM.

de los trabajadores son irrenunciables<sup>128</sup>”; mientras que en otros, como se verá se le enuncia, también expresamente, en la propia ley ordinaria.

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

Una función tutelar inherente al principio de irrenunciabilidad, deviene según ese enunciado como incuestionable.

### **3.3.2.1.3 EL PRINCIPIO DE CONTINUIDAD DE LA RELACIÓN**

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

---

<sup>128</sup>Art. 52 de la constitución de la republica “ los derechos consagrados a favor de los trabajadores son irrenunciables”

El principio orienta así el anhelo por relaciones labores regidas por un régimen de verdadera estabilidad en el empleo.

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

Por eso este principio se manifiesta en que La ley laboral privilegia y acentúa la existencia de relaciones laborales a tiempo indefinido, por sobre las relaciones a tiempo definido. “De ello derivacomó una regla general que el contrato de trabajo se reputa a tiempo indefinido, y sólo excepcionalmente y ante circunstancias muy calificadas, se admiten las contrataciones a tiempo definido, ya sean éstas a plazo fijo o por obra determinada”<sup>129</sup>.

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

En primer lugar se establecen como simples suspensiones lo que en otros ámbitos sería considerado como verdaderas interrupciones de la relación entre los sujetos.

---

<sup>129</sup> *Ibidem*.

Ello lleva sin duda al legislador a admitir como válidas las denominadas suspensiones de la relación laboral (colectivas e individuales). En aras de la protección de la continuidad en el empleo, se señala incluso que las suspensiones no afectan la continuidad del trabajo para efecto de las indemnizaciones ligadas a la antigüedad del trabajador en el empleo.

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

A pesar de que el patrono ejerce una potestad que le faculta para disponer de la fuerza de trabajo que contrata, tal poder no deviene en ilimitado. De tal manera, el ejercicio abusivo del denominado “jusvariandi” se revela como un incumplimiento contractual grave de su parte y da lugar a la terminación de la relación laboral con responsabilidad empresarial equiparándose a un despido injustificado.

Finalmente el principio de continuidad comprende una resistencia a la terminación encausada de las relaciones laborales. “Tal y como se indicó, según la concepción “clásica” del principio, se supone que el derecho laboral conduciría hacia el establecimiento en la ley de una garantía de estabilidad en el empleo. Conforme a

ello, el despido sólo sería posible en los casos en que el trabajador incurriera en una falta grave (causal de despido) a sus obligaciones.”<sup>130</sup>

#### **3.3.2.1.4 PRINCIPIO DE LA DURACION INDETERMINADA DE LAS RELACIONES DE TRABAJO.**

Las instituciones del Derecho Laboral han tenido que romper con los Principios del Derecho Civil, que dejaba al libre juego de la autonomía de las voluntades el lapso de duración de las relaciones de trabajo, que podía ir desde un día hasta uno o varios meses o años. La idea de Estabilidad en el trabajo no consentía esa solución, de donde nace la necesidad de crear nuevas ideas, y es por esto que se crea el Principio de la Duración Indeterminada de las relaciones de trabajo, partiendo de la convicción de la Estabilidad en el Trabajo, en el sentido de que sería una mentira si pudieran establecerse libremente períodos de duración de las relaciones de trabajo más o menos cortos, transcurridos los cuales quedaría disuelta la relación laboral y sería separado el trabajador de la empresa.

Este principio se encuentra contemplado en la legislación laboral vigente en su artículo 25, que textualmente dice: “Los contratos relativos a las labores que por su

---

<sup>130</sup>Blando Vado, Mario A. Las Relaciones Laborales en el Marco de la Globalización Económica.

naturaleza sean permanentes en la empresa, se consideran celebrados por tiempo indefinido, aunque en ellos se señale plazo para su terminación.

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

- a) Cuando por las circunstancias objetivas que motivaron el contrato, las labores a realizarse puedan ser calificadas de transitorias, temporales o eventuales; y
- b) Siempre que para contratar se hayan tomado en cuenta circunstancias o acontecimientos que traigan como consecuencia la terminación total o parcial de las labores, de manera integral o sucesiva. A falta de estipulación, en el caso de los literales anteriores, el contrato se presume celebrado por tiempo indefinido.”<sup>131</sup>

En conclusión sobre lo enunciado es que la regla general otorgará a la relación laboral un carácter indefinido, es decir, se estipulará por tiempo indeterminado, constituyendo así un principio base de la Estabilidad Laboral; sin embargo se establecen excepciones sin que esto dé paso a ser disuelta la relación de trabajo por un acto unilateral de la Voluntad del patrono.

En su inciso final es importante hacer mención que aún en los casos de excepción estipulados en el mismo artículo, cuando no se contempla la salvedad de la estipulación de período, en el caso de labores que por su naturaleza lo ameritan, se consideraran celebrados por tiempo indefinido, regresando así a la regla general.

---

<sup>131</sup> Art. 25 del Código de trabajo.

La falta de estipulación expresa no crea una presunción sino que de manera categórica otorga a la relación de trabajo una categoría de duración indeterminada.<sup>132</sup>

El significado de la fórmula “estipulación de plazo” debe entenderse en relación con los artículos que imponen la obligación de consignar por escrito el contrato de trabajo. Art. 18, 22, 23 y 413 del Código de Trabajo, y que se imputa su falta al empresario, de lo que se entiende que si no existe estipulación expresa por escrito, forma única que permite comprobar su existencia, la relación debe considerarse celebrada por tiempo indefinido.<sup>133</sup>

### **3.3.3 TRATADOS INTERNACIONALES PROTECTORES DE LA ESTABILIDAD LABORAL.**

A nivel internacional, también existen instrumentos jurídicos protectores del derecho a la Estabilidad Laboral, ejemplo de ello es la Declaración Universal de Derechos humanos<sup>134</sup>, según la cual, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.

---

<sup>132</sup> TESIS SOBRE EL DERECHO DE ESTABILIDAD LABORAL DE LOS TRABAJADORES DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE SANTA ANA, EN RELACIÓN A LA ALTERNABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS DE ELECCIÓN POPULAR EN LA ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL (PERIODO 1994 – 2001

<sup>133</sup> Código de trabajo.

<sup>134</sup> adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217-A (III), del 10 de diciembre de 1948.

Es así como la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 23 establece que: “Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo ya la protección contra el desempleo.”

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

También, la Carta Internacional de Garantías Sociales, o Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador<sup>135</sup>, como instrumento normativo que contempla la legislación social, pretende garantizar un mínimo de derechos laborales, no inferior a los indicados en las convenciones y recomendaciones de la OIT, es decir, que su objetivo consiste en la reglamentación internacional de los derechos y garantías sociales pertenecientes a la clase obrera.

La protección de la estabilidad laboral en este instrumento internacional se ve plasmada en su artículo 19 dispone lo siguiente: “La Ley garantizará la estabilidad de

---

<sup>135</sup> proclamada en la IX Conferencia Internacional Americana de Río de Janeiro, en el año de 1947

los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y las justas causas de separación. Cuando el despido injustificado surta efecto, el trabajador tendrá derecho a una indemnización.”<sup>136</sup>

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

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>137</sup>, Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos

En su artículo 6.1 establece: “Los Estados Parte en el presente pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad

---

<sup>136</sup>Ibidem.

<sup>137</sup>adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966 y que entró en vigor el 3 de enero de 1976.

de ganarse la vida, mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomaran la medidas adecuadas para garantizar este derecho.”<sup>138</sup>

En el mismo sentido, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, llamado también "Protocolo de San Salvador"<sup>139</sup>, dice en el artículo 6.1 que “Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad libremente escogida o aceptada”

El artículo 7 del mismo continúa diciendo que los Estados Partes de dicho protocolo reconocen que el derecho al trabajo supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas equitativas y satisfactorias. En el literal “d” del artículo 7 del mismo instrumento internacional, indica que “En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional<sup>140</sup>”

---

<sup>138</sup> Ibidem.

<sup>139</sup> Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos económicos, Sociales y Culturales. 1992.

<sup>140</sup> Ibidem.

### **3.3.4 LINEAS JURISPRUDENCIALES DE LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL EN LO REFERENTE A LOS EMPLEADOS DE CARGO POLITICO O DE CONFIANZA.**

En la administración pública existen empleados o servidores públicos que ingresan a esta, por ser personas que cuentan con la confianza de las autoridades públicas tiene hacia estas personas. Su estadía en la función pública no cuenta con una estabilidad como la tienen los empleados municipales.

En la mayoría de los casos los empleados públicos de confianza o también llamados en puesto político, son removidos cuando los funcionarios públicos que le han dado la confianza terminan su periodo para los que fueron electos. La destitución de estos funcionarios de confianza radica en que los nuevos funcionarios les pierden la confianza para seguir en el puesto, ya se por diferencias políticas o por haber realizado acciones que no cuentan con el aval de estos, por lo que no le garantiza la debida lealtad.

La sala de lo constitucional de la corte suprema de justicia de El Salvador en diferentes resoluciones de recursos de amparos a sentado jurisprudencia en lo referente a los puestos o los empleados llamados de confianza en la administración pública.

En la resolución emitida ante un recurso de amparo, a las once horas y tres minutos del día diecisiete del mes de febrero de 2010, define los puestos de confianza como *“Se ha sostenido por la doctrina que empleados o funcionarios de confianza son aquellos que tienen a su cargo la marcha y el destino general de los negocios o aquellos que estuvieran al tanto de los secretos de la empresa, cuyo desempeño se realiza en el entorno del titular de la entidad que lo nombró o contrató, cuya remoción o resolución de contrato es viable legalmente por decisión del mismo titular...”*

Además nos enumera a manera de ejemplo una serie de puesto que son catalogados como de confianza en la administración pública, *“...En relación a lo anterior, los directores, administradores, gerentes y jefes en general, que lleven a cabo funciones de dirección o supervisión, vinculados con los intereses y fines de la propia institución, o cuyo cargo es necesario para una adecuada gestión de aquélla son, entonces, empleados o funcionarios de confianza.”*

De las manifestaciones hechas en esta resolución se puede hacer una diferencia entre los empleados de confianza y los empleados comunes en la administración pública. Tal como lo establece la resolución, el grado de confianza que se tiene con estos funcionarios no se trata de la confianza mínima exigible en el desempeño de cualquier cargo o función pública por virtud del compromiso asumido en calidad de servidores públicos al servicio del Estado y de la comunidad, para participar en la

consecución de los fines estatales, sino de aquella que por la naturaleza misma de las funciones a realizar se encuentra vinculada con la gestión que realiza el funcionario público que lo nombra o contrata; y se diferencia sustancialmente de la confianza personal o política, en el poder de decisión que ésta otorga al empleado que desempeña el cargo.

La sala de lo constitucional en este caso concreto, el cual fue interpuesto por el señor Ricardo Antonio Ruballo Ramos, el cual se desempeñaba como gerente general de la alcaldía de la ciudad de mejicanos, en base a los argumentos antes planteados emite de la siguiente forma su resolución, “En consecuencia, se colige que no existe vulneración a los derechos de audiencia y defensa –como manifestaciones del debido proceso- y a la estabilidad laboral, debido a que la Municipalidad de Mejicanos no estaba en la obligación de tramitar un proceso o procedimiento previo a la destitución del señor Ricardo Arturo Ruballo Ramos, ya que por la naturaleza de sus funciones como gerente general, éste es considerado como un empleado que ejerce un cargo de confianza personal. Por lo tanto, dicha institución tenía la posibilidad de dar por terminado el contrato de prestación de servicios, al existir elementos objetivos que condujeran razonablemente a la pérdida de confianza, tal como es en el caso en estudio. En vista de todo lo anterior es procedente desestimar la pretensión del actor.”<sup>141</sup>

---

<sup>141</sup>Proceso de amparo **36-2006**.

## **CAPITULO IV**

### **MARCO JURÍDICO- DOTRINARIO:**

#### **REGULACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

##### **LEY DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.**

En la historia de el salvador no se muestra unificado el régimen jurídico laboral que regula las relaciones entre la administración pública municipal y los empleados municipales. Dejando la regulación jurídica de las relaciones laborales de los funcionarios y empleados municipales en diversos cuerpos normativos, como la ley del servicio civil, código de trabajo y la ley reguladora de la garantía de audiencia de los empleados públicos no comprendidos en la carrera administrativas.

Dependiendo de la forma en la cual el funcionario o empleado municipal ingresa a la administración pública municipal, es la normativa jurídica ha aplicar en lo referente a toda la relación laboral.

#### **4.1 CAMPO DE APLICACIÓN Y SUJETOS DE LA LEY DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.**

Esta forma dispersa de las regulaciones laborales de los empleados públicos se ve unificada, tras la entrada en vigencia de la ley de la carrera administrativa municipal<sup>142</sup>, la cual tiene como consideración desarrollar los principios constitucionales relativos a la carrera administrativa municipal y garantizar la eficiencia del Régimen Administrativo Municipal mediante el ofrecimiento de igualdad de oportunidades para el ingreso al servicio público municipal, la capacitación permanente, la estabilidad en el cargo y la posibilidad de ascensos y traslados.

Por lo que en la entrada en vigencia de esta normativa se empieza a desarrollar una legislación que venga a garantizar a los empleados públicos municipales una carrera administrativa municipal, que le garantiza la estabilidad laboral en sus puestos de trabajo, así un mejoramiento en sus condiciones laborales. Trata de romper con la tendencia de contratar a los empleados y funcionarios por periodos determinados, prorrogables al arbitrio de los titulares de las distintas instituciones de la administración pública municipal, con base a leyes ajenas a la carrera administrativa, tales como el código de trabajo, el código civil, las disposiciones generales del

---

<sup>142</sup>Por decreto legislativo N° 1039, con fecha de 26 de mayo de 2006, diario oficial N° 103, tomo 371 publicado el 06 de junio de 2006.

presupuesto de la república, etc., con el objeto de regatear los derechos de carrera al funcionario o empleado.

La presente ley en su artículo 1 inciso primero establece su objetivo el cual establece “El objeto de la presente Ley es desarrollar los principios constitucionales relativos a la carrera administrativa municipal y garantizar la eficiencia del Régimen Administrativo Municipal mediante el ofrecimiento de igualdad de oportunidades para el ingreso al servicio público municipal, la capacitación permanente, la estabilidad en el cargo y la posibilidad de ascensos y traslados. Para lograr estos objetivos, el ingreso, la permanencia y el ascenso en los empleos de la carrera administrativa municipal se hará exclusivamente con base en el mérito y aptitud; con exclusión de toda discriminación que se base en motivos de carácter político, racial, social, sexual, religioso o de cualquiera otra índole.”<sup>143</sup>

La misma ley establece que se incorporaran a la carrera administrativa municipal a todos aquellos que al momento de la entrada en vigencia de esta ley, tengan función dentro de la municipalidad, así lo dicta el art. 80 “Los empleados y funcionarios que a la vigencia de la presente ley se encuentren desempeñando cargos propios de la carrera administrativa, se considerarán incorporados a ella en el nivel y categoría que ostenten, debiéndoseles inscribir así en el Registro Nacional de la Carrera

---

<sup>143</sup> *Ibidem*.

Administrativa Municipal y en el respectivo Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal.”

Así mismo el legislador le da a la ley de la carrera administrativa municipal, prevalencia sobre otras leyes que regulan las relaciones laborales con los empleados municipales. Art.82 “Esta ley por su carácter especial prevalecerá sobre la Ley del Servicio Civil, Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa y demás leyes que la contraríen.”. Por lo que no se puede aplicar ninguna ley que no se la ley de la carrera administrativa municipal, en lo referente al régimen laboral de los empleados administrativo.

Muchas han sido los conflictos de carácter laboral que se ha tenido, al momento de terminación de la relación jurídica laboral en algunos funcionarios, ya que por el puesto que ostentan no son sujetos a la legislación que regula las relaciones jurídicas públicas municipales. Para no estar en estas problemáticas la ley de la carrera administrativa municipal ha establecido cuales son aquellos puestos en la administración municipal que no están sujetos a esta ley. En el artículo 2<sup>144</sup> de la ley de la carrera municipal enumera de forma taxativa quienes están excluidos de la carrera administrativa municipal.

---

<sup>144</sup>Art. 2.- No estarán comprendidos en la carrera administrativa municipal los funcionarios o empleados siguientes:...

En el numeral primero del artículo 2 establece que están excluidos en primer lugar “1.- Los funcionarios de elección popular.” Estos tipos de funcionarios son aquellos que la ciudadanía elige mediante elecciones populares, por lo que estos tienen un periodo determinado en la realización de sus funciones y fuera de ese término no puede realizar más sus funciones. En el caso de los funcionarios municipales podemos mencionar que estos son: el alcalde, el síndico municipal y los regidores. Estos son electos por un periodo de tres años, así lo establece el artículo 202 Inc.2<sup>145</sup> de la constitución de la república.

Otro de los numerales de este artículo establece que no podrán ser sujetos a la ley de la carrera administrativa municipal aquellas personas que ocupan puestos llamados de confianza, y esto es porque estas autoridades no tienen una estabilidad laboral, por el hecho de que son elegidos por los funcionarios electos, y ocupan el puesto de dirección dentro de la administración pública municipal. Por lo que una vez que los funcionarios le pierden o no le tienen ya un mínimo de confianza, estos los pueden remover de sus puestos. La confianza que debe tener es la del funcionario que los nombra, ya que, lo son para ejercer funciones en interés directo de dichos funcionarios y no de la municipalidad, y se permite tales nombramientos en atención al elemento de fidelidad y confianza personal en ellos depositado.

---

<sup>145</sup>Art. 202 Inc. 2 C.n. “ Los miembros de los consejos municipales...; podrán ser elegidos por un periodo de tres años, podrán ser reelegidos...”.

Todos los empleados inician y finalizan sus funciones por decisión del consejo municipal a petición del alcalde o concejales que los nombro y en todo caso la relación laboral termina al terminar el periodo de funciones de dichos funcionarios.

Este numeral 2 del artículo 2 de la ley de la carrera administrativa municipal recoge el espíritu que establece la constitución de la república en su art.219 inc. 3<sup>146</sup>. Literalmente el art. 2 numeral 2 de la ley de la carrera administrativa municipal establece “Las personas contratadas temporal o eventualmente para desarrollar funciones del nivel técnico u operativo en base al alto grado de confianza en ellos depositado.”

