

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS  
SEMINARIO DE GRADUACION EN CIENCIAS JURIDICAS 2011  
PLAN DE ESTUDIOS 1993**



**“LA LEY DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL Y LOS EFECTOS  
EN LA ESTABILIDAD LABORAL DE LOS EMPLEADOS DE LA ALCALDÍA  
MUNICIPAL DE SAN SALVADOR” (PERIODO 2009-2010)**

**TRABAJO DE INVESTIGACION PARA OBTENER EL GRADO DE:  
LICENCIADA EN CIENCIAS JURIDICAS**

**PRESENTA**

**NANCY VERONICA GUEVARA REALES  
MARIA AUXILIADORA RIVAS  
TELMA FRANCISCA RAMOS RAMIREZ**

**LIC. HUGO DAGOBERTO PINEDA ARGUETA  
DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR NOVIEMBRE DE 2011**

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

INGENIERO MARIO ROBERTO NIETO

RECTOR

MAESTRA ANA MARIA GLOWER DE ALVARADO

VICERRECTORA ACADÉMICO

MASTER OSCAR NOE NAVARRETE ROMERO

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

DOCTORA ANA LETICIA ZAVALA DE AMAYA

SECRETARIA GENERAL

DOCTOR RENE MADECADEL PERLA JIMENEZ

FISCAL GENERAL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

DOCTOR JULIO ALFREDO OLIVO GRANADINO

DECANO

LICENCIADO DONALDO SOSA PREZA

VICEDECANO

LICENCIADO FRANCISCO ALBERTO GRANADOS HERNÁNDEZ

SECRETARIO

LICENCIADA BERTHA ALICIA HERNÁNDEZ ÁGUILAR

COORDINADORA DE LA UNIDAD DE SEMINARIO DE GRADUACIÓN

LIC. HUGO DAGOBERTO PINEDA ARGUETA

DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO

## **AGRADECIMIENTOS**

**A DIOS TODOPODEROSO:** por haberme permitido vivir en este mundo para alcanzar la meta de elaborar mi trabajo de tesis, ya que él es quien permite que el ser humano obtenga sus triunfos.

**A MI MADRE ANA MARTHA RIVAS:** Por ser el ángel que Dios me prestó durante mucho tiempo, y que desde el cielo me da fuerzas para seguir adelante.

**A MI HERMANO JOSE Y MI ABUELA ADELA:** quienes desde el cielo, han derraman las bendiciones necesarias.

**A MIS HERMANOS:** A mis hermanos: Josué Daniel y Adrian Gustavo, por apoyarme en los momentos difíciles que se me presentaron en el transcurso de mi carrera.

**A MIS COMPAÑEROS DE TESIS:** agradezco a mis compañeros de tesis por haber sido excelentes compañeros en todos los aspectos, considerando que no pude tener mejores compañeros de tesis que ellos.

**A MIS AMIGOS:** agradezco a mis amigos y amigas debido a que siempre me animaron y me acompañaron, brindándome apoyo moral durante la elaboración de mi tesis.

**AL LIC. HUGO DAGOBERTO PINEDA ARGUETA:** A nuestro Docente Director y Asesor de Tesis, por habernos dirigido en el proceso de investigación, así mismo la paciencia y dedicación brindada.

**MARIA AUXILIADORA**

## **AGRADECIMIENTOS**

**A DIOS:** quien por su voluntad ha hecho posible el logro de este éxito y ha iluminado el camino para alcanzarlo.

**A MIS PADRES:** Por darme la ayuda para alcanzar mis metas propuestas en el plano profesional y es digno de mi, hacer un merito de reconocimiento especial para mi madre, quien estuvo apoyándome incondicionalmente a pesar de las dificultades que en la vida se interponen, y que con mucho orgullo quiero que quede enmarcado su nombre en este agradecimiento "Rosa Angélica".

**A MI QUERIDO ESPOSO:** Gracias por todos tus consejos y apoyo que he recibido por tu parte te amo.

**A MI ADORADO HIJO:** quien es la inspiración de mi vida, el cual recibí un gran apoyo y paciencia durante todo el periodo de mi carrera.

**A MI HERMANA JACKY:** Por estar siempre a mi lado apoyándome en todo y dándome todas las fuerzas para que saliera adelante y culminara mi carrera.

**A MIS COMPAÑEROS DE TESIS:** Gracias a cada una de ustedes por permitirme compartir esta experiencia, por este logro y por su gran amistad.

**A NUESTRO ASESOR DE TESIS:** Mis más sinceros agradecimientos por brindarnos su ayuda incondicional, por darnos parte de su tiempo, por sacarnos adelante con este proyecto, que Dios lo bendiga siempre.

**NANCY VERONICA**

### **Dedico a:**

En primer lugar quiero Agradecer a Dios todo poderoso y mi Madre Santísima, por haberme permitido culminar una de mis mayores metas en mi vida, es por ello que este esfuerzo se lo agradezco con mucho amor y cariño.

A mis Padres, Gloria y Francisco, por haberme apoyado siempre en los peores momentos de mi vida cuando desfallecía y decía ya no puedo más, es cuando ellos me decían adelante, la vida continua. Papá, Mamá, este esfuerzo no es mío si no de ustedes.

A mis hermanos, Walter y Alba, que aún estando lejos siempre estaban pendientes apoyándome, especialmente mi hermano mayor que siempre ha sido mi apoyo incondicional.

A mi Esposo Juan José, por su amor, paciencia, apoyo moral y comprensión en los momentos de angustia y alegría.

Por consiguiente a mis hijos José Luis, Fátima y Lourdes, que a pesar de su inocencia, siempre tuvieron fe y esperanza que algún día iba a salir, además por ser la principal fuente de inspiración para continuar y haber salido adelante.

Muchos otros merecen que los recuerde y tengo la seguridad de cometer la injusticia de la omisión, nunca por olvido o falta de gratitud, sino por limitación de tiempo y espacio. Así quiero representarlos en los pocos nombres que siguen.

A Noemí Barrera, que con sus consejos y sus oraciones me han dado mucha fortaleza, mis más sinceros agradecimientos por todo su apoyo.

A Haydee Palma, por su amistad sincera y estar en los momentos que mas la he necesitado.

A mis Compañeras de Tesis, mis más sinceros agradecimientos por su apoyo incondicional y por su amistad.

A nuestro asesor de tesis por toda su atención y comprensión que tuvo durante todo este tiempo, mi más sinceros agradecimientos y bendiciones.

*Yelma*

## INDICE

Introducción.....	i
<b>CAPITULO I</b>	
<b>Evolución y desarrollo histórico de la administración municipal .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1 Sistema de organización administrativa .....</b>	<b>3</b>
1.1.1 Generalidades.....	3
1.1.2. Organización administrativa .....	3
1.1.3. Centralización.....	6
1.1.4 Descentralización .....	9
1.1.5 Formas de descentralización administrativa .....	16
1.1.6 Los servicios descentralizados territorialmente .....	17
1.1.7 Características del servicios públicos descentralizados territorialmente .....	18
1.1.8 Las descentralización en la legislación municipal .....	21
1.1.9 Desconcentración.....	24
1.1.10 Clases de desconcentración .....	29
<b>1.2 Origen del municipio .....</b>	<b>31</b>
1.2.1. Antecedentes universales del municipio .....	31
1.2.2. Antecedentes del municipio en la formación social salvadoreña.....	37
<b>1.3 El Municipio y la legislación municipal en El Salvador.....</b>	<b>42</b>
1.3.1 Evolución de la regulación constitucional de los municipios .....	42
1.3.2. Constituciones federales .....	43
1.3.3. Constituciones nacionales.....	43
1.3.4.Contenidos de la legislación municipal salvadoreña .....	49
<b>1.4 Antecedentes históricos de la función pública y del servicio civil en El Salvador .....</b>	<b>53</b>
1.4.1 Antecedentes históricos de la Ley del Servicio Civil.....	53

## **CAPITULO II**

<b>La Carrera Administrativa.....</b>	<b>57</b>
<b>2.1 Noción general de la carrera administrativa .....</b>	<b>57</b>
2.1.1. Definiciones.....	57
<b>2.2. Clasificación de la carrera administrativa municipal .....</b>	<b>58</b>
<b>2.3 Creación de la carrera administrativa municipal .....</b>	<b>60</b>
2.3.1 Carrera administrativa municipal .....	65
2.3.2. Evolución y nacimiento de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal.....	66
<b>2.4 Ley de la Carrera Administrativa Municipal .....</b>	<b>70</b>
2.4.1. Formas de ingreso a la Carrera administrativa municipal.....	71
2.4.2. Igualdad de acceso a la función pública municipal.....	72
2.4.3. Formas de retiro de la Carrera administrativa municipal .....	73
<b>2.5. Estabilidad laboral de los empleados públicos .....</b>	<b>79</b>
2.5.1 Estabilidad laboral de los funcionarios y empleados municipales .....	81
2.5.2. Estabilidad laboral .....	82
<b>2.6. Tipos de estabilidad laboral .....</b>	<b>86</b>
2.6.1 Estabilidad absoluta .....	86
2.6.2. Estabilidad relativa .....	87

## **Capítulo III**

<b>Marco Normativo.....</b>	<b>90</b>
<b>3.1 Normas específicas .....</b>	<b>90</b>
3.1.1 Aplicación de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal .....	90
3.1.2 Código Municipal .....	94
3.1.3 Régimen laboral de los empleados públicos y municipales .....	95
<b>3.2. Normas generales .....</b>	<b>96</b>
3.2.1. Constitución de la República de El Salvador .....	96
3.2.2 Jurisprudencia .....	110
3.2.2.1. Sobre la identificación de los servidores públicos en relación al derecho de la estabilidad laboral .....	112

3.2.2.2. Sobre el ámbito de aplicación de la carrera administrativa .....	112
3.2.2.3. Sobre las personas no comprendidas en la carrera administrativa .....	113
3.2.2.4. Sobre el ingreso a la carrera administrativa .....	115
3.2.2.5. Sobre el derecho a la estabilidad laboral .....	115
3.2.2.6. Sobre la subsunción del derecho a la estabilidad laboral en el derecho al trabajo ..	117
3.2.2.7. Sobre el derecho a las promociones y ascensos .....	118
3.2.2.8. Sobre los traslados como componente a la carrera administrativa .....	118
3.2.2.9. Sobre los cargos de confianza en la municipalidad .....	119
<b>3.3 Aplicación del Código de Trabajo .....</b>	<b>120</b>
<b>3.4. Aplicación en la Ley del Servicio Civil .....</b>	<b>123</b>
<b>3.5. Aplicación de la Ley reguladora de la garantía de audiencia de los empleados públicos no comprendidos en la carrera administrativa .....</b>	<b>123</b>
<b>3.6. Aplicación de los tratados internacionales.....</b>	<b>124</b>
3.6.1. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales .....	126
3.6.2. Carta Internacional Americana de Garantías Sociales .....	126
3.6.3. Convenio sobre la Discriminación (empleo y ocupación) .....	127
3.6.4. Convenio de la Organización Internacional del Trabajo Numero 87, “Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicalización” .....	127
3.6.5. Convenio de la Organización Internacional del Trabajo Numero 98, “Convenio sobre el derecho de Sindicalización y de Negociación Colectiva” .....	128
3.6.6. Convenio de la Organización Internacional del Trabajo Numero 135, “Convenio sobre los representantes de los trabajadores” .....	130
3.6.7. Convenio de la Organización Internacional del Trabajo Numero 151, “Convenio sobre la Protección del derecho de Sindicalización y los Procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública” .....	130
<b>3.7. Otras fuentes del Derecho Internacional .....</b>	<b>131</b>
3.7.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos .....	131
3.7.2. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre .....	132
<b>Capítulo IV</b>	
<b>Análisis e interpretación de resultados obtenidos en la investigación de campo .....</b>	<b>133</b>

**Capítulo V**

**Conclusiones y Recomendaciones.....166**

**5.1. Conclusiones .....166**

**5.2. Recomendaciones.....171**

**Bibliografía.....172**

**Anexos.....174**

## INTRODUCCION

El Derecho al Trabajo, es una de las ramas más importantes del Derecho Público y permite resolver las controversias que surgen entre empleador y empleado, que a través de la historia, los seres humanos han luchado por alcanzar los objetivos fundamentales perseguidos por el Derecho del trabajo respondiendo en esencia a una finalidad de amparo. El trabajo humano, es objeto posible de negocios, es un bien inseparable de la persona del trabajador. Debe preservarse de tal forma que mediante normas imperativas se establezcan límites a los contratos sobre actividades de trabajo en las que se comprometan físicamente las personas que han de prestarlas, límites tendentes a proteger bienes como la vida, la integridad física, la salud o la dignidad del trabajador con una finalidad compensadora.

Como lo manifiesta a Constitución de la República en su artículo 2, donde expresa “que toda persona tiene derecho al trabajo” y es el Estado quien protegerá y velara por los derechos y garantías, el cual es objeto de trabajo de nuestra investigación titulada: “**Ley de la Carrera Administrativa Municipal y sus efectos en la Estabilidad Laboral de la Alcaldía de San Salvador**”, (periodo 2008-2009); el cual está estructurado en cinco capítulos, así: El Capitulo I se refiere a la “Evolución y Desarrollo Histórico de la Administración Municipal” ya que es de vital importancia desarrollar el proceso evolutivo y formativo para conocer y establecer como el Derecho Administrativo reviste sus diversas modalidades como son la Centralización y Descentralización, así también como el origen del Municipio, iniciando este estudio con las diferentes edades o épocas que han surgido para concluir con la regulación actual del Derecho Administrativo.

El Capitulo II, desarrolla lo referente a “Las nociones generales de la Carrera Administrativa” en el que se exponen todas aquellas definiciones fundamentales para nuestra investigación, como también la clasificación de las diferentes carreras administrativas que se regulan en el ordenamiento jurídico nacional en forma general, y específicamente la Carrera Administrativa Municipal, objeto de estudio de nuestra investigación.

El Capítulo III, se describe “El marco normativo”, donde se desarrollan los cuerpos legales que regulan lo referente a la Estabilidad Laboral, iniciando con la Constitución de la República, La Ley de la Carrera Administrativa Municipal, Código de Trabajo, Ley del Servicio Civil, Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia para Empleados no comprendidos en la Carrera Administrativa, Código Municipal, Tratados y Convenios Internacionales y Declaraciones.