Aquellos cargos que por su naturaleza requieren alto grado de confianza, tales como Secretario Municipal, Tesorero Municipal, Gerente General, Gerentes de Área o Directores, Auditores Internos, Jefes del Cuerpo Encargado de la Protección del Patrimonio Municipal y Jefes de las Unidades de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales, los cuales serán nombrados por las respectivas municipalidades o entidades municipales.”

Además incluye en esta excluyente de la carrera administrativa municipal a aquellas personas que son contratadas de forma temporal por la municipalidad por

---

<sup>146</sup>Art.219 inc. 3 C. “ No estarán comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios o empleados que desempeñen cargos políticos o de confianza,...”.

determinados conocimientos en áreas de determinada ciencia o profesión de las cuales no contiene la municipalidad dentro de su planilla de empleados o funcionarios. Básicamente son aquellas personas que tienen una calidad de consultores, asesores, capacitadores o ejecutores de labores específicas ajenas a la actividad regular y continúa de la municipalidad.

Esta excluyente se encuentra en el art. 2 numeral 3 “Las personas contratadas temporal y eventualmente para estudios, consultorías, asesorías, capacitaciones o labores específicas que no constituyan una actividad regular y continua de la Municipalidad o entidad municipal contratante y que requieran conocimientos técnicos o profesionales que no puedan desempeñarse por personal de la misma.”

La disposición es clara se refiere a personas, generalmente profesionales o técnicos, que son contratados para realizar labores extraordinarias para la municipalidad. La relación entre la municipalidad y la persona contratada será de orden civil.

En el numeral 4<sup>147</sup> de este artículo en análisis podemos encontrar que están excluidos aquellos funcionarios que han sido nombrados de forma interina, estos

---

<sup>147</sup> Art. 2 numeral 4 “Los funcionarios o empleados nombrados interinamente, excepto cuando el nombrado ya estuviere comprendido dentro de la carrera administrativa municipal.”

nombramientos son dados a personas que no ocupan determinado puesto laboral dentro de la municipalidad pero por alguna causa son nombrados de manera que su participación laboral en la administración pública municipal es de periodo determinado hasta que se pueda dar un nombramiento de manera definitiva, en alguna dependencia a dentro de la municipalidad. Pero este mismo numeral hace una excepción a esta excluyente y es que cuando el funcionario o empleado que ha sido nombrado de forma interina es un empleado municipal que este ocupando un empleo que no está comprendidos en los numerales anteriores, este si es sujeto a la carrera administrativa municipal.

Este numeral tiene relación con el art.39 inc. 1<sup>148</sup> de la presente ley, ya que estas personas contratadas interinamente llegan a ocupar cargos cuyo titular a dejado de ejercerlo por haber sido electo en un cargo político, por ejemplo, si lo es como alcalde, concejal, diputado, etc., Por haber sido nombrado a un cargo no comprendido en la carrera administrativa municipal.

La ultima excluyente de la carrera administrativa municipal la comprende el numeral 5 del artículo 2 de la ley de la carrera administrativa municipal, en este están

---

<sup>148</sup>Art. 39.- “En los casos de elección popular o nombramiento de un empleado o funcionario en cargo no comprendido en la carrera administrativa municipal..., podrá nombrarse para que desempeñe interinamente el cargo que queda vacante a cualquier funcionario o empleado de la misma municipalidad o entidad municipal que acredite los méritos y requisitos mínimos necesarios para su desempeño y en caso de no haberlo podrá nombrarse a cualquiera otra persona que acredite los méritos y requisitos propios del cargo...”

comprendidos “Las personas contratadas temporalmente, para desarrollar labores contempladas dentro de partidas presupuestarias que obedecen a la solución de necesidades eventuales de la administración municipal, dentro de las cuales está la contratación de personal de manera temporal o las contratadas para la realización de obras, reparación de las mismas o para trabajos eventuales derivados de hechos o circunstancias extraordinarias. La relación de trabajo de estos servidores se regulará por el Código de Trabajo en lo relativo a dichas labores.”

Esta excluyente se refiere a las personas que son contratadas para la realización de determinada obra que debe de realizar la municipalidad y que por la magnitud de esta se necesita de un mayor número de personal para su realización. A manera de ejemplo podemos suponer que la municipalidad tiene entre sus obras la reparación de las calles del municipio, y este no cuenta dentro de la planilla de la municipalidad el personal necesario para la realización de estas obras, por lo que debe de contratar personal que trabaje en estas obras determinadas, una vez terminadas estas obras estas personas ya no son necesarias para el funcionamiento de la municipalidad por lo que se termina su relación laboral con la administración pública municipal. Estos empleados establece la excluyente de la carrera municipal se regirá su relación jurídica laboral por el código de trabajo.

La ley de la carrera administrativa municipal hace una unificación de términos de funcionario y servidor público en su art. 3 “A los efectos de esta ley, los términos empleado, funcionario y servidor público tendrán un mismo y único significado”.

La unificación de términos que hace el legislador, nos parece una forma equivocada, ya que los términos de empleado, funcionario y servidor son distintos, por el grado de responsabilidad en cada una de las funciones que realizan. El funcionario público tiene un poder de decisión<sup>149</sup> de cómo se va a proceder del buen funcionamiento de la institución pública que debe de direccionar, además su nombramiento puede ser de varias formas como son la elección popular, elección de segundo grado o por nombramiento.

El empleado público que es aquel son aquellos que no tienen un poder de decisión, si no que estos deben de ejecutar las decisiones emanadas de los funcionarios públicos, y se incorporan a la administración pública ya sea por acto administrativo o por medio de contrato, ya sea su caso.

Del campo de aplicación de la ley de la carrera administrativa el art.4 establece que “Las disposiciones de la presente ley son aplicables a los empleados o funcionarios al servicio de todas las municipalidades del país, de las asociaciones de Municipios, así

---

<sup>149</sup> Esta ha sido jurisprudencia reiterada de la SCA. Para citar algunos casos véanse por ejemplo sentencias definitivas de la SCA de fecha 28-02-2001, ref. 123-R-2000, romano IV; también la sentencia definitiva de fecha 16-09-2008, ref. 110-D-2004, considerando B.2.2.

como de las entidades descentralizadas del nivel municipal y de las fundaciones, asociaciones y empresas de servicio municipal, con personalidad jurídica propia, creadas de acuerdo al Código Municipal, que en esta ley se denominarán "Entidades Municipales", con excepción de los contemplados en el Art. 2 de esta ley.”

La ley de la carrera administrativa debe de ser aplicada en las relaciones de trabajo que tiene sus respectivos funcionarios y empleados municipales del país y en todas las entidades municipales creadas de conformidad al código municipal, tales como fundaciones, asociaciones y empresas municipales.

En los casos de no cumplimiento de la ley, los miembros del consejo municipal y el alcalde serán sancionados legalmente por los tribunales judiciales y por la corte de cuentas de la república. Por los tribunales en caso de demandas interpuestas por los empleados o funcionarios que se consideren ofendidos, en los cuales, la responsabilidad pecuniaria será personal de los miembros del consejo o alcalde que hubieren acordado el acto impugnado y por la corte de cuenta de la república en los casos de incumplimiento administrativo y en gastos efectuados en contra de la ley.

#### **4.2 DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE CARRERA.**

El título segundo de la ley de la carrera administrativa municipal, en el desarrollo de sus capítulos establece las funciones correspondientes a los niveles de carrera que

tiene un funcionario o empleado municipal y de las formas de ingresar de los funcionarios y empleados a la carrera administrativa municipal.

#### **4.2.1 DE LAS FUNCIONES CORRESPONDIENTES A LOS NIVELES DE CARRERA.-**

Esta capítulo primero del título segundo desarrolla los diferentes niveles o cargos de los funcionarios o empleados municipales, en los cuales se basara el grado de responsabilidad laboral en el desarrollo de las actividades de la municipalidad.

En el artículo 5<sup>150</sup> de la presente ley en estudio nos establece cuales son los niveles funcionariales los cuales son: nivel de dirección, nivel técnico, nivel administrativo y nivel operativo.

Lo mencionado en este artículo establece un ordenamiento de los funcionarios y empleados de carrera municipal, con el objetivo de que esta pueda articular un servicio eficaz en benéfico de los interese generales del municipio. La categorización en niveles funcionariales permite ejercer poder demandando en forma clara por parte de

---

<sup>150</sup>Art. 5.- Por su contenido funcional los servidores públicos se clasifican en niveles de dirección, técnicos, administrativos y operativos.

la autoridad administrativa, y además que los empleados o funcionarios puedan hacer del servicio público una profesión con expectativas futuras.

La clasificación en niveles tiene una relación con el principio de jerarquía, que implica una relación de subordinación establecida en los distintos niveles. El fundamento último se encuentra en el hecho que por medio de la jerarquización se sienta las bases de un buen funcionamiento mínimamente eficiente del personal de la institución.

El nivel de dirección está comprendido por los servidores públicos que en art. 6 les da la función de “dirección, planificación y organización del trabajo tendentes a lograr los objetivos de la institución.”

De lo establecido en el artículo en análisis se puede llegar a la conclusión que este nivel pertenecen todos aquellos funcionarios que tiene un puesto de los llamados políticos o de confianza. Son los servidores públicos de más alto rango y mando quienes desempeñan funciones de dirección, planificación y organización del trabajo tendientes a lograr los objetivos de la institución. En tale cargos podemos mencionar los gerentes, tesoreros, auditores internos, secretario municipal, directos de policía municipal, y jefes de departamento y sección.

El art. 7 de la ley de la carrera administrativa municipal nos establece que servidores públicos están dentro del nivel técnico, “Al nivel técnico pertenecen los servidores

públicos que desempeñan funciones técnicas o administrativas especializadas y complejas para las que se requiere estudios previos de orden universitario o técnico.”

En este nivel pertenecen todos aquellos profesionales o técnicos de determinada rama de estudio universitario o técnico, que son contratados por la administración municipal para determinada función técnica administrativas especializadas y complejas en la municipalidad, así como de gestión, estudio y propuestas de carácter administrativo de nivel superior. Podemos poner como ejemplo a los ingenieros que están a cargo del departamento de desarrollo comunitario que se encarga de las obras de construcción de una obra por parte de la administración municipal.

El nivel de soporte administrativo es aquel donde los empleados hacen función de apoyo administrativo y técnico en la municipalidad, es decir los que dan el soporte sobre el cual descansan los niveles de dirección y técnico para el buen funcionamiento de la función administrativa, contándose entre ellos los que realizan tareas administrativas normalmente de trámite y colaboración. En este nivel podemos ejemplificar las secretarías, despacho de correspondencia, agentes municipales, etc. para estos puestos el nivel de estudio mínimo es el de bachillerato. Tal como se logra apreciar en el artículo 8<sup>151</sup>.

---

<sup>151</sup>Art. 8.- Al nivel de soporte administrativo pertenecen los empleados que desempeñan funciones de apoyo administrativo y técnico para los que se requieren estudios mínimos de bachillerato.

El nivel operativo establece el art. 9 que “A este nivel pertenecen los empleados con funciones de apoyo a los servicios generales propios de la institución.”

En este nivel pertenecen todos aquellos empleados municipales que realizan una labor en los servicios públicos generales que la municipalidad presta a la población, como lo son los recolectores de basura, los que pertenecen a al departamento de espacio público, trabajadores de la construcción de obra municipal, mensajeros, etc. La ley no exige un nivel de estudio de ninguna clase.

Cuando un sujeto entre a laborar en las municipalidades entra en alguno de los niveles ya antes mencionados por la ley de la carrera administrativa municipal. Pero dentro de estos niveles se encuentran categorizados los que ingresan al servicio público municipal.

Así está establecido en el art. 10 inc 1 “En cada uno de los niveles funcionariales y para cada cargo específico, habrá tres categorías...”. Además establece que ingresara en la categoría número tres y podrá ir ascendiendo de acuerdo a la experiencia, al conocimiento, a las capacitaciones recibidas y a los méritos demostrados por el servidor público.

La tercera categoría a la cual se ingresa en la carrera administrativa municipal, la cual se considera está retribuida con el salario mínimo correspondiente al cargo desempeñado que llena los requisitos exigidos para el mismo. Los manuales

descriptores de cargos deberán establecer los requisitos de experiencia, conocimientos, capacitaciones y méritos exigidos para cada categoría.

En el inciso segundo del artículo 10 establece el procedimiento a seguir para el ascenso de categoría dentro del nivel correspondiente a la labor realizada, “El empleado o funcionario tendrá derecho a ascender a una categoría superior, hasta después de dos años de haber desempeñado el cargo o empleo en la categoría anterior y previa calificación positiva de los requisitos de experiencia, conocimiento, capacitación y méritos acreditados establecidos en los manuales descriptores de cargos para la categoría inmediata superior. El ascenso de categoría implica un aumento salarial que deberá contemplarse en los respectivos Manuales Reguladores del Sistema Retributivo.”

La ley establece que será hasta después de dos años consecutivos de desempeño de un cargo, que el titular tiene derecho a concursar para ascender a la categoría inmediatamente superior, debiendo demostrar que a base de capacitación, méritos y profesionalidad mostrada durante el periodo de dos años, llenan los requisitos exigidos en los manuales descriptores de cargos.

Lo dispuesto en este capítulo va en concordancia con la carrera administrativa, en tanto esto constituye un auténtico derecho subjetivo del servidor público, que va a permitirle el progresivo avance en su vida profesional y el acceso puestos de trabajo más cualificados, con mayor responsabilidad y con mayor remuneración.

#### **4.2.2 DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS.-**

El título segundo contempla en su capítulo el apartado denominado de los funcionarios y empleados. Este capítulo contiene en los articulados que lo conforman lo referente a al concepto que la ley tiene de empleado y funcionario de la municipalidad y a los requisitos que debe de tener la persona que ingresa a la carrera administrativa municipal.

El artículo 11 de la presente ley contempla el concepto de funcionario y empleado público que toma como suya la administración municipal, y establece “Son funcionarios o empleados de carrera los nombrados para desempeñar cargos o empleos permanentes comprendidos en los artículos 6, 7, 8 y 9 de esta ley, sin importar la forma en que hubieren ingresado al cargo o empleo. La relación de servicio se regulará por esta ley. Únicamente quedan excluidos de la carrera administrativa municipal, los servidores contemplados en el Art. 2 de esta ley”.

El presente concepto no hace una descripción de lo que se entiende subjetivamente lo que es un funcionario o empleado municipal, si no que hace la conceptualización de la relación que tiene el elemento humano con la administración municipal.

Además contempla que no “importan la forma en que hubiera ingresado al cargo o empleo”, en la ley de la carrera administrativa municipal en su artículo 24<sup>152</sup> que el ingreso a la administración pública municipal se debe hacer mediante un concurso, el cual avaluara la idoneidad y capacidad de los aspirantes para poder ingresar a la administración pública municipal.

Pero se puede comprender que esta ley puede tomar como funcionarios o empleados aquellos, que al momento de la entrada en vigencia de esta ley ya estaban ejerciendo sus funciones como empleados en la administración municipal, sin importar la forma en que hubieran ingresado a desempeñar el cargo, es decir que no importa si fue por nombramiento en un cargo específico contemplado en el presupuesto o si ingreso por Contrato de acuerdo a la disposición todos pasan a ser de carrera y a gozar de los derechos, obligación y prohibiciones inherentes a la misma, en otras palabras se aplica de forma retroactiva, lo cual tiene relación con el art. 80<sup>153</sup> de la ley.

En el artículo 12 se establecen los requisitos de ingreso a la carrera administración:

“- Para ingresar a la carrera administrativa municipal se requiere:

---

<sup>152</sup>Art. 24.-“El acceso a la carrera administrativa municipal y los ascensos a cargos de superior nivel comprendidos dentro de la misma o los ascensos de categoría dentro de un mismo cargo o empleo, se hará por concurso...”.

<sup>153</sup>Art. 80.- Los empleados y funcionarios que a la vigencia de la presente ley se encuentren desempeñando cargos propios de la carrera administrativa, se considerarán incorporados a ella en el nivel y categoría que ostenten...”

1. Ser salvadoreño y en el caso de ser extranjero deberá estar legalmente autorizado para trabajar en el país.
2. Ser mayor de dieciocho años.
3. Aprobar las pruebas de idoneidad, exámenes y demás requisitos que establezcan esta ley y los manuales emitidos por el respectivo Concejo Municipal o entidad municipal.
4. Acreditar buena conducta.
5. Ser escogido para el cargo de entre los elegibles, de acuerdo al Art. 31.

La disposición exige la acreditación de buena conducta, que se entenderá acreditada con la presentación de los atestados exigidos por la comisión municipal de la carrera administrativa ante quien se realice el concurso. Además para ingresar a la carrera administrativa municipal es necesario que el consejo municipal, el alcalde o la máxima autoridad administrativa de la entidad municipal, seleccione al empleado o funcionarios de entre las tres personas concursantes mejor calificados propuesta por la comisión municipal, en el concurso definitivo, excepto cuando el consejo municipal, el alcalde o la máxima autoridad administrativa de la entidad municipal pidiera la celebración de nuevo concurso por objetar la selección de los candidatos propuestos.

### **4.3 DE LA ADMINISTRACION DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.-**

En este título tercero la ley desarrolla lo competente a los entes que tienen competencia en la aplicación de la ley de la carrera administrativa municipal. Esta competencia radica en materia administrativa, por un lado nos establece lo referente de los órganos administrativos en cargados de crear las condiciones necesarias para la aplicación de la ley. Y nos establece los órganos competentes para la aplicación de la ley de la carrera administrativa municipal, en la aplicación de la ley.

#### **4.3.1 ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS QUE CREAN LAS CONDICIONES PARA EL DESARROLLO DE LA LEY ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.**

La ley de la carrera administrativa municipal establece en su art.13 que los órganos de administración son, “La carrera administrativa municipal será administrada por:

1. Los Concejos Municipales.
2. Los Alcaldes Municipales.
3. Las Máximas Autoridades Administrativas de las Entidades Municipales.
4. Las Comisiones Municipales de la Carrera Administrativa.”