En el Capítulo IV, presentamos el “Análisis e Interpretación de resultados obtenidos en la Investigación de Campo” el cual tiene por objeto el verificar la teoría con la realidad, lo cual es de mucha importancia ya que nos ha permitido medir o cuantificar el grado de aplicación práctica que tiene la LECAM, revela en la práctica el estado actual de la Estabilidad Laboral de los Funcionarios y Empleados Municipales.

Y finalmente el Capítulo V, que se refiere a las “Conclusiones y Recomendaciones” donde detallamos nuestras propias conclusiones y proponemos las recomendaciones correspondientes conforme al estudio realizado.

# CAPITULO I

## EVOLUCION Y DESARROLLO

### HISTORICO DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.

#### 1.1 SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

##### 1.1.1 Generalidades.

La organización administrativa reviste diversas modalidades, pero los tipos a que esta puede reducirse son substancialmente dos: **el régimen de centralización y el régimen de descentralización**<sup>1</sup>. Y la **desconcentración** que no siendo un sistema de organización administrativa es de vital importancia para la tecnificación de la municipalidad.

##### 1.1.2 Organización Administrativa.

Toda organización administrativa se estructura sobre la base de la unidad funcional, sin perjuicio de que dentro de la misma existan diversos sectores de unidades funcionales, que correspondan a distintos servicios públicos. La diversidad de funciones no implica distinto cometido jurídico, puesto que en esencia es siempre la misma: **La Administración Pública**<sup>2</sup>. Así llegamos a una organización general y unitaria. La Organización Administrativa debe fundarse en el principio de que la administración es una y de esta manera la unidad presidirá siempre la organización administrativa, no obstante sus diversas formas<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ponce Cumplido, Jaime J., La Desconcentración Administrativa, Editorial de Chile 1965, pag.26

<sup>2</sup> Ponce Cumplido, Jaime J., La Desconcentración Administrativa, Editorial de Chile 1965, pag.26

<sup>3</sup> Manuel Colmeiro, Derecho Administrativo, tomo I. pág. 67.

¿Cómo se mantiene la diversidad estructural de los órganos administrativos dentro de la unidad funcional total de la Administración Pública? En otras palabras ¿es posible la diversidad estructural dentro de la indivisibilidad administrativa?<sup>4</sup>

La Unidad funcional puede realizarse bajo la dirección de un órgano superior, sin perjuicio de desplazar parte de la competencia de este a alguno de los órganos realizadores de servicio público. Este reconocimiento no puede ni debe manifestarse con la renuncia total de la competencia de dirección, comando y control del órgano superior, pues esto sería imposible porque desnaturalizaría el principio fundamental de toda función administrativa, la cual es su unidad e indivisibilidad. Solo se trata de limitar a favor de alguna actividad pública especial determinadas funciones generales, que competen al órgano superior. La competencia de dirección, orden y control que se le reconoce para mantener la disciplina, la unidad y la eficacia de los servicios públicos, que se manifiestan a través de la designación de los agentes de la administración; la imposición de la obediencia debida, el ordenamiento de normas a través de ordenes particulares, circulares administrativas o la sanción de disposiciones reglamentarias, sea en funciones administrativas o técnicas; la realización del control administrativo por medio de la revisión, revocatoria, avocación sobre los actos de los órganos inferiores, etc.; pueden reconocerse en forma expresa a determinados entes, pero esto no significa que no realice esta gestión sobre todas las otras actividades generales de la administración<sup>5</sup>.

Toda esta competencia del órgano superior solo puede llevarla a cabo con toda eficacia a través de la subordinación, en la organización administrativa general, de los distintos órganos que representan también distintas actividades. La subordinación de estos órganos a uno superior unipersonal o colegiado, en relación directa con la coordinación general de la gestión pública, crea o establece el orden jerárquico de la Administración Pública. Este principio es consubstancial con el de la unidad funcional de la administración; jerarquía y unidad funcional

---

<sup>4</sup> Ponce Cumplido, Jaime J., óp. Cit.

<sup>5</sup> Ibídem

son contenidos esenciales de la Administración Pública. Sin unidad no hay administración, y sin jerarquía no se concibe su unidad funcional<sup>6</sup>.

Así podemos comprender de una mejor forma los conceptos de la función administrativa y subordinación jerárquica de los órganos administrativos, se facilita la comprensión de los sistemas de centralización y descentralización administrativa.

Enfocando el sistema desde otro ángulo, cuando la competencia se distribuya directa o inmediatamente por la Administración del Estado, hay centralización administrativa; cuando ella se distribuye por entidades administrativas con personalidad propia y con un conjunto de potestades publicas exclusivas e independientes, distintas de las del Estado, bien sea en determinada circunscripción territorial o en todo el territorio de la República, hay descentralización administrativa o autárquica.<sup>7</sup>

La descentralización “es el régimen administrativo de un ente público que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía e independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder público regulador y de la tutela administrativa.<sup>8</sup>

Al lado de la centralización, existe otra forma de organización que consiste en “confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración central una relación que no es la jerarquía”<sup>9</sup>. La descentralización además de ser un principio de organización, constituye un reparto de competencias públicas, integrándose una persona de Derecho Público, con recursos propios y a la cual se le han

---

<sup>6</sup> Oliviero Toro, José, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, séptima edición, México 1997 pag.271

<sup>7</sup> Ponce Cumplido, Jaime J., Vid. Op. Cit. Pag.27

<sup>8</sup> Oliviero Toro, José, Óp. Cit. pág. 272

<sup>9</sup> Gabino, Fraga, Derecho Administrativo, pág. 344

delegado poderes de decisión, pero sin desligarla totalmente de la orientación gubernamental<sup>10</sup>.

Este fenómeno es obligado ante la amplitud de tareas de gran complejidad, que se le presentan a la administración, en la actualidad se deriva por las crecientes necesidades de la población, y por tanto, aumento de servicios públicos. La finalidad de la descentralización es disminuir los efectos de que un solo organismo centralizado lleve todas las funciones administrativas que le correspondan al Estado<sup>11</sup>, para ello se transfieren atribuciones a otras entidades. Así, por ejemplo, la gestión de los servicios públicos se realiza, entre otras formas, mediante la afectación de un patrimonio, que con una estructura administrativa constituye una persona jurídica creada por el sistema de disociación o desmembramiento del poder público, y se le aparta de los órganos centrales. Gráficamente hay un desdoblamiento del propio Estado, por eso se mantiene algunos poderes de la jerarquía administrativa centralizada. Por otra parte, la descentralización obedece a una preocupación: El acercamiento de la administración a los administrados.

### **1.1.3 Centralización.**

La centralización es el sistema o forma de organización administrativa que se basa en la jerarquía, implica que las facultades de decisión están reunidas en los órganos superiores de la administración<sup>12</sup>.

El artículo 86 de la Constitución establece que: “El poder público emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta constitución y las leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero estos colaboran entre sí en el ejercicio de las funciones públicas.

Los órganos fundamentales del Gobierno son: el Legislativa, el Ejecutivo y el Judicial.

Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley.”

---

<sup>10</sup> Dromi, Roberto, Derecho Administrativo, 7º Edición Buenos Aires, Argentina 1998 Pág. 521

<sup>11</sup> Oliviero Toro, José, Vid. Op. Cit. Pag.26

<sup>12</sup> Roberto Dromi, Derecho Administrativo, Séptima edición, Buenos Aires, Argentina 1998, pág. 521.