- Se establece que los responsables de crear las condiciones y del establecimiento de la carrera administrativa es responsabilidad de los consejos municipales, así lo establece implícitamente el artículo 14<sup>154</sup> de la ley de la carrera administrativa municipal. Además establece que los municipios pueden asociarse con otros para la mejorar las condiciones para la aplicación y establecimiento de la carrera administrativa municipal, esto es por economía y especialización.

Los consejos municipales como en cargados del gobierno local, tiene el especial encargo de aplicar la ley dentro del ámbito de su competencia con el objeto de hacer de los funcionarios y empleados en su actividad mas eficiente. Los consejos municipales tendrán que evaluar permanentemente la aplicación de la ley y el progreso de sus funcionarios y empleados, la relación de estos con los ciudadanos, para mejorar no solo la calidad de la administración pública municipal, sino la calidad de sus servidores públicos.

En lo referente a la responsabilidad que tiene los alcaldes municipales, el artículo 15 establece “Art. 15.- Los Alcaldes Municipales, como máxima autoridad administrativa del municipio, son corresponsables con sus respectivos Concejos Municipales en el adecuado establecimiento de la carrera administrativa en su municipalidad.

---

<sup>154</sup>Art. 14.- Los Concejos Municipales son los responsables del establecimiento de la carrera administrativa en sus respectivos municipios, pudiendo hacerlo de forma individual o asociadamente con otras municipalidades.

Son atribuciones de los Alcaldes Municipales:

1. Aplicar, dentro del ámbito de su competencia, la presente ley, sin perjuicio de las responsabilidades de las demás autoridades señaladas en la misma;
2. Dirigir por él mismo o por medio de dependencia especializada todo lo referente a los recursos humanos de la municipalidad;
3. Aplicar las políticas, planes y programas inherentes a la carrera administrativa emanadas del Concejo Municipal;
4. Llevar el Registro Municipal de la Carrera Administrativa;
5. Las demás que por ley le correspondan.”

Los alcaldes y alcaldesas como representantes y máximas autoridades administrativas del municipio, deberán de velar por el adecuado establecimiento de la carrera administrativa en su municipalidad, lo que realizarán por ellos mismos o por medio de una dependencia especializada en recursos humanos. Además tienen la responsabilidad de aplicar las políticas, planes y programas inherentes a la carrera administrativa, también les corresponde llevar el registro municipal de la carrera administrativa y cualquier otra que por ley corresponda.

El artículo 16<sup>155</sup> hace referencia que también le corresponde la ser órganos de administración a las llamadas máximas autoridades administrativas municipales. Se entiende como máxima autoridad administrativa, a todas aquellas autoridades administrativas de las entidades municipales, descentralizadas o no, que tengan personalidad jurídica propia, idénticas atribuciones y responsabilidades que los alcaldes, no más que circunscritas al campo de acción de la entidad y en relación a los funcionarios y empleados que laboran para ella.

El artículo antes mencionado le confiere las siguientes responsabilidades a las máximas autoridades administrativas: Son atribuciones de las Máximas Autoridades Administrativas:

1. Aplicar, dentro del ámbito de su competencia, la presente ley, sin perjuicio de las responsabilidades encomendadas a las autoridades de gobierno de las mismas;
2. Dirigir por ellas mismas o por medio de dependencia especializada todo lo referente a los recursos humanos de la entidad municipal;
3. Aplicar las políticas, planes y programas inherentes a la carrera administrativa emanadas de las autoridades de gobierno de la entidad municipal;
4. Llevar el Registro Municipal de la Carrera Administrativa;

---

<sup>155</sup>Art. 16.- "Las Máximas Autoridades Administrativas de las Entidades Municipales, que en esta ley se denominarán "Máximas Autoridades Administrativas", son las responsables del establecimiento de la carrera administrativa en sus respectivas entidades".

5. Las demás que por ley le correspondan.

Hasta esta altura del presente análisis de los órganos de administración para la aplicación de la ley de la carrera administrativa, hemos visto los órganos referentes a garantizar las políticas necesarias para tal finalidad.

Con la articulación que desarrolla la actividad, conformación y funcionamiento de las comisiones municipales de la carrera administrativa, es cuando ya se comienza a establecer cuál es el proceso de carácter administrativo, el cual es para la aplicación en casos concretos que establece la ley.

La ley de la carrera administrativa hace referencia en su artículo 17 “ Las Comisiones Municipales de la Carrera Administrativa, que en esta ley se denominarán "Comisión Municipal" o "Comisiones Municipales", son los organismos colegiados encargados de aplicar la ley en los casos en que de manera directa se resuelva sobre los derechos de los funcionarios o empleados, con excepción de la aplicación del régimen disciplinario referente a despidos; garantizando la legalidad y transparencia de los procedimientos.

Su creación es obligatoria en cada uno de los municipios de la República y en las demás entidades municipales; no obstante, los municipios podrán asociarse para crear una sola Comisión Municipal con jurisdicción en todos los municipios que lo acordaren.”

Por lo planteado en el presente artículo a las comisiones municipales de la carrera administrativa, les corresponde funciones y atribuciones concretas relacionadas directamente con el acceso y ascensos de los servidores públicos y con el régimen disciplinario, todo con el objeto de garantizar la legalidad, transparencia de los procedimientos que se den en su sede.

En su inciso segundo del presente artículo da la potestad que las comisiones municipales puedan ser producto de la asociación de dos o mas municipalidades, esto tiene como objeto reducir costos económicos a las municipalidades asociadas para este fin, así como la especialización de los integrantes de la comisión se vería fortalecida por el hecho de que sus miembros sean menos conocidos de las autoridades y de los servidores públicos interesados en algún caso concreto, garantizando una mayor imparcialidad y transparencia.

El artículo 18 de la ley establece lo referente de cómo estarán integradas las comisiones municipales de la carrera administrativa.

En su inciso primero establece que estarán conformados “Las Comisiones Municipales estarán integradas por un representante del Concejo Municipal, el Alcalde Municipal o su representante, un representante de los servidores públicos municipales de los niveles de dirección y técnico y un representante de los servidores públicos de los niveles de soporte administrativo y operativo”.

En su inciso segundo el artículo 18 hace referencia a la conformación de las comisiones en caso de haberse asociados dos o más municipalidades, los cuales será de uno por los consejos municipales integrantes de la asociación, otro por los alcaldes, otro miembro por los servidores de los niveles de dirección y técnico, por ultimo con un representante de los servidores públicos del nivel de administrativo y operativo de todas las municipalidades que actúan asociadas.

En caso de las entidades municipales el artículo 18 inciso tercero establece como estarán conformas las comisiones, “ En el caso de las Entidades Municipales conformadas por dos o más municipalidades, las Comisiones Municipales se integrarán con representantes designados de la siguiente manera: uno por los Concejos Municipales de los municipios que constituyen la entidad, otro por los Alcaldes Municipales de los municipios que constituyen la entidad, otro por los servidores públicos de los niveles de dirección y técnico y otro por los servidores públicos de los niveles de soporte administrativo y operativo de la entidad. Cuando el número de servidores públicos fuere menor de tres, los representantes de los servidores públicos, serán electos por los representantes de los empleados, funcionarios de las Comisiones Municipales de los municipios participantes conjuntamente con los funcionarios y empleados de la entidad, de entre éstos mismos, en votación convocada por la máxima autoridad administrativa de la entidad.”

En todos los casos anteriores, tanto de actuación individual como asociada, en las comisiones municipales habrá un número igual de representantes suplentes, designados o electos de igual manera que los propietarios, que suplirán las vacantes ocasionales o permanentes de los respectivos propietarios.

Se hace en este artículo un énfasis especial en la forma de elección de los representantes de los funcionarios y empleados a efecto de garantizar participación igualdad y transparencia, regulando al efecto que los representantes de los servidores públicos, en todos los casos que se refiere el artículo 18, serán electos “de su seno por todos los servidores que asistieren, previa convocatoria por medio de nota circular, con señalamiento de lugar, día y hora hecha por el respectivo Alcalde o Alcaldes en caso de actuación asociada o por el máximo organismo de dirección en el caso de las Entidades Municipales. El acto de votación será presidido por un Presidente y un Secretario electos de entre los funcionarios y empleados de carrera de la municipalidad o municipalidades o de las entidades antes señaladas, asistentes según al caso, que deberá asentarse en acta. La votación será directa e igualitaria y las decisiones se tomarán por mayoría simple.”

Agrega el inciso noveno dl art. 18 que la designación o elección de los miembros de las comisiones municipales se comprobara con las respectivas certificaciones del punto de acta del consejo municipal en que nombra a sus representantes; con la certificación del acuerdo del alcalde en que nombra su representante; y con la

certificación del acta de elección realizada por los servidores públicos, firmada esta última por el presidente y secretario que la presidieron.

“En caso de actuación asociada, la designación se comprobará con la respectiva certificación del acta o escritura pública firmada por los Alcaldes de los municipios que actúen asociadamente, en las que se hará mención de las certificaciones a que se refiere el inciso anterior. La elección de los representantes de los funcionarios y empleados de carrera se comprobará con la certificación del acta de elección, firmada por el Presidente y Secretario que la presidieron.”<sup>156</sup>

Pero además en caso de actuación asociada se comprobaba la designación con la respectiva certificación del acta o testimonio de escritura pública firmada por los alcaldes en representación de sus respectivos consejos municipales, en el que se acuerda la aplicación asociada de la ley de la carrera administrativa municipal y la constitución de una única comisión municipal, en la que se hará mención de las certificaciones de los respectivos acuerdos de los consejos municipales y alcaldes en que conste la designación de los miembros propietarios y suplentes que les corresponda. La elección de los representantes de los funcionarios y empleados de carrera se comprobaba con la certificación del acta de elección, firmada por el presidente y secretario que la presidieron.

---

<sup>156</sup> Art. 18 inciso decimo, de la ley de la carrera administrativa municipal.

En cuanto la duración y la cede de las comisiones municipales lo encontramos en el artículo 19. El presente artículo en su inciso primero establece el tiempo en el cual cumplirán sus funciones los miembros de la comisión, “Los miembros de las Comisiones Municipales durarán en sus funciones por todo el período de elección del Concejo o Concejos Municipales, pudiendo ser reelectos. Los miembros de las Comisiones continuarán en sus funciones hasta que sean electos o designados los nuevos que les sustituyan.”

De conformidad a lo establecido en este inciso del artículo 19, podemos establecer que los miembros de las comisiones municipales duraran en sus funciones por todo el periodo de elección del consejo o consejos municipales, pudiendo ser reelectos, agregando que mientras los nuevos gobiernos locales no elijan a los nuevos miembros de dichas comisiones, los anteriores continuaran en funciones hasta que sean electos o designados los nuevos que les sustituyan. El único miembro de la comisión que es sustituido automáticamente es el alcalde, pues el nuevo pasa hacer por ministerio de ley miembro de la comisión y a presidirla, no así el representante del consejo, pues estos continúan hasta que las nuevas autoridades designen a los respectivos nuevos representantes.

En el inciso segundo del artículo 19 se establece las sustituciones de los miembros de la comisión, “Las autoridades, los empleados y los funcionarios podrán sustituir en cualquier tiempo a sus respectivos representantes.” Debiendo entenderse, que para la

sustitución deberán seguirse las mismas formalidades ordenadas en la ley para su designación.

En cuanto a la sede de las comisiones el inciso tercero del artículo en análisis establece “La sede de las Comisiones Municipales será la de la respectiva municipalidad o la municipalidad que se hubiere designado por los Concejos Municipales en caso de actuación asociada. En el caso de las Entidades Municipales, la sede de la Comisión Municipal estará ubicada en el local de la respectiva entidad.”

Finalmente en este artículo en su inciso cuarto<sup>157</sup> se dispone la obligación categórica a las municipalidades y entidades municipales, en su caso, a proporcionar soporte administrativo y técnico a las comisiones municipales para el desempeño de sus funciones.

El artículo 20 de la ley de la carrera administrativa establece como las comisiones municipales van a funcionar. Como se tomaran las decisiones en el seno de la comisión, al momento de tomar decisiones en los casos que tiene competencia según la ley.

El artículo en comento en su inciso primero establece quien es miembro de la comisión que tendrá la facultad de presidirla, “Las Comisiones Municipales serán presididas por los Alcaldes Municipales o por un representante designado por ellos.”

---

<sup>157</sup> Art.19 inc.4 “Las Municipalidades o las Entidades Municipales, en su caso, deberán proporcionar soporte administrativo y técnico a las Comisiones Municipales para el desempeño de sus funciones.”

Literalmente este inciso nos establece que será presidida por el alcalde o por el representante de este, esto es en el caso en que la comisión este compuesta individualmente por una municipalidad. Pero en caso de que haya una asociatividad de municipalidades, esta será presidida por el alcalde designado por todos los alcaldes de los municipios que actúan asociadamente o en caso por el representante designado igualmente por todos los alcaldes de los municipios asociados.

Para que una comisión pueda sesionar se necesita la asistencia de tres de los miembros de esta, pero la ley establece que para que se lleve a cabo tendrían que haber convocado a los cuatro miembros que la conforman, así lo establece en su inciso segundo el art.20<sup>158</sup>. Las decisiones serán tomadas por tres de los miembros de esta en caso de que estén presentes los cuatro miembros, y en caso de empate el alcalde o su representante tendrán un voto de calidad, ósea valdrá doble su voto. En el caso de que a la sesión asistan tres de los miembros de la comisión se podrá tomar decisiones con el voto de dos de sus miembros.

Para garantizar el buen desempeño de sus cargos la disposición en comento, establece que a los miembros de la comisión no podrá negárseles permiso para asistir a las sesiones de la misma, por el tiempo que estos requieran.

---

<sup>158</sup>Las Comisiones Municipales sesionarán válidamente con asistencia de tres de sus miembros, siempre que los cuatro miembros que la integran hayan sido convocados y podrán tomar decisiones con el voto de la mayoría de sus miembros. En caso de empate el Alcalde o su representante tendrán doble voto. Funcionarán con un Secretario electo de su seno.

Además los miembros de la comisión tendrán que elegir de entre ellos a uno que tendrá la función de secretario, el cual deberá de llevar las actas de las sesiones, guardar los expedientes y archivos, extender certificaciones, etc. Y de acuerdo al art. 20 de la ley a el corresponde convocar con dos días de anticipación a los miembros para celebrar las sesiones de la misma.

La normativa establece que en caso de que algunos de sus miembros tengan un conflicto de interés en algún caso determinado que la comisión tenga que resolver, el miembro de la comisión en este estado podrá ser recusado, así lo estipula el inciso cuarto del artículo 20 “Los miembros de las Comisiones Municipales podrán ser recusados, y deberán excusarse o declararse impedidos de conocer siempre que éste tenga un interés personal o su cónyuge o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad tuviere interés personal en el caso que se trata, las cuales serán calificadas por los miembros de la respectiva Comisión.”

Las comisiones municipales tiene como atribuciones las que el art. 21 le confieren las cuales establece: “Son atribuciones de las Comisiones Municipales:

1. Ejecutar los procedimientos de selección en los casos de ingreso a la carrera administrativa municipal y de ascenso dentro de la misma;
2. Conocer de las sanciones por suspensiones sin goce de sueldo y postergación en el derecho de ascenso;

3. Conocer de las demandas de los funcionarios y empleados por violaciones a sus derechos consagrados en esta ley, por parte de sus superiores jerárquicos;
4. Rendir un informe semestral de labores al Concejo o Concejos en caso de actuación asociada y a los funcionarios y empleados correspondientes;
5. Informar de manera inmediata de las resoluciones que emita a los Registros Nacional y Municipal de la Carrera Administrativa Municipal;
6. Las demás que por ley le competan.

En lo que se refiere al numeral primero es de destacar que las comisiones es el único ente para la realización de los procedimientos de ingreso y ascensos, y que ninguna autoridad municipal puede nombrar de manera directa en cargo alguno.

El numeral segundo confiera la atribución del conocimiento de las sanciones por suspensiones sin goce de sueldo y la postergación de ascensos. La ley encomienda el régimen sancionatorio a diferentes instancias, de acuerdo a la gravedad de las faltas, así atribuye el conocimiento de las más leves a autoridad municipal, las intermedias como la suspensión y postergación de ascensos las confiere a la comisión municipal y las más graves como el despido la confieren al órgano judicial.

En su numeral tercero el artículo 21 confiere la atribución de regular los comportamientos anómalos de las autoridades municipales, sean estas de cargos

políticos, los que pueden ser el alcalde y demás miembros del consejo municipal, o los superiores jerárquicos en la escala funcionarial.

Las comisiones deberán de rendir un informe a todos los funcionarios o empleados que los eligieron para el cargo, lo cual viene a ser una medida positiva porque obliga a una mayor seriedad a las actuaciones que se dan dentro de las comisiones municipales y a la transparencia en los procedimientos ejecutados por esta.

El numeral quinto no será objeto de nuestro análisis ya que esta clara la atribución que le confiere la ley.

Y finalmente la atribución sexta se refiere que la comisión tendrá estas atribuciones taxativamente establecidas y las que la ley le compete, como por ejemplo la función de mediación.

Las conductas, prácticas y ordenes de superiores jerárquicos, lesivas de los derechos e intereses de determinados funcionarios o empleados, así como determinadas conductas y practicas por parte de los empleados o funcionarios hacia sus superiores jerárquicos, o problemáticas para la buena marcha de las labores pueden generar relaciones o situaciones incómodas o de inconformidad entre las autoridades y el personal a su cargo. La ley de la carrera administrativa con el objeto de evitar que a consecuencia de alguna problemática que venga a interferir con la buena marcha de la

institución y de la administración municipal, le confiera a la comisión municipal la facultad mediadora entre las partes en conflicto.

El artículo 22 establece esta atribución, “Las Comisiones Municipales podrán actuar como instancias de mediación para solucionar inconformidades o problemas de orden colectivo o individual que puedan agudizarse en perjuicio de alguna de las partes o de la institución. El funcionario, empleado o la autoridad municipal solicitarán la mediación de la Comisión Municipal por escrito.”

El procedimiento a seguir se contempla en los incisos segundo y tercero del artículo 22 de la ley, el cual radica básicamente en:

Presentar una solicitud de manera escrita, la cual debe de ser dirigida a la comisión municipal de la carrera administrativa, en la que debe de exponer el peticionario las razones que tuviera para tal solicitud, pudiendo aportar prueba si lo estimare lo que serviría para la comprobación de los hechos.