El Régimen de centralización administrativa se estructura en cuanto a la satisfacción de las necesidades públicas, ya sean mediante servicios públicos dependientes del poder central y que ejercitan su función en todo el ámbito del territorio de la república<sup>13</sup>.

Los poderes dentro del sistema de centralización administrativa son los siguientes:

- Poder de Decisión.
- Poder de Revisión.
- Poder de Mando.
- Poder de Vigilancia.
- Poder de Disciplina.
- Poder de Nombramiento.

**El Poder de Decisión:** Consiste en que únicamente el órgano superior jerárquico tiene el poder de decidir sobre los actos administrativos<sup>14</sup>.

En el Art. 24 inc. Ultimo del Código Municipal, el cual se abreviara en todo el desarrollo del trabajo CM, que señala al Concejo Municipal como la autoridad máxima del municipio.

Y en el Art. 30 CM, señala las Facultades del Concejo Municipal.

**El Poder de Revisión:** Se basa en que el administrado al no estar conforme con lo resuelto por un órgano administrativo impugna dicha resolución, pudiendo el superior jerárquico revocar, reformar, sustituir o confirmar lo impugnado<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Roberto Dromi, Óp. Cit. Pág.458

<sup>14</sup> Oliviero Toro, José, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Séptima edición, México 1997 pág. 271

El Art. 30 N° 15 CM, establece que corresponde al Concejo Municipal conocer en Apelación de las resoluciones pronunciadas por el Alcalde y en revisión de los Acuerdos propios.

**El Poder de Mando:** Es la facultad de dar órdenes, instrucciones a los órganos inferiores y quienes tienen la obligación de cumplir con las mismas<sup>16</sup>.

El Art. 32 al 35 CM, establecen los instrumentos jurídicos que sirven para el buen cumplimiento de la administración y organización del municipio.

**El Poder de Vigilancia:** Consiste en exigir a los órganos inferiores rendición de cuentas e informes sobre la tramitación de determinados asuntos administrativos<sup>17</sup>.

En el Art. 51 lit. c, CM, corresponde al síndico emitir dictamen en forma razonada y oportuna en los asuntos que el Concejo o Alcalde le soliciten.

**El Poder de Disciplina:** Implica la posibilidad de aplicar sanciones a los subordinados jerárquicamente por incumplimiento de sus obligaciones<sup>18</sup>.

La Ley de la Carrera Administrativa Municipal establece en el art. 62, las sanciones a las cuales están sometidos los empleados de la municipalidad cuando cometan una infracción.

**El Poder de Nombramiento:** Implica la facultad de nombrar a los funcionarios y empleados subalternos<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Oliviero Toro, José, Manual de Derecho Administrativo, pág. 272

<sup>16</sup> Ibídem

<sup>17</sup> ibidem

<sup>18</sup> ibidem

<sup>19</sup> ibidem

En el Art. 48 N° 5 CM, corresponde al Alcalde ejercer las funciones de gobierno y administración municipal expidiendo los acuerdos, órdenes e instrucciones necesarias para la buena marcha del municipio y de las políticas emanadas del Concejo Municipal.

El Concejos Municipal internamente se organiza en Comisiones de Trabajo, que contribuyen a la organización de los Concejales en áreas de trabajo diferentes, no obstante estas comisiones en muchos municipios no existen o tienen un carácter eventual.

El Art. 30 No. 3 CM, señala que el Concejo Municipal tiene dentro de sus facultades la de nombrar las comisiones que fueren necesarias y convenientes para el mejor cumplimiento de sus facultades y obligaciones, las cuales pueden integrarse por miembros de su seno o por particulares.

Asimismo el Art. 53 No. 2 CM., determina que es facultad de los concejales integrar las comisiones, de tal forma que los regidores al ser designados para formar parte de una comisión, tienen la obligación de desempeñar con eficiencia y prontitud su labor, y deben dar cuenta de su trabajo en cada sesión o cuando se le solicite informe.

De lo anterior se puede concluir que la centralización es el sistema de organización interna, que responde a una jerarquía para el cumplimiento de facultades y deberes administrativos, con el objeto de llevar adelante la buena gestión municipal para atender mejor las necesidades. Por otra parte, es necesario que la buena gestión no esté concentrada y es necesario descentralizar los servicios para potenciar una buena gestión administrativa municipal.

#### **1.1.4 Descentralización.**

El régimen de descentralización administrativa, es aquel que ampara el establecimiento de servicios independientes del poder central para la satisfacción de las necesidades regionales o locales<sup>20</sup>, esta aparece cuando la competencia se ha atribuido a un

---

<sup>20</sup> Roberto Dromi, Óp. Cit. Pág. 458

nuevo ente, separando de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia y constituida por órganos que expresan la voluntad del ente<sup>21</sup>. Con el objeto de paliar los índices de pobreza por la que atraviesan la mayoría de los habitantes en los municipios, aunado a ello la limitada capacidad administrativa, técnica y financiera de la municipalidad para cubrir las demandas de la población, y las desfavorables condiciones de infraestructura económica y social.

Las anteriores condiciones se agravan por la gran cantidad de municipios pequeños y marginados, situaciones que por su complejidad, superan la capacidad de solución que de una manera individual y aislada puedan desarrollar las municipalidades, por lo cual requieren crear y experimentar nuevas modalidades de gestión administrativa de carácter descentralizada.

Una forma descentralizada de gestión se da a través de los diversos tipos de asociatividad de las municipalidades, a través de las cuales pueden alcanzar objetivos que por su complejidad, magnitud y demanda de recursos, difícilmente podrían hacerlo individualmente.

Los municipios son todavía agentes rutinarios de la prestación de servicios básicos (recolección de basura, limpieza, caminos, Etc.), sin incorporar las nuevas necesidades de la población y las funciones activas de una administración local moderna.

El rasgo diferencial del nuevo municipalismo es su capacidad de articular los diversos valores y potencialidades que se encuentran en su territorio: recursos naturales, recursos humanos, iniciativas económicas, agentes sociales, etc.; que es lo que se llama desarrollo local, como lo sostiene Roberto Oswaldo López Salazar, al sostener que es “una estrategia integradora, que incluye todos los aspectos de la vida local y es además un proceso multidimensional centrado fundamentalmente en la interacción de los diversos actores y

---

<sup>21</sup> ibidem

agentes en la búsqueda de consecución de diferentes fines que propician una mejor calidad de vida en las comunidades que pertenecen a un territorio determinado<sup>22</sup>”.

El municipio, para asumir una posición de liderazgo respecto a la comunidad, debe ser el lugar de confluencia de todas esas iniciativas parciales dentro de un Plan de Desarrollo con la participación de todos los agentes locales.

Los cuatro tipos de actores locales imprescindibles son:

1. El gobierno municipal.
2. La sociedad civil.
3. Las instituciones gubernamentales.
4. El sector privado.

Un argumento siempre utilizado con relación a la negativa de descentralización es la imposibilidad de transferir recursos y competencias cuando la capacidad instalada en los municipios es muy baja. Todos los procesos de descentralización se encontraron con esta contradicción de partida y en todos se fue avanzando. Para contrarrestar la escasa capacidad instalada de las municipalidades, diversas instancias se han dedicado a la formación y capacitación municipal. No obstante, estos esfuerzos se pierden por la falta de estabilidad del empleo municipal y los vaivenes políticos.

Por lo que la solución se encuentra en la creación de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, pero persiste el problema en los miembros del Concejo Municipal y especialmente del Alcalde que es el funcionario ejecutivo, los cuales cambian cada tres años, cuando han comenzado a conocer sus funciones.

---

<sup>22</sup> Roberto Oswaldo López, Salazar, Las Mancomunidades en El Salvador, Fortalezas, Logros y Desafíos. Imprenta Grau (Xátiva – Valencia – España), pág. 44 a 45

La descentralización entendida como las funciones del municipio y que son cumplidas por organismos con competencia limitada, orientada a la organización técnica de los servicios públicos, pero respondiendo a una dirección centralizada; es decir, que tienen autonomía pero limitada o circunscrita al despojo que a hecho la administración y delegando cierta competencia para que pueda ser prestado un servicio público más expedito, en otras palabras es llevar pequeñas alcaldías en los lugares que más se necesitan, con el objeto de prestar mejores servicios a la población<sup>23</sup>.

Es importante para el desarrollo de nuestro trabajo enfatizar ciertos puntos como es el de la descentralización administrativa, ya que la municipalidad es un claro ejemplo de un ente descentralizado, con su autonomía orgánica, la cual le permite contratar a empleados de acuerdo a procedimientos especiales, que señala la Ley de la Carrera Administrativa Municipal.

A manera de introducción es necesario decir que la función administrativa, puede ser ejercida principalmente mediante dos sistemas: el sistema de centralización, por medio del cual los órganos se estructuran en forma jerarquizada partiendo del Poder Central, y el sistema de descentralización, a través del cual la función administrativa se confía a entidades autónomas e independientes del Poder Central<sup>24</sup>.

La existencia de estas entidades descentralizadas, disgregadas si se quiere del Poder Central, no supone la realización de funciones, cometidos y objetivos diversos de los que presta el Poder Central y sus órganos dependientes, sino que son los mismos que debe desempeñar el Estado en su función administrativa<sup>25</sup>.

Dentro de otro orden de consideraciones, el sistema de descentralización se genera como consecuencia de la creciente actividad intervencionista del Estado, lo cual presupone que,

---

<sup>23</sup> Roberto Dromi, Derecho Administrativo, Óp. Cit. pág. 458

<sup>24</sup> José Canesi, vol. 1 Parte General Ediciones Depalma, Buenos Aires pag.304

<sup>25</sup> ibidem

frente a problemas específicos relativos a las necesidades locales o a problemas de especialización de alto nivel, los organismos del Estado se desintegren territorial y funcionalmente para resolverlos. Referente a esto último cabe advertir que la tecnología ha invadido la función administrativa como lógica consecuencia de las funciones estatales en lo económico y social, lo cual ha hecho que los supremos administradores se conviertan hoy día en lo que se ha llamado “especialista de generalidades”, es decir, deben limitarse a trazar directrices y dejar a los organismos especializados o locales la ejecución de una política de carácter general. Es por ello que lo fundamental en el sistema descentralizado es que los órganos que lo componen no están vinculados por relación jerárquica al Poder Central, sino que cumplan su cometido dentro de su especialidad. Es así, una característica del sistema descentralizado, el relajamiento de los vínculos entre las autoridades superiores y los agentes auxiliares del sistema centralizado. Los órganos descentralizados se colocan por ello en este sistema, en relación de independencia y autonomía.<sup>26</sup>

Es necesario dejar preciso, que en la práctica no ha sido posible formar tipos precisos, metódicos y bien delineados de descentralización, ya que las entidades de ese orden nacieron histórica y sociológicamente en forma atropellada, sin importar en su riqueza y variedad, la pureza del sistema jurídico.

Diversas consideraciones, en orden a las instituciones, hacen que tradicionalmente se clasifiquen a las entidades autónomas, que tienen potestades administrativas diferentes de la organización central, esto es, a las entidades descentralizadas:

**1º** Aquellas que administran intereses colectivos dentro de una circunscripción territorial, con patrimonio propio, personalidad jurídica y funcionarios de elección popular, con interés particular de los entes locales.

**2º** Las que tienen como finalidad satisfacer necesidades públicas especializadas o técnicas, independientemente del territorio, con el concepto de que, en ellas se objetiviza el

---

<sup>26</sup> Ponce Cumplido, Jaime J. Vid. Óp. Cit. Pag.290

servicio con la creación de un ente público, sin que pierda su vinculación estatal, sino que se le da cierta autonomía o libertad de acción, en un campo de asuntos específicos o de negocios propios, con lo que se descarga la administración central.<sup>27</sup>

Se dice que, la descentralización administrativa causa anemia, más o menos grave, en el órgano no central, pero si entendemos que ese órgano central no es ni la Nación ni el Estado, sino una simple expresión del poder de este, concluiremos reconociendo que tal debilitamiento en vez de defecto es ventaja, porque evita el robustecimiento de los gobiernos tiránicos, absorbentes y secantes. Por ello es recomendable la fórmula popular, “centralización política y descentralización administrativa”. De esta manera quedará asegurada la unidad y la coherencia institucional del Estado, pero al mismo tiempo, se habrá garantizado el derecho que tienen las circunscripciones territoriales y las entidades descentralizadas de características técnicas, para velar por sus intereses, para progresar y para robustecer por si solas, sin perjudiciales interferencias políticas del poder central. Con menos burocratismo se moderniza y fortalece al Estado, sin que este intervenga menos.

La forma más conocida de la descentralización es la del establecimiento público o forma francesa; se le ha denominado igualmente administración oficial. Es una unidad administrativa, con los siguientes caracteres técnicos: tiene patrimonio propio y personalidad jurídica.

Siendo esta una forma de gestión del servicio público, mediante la afectación de un patrimonio formado con bienes y recursos propios y con una estructura administrativa autónoma en dos órdenes: Orgánica y técnica. La primera, con prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a este, su esfera de autonomía: La segunda, las reglas de gestión, diversas de las aplicables al organismo central, a efecto de hacerla menos rígida y más eficaz, con principios de tipo semejante al sistema privado. Se sale, en esta forma, de la rigidez de la actividad burocrática!

---

<sup>27</sup> Ibídem

Las ventajas de la descentralización son: Mejor preparación técnica, fomento de las relaciones burocráticas, seguridad de inversión del capital privado y sostenimiento del organismo, llegado el caso, por sí mismo. Además es una “escuela ética y política de superación administrativa”, por la responsabilidad de los administradores y el control colectivo que ejercen sobre ella los administradores. Su valor es la participación de los ciudadanos en el conocimiento y resolución de los intereses generales que surgen en la comunidad en que viven.<sup>28</sup>

El establecimiento público es una forma de organización administrativa, por virtud de la cual se organiza un servicio público de carácter general, con personalidad jurídica concedida y con patrimonio propio, que goza de autonomía y que se dirige por funcionarios técnicos responsables, bajo el control y vigilancia del Estado.

La organización descentralizada debe operar bajo condiciones de mantenimiento y respecto a la relativa autonomía técnica, jurídica, orgánica y financiera que se le conceda, puesto que de lo contrario se desvirtúa la naturaleza de las instituciones y el Estado dejaría de desarrollar eficientemente, a través de ellas, las funciones cuya administración indirecta obedecen a inaplazables razones políticas, económicas y sociales; sería tanto como seguir dentro del término burocrático y actuar con timidez en la gestión administrativa, la que carecería por ello de flexibilidad en las determinaciones necesarias para su actuación; siempre que no se atente en contra de la cohesión del Estado, ni que peligre la libertad.<sup>29</sup>

En el caso de la intervención estatal en la organización descentralizada, sería únicamente para anular decisiones ilegales.