La comisión dará traslado a la otra parte, quien tiene un término de tres días hábiles para responder si acepta o no el procedimiento de mediación. Si la respuesta es afirmativa, la comisión invitara a las partes a la sesión de mediación. En caso de darse un acuerdo positivo se suscribirá dicho acuerdo, este deberá ser firmado por los miembros de la comisión y por las partes.

En caso de no llegarse a un acuerdo o en el caso de no recibir respuesta, se entiende que el procedimiento de mediación no fue aceptado y la comisión resolverá declarando la no aceptación del mismo por parte de la autoridad o servidor a quienes se solicito la aceptación del procedimiento.

#### **4.4 DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.**

El título IV de la ley de la carrera administrativa municipal tiene como objetivo la administración de la implementación de la carrera administrativa, con el objeto de caracterizar, ordenar y garantizar a quienes ingresan a la administración pública municipal y hacer profesión como servidores públicos municipales.

El articulado de este título está orientado a garantizar tanto el acceso a la carrera como la movilización de progresar a mejores puestos de trabajo.

##### **4.4.1. DEL ACCESO Y VINCULACIÓN A LA CARRERA ADMINISTRATIVA.-**

El capítulo I del título IV de la ley de la carrera administrativa municipal en sus articulados hace un desarrollo de las formas de ingreso a la administración pública municipal, así como de los organismos competentes que implementan el procedimiento de selección de los mejores aspirantes para el ingreso a la carrera

administrativa municipal. También encontramos lo referente a los ascensos en la carrera administrativa, como también en aquellos casos de aquellos servidores públicos requieran de traslados o en el caso de que se permuten a estos.

El objeto del proceso de acceso y vinculación a la carrera administrativa municipal es tal como lo establece el art. 23 “El proceso de acceso y vinculación tiene por objeto garantizar el ingreso de personal idóneo a la administración pública municipal y el ascenso de los empleados, en base a mérito y aptitud y mediante procedimientos que permitan la participación en igualdad de condiciones, de quienes aspiren a desempeñar los empleos o cargos.”

La carrera administrativa no se limita a la estabilidad en el cargo, sino que implica toda una serie de actividades, actitudes y méritos que hacen de quienes ingresan a ella, verdaderos servidores públicos. A partir de la entrada en vigencia de la ley de la carrera administrativa municipal se trata de tener una eficiencia a la hora de ingresar a personas a las labores municipales, pues ya no puede nombrarse a nadie por razones de amistad, lealtad política, etc., si no deben de ingresar las personas que demuestren mayor capacidad.

Para el logro del fin de contratar a las personas con mejores actitudes, capacidad y méritos, se utiliza la figura del concurso y este tiene como finalidad la es cogitación

de las mejores personas que cumplan con los requisitos de idoneidad para la labor que se le encomendara para un mejor servicio de la institución municipal.

El art. 24 establece esta forma de es cogitación de los futuros servidores públicos municipales, “El acceso a la carrera administrativa municipal y los ascensos a cargos de superior nivel comprendidos dentro de la misma o los ascensos de categoría dentro de un mismo cargo o empleo, se hará por concurso previamente convocado por el Concejo Municipal o el Alcalde, o la Máxima Autoridad Administrativa, según corresponda.”

Las clases de concurso los establece el art.26 de la ley de la carrera administrativa municipal, los cuales los clasifica en “Los concursos serán de dos clases: de ascenso y abiertos.”

Los concursos de ascenso, serán convocados para promover a niveles o categorías superiores a los servidores públicos de carrera que prestan sus servicios a la municipalidad o entes municipales de que se trate y que crean poseer los requisitos y méritos exigidos para el desempeño del cargo vacante objeto de concurso, el art. 27<sup>159</sup> de la ley desarrolla el procedimiento a seguir para esta clase de concursos.

---

<sup>159</sup>Art. 27.- Al ocurrir una vacante en una Municipalidad o Entidad Municipal, el respectivo Concejo o el Alcalde o la Máxima Autoridad Administrativa, según corresponda, convocará a los funcionarios y empleados de carrera de la respectiva institución que tuvieren interés, por medio de aviso colocado en la cartelera oficial de la misma. La esquila será fijada por el término de cinco días anteriores a la fecha del concurso.

En el caso de los concursos abiertos esto se dan cuando hay nuevas plazas o en el caso de a ver se realizado un concurso de ascenso, no se hubieren presentado candidatos a concursar o cuando los aspirantes que se presentaron no hubieran tenido estos la calificación requerida, también se puede dar el caso que la autoridad encargada de nombrar o autoridad nominadora objetara la propuesta.

Este clase de concurso se plasma en la ley en el artículo 28 el cual reza literalmente, “En los casos de acceso a una plaza nueva o al ocurrir una vacante que no pueda llenarse por concurso de ascenso, el respectivo Concejo o el Alcalde, o la Máxima Autoridad Administrativa convocará a quienes tuvieren interés por medio de aviso al público colocado en la cartelera oficial de la Municipalidad o Municipalidades en caso de actuación asociada. La esuela será fijada por el término de quince días anteriores a la fecha del concurso.

En caso la vacante fuere en los niveles de dirección o técnico, será obligatorio además convocar por medio de aviso en un periódico de mayor circulación, hecho por lo menos con ocho días de anterioridad a la fecha del concurso, pudiendo además, emplear otros mecanismos y medios de convocatoria.

El aviso contendrá el número de plazas disponibles, las funciones propias del cargo o empleo, los requisitos y méritos necesarios para ocuparlas y la fecha en que se cerrará la inscripción y se verificarán la o las pruebas de idoneidad.”

La autoridad competente<sup>160</sup> para la realización del procedimiento de selección, es la comisión municipal de la carrera administrativa, estas tendrán esta competencia previa solicitud y convocatoria de la autoridad correspondiente al concurso correspondiente.

Hasta este momento hemos estudiado los concursos para el ingreso y los ascensos en la carrera administrativa municipal. Pero hay otra clase de concursos para aquellos servidores públicos que ya están dentro de la carrera administrativa. Es de recordar que al momento de ingresar a la carrera administrativa, se hace en un tercer nivel dentro de la labor a realizar.

El art. 30 regula el concurso de ascenso de categoría el cual establece “Los concursos para ascenso de categoría se convocarán anualmente, y tendrán derecho a participar todos los funcionarios y empleados que habiendo laborado a esa fecha, un mínimo de dos años en una determinada categoría, acrediten las competencias y méritos requeridos para la categoría inmediata superior.”

La participación en estos concursos es un derecho de los empleados o funcionarios por lo tanto no puede impedirse a nadie su participación. El ascenso de categoría puede implicar cambio de cargo siempre que hubiere vacante, pero en caso no lo hubiere, asciende de categoría dentro el cargo que desempeña.

---

<sup>160</sup> Art. 25 inc. Primero “Las Comisiones Municipales son competentes para realizar procesos de selección, previa solicitud y convocatoria de la autoridad correspondiente”.

Realizado el concurso, corresponde a la comisión municipal examinar y calificar los requisitos y méritos acreditados por los concursantes y comunicar al consejo o alcalde o a la máxima autoridad administrativa, los nombres de los que hubieran sido calificados satisfactoriamente. Las citadas autoridades deben acordar el ascenso de categoría dentro de los treinta días siguientes. La autoridad nominadora no puede negarse a acordar el ascenso de categoría.

La ley de la carrera administrativa municipal es contundente al establecer que únicamente podrá conferirse cargo o empleo dentro de la administración municipal por medio de concurso, pero ella misma contempla una excepción a la regla y lo regula en el art. 34 en donde se establece los casos en que no es necesario el concurso para optar por el ingreso a las administración municipal, y establece que “Solamente podrán conferirse cargos o empleos sin necesidad de concurso en los casos siguientes:

1. Cuando se trate de personas que habiendo pertenecido a la carrera administrativa municipal, se hubieren retirado voluntariamente o por supresión de plaza, siempre que con anterioridad hayan desempeñado satisfactoriamente el mismo cargo o empleo u otro similar durante un período no menor de dos años y su retiro no exceda de igual lapso;
2. Cuando se trate de personas comprendidas en la nómina de elegibles propuesta por la Comisión Municipal respectiva para empleos o cargos iguales o similares de la misma clase;

3. Cuando se trate de nombrar en plazas o contratar funcionarios o empleados para prestación de servicios cuya duración, en ambos casos, no exceda de cuatro meses. Los anteriores nombramientos y contratos no podrán realizarse nuevamente en el mismo año calendario;

4. Cuando se trate de llenar plazas vacantes de forma interina.”

En lo referente al primer numeral se ve que es lógico que esta esta excepción pues la capacidad del empleado o funcionario para desempeñar el cargo ya está comprobado y la autoridad nominadora puede evitarse la tramitación de un nuevo concurso. Para garantizar el conocimiento, exige que el cargo se haya desempeñado satisfactoriamente por un periodo no menor de dos años y que el retiro no exceda de igual periodo.

Los demás numerales no serán objeto de nuestro análisis, ya que, se puede observar claramente el espíritu de la ley en cuanto a estas excepciones.

La ley establece el periodo de prueba al inicio de la relación laboral para que se pueda apreciar si el desempeño del cargo se está llevando a cabo satisfactoriamente. Durante o al final del periodo de prueba la autoridad nominadora puede ratificar en el cargo al recién nombrado o dar por terminada la relación laboral sin necesidad de alegar causa justificada para dicha decisión y sin que exista obligación alguna de ofrecer preaviso o indemnización.

Este periodo de prueba se establece en el art. 35 “Todo funcionario o empleado que pretenda ingresar a la carrera administrativa, será nombrado en período de prueba por el término de tres meses y si su desempeño laboral fuere bien evaluado por la autoridad que lo nombró, adquirirá los derechos de carrera y deberá ser inscrito en el Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal y en el Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal.”

Esta disposición establece el periodo de tres meses de prueba y solo ingresara a la carrera administrativa si su desempeño en el cargo ha sido bien evaluado y es en ese momento que adquiere los derechos de carrera.

Pero en caso contrario de llenar las expectativas de la autoridad nominadora en inciso segundo del art. 35 nos establece “Si el funcionario o empleado fuere negativamente evaluado, conforme a criterios de idoneidad, competencia, responsabilidad, eficiencia, puntualidad, efectividad y otros similares durante el período de prueba o a la finalización del mismo, podrá ser removido de su cargo, sin más trámite que la previa notificación de la evaluación, debiéndose dar informe a la Comisión Municipal que lo propuso.”

En lo referente a los ascensos también cuentan con un periodo de prueba para los clasificados a ser ascendidos, este consta de dos meses y en caso de no ser satisfactorio por la autoridad nominadora el empleado o funcionario regresara al

cargo que desempeñaba antes del concurso, conservando su inscripción en la carrera administrativa y los derechos que le son inherentes, así lo establece el art. 36<sup>161</sup> de la ley de la carrera administrativa municipal.

De los traslados de los funcionarios o empleados a cargos dentro de la municipalidad si necesidad de realizar el concurso que establece el art. 34, es regulado por el artículo 40 de la ley el cual dice, “Los funcionarios y empleados de carrera pueden ser trasladados dentro del mismo municipio o entidad municipal, de una plaza a otra, de forma provisional o definitiva, siempre que dicho traslado no signifique rebaja de categoría o nivel y no implique disminución de condiciones de trabajo, de salario o de cualquier otro derecho.”

Es de aclarar que esta regulación es una excepción a la regla de la obligatoriedad de celebrar concurso para la adjudicación de cargo o empleo. La disposición es taxativa al especificar las causas por las cuales puede efectuarse el traslado, circunscribiéndose razones de conveniencia para la administración municipal, de organización institucional, necesidades eventuales de reforzamiento de áreas determinadas.

---

<sup>161</sup>Art. 36.- Cuando un empleado o funcionario de carrera hubiere sido seleccionado para un nuevo empleo dentro del mismo nivel o ascendido a cargo de nivel superior, el nombramiento se hará en período de prueba por el término de dos meses y si el empleado o funcionario no obtuviere calificación satisfactoria de su desempeño, regresará al cargo que venía desempeñando antes del concurso, conservando su inscripción en la carrera administrativa.

También podemos encontrar otra figura legal de la permuta, es decir que un funcionario o empleado de un mismo nivel y categoría cuando fuera conveniente a la administración municipal, es decir, que uno pasa a desempeñar el cargo del otro y viceversa, lo cual puede ser en la misma municipalidad o entre municipalidades.

Esta figura es contemplada en el art.41 el cual reza “Los funcionarios y empleados que desempeñen cargos de un mismo nivel y categoría, podrán ser permutados dentro de una misma municipalidad o entre dos municipalidades, de forma temporal o definitiva, si fuere conveniente para la administración municipal y hubiere anuencia de los primeros. Los funcionarios o empleados conservarán los derechos derivados de su antigüedad.”

Es de aclarar que el consentimiento de los empleados o funcionarios permutados es necesario y además los trasladados conservan sus derechos de antigüedad, es decir, que la municipalidad que los recibe en permuta, les debe reconocer y respetar sus derechos de carrera derivados de su antigüedad al servicio de la municipalidad de origen.

#### **4.4.2. DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.-**

La evolución del desempeño es el proceso en el cual se mide el grado en que cada servidor público mantiene su idoneidad y cumple los objetivos del cargo o puesto de

trabajo que desempeña, así como la forma en que utiliza sus recursos para lograr dichos objetivos. Asimismo constituye el proceso por el cual se estima el rendimiento global del servidor público.

La evaluación del desempeño debe ser lo más objetiva posible, de manera que resulten verificables por otras personas.

La ley de la carrera administrativa municipal establece la obligatoriedad de la realización de las evaluaciones en el art. 42 “El desempeño laboral de los empleados de carrera deberá ser evaluado respecto de los objetivos del puesto de trabajo contenidos en los manuales correspondientes de acuerdo a las políticas, planes, programas y estrategias de la Municipalidad o Entidades Municipales, en el período a evaluar, teniendo en cuenta factores objetivos medibles, cuantificables y verificables; el resultado de esta evaluación será la calificación para dicho período.”

Esta evaluación es importante para la administración pública porque permite determinar de forma objetiva como ha cumplido el evaluado las responsabilidades y funciones del puesto de trabajo. La evaluación del desempeño indicara si la selección y la capacitación del servidor público han sido las adecuadas para el desempeño de las actividades propias del cargo.

La disposición ordena que la evaluación del desempeño laboral, se haga respecto de los objetivos del puesto de trabajo contenido en los manuales correspondientes, que están regulados en los artículos 46<sup>162</sup> y 81 inc. Primero<sup>163</sup> de esta ley.

La evaluación del desempeño no es un fin en sí misma, sino un instrumento para mejorar los resultados de los recursos humanos. Los principales beneficiarios son generalmente, el evaluado, el jefe la institución y desde luego la comunidad que recibirá mejores servicios.

Los objetivos que tiene esta evaluación del desempeño según la ley es de acuerdo al art.43 “Art. 43.- La evaluación del desempeño es un instrumento de gestión que busca el mejoramiento y desarrollo de los servidores públicos de carrera. Deberá tenerse en cuenta para:

1. Conceder estímulos a los empleados;
2. Formular programas de capacitación;
3. Otorgar becas y comisiones de estudio relacionados con el cargo o la gestión municipal;
4. Evaluar procesos de selección; y

---

<sup>162</sup>Art. 46.- “Los manuales de evaluación de desempeño laboral, deberán mantenerse debidamente actualizados y adecuados a las características del puesto de trabajo, circunstancias de desempeño del cargo y objetivos perseguidos por la municipalidad o entidad municipal.”

<sup>163</sup>Art. 81.- “Las Municipalidades y las demás Entidades Municipales están en la obligación de elaborar y aprobar manuales descriptores de cargos y categorías correspondientes a cada nivel y de requisitos necesarios para su desempeño;...”

5. Determinar la permanencia en el servicio.”

La obligatoriedad de la realización de la evaluación del desempeño de los servidores públicos municipales debe de realizarse por lo menos una vez al año, en los términos que determinen los respectivos manuales. Podrá hacerse extraordinariamente cuando la autoridad nominada tenga información acerca de deficiente desempeño laboral de un empleado, así lo establece el art. 44 de la ley.

La autoridad evaluadora esta en la obligación de hacer la notificación respectiva al empleado o funcionario, el cual en caso de inconformidad puede la revisión respectiva de la autoridad. Así lo establece el art. 45<sup>164</sup> de la ley de la carrera administrativa.

#### **4.4.3. DE LA CAPACITACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CARRERA.-**

La capacitación es la adquisición de conocimientos técnicos, teóricos y prácticos que van a contribuir al desarrollo de los servidores públicos en el desempeño de una actividad. La capacitación no debe ser visto como un gasto, sino como un beneficio a corto y largo plazo, ya que es una fórmula que responde a las necesidades de la

---

<sup>164</sup>Art. 45.- “La calificación producto de la evaluación del desempeño laboral, deberá ser notificada al evaluado, quien en caso de inconformidad podrá solicitar al Concejo, y en su ausencia al Alcalde y en la ausencia de ambos a la Máxima Autoridad Administrativa, que se revise la evaluación practicada. La autoridad correspondiente designará a uno o más funcionarios idóneos para que realicen la revisión o practiquen una nueva evaluación, según el caso.”

institución para el desarrollo de su personal y mejorar la calidad de los servicios que la institución presta a la ciudadanía en su circunscripción territorial.

Los objetivos de la capacitación está plasmado en el art. 47 de la ley, “ Art. 47.- La capacitación de los funcionarios de carrera tendrá como objetivo fundamental el óptimo ejercicio de las competencias propias de la administración pública municipal y estará orientada a propiciar el mejoramiento en la prestación de los servicios, a actualizar los conocimientos y desarrollar las potencialidades, destrezas y habilidades de los empleados, así como a subsanar las deficiencias detectadas en la evaluación del desempeño.

Para garantizar estos objetivos, es necesaria la capacitación permanente de los funcionarios o empleados municipales, por lo que es obligatorio la creación del Centro de Formación Municipal, que estará a cargo del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal.