En Norteamérica la descentralización se ha resuelto con el “funcionamiento de organismos que atendieran necesidades públicas, con la movilidad propia de una empresa particular, pero bajo la protección del Estado”, a efecto de salir de la rigidez estatal, controlar el comercio interestatal y crear grandes empresas.

---

<sup>28</sup> ibídem

<sup>29</sup> ibídem

De lo que colige en nuestro caso en particular que los municipios, tienen autonomía tanto en lo económico, técnico y administrativo, por mandato constitucional previsto en el Art. 203 Cn., bajo los principios generales de organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas, lo cual implica que no puede ser ajeno a los proyectos ejercidos por el gobierno central, por que se necesita de una participación conjunta en proyectos de interés local; pero en este caso estamos entrando a un tema que no es objeto de esta investigación lo cual es la competencias compartidas.

#### **1.1.5 Formas de Descentralización Administrativa.**

El Sistema de descentralización tiene por objeto una desintegración de los órganos administrativos que, desvinculándose del Poder Central, adquieren autonomía. El fundamento de la descentralización es la especialización de funciones<sup>30</sup>.

Ahora bien, la especialización de funciones puede referirse a un cierto ámbito espacial, es decir, el órgano dirige su acción a la resolución de los problemas locales, en cuyo caso nos encontramos frente a una descentralización territorial, o bien esta especialización puede referirse a funciones tecnológicas de los servicios, y en esta eventualidad presenciamos una descentralización por servicios o institucional.

Gabino Fraga conceptualiza esta distinción al expresar que “En algunos casos el Estado, para dar satisfacción a las ideas democráticas y para hacer efectiva la realización de sus atribuciones, permite que se constituyan autoridades administrativas, designadas por los mismos individuos cuyos intereses van a verse comprometidos con el funcionamiento de dichas autoridades. En otros casos la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la administración, la obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados, para encomendarlo a elementos que tengan la preparación suficiente a fin de que puedan atenderlos.”<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> ibídem

<sup>31</sup> Toro Oliviero, José. Vid. Óp. Cit. pág. 27

Rafael Bielsa al analizar los elementos de las entidades descentralizadas, que él llama autárquica, expresa que ellas pueden dividirse en dos grandes categorías:

- a) Territoriales, las que en virtud de sus derechos de autoridad, sobre una circunscripción dada, ejercen sus funciones administrativas en determinado territorio<sup>32</sup>.
- b) Institucional (o por servicios), las que sin ser territoriales, ejercen sus funciones en relación de su institución, en virtud de derechos de autoridad o imperio necesarios a la entidad.

En nuestro Derecho Positivo hace referencia al aspecto territorial de los municipios como establece el Art .203 de la Constitución que dice “Los municipios serán autónomos, en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas.”

#### **1.1.6 Los Servicios Descentralizados Territorialmente.**

Las potestades administrativas pueden ser transferidas a órganos u organismos desintegrados del Poder Central, que las ejercen dentro de circunscripciones territoriales determinadas, estos, tienen competencia para resolver los problemas administrativos, que suscita en la región o localidad<sup>33</sup>.

Estos organismos se consideran como descentralizados territorialmente, o más bien, descentralizados por región, lo que en opinión de Gabino Fraga consiste en “...una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial<sup>34</sup>”. Tal es el caso, que las

---

<sup>32</sup> Ponce Cumplido, Jaime J. óp. Cit. Pág. 107

<sup>33</sup> Ibídem

<sup>34</sup> Gabino Fraga, óp. Cit. Pág. 344

municipalidades que tienen como objetivo prestar un mejor servicios a la comunidad, por ejemplo el ordenamiento del Centro Histórico de San Salvador que muchos alcaldes capitalinos lo han tratado en sus diferentes gestiones<sup>35</sup>.

Se fundamenta la existencia de tales organismos, en la necesidad que tienen los administrados de intervenir en forma más directa y efectiva en los negocios públicos que atañen a su región o localidad. Esta intervención se concreta, principalmente, en la designación de las autoridades que van a resolver los problemas locales, asimismo por medio del control que se ejercita sobre dichas autoridades a través de la opinión pública de la zona.

La opinión pública acerca de los problemas internos de la región, como de la actuación de las autoridades que tiene facultad para resolverlos, constituye un instrumento capaz de influir a favor o en contra de la adopción de una determinada medida administrativa. Además, debe tomarse en consideración la posibilidad potencial que tiene todo vecino de una circunscripción territorial para ocupar cargos de autoridad en el organismo, con competencia para dar solución a los problemas comunes que afectan a la totalidad de la región.<sup>36</sup>

### **1.1.7 Características del Servicio Público Descentralizado Territorialmente.**

Los órganos descentralizados territorialmente se caracterizan, respecto de su estructura jurídica de la manera siguiente:

1. Existencia de personalidad jurídica propia. Estos organismos que deben satisfacer las necesidades locales, tienen el distintivo fundamental de ser entidades personificadas, esto es, aparecen en la relación jurídica como sujetos independientes de la Administración Central.

De este modo las Municipalidades que constituyen sus exponentes típicos, aparecen en la ley positiva en igualdad de condiciones con la Persona Jurídica Estado<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Jaime J., Ponce Cumplido, óp. Cit. Pág. 107

<sup>36</sup> Toro Oliviero, José. Vid. Óp. Cit. Pág. 28

<sup>37</sup> Jaime J. Ponce, Óp. Cit. Pág. 70

Sin embargo, Gabino Fraga<sup>38</sup> hace presente que para la escuela realista no existiría propiamente una entidad con personalidad jurídica propia, sino, que los identificaría sería la existencia de funcionarios que no están bajo el poder de mando del jerarca de la Administración y que pueden administrar libremente los negocios dentro de su circunscripción territorial.

En todo caso nos parece indudable, al menos a la luz de las normas que informan nuestro derecho positivo, que los organismos considerados por la doctrina, como descentralizados territorialmente poseen una personalidad jurídica propia, personalidad jurídica que es de derecho público, por cuanto la ley les habilita para administrar, dentro de su competencia, sobre la base del desnivel en que se colocan todas las entidades públicas respecto de los particulares.

2. La transferencia de derechos y potestades estatales. Como una consecuencia lógica de su actividad de derecho público, actividad que en virtud del concepto de unidad funcional que hemos sostenido es idéntica a la del Poder Central, resulta que éstas entidades ejerzan derechos y potestades propias del Estado. Así, colectan recursos para formar su patrimonio, imponen cargas, controlan al comercio y tienen una actividad de policía dentro de la órbita territorial, que administran para sancionar las infracciones a sus ordenanzas o ciertas faltas que se cometan y que no son constitutivas de delito penal.<sup>39</sup>

3. Patrimonio propio. Los órganos descentralizados territorialmente poseen un patrimonio propio formado con los recursos que se colectan en la localidad por concepto de derechos municipales, patentes u otros recursos que las leyes les entregan en forma directa<sup>40</sup>.

Este patrimonio no solo significa un fondo financiero destinado a satisfacer fines específicos, sino que están dotados estos órganos, de una autonomía financiera en el más

---

<sup>38</sup> Gabino Fraga, Óp. Cit. Pág. 340

<sup>39</sup> Jaime J. Ponce, Op. Cit. Pág. 30

<sup>40</sup> *ibídem*

amplio sentido, puesto que proyectan y preparan su presupuesto de gastos e inversiones y lo ejecutan mediante actos que solo son controlados por los organismos que tienen a su cargo la fiscalización general de los gastos y entradas del Estado<sup>41</sup>.

4. Creación por ley, con independencia del Poder Central. Los organismos o servicios descentralizados territorialmente son creados en forma directa por el constituyente o legislador en forma independiente del Poder Central. Constituyen lo que en doctrina se denomina una unidad administrativa. Es por eso que estos entes nacen paralelamente al Estado. En otras palabras, es la norma positiva la que genera estos órganos prescinden de la administración central del Estado. Son órganos especiales con funciones específicas y cuyos poderes, en la generalidad de los casos, le son otorgados directamente por la ley<sup>42</sup>.

5. Designación de sus autoridades mediante elección. Se señala como característica de los organismos territorialmente descentralizados la circunstancia de que sus autoridades sean designadas por elección popular. Este hecho constituirá, un requisito de la esencia de este régimen<sup>43</sup>.

Se puede observar que siendo evidentemente por razones históricas la designación de los agentes del organismo descentralizado territorialmente, que estén representados los intereses regionales o locales en las autoridades directivas de la organización. En consecuencia, no es posible excluir en forma absoluta la designación de las autoridades de estos órganos por otros medios ajenos a la elección popular.

6. Control y supervigilancia. Los organismos territorialmente descentralizados están sujetos a supervigilancia y control en lo que se refiere a su actividad. En efecto, siendo la

---

<sup>41</sup> ibídem

<sup>42</sup> Ibídem

<sup>43</sup> Ibídem

fiscalización una de las bases de la Administración del Estado, ningún órgano o servicio, por independiente que sea puede evadirse de ella<sup>44</sup>.

Rafael Bielsa expresa, por su parte, que “La ejecución de las funciones administrativas supone un plan y orden de prescripciones cuya inobediencia implica inejecución o deficiente ejecución. Si el plan y las ordenes se fundan en preceptos de derecho, su inobservancia es ilegítima en la acción, y esa actividad es jurídicamente irregular”. Pues bien, para evitar la acción irregular y para conseguir que toda administración se encuadre dentro de formas regulares, eficientes y legítimas es menester establecer un controlador sobre la administración descentralizada de tipo territorial<sup>45</sup>.

Este controlador de merito no solo puede quedar entregado a la opinión pública, máxime si esta se ve influida por intereses particulares o de carácter eleccionario, sino que es necesario buscar una fórmula para que los actos inconvenientes e inoportunos se fiscalicen jurídicamente<sup>46</sup>.

### **1.1.8 La Descentralización en la Legislación Municipal.**

En 1879 se creó la Ley del Régimen Político, la cual tenía por objeto determinar la División Política del Territorio de la República, establece la división departamental y municipal de todo el país, creándose la figura del Gobernador, con jurisdicción territorial, pero subordinado al gobierno central<sup>47</sup>.

El gobernador constituyo un sistema de distribución de facultades desconcentrada, en tanto que la ley antes referida le otorgaba una gama amplia de competencias que debía

---

<sup>44</sup> ibidem

<sup>45</sup> Roberto Dromi, Derecho Administrativo, pág. 458

<sup>46</sup> ibidem

<sup>47</sup> Manuel de Jesús Turcios Gutiérrez, “Tesis sobre el Análisis Crítico del Código Municipal”, Universidad de El Salvador, Junio 1994, pág. 11

realizar en su departamento, en representación del Presidente, quién lo designaba directamente y ante quién respondía.

Los gobernadores como agentes del “Poder Ejecutivo” sustituían y dominaban a los alcaldes, no obstante ser éstos de elección popular.

A principios del siglo XX el sistema se transformo en un estricto centralismo, que limito a los gobiernos locales al papel de ejercer dominio en sus espacios territoriales, bajo la dirección jerárquica de los gobernadores.

El fuerte poder de los gobernadores comienza a perder influencia en la década de los años cincuenta, como consecuencia de dos fenómenos, a saber:

1. La creación de los Ministerios que por sus atribuciones debían tener cobertura nacional, los cuales se organizaron horizontalmente y constituyeron dependencias regionales y departamentales; y
2. Paralelamente la creación de entidades autónomas, surgidas de las exigencias de los organismos financieros, debido al descrédito de muchos gobiernos latinoamericanos, para garantizar el destino de los créditos y la eficiencia de los servicios que prestaran.

A partir de dichos fenómenos se puso énfasis en la organización sectorial, en detrimento de la territorial, los gobernadores perdieron muchas de las competencias asignadas por la Ley del Régimen Político al ser absorbidas por los ministerios o las instituciones oficiales autónomas, en tal sentido los gobernadores dejaron de ser el canal para la transmisión de directivas de índole sectorial.

La década de los años ochenta trajo consigo la creación de una gran cantidad de normas que consciente o inconscientemente crearon un marco legal favorable para la descentralización territorial, como la siguiente:

1. Código Municipal

2. Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal y su reglamento.
3. Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios y su reglamento.
4. Ley de Creación del Fondo de Inversión Social y su Reglamento.
5. Ley General Tributaria Municipal.
6. Ley de endeudamiento Público Municipal.

Hacia el fin de la década de los años ochenta y noventa, específicamente después de la finalización del conflicto armado y la firma de los Acuerdos de Paz, se abrió un nuevo escenario político, económico y social, para tratar el tema de la descentralización, modernización de la organización administrativa de los municipios, e insertar nuevos temas a la discusión, como el desarrollo local, transparencia de la gestión municipal, participación ciudadana, etc., lo cual conlleva a darle vida a algunas instituciones dejadas en el olvido y a la reforma de diversos cuerpos normativos.

Durante ese mismo tiempo se justifico, que las estrategias de ejecución de la descentralización, a través del proceso de transferencia de funciones del gobierno central, a las autoridades municipales, debía ser precedido de un proceso de fortalecimiento institucional a nivel local, debido a las deficiencias existentes en la capacidad gerencial, administrativa y técnica de los municipios, según avanzara dicho proceso se iría incrementando la transferencia de programas, lo cual no ha ocurrido hasta el momento, se caracterizo por manejar en mayor escala y con insistencia el discurso de la descentralización y desarrollo municipal, pero sin haber realizado nada de lo prometido y haber avanzado muy poco en el proceso.

Pese a la generación de una legislación elemental para iniciar la descentralización, hasta el momento la característica fundamental del gobierno salvadoreño es su centralización, no existe un Plan de Descentralización que se haya ejecutado, sino iniciativas de organismos

gubernamentales, en buena parte desestimada por las máximas autoridades del Órgano Ejecutivo, así como iniciativas de organismos como Corporaciones de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES).