La disposición establecida en el art.48<sup>165</sup> da vida al centro de formación municipal, el cual estará a cargo del instituto salvadoreño de desarrollo municipal (ISDEM), el cual esta en la obligación de estimar los fondos requeridos para hacer funcionar el centro

---

<sup>165</sup>Art. 48.- Créase el Centro de Formación Municipal a cargo del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, como un programa especial permanente destinado a la capacitación y adiestramiento de los servidores públicos regulados en los Arts. 6, 7, 8 y 9 de la presente Ley.

de formación y a incluirlos anualmente en su proyecto de presupuesto de ingresos y egresos.

El art.49 ordena a las municipalidades y entidades municipales a coordinar con el centro de formación municipal en los procesos de planeación e implementación de programas de capacitación y adiestramiento para lograr los objetivos de la capacitación.

Así mismo toda capacitación recibida por los servidores públicos es obligación registrar en el expediente del empleado y en los registros municipal y nacional de la carrera administrativa, según lo deja regulado el artículo 50. En el inciso segundo de este artículo establece que también se deberán tomar en cuenta los estudios y capacitaciones obtenidas por iniciativa propia de los servidores públicos municipales, los cuales también se registrarán en su expediente y en los registros municipal y nacional de la carrera administrativa municipal.

#### **4.4.4. DEL RETIRO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.-**

Un funcionario o empleado de la carrera administrativa municipal puede ser retirado de la misma por diferentes causales, algunas pueden obedecer al servidor público, otras a la autoridad nominadora y otras a circunstancias ajenas a la voluntad de los dos primeros.

Las causales en las que se da el retiro de el servidor público las contempla el art. 51 de la ley de la carrera administrativa municipal,” El retiro de la carrera administrativa, de los empleados de carrera se produce en los siguientes casos: ...”. Este artículo enumera una serie de causales en las que el funcionario o empleado público municipal.

En su numeral uno del art. 51 establece que una de las causales es, “ 1) Por renuncia legalmente comprobada”. Con base a este derecho el empleado público en un determinado momento puede decidir dejar su empleo que actualmente desempeña y avanzar en la dirección que ha previsto o que le conviene más.

Además establece esta disposición que la renuncia debe estar legalmente comprobada, es decir, que de acuerdo a la ley no admita duda alguna sobre la decisión de renunciar de parte al servidor público. Debe entenderse que la renuncia debe ser interpuesta de tal forma que el acto de interposición y autenticidad se puede demostrar por cualquier medio legal de prueba. La autoridad nominadora debe darle tramite de ley, es decir aceptarla y mandarla agregar en el expediente del servidor público y registrarla en los registros nacional y municipal de la carrera administrativa. La jubilación es otra de las formas del retiro de la carrera administrativa contemplada en el numeral segundo del art.51, “2. Por jubilación”.

La jubilación es un acto voluntario del servidor público, que al llegar a la edad en que la ley lo permite, decida pasar a la condición de jubilado y recibir una pensión vitalicia.

En el numeral tercero del artículo en análisis establece que otra de las formas del retiro de la carrera, es “Por invalidez absoluta”. Para que se aplique esta causal se exige una disminución importante de las capacidades y habilidades para el trabajo específico, como en la capacidad laboral para reinsertarse en el mercado laboral. Además debe estar directamente relacionado con el grado de permanencia o de irreversibilidad del proceso invalidante.

El despido es otra de las causales pero esta será detallada más directamente cuando se realice el análisis de el régimen disciplinario de la ley contemplado en el título VII. La “Disolución de las Entidades Municipales creadas por uno o más municipios, a las cuales prestare sus servicios el empleado o funcionario”, es la causal del numeral quinto del artículo 51.

Esto radica en un retiro forzoso, porque radica en causas ajenas al servidor público, ya que obedece a la decisión colegiada de la municipalidad o de las municipalidades que crearon la entidad municipal de que se trate y que en un determinado momento consideran que se debe disolver.

Otra de las causales es “6. Por disolución de las asociaciones de Municipios”, se trata de una situación igual a la anterior, la municipalidades deciden en un momento determinado disolver la asociación de municipios que habían acordado para lograr fines y objetivos comunes, como por ejemplo sería el caso de microrregiones.

Y por último el art. 51 establece en su numeral séptimo, “Por las demás que determinen las leyes”. Se trata de prevenir cualquier otra causal que se plantee en cualquier otra ley actual o futura.

El retiro de la carrera administrativa por cualquier al de las causales antes expuestas acarrea la pérdida de los derechos de carrera el cual está contemplado en el art.52 el cual establece “El retiro de la carrera administrativa, por cualquiera de las causales previstas en el artículo anterior, conlleva la pérdida de los derechos inherentes a ella, salvo los derechos a prestaciones que fueren su consecuencia.”

#### **4.5. REGISTRO NACIONAL Y MUNICIPAL DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.-**

La función de los registros es la publicidad de los actos y negocios jurídicos que la ley determina como trascendentes, lo cual se concreta en dos aspectos: la inscripción de esos actos y la información de los mismos, ya que, se trata de un servicio publico.

La actividad registral es uno de los cometidos del estado al servicio de la comunidad para el logro de la pacífica, plena y sana convivencia social.

En el caso de los registros de carrera municipal, se inscribe y se da publicidad a toda la información referente a la carrera administrativa desempeñada por los empleados y funcionarios municipales y de las entidades municipales con el objeto de proteger no solo los intereses de los servidores públicos, sino los de las municipalidades y entidades municipales.

La ley de la carrera administrativa crea y organiza los registros de la carrera administrativa municipal, a nivel nacional y por cada municipalidad. Esto lo regula en su título V.

Específicamente en el art.55 inc. Primero, el cual establece la creación del registro nacional de la carrera administrativa municipal establece, “Créase el Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal, como una dependencia recopiladora de toda la información referente a la carrera administrativa desempeñada por los funcionarios y empleados municipales y de otras entidades contempladas en la presente ley.”

El inciso segundo del art. 55 establece lo que se registrara en esta entidad registral, “En el Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal se inscribirán todos

los datos relativos a la identidad, acceso, desempeño, capacitación, retiro, beneficiarios y cualquiera otro dato que se considere conveniente de los empleados municipales incorporados a la carrera administrativa municipal.”

Lo anterior se da con el objeto de realizar materialmente la publicidad registral y lograr que se conozcan los datos en él inscrito.

El registro nacional no puede actuar de oficio, para el ingreso de un documento al registro es necesario la previa comunicación del registro municipal de la carrera administrativa municipal el que de acuerdo al ultimo inciso del art.55<sup>166</sup>, deberá de informar al registro nacional de todos los asientos<sup>167</sup>, es decir, inscripciones que obren en su poder y los de actualización de los documentos de los mismos.

Los registros municipales de la carrera administrativa municipal, se deben de inscribir los asientos concernientes a un determinado municipio o a municipios en caso de actuar asociadamente o a las entidades municipales creadas, las cuales de deberán inscribir en el registro nacional.

---

<sup>166</sup> Art.55 inc. Cuarto “Los Registros Municipales de la Carrera Administrativa Municipal informarán al Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal de todos los asientos que obren en su poder y los de actualización de los mismos.”

<sup>167</sup> La ley establece los siguientes asientos a inscribirse: art.80; art. 23 y siguientes; art.21N°3; art.63,64,65,66,67,69 y 70;art.71 y 75.

El art. 56 de la ley establece la creación y funciones que tendrán el registro municipal de la carrera administrativa, en el inc. Primero establece la creación de estos registros por mandato de ley, “Créase el Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal, como una dependencia de la Municipalidad o de las demás Entidades Municipales, recopiladora de toda la información referente a la carrera administrativa desempeñada por los funcionarios y empleados municipales.”

De lo establecido en este artículo se ve que hace la estructuración de esta clase de registros igual que el registro nacional, y es así por el hecho que los registros municipales son una parte de los registros nacionales.

La diferencia de los registros es que en el nacional se va a registrar toda la información proveniente del registro municipal, en cambio este deberá de registrar las actuaciones relacionadas con los servidores públicos, emanadas por la autoridades que establece en su art.56 inc. Ultimo los cuales son, “Los Concejos, Alcaldes, Máximas Autoridades Administrativas, Jueces de lo Laboral o Jueces con competencia en esa materia y la Comisión Municipal respectiva informarán al Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal todos los datos consignados en este artículo, así como toda resolución que emitan al respecto.”

En el art. 57<sup>168</sup> de la ley de la carrera administra, se reitera la función primordial del registro nacional de inscribir a las personas que ingresen a la carrera administrativa y dar certeza de los hechos, actos y resoluciones que emitan los órganos de administración respecto de los servidores públicos de carrera, encargando al instituto salvadoreño de administración municipal (ISDEM), la organización y manejo del registro nacional de la carrera administrativa.

El artículo 58 de la ley da iguales funciones al registro municipal de la carrera administrativa, pero hace diferencia en cuanto al encargado del funcionamiento y organización de este, y establece “El Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal estará a cargo del respectivo Alcalde Municipal o de la Máxima Autoridad Administrativa, según corresponda.”

#### **4.6. DERECHOS, OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES.**

Los derechos, las obligaciones y las prohibiciones de los servidores públicos sujetos a la carrera administrativa municipal son estipulados en el titulo VI de la ley de la carrera administrativa municipal.

---

<sup>168</sup> Art. 57.- El Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal tiene como función primordial inscribir a las personas que ingresen a la carrera administrativa y dar certeza de los hechos, actos y resoluciones que emitan los órganos de administración respecto de los servidores que están dentro de la carrera administrativa.

El Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal estará a cargo del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal.

#### **4.6.1 DERECHOS DE LOS EMPLEADOS Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.-**

Los derechos de los empleados públicos municipales están contemplados en el capítulo I de la ley de la carrera administrativa municipal. En el cual se establecen un conjunto de derechos con los que cuentan los servidores municipales.

El artículo 59 de la ley de la carrera administrativa municipal contempla los derechos que tiene aquellas personas que ingresan a la carrera administrativa municipal. Este artículo cuenta con 12 numerales donde desarrolla los derechos reconocidos en esta ley, por un mejor análisis se desarrollara cada uno de los doce numerales que contempla este artículo.

El art.59 establece en su numeral 1 “Los funcionarios o empleados de carrera gozarán de los siguientes derechos:

1. De estabilidad en el cargo, en consecuencia, no podrán ser destituidos, suspendidos, permutados, trasladados o rebajados de categoría sino en los casos y con los requisitos que establezca la ley;”

Se establece en esta numeral primero establece la estabilidad laboral de los servidores públicos municipales y establece como consecuencia la no destitución, suspensión,

ser permutados, trasladados o rebajados de categoría, sino en los casos y con los requisitos que establece la ley.

La estabilidad laboral reconocida en este numeral no está concebida en beneficio de la persona física que ocupa el cargo, sino como garantía para que las actuaciones realizadas por los servidores públicos se ajusten a la ley, ósea la razón es la estructura orgánica ya administrativa municipal, se considera como un interés público. Tal protección al servidor público obedece a dos razones: la de tipo político, en el sentido de que se deben de neutralizar las denominadas políticas de despojo, y la otra razón es de tipo técnico, ya que la estabilidad en el cargo es exigida por la especialización de las funciones a través de la experiencia adquirida en el ejercicio del mismo.

Otro de los derechos concebidos a los servidores públicos en el art. 59 es, “2. De ascenso;”. El ascenso implica la realización de funciones a nivel superior y de mayor cualificación. El ascenso a un puesto superior es definitivo, quedando el servidor público municipal consolidado en esta posición hasta acabar su relación laboral o hasta el siguiente ascenso, salvo que no se hubiera desempeñado de forma satisfactoria en el periodo de prueba.

De acuerdo al numeral 3 del art. 59 el servidor público tiene derecho a “De devengar el sueldo, viáticos y emolumentos que tuviere asignados el cargo o empleo y la

categoría para que hayan sido nombrados, pudiendo hacérsele únicamente los descuentos autorizados por la ley;”

Este numeral establece que tiene derecho a un sueldo el cual es la retribución que recibe el funcionario público por el desempeño del cargo en que ha sido nombrado permanente y dicho sueldo es determinado para su retribución en el periodo de una mes calendario. Además establece que tiene derecho a viáticos los cuales son sumas de dinero para cubrir gastos en que se incurren para el cumplimiento de las funciones realizadas fuera de su sede habitual.

Los emolumentos establecidos en este numeral son las prestaciones que el desempeño del cargo implica como es el uso de automóvil, combustibles, etc.

“De vacaciones, asuetos y licencias señalado en la ley correspondiente”, son otros de los derechos contemplados en el numeral 4 del art.59.

Las vacaciones anuales son los días donde se interrumpe la prestación efectiva de servicios lo cual se establece a lo largo de cada año, esto se da para efectos que el servidor publico pueda reponerse de la fatiga física y mental inherente al desarrollo de su actividad laboral.

Para este derecho se aplica la ley de asuetos, vacaciones y licencias de los empleados públicos. El cual establece tres periodos de vacaciones los cuales son: las vacaciones de semana santa, vacaciones de agosto y las vacaciones de fin de año.

Además tiene derecho según el numeral 5 a “De aguinaldo en el mes de Diciembre de cada año.” El cual es una bonificación que se da al final de cada año, este es una prestación dada para afrontar los gastos de fin de año.

También tiene derecho los servidores públicos “De acceso a la información referente a su persona, asentada en los Registros Nacional y Municipal de la Carrera Administrativa Municipal”. El servidor público tiene derecho a acceder a la información referente a su persona dada a lo largo de su relación laboral con la municipalidad. Esta información le puede servir en cualquier procedimiento ya sea administrativo o judicial que tenga el servidor público.

La jubilación es un derecho que tiene todo trabajador, luego de alcanzar una determinada antigüedad en el desempeño de cargos comprendidos en la carrera administrativa y una edad máxima legal que le exonera de trabajar. La jubilación es un acto voluntario por el servidor público, que decide pasar a una condición de jubilado y por ende recibir una pensión vitalicia. Este derecho es contemplado en el numeral 7 del artículo 59 que regula lo referente los derechos de los servidores públicos municipales.

El numeral 8. establece el derecho, “De indemnización por supresión de la plaza desempeñada;”. Cuando una plaza es suprimida por razones de conveniencia administrativa, la ley parte del supuesto que el servidor público llena los requisitos y méritos exigidos para el ejercicio del cargo suprimido, por lo que no se debe prescindir de él, sino que debe nombrarse en otro cargo igual o de mayor jerarquía y que solo en el caso de que esto no sea posible, se indemnice al servidor público.

El servidor público municipal tiene derecho a una “prestación económica por incapacidad total permanente”, esto es cuando el servidor público municipal por cualquier causa queda incapacitado de forma total y permanente para ejercer el cargo que desempeña este derecho es contemplado en el numeral 9 del art. 59.

No solo tienen derecho los servidores públicos municipales en vida, sino también al momento de fallecer así lo establece en el numeral 10 el art. 59 el cual dice literalmente “De prestación económica para gastos funerarios equivalente a dos meses del salario que devengaba el fallecido, la que entregará de manera inmediata a los beneficiarios;”

La capacitación permanente sobre materias que interesan a la administración municipal, es otro de los derechos comprendidos en el art. 59. De acuerdo a esta disposición el funcionario o empleado municipal tiene derecho a exigir este derecho cuando no le impartiere la capacitación necesaria y adecuada para la

realización de sus funciones y que le sirva para avanzar profesionalmente y que le sirve para prepararse para hacer carrera en la administración pública municipal.

#### **4.6.2 OBLIGACIONES DE LOS EMPLEADOS Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.**

Como en toda relación contractual laboral los empleados a demás de tener derechos, son sujetos a obligaciones al momento del ejercicio de sus labores. Estas obligaciones que la ley de la carrera administrativa municipal establece se dan en el sentido de exigir al servidor público la entereza necesaria para que desempeñe su cargo con diligencia e imparcialidad, ante los gobernados y así buscar tal como lo establece la constitución en sus fines la justicia, la seguridad jurídica y el bien común.

Explícitamente las obligaciones hacia los servidores públicos municipales se encuentran reguladas en el art.60 de la ley de la carrera administrativa municipal, “Son obligaciones de los funcionarios y empleados de carrera, las siguientes:”. Este es la parte del artículo en la cual se vuelve imperativo al servidor público cumplir estas disposiciones obligaciones.

El artículo 60 contempla nueve numerales donde desarrolla las obligaciones principales que deben realizar los servidores públicos.

El numeral primero establece que el servidor público debe “Desempeñar con celo, diligencia y probidad las funciones inherentes a su cargo o empleo y en estricto apego a la Constitución de la República y normativa pertinente”.

La disposición impone al servidor público municipal el apego en sus actuaciones a la constitución de la república y a la legislación que regula la materia municipal y la que se le relaciona. El celo que pide esta normativa en las actuaciones de los servidores públicos, está referido al impulso o decisión íntima de impulsar las funciones propias del desempeño del cargo para que redunde en beneficio de la institución, de los usuarios del servicio prestado. La diligencia debe entenderse como el cuidado, exactitud y agilidad al ejecutar las funciones propias del cargo desempeñado. La probidad se refiere a la honradez en el desempeño del cargo.

Además se les establece en el numeral segundo que los servidores públicos deben “Asistir con puntualidad a su trabajo y dedicarse a él durante las horas que corresponda”

Una de las obligaciones más importantes es la que establece el numeral tres el cual dice “Guardar la reserva y discreción necesarias en los asuntos de que tenga conocimiento por razón del cargo o empleo, aún después de haber cesado en el desempeño de ellos”.

Esta obliga al servidor público a la lealtad que le exige la carrera administrativa, guardar reserva y descripción de todos aquellos asuntos de los que tenga

conocimiento por razón de su cargo. Esta obligación se extiende hasta después que el servidor público haya cesado en el ejercicio del cargo.

Uno de las obligaciones mas importantes que se debe de renombrar, por la trascendencia que tiene, ya que, de no cumplirse puede afectar el buen funcionamiento de la institución municipal es la establecida en el numeral cuarto, “Rechazar dádivas, promesas o recompensas que le ofrezcan como retribución a sus servicios, aun cuando sea a título de pronto despacho”.

Esta disposición obliga al servidor público a ser garantía para el municipio de que no recibirá ninguna clase de dadivas u otras formas de recompensas, para que no desempeñe sus funciones apegadas a las leyes que rigen en su actividad laboral, para el beneficio de una persona.

Una obligación importante es la establecida en el numeral quinto del art.59, en cuanto al respeto entre los funcionarios y los empleados públicos municipales. Esta se refiere a “Respetar y dirigir con dignidad a los funcionarios y empleados que le estuvieren subordinados”. El numeral sexto tiene relación con el antes mencionado solo que este ya no es dirigido hacia los jefes, si no, hacia los subalternos y dice “Respetar con dignidad a sus superiores jerárquicos, obedecer sus órdenes en asuntos de trabajo y observar seriedad en el desempeño de su cargo”.

Una buena administración exige de sus servidores públicos que atienda con amabilidad, esmero, prontitud y eficiencia a toda persona que se relacione con él por razón en el cargo. Por lo que la ley de la carrera administrativa municipal obliga en el numeral séptimo del art. 59 que el servidor público debe de “Atender al público en forma esmerada y guardarle la consideración debida en las relaciones que tuviere con él por razón de su cargo o empleo”.

Esta obligación es correlativa del derecho y expectativa del ciudadano a ser atendido pronta y eficientemente, de buenas maneras y sin discriminación de ninguna clase. La cual tiene vinculación en la obligación comprendida en el numeral noveno el cual establece la no discriminación, “Ejercer el cargo o empleo de manera imparcial, sin atender razones de nacionalidad, sexo, raza, religión o ideas políticas”.

#### **4.6.3 PROHIBICIONES DE LOS EMPLEADOS Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.**

La ley de la carrera administrativa municipal impone a los servidores públicos municipales una serie de prohibiciones las cuales debe de acatar para no tener conflictos de interés ya sean personales o de índole política, con el cargo que desempeña.

El art.61 de la ley contempla las prohibiciones que no pueden transgredir los servidores públicos sujetos a esta ley, y el cual establece “Art. 61.- Se prohíbe a los funcionarios y empleados de carrera:

1. Imponer sanciones a sus subalternos que constituyan violación a cualquier derecho que las leyes les concedan y, en general, distintas a las previstas legalmente y que resulten aplicables, o en represalia de orden político;
2. Solicitar a otros funcionarios o empleados, declaraciones, adhesiones, pronunciamientos o contribuciones de cualquier naturaleza y especialmente los que directa o indirectamente estén relacionados con la política partidista;
3. Ostentar en las oficinas donde trabajan distintivos o emblemas que los acrediten como miembros de un partido político;
4. Desempeñar empleos de carácter público o privado que fueren incompatibles con el cargo o empleo municipal, ya sea por coincidir en las horas de trabajo o porque el empleo, aunque se realice fuera de horas laborales, atente contra los intereses de la municipalidad o de la entidad municipal;
5. Patrocinar asuntos o realizar gestiones administrativas con fines onerosos, referentes a terceros, que se tramiten en las oficinas donde el funcionario o empleado trabaja;
6. Desarrollar actividades que riñan con los intereses del municipio o entidad municipal para la que trabaja;
7. Las demás que impongan las leyes.

En el numeral uno establece que ningún superior jerárquico puede imponer sanciones que violen derechos conferidos legalmente al servidor público, sin importar la naturaleza del derecho ni la ley que se los confiere. Por ejemplo negarse a pagar su salario.

Con el numeral segundo de este artículo se pretende erradicar prácticas de sustracción y efecto coactivo en los empleados, es decir, que pretende obligarlos a adherirse a determinados posicionamiento, especialmente político partidario.

La prohibición de que los empleados municipales estén en su centro laboral en horas de trabajo con emblemas de partidos políticos lo recoge el numeral tercero, además prohíbe que los servidores públicos participen en actividades políticas partidarias cuando se encuentren en el desempeño de sus funciones.

El numeral cuarto hace una prohibición que se relaciona a la obligación comprendida en el art.6º numeral segundo. Esta consiste en que el empleado público municipal no puede tener otro empleo que choque en las mismas horas en las cuales tiene su horario de trabajo en la municipalidad. Además hace la prohibición de tener otros empleos que aunque se ha desempeñado fuera del horario de trabajo en la municipalidad, atente contra los intereses de la municipalidad o entidad municipal.

El servidor público municipal tiene prohibido prevalecerse de su cargo para gestionar cualquier asunto de terceros que le represente una retribución o recompensa a pagar por el tercero interesado, tal actuación sería vista como corrupción y deslealtad hacia la institución municipal, por lo tanto iría en contra de la obligación de desempeñar el cargo con probidad y estricto apego a la ley. Esto lo contempla el numeral quinto del artículo en análisis.

El numeral sexto hace la prohibición de realizar actuaciones de forma directa o indirectamente que vayan en contra de los fines y objetivos propios de toda institución municipal o que afecte contra determinadas políticas o decisiones de la misma.

#### **4.7. REGIMEN DISCIPLINARIO APLICABLE A LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES.**

El régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos municipales se encuentra regulado en el título séptimo de la ley de la carrera administrativa municipal, el cual contiene tres capítulos en los cuales se desarrollan las sanciones y causales, el procedimiento y los recursos.

Las actuaciones de los funcionarios o empleados que incumplan con cualquier obligación o prohibición contemplada en esta ley, le puede traer como efecto alguna de las sanciones contemplada en este título.

#### **4.7.1 SANCIONES Y CAUSALES.**

El capítulo primero del título séptimo contempla en su articulado las clases de sanciones a imponer.

El artículo 62 de la ley establece taxativamente las sanciones a imponer cuando un servidor público transgreda la normativa que regula su actuación. El artículo establece “Sin perjuicio de las penas a que sean acreedores de conformidad con las leyes comunes, los funcionarios y empleados que no cumplan debidamente con sus obligaciones o incurran en las prohibiciones contempladas en esta ley, quedarán sujetos a las sanciones disciplinarias siguientes:

1. Amonestación oral privada;
2. Amonestación escrita;
3. Suspensión sin goce de sueldo;
4. Postergación del derecho de ascenso;
5. Despido del cargo o empleo.”

En el artículo anterior vemos la mención que hace la ley de las formas de sanción que reconoce la ley de la carrera administrativa municipal. Los articulados subsiguientes desarrollan cada una de estas sanciones de manera explícita.

En el caso de la amonestación se encuentra regulado en el art.63 de la ley. La amonestación puede ser oral o escrita. La amonestación oral se aplica en el caso en

que el servidor público cometa una falta leve determinados en el reglamento interno de la institución municipal, esta clase de amonestación por su levedad no constituye infracción a las obligaciones propias del servidor público, pero generan algún desorden en la buena marcha de la administración municipal.

La amonestación escrita procede en el caso de reincidencia, dentro del plazo de dos meses siguiente a la fecha de la primera amonestación, es procedente aplicarla cuando persistiere el funcionario en actuaciones o conductas que generaron la amonestación oral privada.

Las suspensiones están desarrolladas en el art.64 inc. 1 el cual establece “Serán sancionados con suspensión sin goce de sueldo hasta por treinta días los funcionarios o empleados que no cumplan con las obligaciones indicadas en el Art. 60, excepción hecha del caso contemplado en el artículo anterior.”

Es claro el artículo 64 en establecer cuando se impondrá una sanción sin goce de sueldo, y este es en el caso de la violación de una de las obligaciones que le impone el legislador a los servidores públicos en el art.60 de esta ley. El periodo de tiempo que se establece esta sanción es de 30 días sin goce de sueldo. Esta será impuesta previa autorización de la comisión municipal de la carrera administrativa.

En el inc.2<sup>169</sup> de esta artículo establece que también se puede imponer la suspensión sin goce de sueldo por un periodo menor que son hasta por cinco días, esta puede ser impuesta por la autoridad nominadora del empleado municipal. Pero la autoridad que impondrá la sanción debe de cumplir y garantizar al sancionado un debido proceso en el cual se deberá determinar si es sujeto o no de sanción.

También se puede dar el caso en el cual el servidor público municipal sea sujeto a un proceso penal, y en el transcurso de este le declare por juez competente la detención provisional, en este caso opera la suspensión por medida cautelar por detención.

Esta clase de suspensión está comprendida en el art.65. “La suspensión sin goce de sueldo procederá también, cuando por autoridad competente se decrete contra el funcionario o empleado, auto de detención sea ésta administrativa o judicial por delito. La suspensión durará por todo el tiempo que dure la detención administrativa o judicial.”

En caso que de una sentencia firme la autoridad municipal acudirá al juez de lo laboral o el competente con jurisdicción en la materia, la autorización del despíd

---

<sup>169</sup>Art.64 inc.2 “ Las suspensiones hasta por cinco días, podrán ser impuestas por los Concejos, Alcaldes o las Máximas Autoridades Administrativas de las Entidades Municipales, dando audiencia por el término de tres días al servidor público, a fin que se pronuncie sobre las imputaciones que se le hacen. Si no contestare o manifestare su conformidad, la autoridad competente decretará la suspensión. Si contestare oponiéndose, abrirá el procedimiento a prueba por el término de cuatro días improrrogables, a fin que se aporten las pruebas que estimaren procedentes, y vencido este término, resolverá lo pertinente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.”

Dentro la carrera administrativa el ascenso no es obligatoria ni automática, debe ser ganado por el servidor público en base a méritos y capacidad. Cuando el servidor público no diere mayor importancia o descuidare su formación profesional, su entrega al servicio y su aptitud displicente no fueran las más convenientes para la administración municipal ni para la carrera del servidor, la ley en su art.66 la postergación en el derecho de ascenso. La sanción requiere la previa autorización de la comisión municipal, a petición del consejo municipal, alcalde o máxima autoridad administrativa.

La suspensión de este tipo debe de haberse producido en el año anterior a la fecha en que le corresponde ascender al servidor público, en este caso el derecho de ascenso no excederá de dos años contados a partir de la fecha en que sucediera la causa que motivo la postergación.

La sanción mas gravosa es el despido el cual esta previsto en el Art. 67 “Las sanciones de despido serán impuestas por el Concejo, el Alcalde o la Máxima Autoridad Administrativa, según el caso, previa autorización del Juez de lo Laboral o del Juez con competencia en esa materia, del Municipio de que se trate o del domicilio establecido, en caso de actuación asociada de las municipalidades o de las entidades municipales, de acuerdo al procedimiento contemplado en esta ley.”

Para que aplique lo establecido en el artículo anterior es necesario que el sancionado transgreda las causales previamente establecidas en el art.68 de esta ley en análisis, el cual contempla 8 causales de despido.

El primer numeral contempla la causal de despido por “Incumplimiento de las obligaciones comprendidas en el Art. 60 o incumplimiento de las prohibiciones comprendidas en el Art. 61, cuando con dicho incumplimiento se cause grave trastorno a la disciplina interna, al normal desarrollo de las actividades de la oficina de que se trate o al desarrollo de funciones de la administración.”

Esto se da a la magnitud del grave daño y trastornen la disciplina necesaria a la oficina, el normal desarrollo de las actividades o el desarrollo de las funciones mismas.

Otras de las causales de despido es la reincidencia en las actuaciones que hayan dado lugar a suspensiones sin goce de sueldo por más de cinco días. La reincidencia demuestra falta de interés en corregir o de encausar sus actuaciones reñidas con los principios de lealtad a la institución y a los principios que rigen la carrera administrativa, esta causal es la establecida en el numeral segundo del art.68

“Falta notoria de idoneidad, evidenciada en las evaluaciones de desempeño laboral o en el desempeño rutinario del cargo o empleo”, es otra de las causales de despido. Si se demuestra como resultado de evaluaciones del desempeño laboral que se le hubiere

hecho o igual evidenciare esa falta de idoneidad en el desempeño diario de sus funciones incurre en la causal de despido.

Nadie puede ser obligado a desempeñar un cargo de carrera a la fuerza por lo que se prevé que el “Abandono del cargo o empleo, que se presumirá cuando el funcionario o empleado faltare al desempeño de sus funciones por más de ocho días hábiles consecutivos sin causa justificada”, es una renuncia tácita o una falta grave de interés en desempeñar el cargo y por eso se considera causal de despido.

La disposición establece que cuando hayan transcurrido ocho días, se presume el abandono, salvo que haya prueba en contrario por parte del servidor de su ausencia.

Como ya establecimos en el artículo referente a la sanción de suspensión sin goce de sueldo, el ser condenado por delito doloso es otra de las causales de despido comprendidas en el numeral quinto el cual establece “Ser condenado en sentencia ejecutoriada por delito doloso”. La comisión de un delito doloso implica una actuación y conducta del servidor público que atenta con los requisitos y méritos que debe de acreditar el servidor público.

Si un servidor público realiza actos que contraríen las buenas conductas de moralidad este puede ser sujeto a la causal de despido encontrada en el numeral sexto “. Ejecutar actos graves de inmoralidad en la oficina donde se trabaje o fuera de ella cuando se

encontrare en el ejercicio de sus funciones”. Esto se da en el caso de acciones como exhibicionismo contra compañeros o ciudadanos, acoso sexual, etc.

El “Causar maliciosamente daños materiales en los edificios, máquinas y demás equipos de la oficina, o ejecutar actos que pongan en grave peligro al personal de la misma”, esto implica grave deslealtad hacia la institución a la que prestan sus servicios o cuando se ponen en peligro a sus compañeros o superiores jerárquicos es causal de despido prevista en el numeral séptimo.

La última de las causales establece que cuando el servidor público “Ingerir bebidas embriagantes o consumir drogas enervantes o estupefacientes en el lugar de trabajo o fuera de él cuando estuviere en el ejercicio del cargo o empleo, o presentarse al desempeño de su cargo o empleo en estado de ebriedad o bajo la influencia de drogas o estupefacientes.” Esta causal implica la falta de seriedad del servidor público en el ejercicio de sus funciones.

#### **4.7.2 PROCEDIMIENTO HA SEGUIR PARA LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN AL SERVIDOR PUBLICO MUNICIPAL.**

En este capítulo II del título VII, se regulan los distintos procedimientos establecidos para la aplicación del régimen disciplinario, a efecto de garantizar el debido proceso y

la transparencia que debe existir en la aplicación de dicho régimen, el cual debe de tener armonía con el art. 11 de la constitución de la república.

#### **4.7.2.1 PROCEDIMIENTO EN CASO DE AMONESTACIÓN.**

Este procedimiento regula los pasos procedimentales a seguir en el caso de la amonestación oral y escrita.

“Art. 69.- El Concejo Municipal, el Alcalde, la Máxima Autoridad Administrativa o el funcionario de nivel de dirección, comprobado que haya sido el hecho que motiva la amonestación, mandará a oír al empleado o funcionario para que exprese las justificaciones que tenga a su favor y si a juicio de la autoridad que lo mandó a oír, el empleado o funcionario no justificare su actuación, en el mismo acto lo amonestará oralmente, levantando acta de lo actuado.

En los casos de amonestación por escrito a que se refiere el Art. 63, se seguirá el procedimiento establecido en el inciso anterior, y en caso de ser procedente, se resolverá así, haciéndose constar en el acta la reincidencia. La nota de amonestación, podrá entregarse al funcionario o empleado infractor en el mismo acto o con posterioridad a la firma del acta respectiva.”

Las amonestaciones orales o escritas deberán ser inscritas en el expediente del servidor público en los registros municipal y nacional de la carrera administrativa municipal.

#### **4.7.2.2 PROCEDIMIENTO EN CASO DE SUSPENSIÓN Y POSTERGACIÓN EN EL DERECHO DE ASCENSO.**

Este procedimiento se aplica a la suspensión sin goce de sueldo por más de cinco días y a la postergación en el derecho de ascenso.

Para aplicar las anteriores sanciones es necesaria la autorización de la respectiva comisión municipal, ya que, no se puede dejar al libre arbitrio de las autoridades nominadoras sino que es de justicia que una instancia independiente conozca y autorice su imposición.

El artículo 70 regula este procedimiento “Los Concejos Municipales, Alcaldes o Máximas Autoridades Administrativas, que decidan suspender sin goce de sueldo o postergar el derecho de ascenso a un empleado o funcionario, lo harán saber a la Comisión Municipal, por escrito en original y copia, expresando las razones legales que tuvieren para hacerlo, los hechos en que la fundan y ofreciendo las pruebas del caso a efecto de que la suspensión o postergación sea autorizada. Recibida la solicitud, la Comisión dará traslado al demandado por dos días hábiles para que la

conteste, entregándole copia de la misma y si el demandado no contestare o manifestare su conformidad, la Comisión autorizará la suspensión o postergación. Si contestare oponiéndose, emplazará a ambas partes para que dentro del término de cuatro días hábiles, contados a partir de la última notificación, aporten las pruebas que estimaren procedentes y vencido este término, resolverá lo pertinente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes”

#### **4.7.2.3 PROCEDIMIENTO EN CASO DE DESPIDO.**

Este procedimiento es el que regula la actuación en caso de la sanción mas gravosa a imponer establecido por la ley de la carrera administrativa municipal.

Este procedimiento se encuentra plasmado en el art.71 de la ley y establece en el inc. Primero, “Para la imposición de la sanción de despido se observará el procedimiento siguiente:”. Establece cuatro pasos a seguir en este procedimiento de sancionar con despido al servidor público.

El primer paso que establece este articulo es “1. El Concejo, el Alcalde o la Máxima Autoridad Administrativa comunicará por escrito en original y copia al correspondiente Juez de lo Laboral o Jueces con competencia en esa materia del municipio de que se trate, su decisión de despedir al funcionario o empleado,

expresando las razones legales que tuviere para ello, los hechos en que la funda y ofreciendo la prueba de éstos”.

Cuando el consejo municipal, el alcalde o máxima autoridad administrativa hubiera tomado la decisión de despedir a un servidor público, deberá de preparar un escrito dirigido al juez de lo laboral o el juez con competencia en esta materia. Este escrito expresara la decisión y las razones legales que tuviere para imponer dicha sanción.

El paso segundo establece “De la demanda, el Juez de lo Laboral o Jueces con competencia en esa materia del municipio de que se trate, correrá traslado por seis días hábiles al funcionario o empleado, entregándole copia de la misma, para que la conteste”. Este paso es para asegurar una defensa eficaz al servidor publico, ya que le hace de su conocimiento la situación en que se encuentra en el litigio administrativo.

El demandado tiene tres opciones: no contestar la demanda, aceptar los hechos por los que se le demanda y manifestar y contestarla oponiéndose. En los dos primeros casos, el juez autorizara la imposición de la sanción por implicar ambas actuaciones la aceptación tácita o expresa de los hechos por los cuales se le demanda.

Paso numero tres: “Si vencido el plazo a que se refiere el numeral anterior, el funcionario, o empleado no contesta o contestando manifiesta su conformidad, el Juez resolverá autorizando el despido; a menos que el empleado o funcionario, dentro de seis días hábiles de vencido el plazo, compruebe ante el Juez haber estado impedido

con justa causa para oponerse, en cuyo caso se le concederá un nuevo plazo de seis días hábiles para que exponga los motivos y proponga las pruebas del caso”.

Y por último el paso cuarto “Si el funcionario o empleado se opusiere dentro de los plazos expresados en los numerales precedentes, el Juez abrirá a pruebas por el término de ocho días hábiles improrrogables, dentro del cual recibirá las pruebas que se hayan propuesto y las demás que estime necesario producir y vencido el término, pronunciará la resolución pertinente dentro de los tres días hábiles siguientes.”

La legislación contempla como medida cautelar la suspensión previa del servidor público sujeto al procedimiento por despido. Este se aplica en los casos en que la presencia en el lugar de trabajo, constituye grave peligro o problema para el normal funcionamiento. En este caso la autoridad nominadora podrá acordar la aplicación de esta medida, con la condición de iniciar el procedimiento de despido dentro de los tres días siguientes a la fecha del acuerdo que contempla la suspensión, a demás esta medida deberá mencionarse en el escrito en que se solicite la autorización del juez para proceder al despido. Concluido el procedimiento, si la resolución del despido fuera en sentido positivo el consejo, alcalde o autoridad administrativa procederá a emitir el acuerdo de despido en el que deberá razonar la resolución judicial. Si el juez denegare la petición de despido el empleado deberá ser restituido al cargo y se le cancelaran los sueldos caídos desde la fecha de la emisión de la suspensión previa.

Esto está establecido en el artículo 72<sup>170</sup> de la ley de la carrera administrativa municipal.

El despido en caso de sentencia judicial establece en el art.73 “En los casos de sentencia judicial condenatoria por delito doloso, debidamente ejecutoriada, bastará el informe del Juez respectivo o la certificación extendida por el mismo para iniciar el procedimiento para el despido, debiendo darse audiencia al interesado por el término de tres días hábiles para que se pronuncie. Sino contestare o manifestare su conformidad, la autoridad competente decretará el despido. Si contestare oponiéndose, abrirá el procedimiento a prueba por el término de cuatro días hábiles improrrogables, a fin que se aporten las pruebas que estimare procedente y vencido ese término, resolverá lo pertinente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.”

Esta disposición obliga a la autoridad nominadora a seguir el procedimiento de despido, el cual debe de presentar la certificación de la sentencia emitida por juez competente para el inicio de este procedimiento.

---

<sup>170</sup>Art. 72.- En los casos de faltas graves en que la permanencia del infractor constituya grave peligro o problema para el normal funcionamiento de la administración, se podrá acordar la suspensión previa del funcionario o empleado, debiéndose iniciar el procedimiento de despido dentro de los tres días hábiles de ser emitido el Acuerdo Municipal o Administrativo según corresponda. Cuando la resolución definitiva quede firme y denegare la autorización del despido, el funcionario o empleado deberá ser restituido y se le cancelarán los sueldos que correspondan al lapso de la suspensión.

#### **4.7.2.4 NULIDAD DE DESPIDO.**

La nulidad en el despido se da cuando las autoridades municipales no observan los procedimientos establecidos en la ley. La nulidad del despido realizado sin seguir los procedimientos de ley trae aparejado responsabilidad para autoridad que lo realiza tanto de tipo administrativo y pecuniario.

La nulidad del despido se encuentra regulado en el art. 74 el cual establece “Los despidos de funcionarios o empleados que se efectúen sin observarse los procedimientos establecidos en esta ley, serán nulos.”

El procedimiento a seguir “Art. 75.- Cuando un funcionario o empleado fuere despedido sin seguirse el procedimiento establecido en esta ley, podrá ocurrir dentro de los quince días hábiles siguientes al despido, ante el Juez de lo Laboral o del Juez con competencia en esa materia del Municipio de que se trate, o del domicilio establecido, de la entidad para la cual trabaja, solicitando la nulidad del despido, expresando las razones legales que tuviere para ello, los hechos en que la funda y ofreciendo la prueba de éstos.

El Juez dará audiencia por cuarenta y ocho horas al Concejo, Alcalde o Máxima Autoridad Administrativa a quien se impute el despido, entregándole copia de la misma, para que la conteste.

Si vencido el plazo a que se refiere el inciso anterior, el Concejo, Alcalde o Máxima Autoridad Administrativa no contesta o contestando manifiesta su conformidad, el Juez sentenciará declarando la nulidad del despido; a menos que la autoridad demandada, dentro de seis días hábiles de vencido el plazo, compruebe ante el Juez haber estado impedido con justa causa para oponerse, en cuyo caso se le concederá un nuevo plazo de cuarenta y ocho horas para que la conteste.

Si la parte demandada se opusiere dentro de los plazos expresados en los incisos precedentes, el Juez abrirá a pruebas por el término de cuatro días hábiles improrrogables, dentro del cual recibirá las pruebas que se hayan propuesto y las demás que estime necesario producir y vencido el término, pronunciará la sentencia pertinente dentro de los tres días hábiles siguientes.

Si el Juez declara la nulidad del despido, ordenará en la misma sentencia que el funcionario o empleado sea restituido en su cargo o empleo, o se le coloque en otro de igual nivel y categoría y además se le cancelen por cuenta de los miembros del Concejo Municipal, del Alcalde o Máxima Autoridad Administrativa o del funcionario de nivel de dirección que notificó el despido de forma ilegal, en su caso, los sueldos dejados de percibir desde la fecha del despido hasta la fecha en que se cumpla la sentencia.

El Concejo Municipal, Alcalde o Máxima Autoridad Administrativa deberá cumplir la sentencia del Juez dentro de los treinta días hábiles contados a partir de la fecha en que se le notifique.

En caso de incumplimiento, el funcionario o empleado tendrá acción ejecutiva contra las personas que integran el Concejo, contra la persona del Alcalde o de la Máxima Autoridad Administrativa, o del funcionario de nivel de dirección que notificó el despido de forma ilegal, según el caso, para exigir el pago de los salarios adeudados, sin perjuicio de las demás acciones legales a que haya lugar.

La certificación de la sentencia debidamente ejecutoriada, emitida por el Juez de lo Laboral o del Juez con competencia en esa materia del Municipio de que se trate, o del domicilio establecido, tiene fuerza ejecutiva.”

Los efectos que se dan posterior a la resolución del juez autorizando el despido justificado exenta de responsabilidad a las autoridades municipales. Así lo establece el art.76<sup>171</sup>.

---

<sup>171</sup>Art. 76.- Los despidos justificados se entenderán hechos sin responsabilidad para el Estado, Municipio y demás entidades municipales, así como para las personas del Concejo Municipal, Alcalde o la Máxima Autoridad Administrativa.

Además se les obligan en su art. 77<sup>172</sup>, a las autoridades municipales notificar a la comisión municipal de la carrera administrativa municipal de la resolución emitida por autoridad judicial.

El art.77-A establece la prescripción de la acciones derivadas de la ley de la carrera administrativa municipal, para ejercer cualquier procedimiento sancionatorio hacia el servidor público, y dice el artículo “Todas las acciones que se derivan de la presente ley, prescribirán en seis meses a partir del día siguiente del hecho que las motiva.”

#### **4.7.3 DE LOS RECURSOS ANTE DECISIÓN DE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL.**

La ley de la carrera administrativa municipal cumpliendo con el debido proceso otorga a los servidores públicos que se sientan dañados por las resoluciones dadas en instancia administrativa o municipal, imponer los recursos a imponer. Estos recursos son el de revocatoria y el de revisión.

##### **4.7.3.1 RECURSO DE REVOCATORIA.**

El recurso de revocatoria es aquel que se articula ante el mismo órgano que dicto la providencia recurrida. Este recurso posibilita que sea la comisión municipal o juez

---

<sup>172</sup>Art. 77.- Las Municipalidades estarán obligadas a efectuar las notificaciones que les cometan las Comisiones Municipales de otros municipios.

quien corrija o subsane los errores cometidos y en consecuencia resuelva revocando la resolución o sentencia y dicta la que corresponda, pero si considera que a actuado conforme a derecho y aplicando correctamente la ley, resolverá confirmando las mismas.

Este recurso está contemplado en el art.78“De las resoluciones de las Comisiones Municipales y de las Sentencias de los Jueces de lo Laboral o Jueces con competencia en esa materia del Municipio de que se trate o del domicilio establecido; podrá interponerse recurso de revocatoria dentro de los tres días hábiles siguientes a la respectiva notificación.

Las Comisiones Municipales y los Jueces de lo Laboral o Jueces con competencia en esa materia del municipio de que se trate, resolverán confirmando o revocando su resolución y/o sentencia dentro de los tres días siguientes al recibo del recurso.”

#### **4.7.3.2 RECURSO DE REVISIÓN.**

Por razones de independencia y transparencia que la ley pretende dar a la aplicación de ella en lo referente al régimen disciplinario ha delegado al órgano judicial, por medio de los jueces con competencia en materia laboral la autoridad de decretar la procedencia o no del despido hacia un servidor público regido por la ley de la carrera administrativa municipal.

El recurso de revisión se ara solo sobre las resoluciones emitidas por los jueces competentes en materia laboral, este será ventilado en las cámara de lo laboral competente. Si de la resolución dada por la cámara de lo laboral una de las partes se siente agraviados tienen el derecho de recurrir por medio de un recurso de lo contencioso administrativo, ante la sala de lo contencioso administrativo de la corte suprema de justicia.

El artículo 79 regula este recurso y el procedimiento a seguir, “De las sentencias definitivas de los Jueces de lo Laboral o Jueces con competencia en esa materia del municipio de que se trate, podrá interponerse recurso de revisión en la Cámara respectiva de esta materia, dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la denegación del recurso de revocatoria, expresando en el mismo los motivos que se tengan para impugnar la sentencia.

Interpuesto el recurso, la Cámara respectiva admitirá y solicitará los autos a los Jueces de lo Laboral o Jueces con competencia en esa materia del municipio de que se trate, sin otro trámite ni diligencia.

La Cámara respectiva, resolverá el recurso con sólo la vista de los autos, dentro de los tres días hábiles de su recibo, confirmando, modificando o revocando la sentencia revisada.

La parte que se considere agraviada por la sentencia proveída por la Cámara respectiva en el recurso de revisión, podrá ejercer sus derechos mediante la acción contencioso administrativa ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. “

#### **4.8. DISPOSICIONES GENERALES DE LA LEY DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.**

En su artículo 80 de la ley de la carrera administrativa municipal contempla una importancia, la cual es la incorporación a la carrera administrativa municipal, por ministerio de ley, de todos los funcionarios y empleados municipales se encontraren desempeñando cargos propios de la carrera municipal, agrega que deben de ingresar en el nivel y categoría que ostenten, sin importar si estuvieren nombrados por la ley de salario o contrato.

Este artículo implica la aceptación tácita de las capacidades y méritos de todos los servidores que a la fecha de vigencia de la ley, estuvieren desempeñando cargo en las instituciones municipales.

Explícitamente el artículo 80 reza, “Los empleados y funcionarios que a la vigencia de la presente ley se encuentren desempeñando cargos propios de la carrera

administrativa, se considerarán incorporados a ella en el nivel y categoría que ostenten, debiéndoseles inscribir así en el Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal y en el respectivo Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal.”

El artículo 81<sup>173</sup> establece una serie de obligaciones a las municipalidades para la buena aplicación de la ley de la carrera administrativa municipal. Se les encomienda la creación de distintos documentos o manuales que sirvan de guía para regular los principales contenidos de la ley, se exigen manuales descriptores de los cargos y categorías y de requisitos necesarios para su desempeño, manual regulador del sistema retributivo y manuales de evaluación del desempeño laboral.

El reconocimiento expreso de que la ley de la carrera administrativa municipal tiene aplicación preferente sobre cualquier otra que regule la relación laboral con los servidores públicos municipales. La ley de es de carácter especial y su creación se justifica por la especial situación de los gobiernos municipales.

---

<sup>173</sup>Art. 81.- “Las Municipalidades y las demás Entidades Municipales están en la obligación de elaborar y aprobar manuales descriptores de cargos y categorías correspondientes a cada nivel y de requisitos necesarios para su desempeño; manuales reguladores del sistema retributivo que contemple parámetros para la fijación de los salarios, complementos por ascensos de categoría y demás que fueren necesarios; manuales sobre políticas, planes y programas de capacitación y; manuales de evaluación del desempeño laboral de funcionarios y empleados.

El sistema retributivo contemplado en los respectivos manuales deberá establecerse en los respectivos presupuestos.

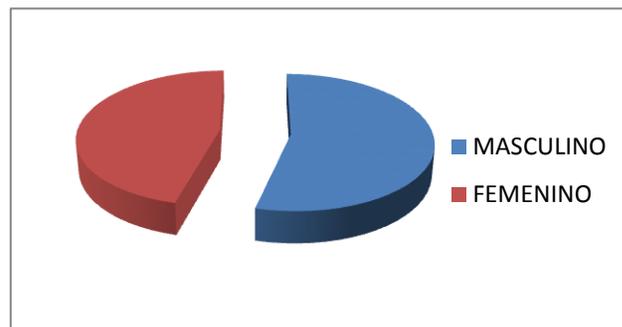
Las Municipalidades y Entidades Municipales podrán asistirse y asesorarse del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador y de cualquiera otra institución pública o privada que consideraren conveniente.”

Así lo establece el artículo 82” Esta ley por su carácter especial prevalecerá sobre la Ley del Servicio Civil, Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa y demás leyes que la contraríen.”

## CAPITULO V

### ANÁLISIS DE LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO.

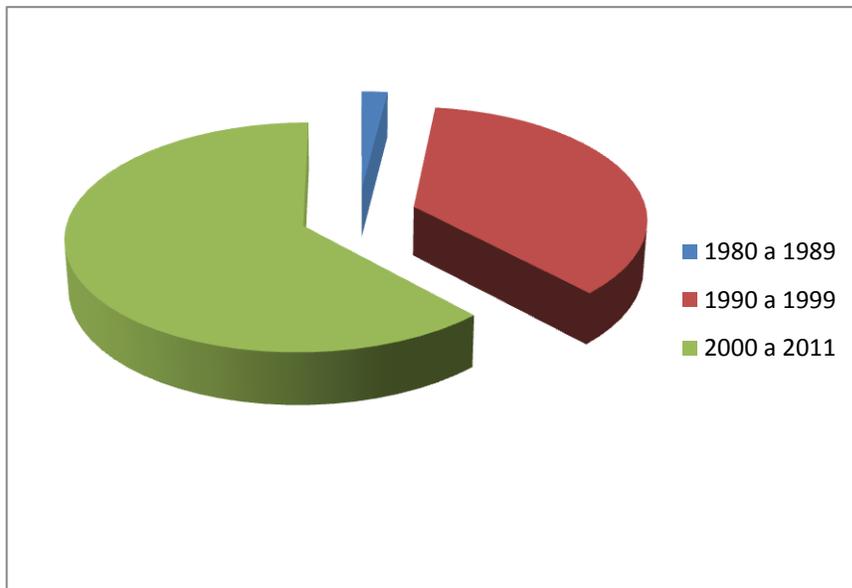
GENERO	PORCENTAJE
MASCULINO	27
FEMENINO	23
TOTAL	50



El resultado de las encuestas demuestran que son más del género masculino con un 27% y del género Femenino son menos con un 23% los que fueron encuestados en la alcaldía.

**1) ¿En qué año ingreso a laborar en la administración municipal?**

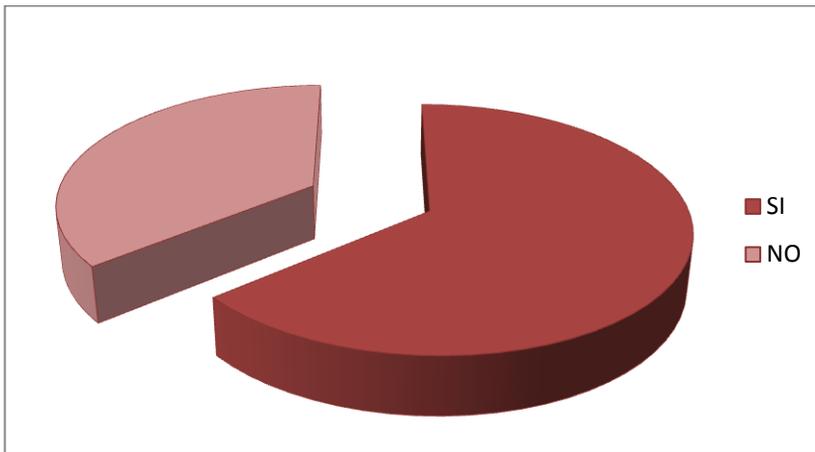
AÑO	PORCENTAJE
1980 a 1989	1
1990 a 1999	18
2000 a 2011	31
total	50



El resultado de las encuestas refleja que del año 2000 al 2011 con un 31% de los años 1990 a 1999 con un 18% y en los años de 1980 a 1989 con 1% se efectuó un incremento de trabajadores en la alcaldía

**2) ¿Sabe usted cual fue la clase de contrato por lo que fue contratado?**

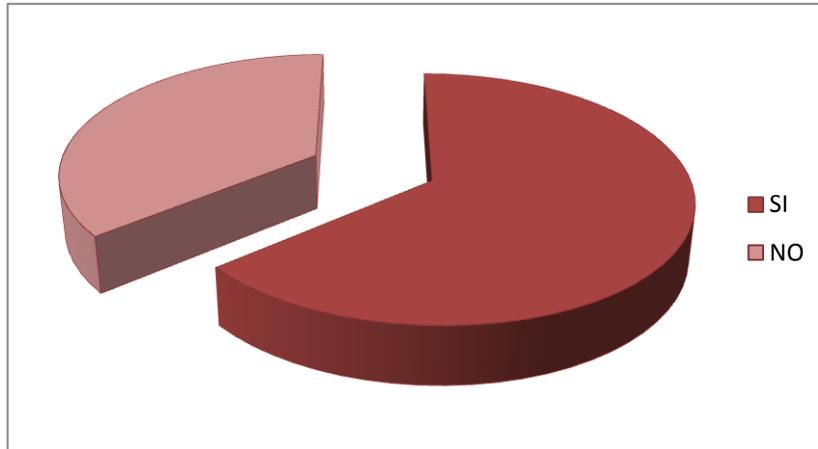
DATO	PORCENTAJE
SI	32
NO	18
TOTAL	50



El resultado de las encuestas reflejan que los trabajadores de la alcaldía si tienen conocimiento porque medio fueron contratados en un 32% considera que SI un 18% establece que NO especificando que fue Por nombramiento que ingresaron a laborar en la municipalidad y no meramente por un contrato.

**3) ¿Cree usted que se cumplen las cláusulas establecidas en su contrato laboral, por parte de las Autoridades municipales?**

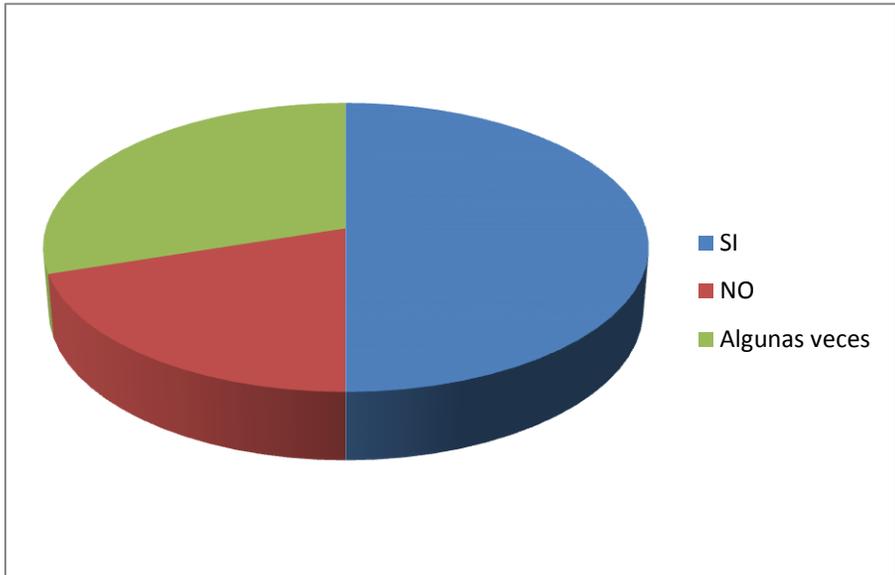
DATO	PORCENTAJE
SI	32
NO	18
TOTAL	50



El resultado de las encuestas refleja que el 32% de los empleados consideran que SI se cumplen las clausulas establecidas en su contrato laboral Y EL 18% considera que NO se cumplen.

**4) ¿Tiene usted estabilidad laboral?**

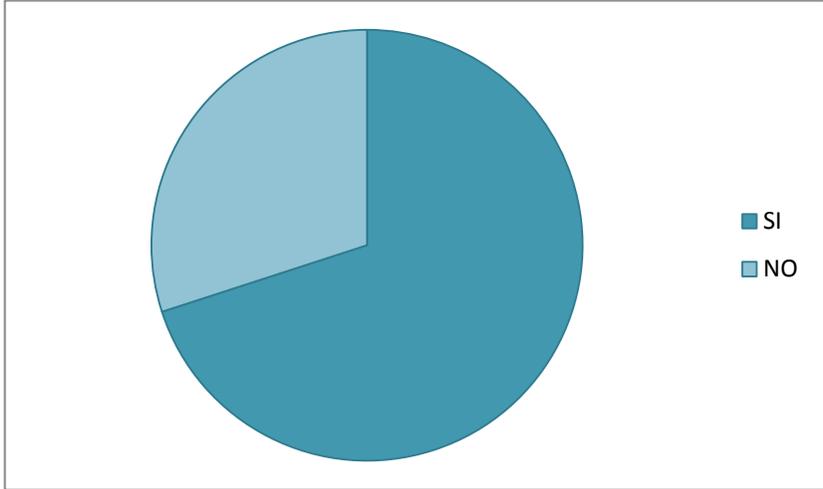
DATOS	PORCENTAJE
SI	25
NO	10
Algunas veces	15
TOTAL	50



En el resultado de las encuestas los trabajadores en un 35% consideran que si gozan de una estabilidad laboral plena en la municipalidad a diferencia de un 15% que establece que No.

**5) ¿Cuando realizaron su contratación firmo usted algún documento como un contrato?**

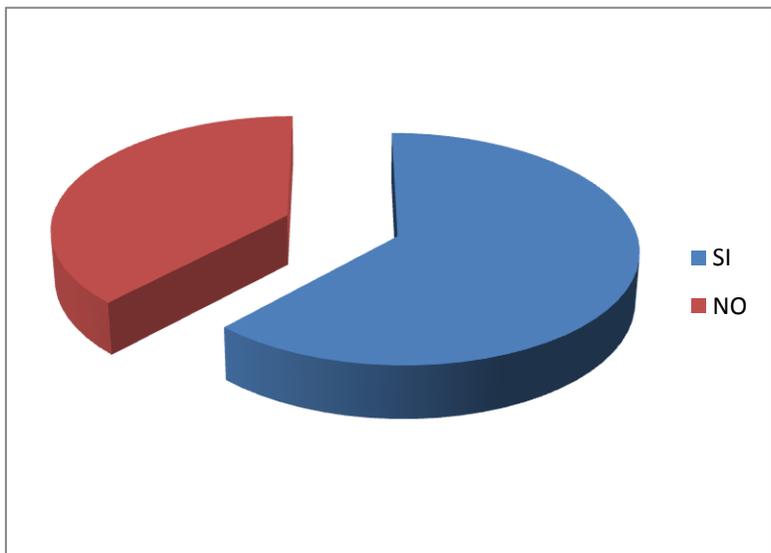
DATOS	PORCENTAJE
SI	35
NO	15
Total	50



En el resultado de las encuestas se refleja que un 31% de los trabajadores municipales firmaron un documento para ingresar a laborar en la municipalidad y un 19% establece que no firmaron documento alguno.

**6) ¿Sabe que clase de ley lo protege a usted en relación a la estabilidad laboral?**

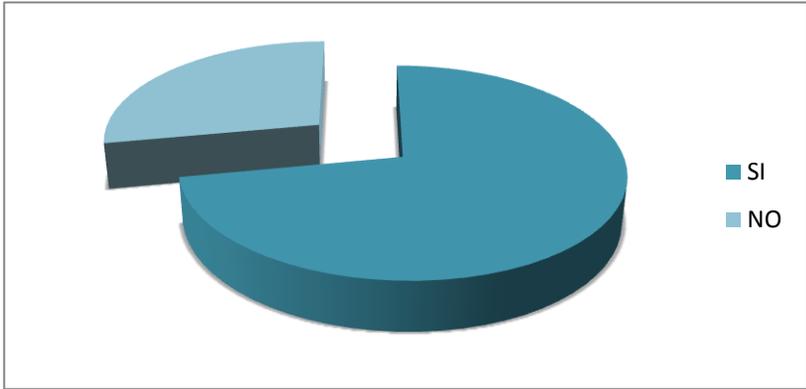
DATOS	PORCENTAJE
SI	31
NO	19
TOTAL	50



El resultado de las encuestas reflejan que un 36% de los empleados tienen conocimiento de la ley que los protege y un 14% no tiene conocimiento de esta.

**7) ¿Tiene usted conocimiento si hay un procedimiento que asegure su derecho de debido proceso, en caso de controversia laboral con las autoridades municipales?**

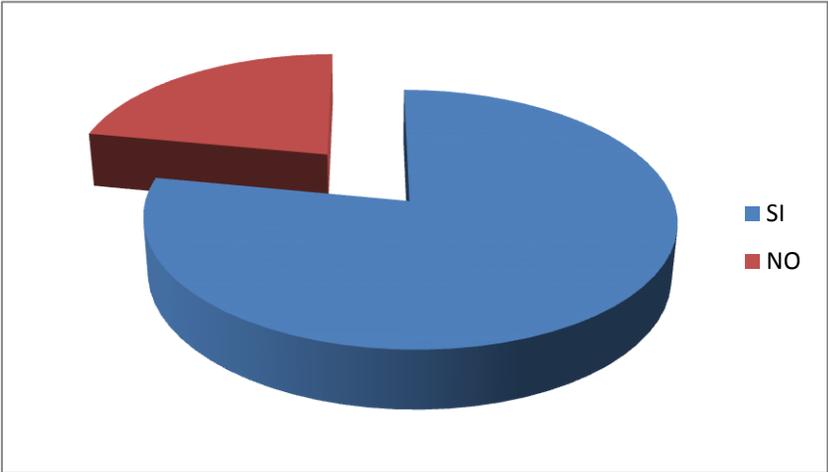
DATOS	PORCENTAJE
SI	36
NO	14
TOTAL	50



e las encuestas refleja que un 39% de los trabajadores tienen conocimiento de los procedimientos a seguir en caso de controversia con la municipalidad.

8) ¿Si fuera despedido, considera que con un contrato haría valer su estabilidad laboral?

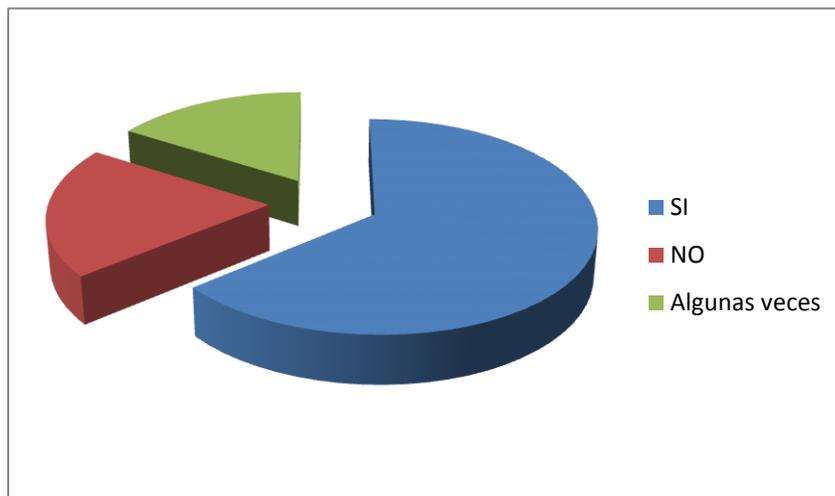
DATOS	PORCENTAJE
SI	39
NO	11
TOTAL	50



El resultado de las encuestas reflejan que un 28% considera que un contrato haría valer su estabilidad laboral, mientras que un 22% consideran que no.

**9) ¿Considera que se garantiza la estabilidad laboral en su puesto de trabajo, por parte de las autoridades Municipales?**

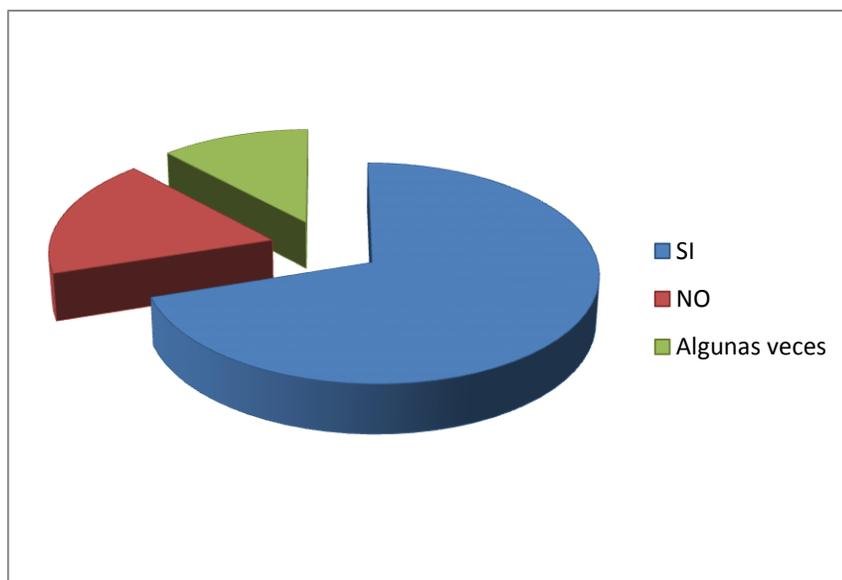
DATOS	PORCENTAJE
SI	32
NO	10
Algunas veces	8
TOTAL	50



El resultado de las encuestas reflejan que un 32% consideran que si se garantiza su estabilidad laboral en la municipalidad un 10% considera que no y un 8% considera que algunas veces

**10) ¿Ha recibido usted algún beneficio por parte de la municipalidad?**

DATOS	PORCENTAJE
SI	35
NO	9
Algunas veces	6
Total	50



Los resultados de la encuesta reflejan que un 35% de los empleados consideran que si reciben beneficios ya que reciben un bono dos veces al año un 9% consideran que no y un 6% consideran que tienen beneficios algunas veces.

## CAPITULO VI

### 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 6.1 CONCLUSIONES:

- Con la entrada en vigencia de la ley de la carrera administrativa municipal, dio pie a la unificación de leyes que regulan las relaciones laborales entre los servidores públicos municipales con la municipalidad.
- Que con la entrada en vigencia de la ley de la carrera administrativa municipal, no se garantiza a los servidores públicos municipales la certeza de tener una verdadera estabilidad laboral, por el hecho que todos los servidores públicos municipales han pasado a un régimen de contratos individual de trabajo, el cual tiene vigencia por un año, y que da a criterio de las autoridades municipales prorrogarlo o no.
- No se garantiza a los empleados municipales una el respeto a los derechos y garantías laborales por parte de las autoridades municipales. Ya que al no serle renovados los contratos individual de trabajo a estos no se les garantiza derechos como las indemnizaciones o como derechos de todo el tiempo laborado en la institución municipal, ya que la ley no establece el cumplimiento de estos derechos y garantías.

## **6.2 RECOMENDACIONES:**

- Crear mecanismos de divulgación donde se les de a conocer de una forma general y específica todos los derechos y obligaciones que le corresponden al empleado municipal.
- Debería celebrarse un pacto entre todos los partidos políticos existentes, donde se plasme el respeto de la estabilidad laboral de los empleados independientemente del partido político al que pertenecen.
- La creación por parte de las asociaciones o sindicatos de los empleados municipales, para la sensoria legal que se le deben dar a los empleados municipales para garantizarle el cumplimiento de sus derechos.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **Libros.-**

Arroyo Herrera, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, Editorial Porrúa, México ,2004.

Bertrand Galindo, Francisco y otros. Manual de Derecho Constitucional Pág. 271-276. Imprenta Talleres Gráficos UCA. San Salvador, El Salvador.

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

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

Dr. Orlando Baños Pacheco, La Estabilidad Laboral del Servidor Público en El Salvador, Corte Suprema de Justicia, Publicación Especial Numero 30.

**GUERRERO, EUQUERIO, Manual del Derecho del Trabajo.**

Hidalgo Zelaya, Luis Roberto, La Estabilidad en el Empleo, 1989, San Salvador.  
Lineamiento del Derecho de Trabajo, Segunda Edición, Buenos Aires Argentina, (Editorial ETA), 1956,

Mario de la Cueva, Derecho Mexicano del Trabajo, editorial Porrúa Tomo I, Décima Edición.

Mario L. Deveali; Lineamientos de Derecho del Trabajo. México: editorial Porrúa S.A. Decimosexta edición. 1989.

Osorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 26ª Edic. Buenos Aires. Heliasta. 1999.

Sabino Ayala Villegas, Remuneraciones, Texto Universitario, Primera Edición, 2004,

Sánchez Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, 1ª edición, Editorial Porrúa, México 1998. Universidad Nacional de San Martín Tarapoto –San Martín, Perú.

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

Zamora Castillo, Luís y Otros; Tratado de Política, Laboral y Social, Tomo III. Editorial Heliasta. B. A.

### **Tesis.-**

Alvarenga Ochoa, Miriam Azalia y otro, el derecho de estabilidad laboral de los trabajadores de la alcaldía municipal de santa Ana, en relación a la alterabilidad de los funcionarios de elección popular en la administración del gobierno municipal (periodo 1994 –2001), tesis ues 2002.

Álvarez contreras José Mauricio y otros, “la estabilidad laboral de los empleados públicos, en el marco de la ley de servicio civil y la posible aplicación de la propuesta de ley de la función pública”, tesis ues, 2002.

Chávez Rodríguez Luis Edgardo y otros, el régimen laboral de las municipalidades, tesis UES, 1997.

Flores Córdoba Augusto Romeo, consideraciones generales sobre la ley del servicio civil sus proyecciones en la administración pública, tesis UES.

Morales Henríquez José Luis y otros, la estabilidad laboral en el marco de la ley reguladora de garantía de audiencia de los empleados públicos no comprendidos en la carrera administrativa del ministerio de agricultura y ganadería, tesis UES 2007.

Pérez Batres Herminia Guadalupe y otros, la incidencia del cambio de régimen de ley de salario al régimen de contratación en la estabilidad laboral de los empleados del ministerio de agricultura y ganadería (periodo 2004, 2005 y 2006), tesis UES 2008.

Turcios Gutiérrez Manuel de Jesús, análisis crítico del código municipal, tesis UES junio 1994.

### **Legislación.-**

Constitución de la república de El Salvador, 1983, constitución 38, 15/12/1983, D.O 234, tomo 281, publicación 16/12/1983.

Ley de la carrera administrativa municipal, decreto legislativo 1039, 25/05/2006, D.O 103, tomo 371, publicación 06/06/2006.

Ley del servicio civil. Decreto ley 507, 24/11/1961, D.O 239 tomo 193, publicación 27/12/1961.

Ley de reguladora de la garantía de audiencia de los empleados no comprendidos en la carrera administrativa, decreto legislativo 459, 8/03/1990, D.O. D. Oficial: 80 Tomo: 306 Publicación 31/03/1990.

Código de trabajo. Decreto legislativo 15 Fecha: 23/06/1972, D. O. 142 Tomo: 236 Publicación 31/07/1972