La llegada del siglo XXI no ha modificado en gran cosa la situación antes planteada, han existido algunos cambios como por ejemplo los siguientes:

1. En este momento después de fuertes presiones de los municipios han conseguido que se les transfiera en concepto de Fondo Para el Desarrollo Económico y Social (FODES) el 7% del presupuesto de la nación. Siendo esto una ayuda económica que el gobierno central le da a todas las Alcaldías para obras que influyan en el desarrollo de las comunidades.
2. Han logrado la reforma del Código Municipal para ampliar los mecanismos de participación ciudadana, que ya existían y para introducir una regulación sobre Transparencia Municipal.
3. Se decreto la Ley de la Carrera Administrativa Municipal en 2006, aun cuando entro en vigencia hasta enero de 2007. Que es la que nos interesa para el desarrollo de presente temática por estar implícita en la garantía de la estabilidad laboral de los funcionarios y empleados municipales que en lo principal sostiene en sus considerandos que más adelante desarrollaremos.

### **1.1.9 Desconcentración.**

La desconcentración es un **mecanismo** que utiliza la organización administrativa para tecnificarse, a través de lograr una distribución del trabajo, descongestionando las tareas del órgano superior al distribuir algunas de sus actividades en otros órganos de jerarquía inferior, quedando siempre sujeto al superior jerárquico<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> *Ibíd.*

**El mecanismo de desconcentración de funciones** utilizado en nuestro país son los Distritos, mismos que se enmarcan dentro de los procesos de Modernización de la organización de los entes municipales, especialmente los más grandes.

**Las características de los entes desconcentrados son:**

- Otorgamiento de determinadas facultades.
- Manejo independiente de la competencia asignada.
- Subsiste el nexo de jerarquía, por lo que se mantiene la dependencia del órgano central.

**Podemos señalar algunas de las ventajas de la desconcentración:**

- La acción administrativa es más rápida y flexible.
- La acción administrativa se acerca a los particulares.

Los Distritos son creados a través de acuerdo del Concejo Municipal, no gozan de personalidad jurídica propia. Así por ejemplo, la Alcaldía de San Salvador actualmente cuenta con seis distritos, proceso iniciado con la llegada del Concejo Municipal 1997 – 2000, con base en el Art. 12 CM. y Art. 30 No. 13 CM., la figura jurídica de la desconcentración es; ante todo, un fenómeno interno, que se produce dentro de un sistema organizativo o con más propiedad dentro de una persona jurídica administrativa<sup>49</sup>.

Doctrinariamente en un primer intento de clasificar la desconcentración permitiría dividirla en desconcentración en el régimen centralista y desconcentración en los entes personificados. Sin embargo, esta clasificación carece de importancia por cuanto el fenómeno es el mismo y solamente se distingue el régimen administrativo en el cual opera<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Jaime J. Ponce, Op. Cit. Pág. 107

<sup>50</sup> *Ibídem*

La desconcentración tiene por objeto un desplazamiento de los poderes del jerarca hacia determinados órganos. Basándose en esta circunstancia la doctrina ha distinguido entre desconcentración impropia o delegación y desconcentración propia u orgánica<sup>51</sup>.

La desconcentración puede ser perfecta e imperfecta: Es perfecta cuando proviene de expresa solución normativa, y es imperfecta cuando deriva de la naturaleza misma de la función del órgano desconcentrado. Esta clasificación tampoco reviste importancia, ya que la atribución exclusiva de competencia que hace que un órgano, distorsionando su línea jerárquica, se desconcentre, en la última instancia siempre que el resultado sea de expresa solución normativa.<sup>52</sup>

Se puede afirmar, en general, que si bien la desconcentración administrativa forma parte del estudio del servicio público ella no puede ser considerada como un régimen de administración.

Los regímenes o sistemas de organización administrativa tienen relación con la persona que realiza la función pública. De este modo el sistema será centralizado si los cometidos estatales se efectúan a través de la persona jurídica del Estado. En cambio, será descentralizado cuando las necesidades públicas se satisfagan por organismo estructurados con personalidad jurídica propia que son conocidos por la doctrina bajo la denominación genérica de entes autónomos.

Los regímenes de organización administrativa se proyectan en sentido externo, ya que se refieren a los sujetos jurídico-administrativos que actúan para cumplir con los fines públicos.

El análisis interno de toda entidad administrativa personificada permite observar que se compone de porciones funcionales con proyección externa llamados órganos administrativos. Toda entidad administrativa personificada supone la existencia de órganos.

---

<sup>51</sup> *Ibíd*em

<sup>52</sup> *Ibíd*em

En las relaciones orgánicas que se producen dentro de un sujeto administrativo se observan ciertos fenómenos jurídicos que al ser examinados en función propia, constituyen instituciones administrativas con perfiles propios e individuales. Esto sucede con la jerarquía, la coordinación orgánica, el desplazamiento de poderes entre los órganos, la delegación, la desconcentración, etc.

La desconcentración es, en consecuencia, un fenómeno jurídico-administrativo de carácter general que se produce cuando una norma objetiva atribuye a un órgano inserto en una estructura jerárquica una competencia exclusiva parcial sobre determinadas materias, debilitando, por consiguiente los poderes o atribuciones del órgano superior al distorsionar el vínculo que los une.

Se desconcentra un órgano en función interna, esto es, se desliga en cierto sentido de los poderes que dimanarían del principio jerárquico.

Solo cabe la aparición de este fenómeno en una estructura de jerarquías, y lo tendremos siempre presente cuando la norma objetiva otorga competencia con carácter exclusivo a un órgano integrante de un sistema jerarquizado.

La atribución de competencia no puede ser hecha a un órgano que ocupe la cúspide del sistema, por cuanto si así sucediera se estaría, en el régimen centralizado (Presidente de la República), aumentando los poderes de la unidad total en el régimen descentralizado (Autoridad máxima del ente autónomo), ampliando la competencia integral de la entidad personificada.

Dada la circunstancia de que la desconcentración es un fenómeno interno puede presentarse tanto en la estructura personificada del Estado como en las entidades autónomas. Sin embargo, adquiere mayor nitidez en el sistema centralizado, por cuanto en este, los órganos son más visibles, tangibles y conocidos. La dimensión del sistema permite verificar el fenómeno desconcentrado en plenitud.

En cambio, en las entidades personificadas adscritas al régimen descentralizado, los órganos no se aprecian con la claridad debida, pero esta circunstancia no impide que puedan desconcentrarse.

A pesar de ser un fenómeno interno, la desconcentración se produce solo respecto de órganos. No existe desconcentración de reparticiones, oficinas o funcionarios.

La causa de la desconcentración es siempre una norma objetiva que radica en una porción de competencia, en forma exclusiva en un órgano determinado.

Desde el punto de vista técnico-administrativa, la desconcentración puede ser el fruto de una reforma administrativa. En este sentido la competencia se redistribuye entre los componentes del aparato administrativo.

La competencia que se proyecta en un órgano desconcentrado debe ser ejercida por este como único titular de ella, en atención a que un descenso de competencia del jerarca hacia sus subordinados, que actúan por orden o a nombre del superior, es simplemente delegación y no desconcentración.

El efecto que produce la desconcentración es una distorsión de las relaciones jerárquicas; en este sentido no cabe al órgano superior revisar lo actuado por el inferior. Las decisiones emanadas de un órgano desconcentrado, mantienen las potestades de organización y las disciplinarias, en el aspecto propiamente funcional del órgano este se encuentra capacitado para dictar lineamientos generales que aseguran la unidad de acción del sistema.

Finalmente, corresponde manifestar que si la competencia exclusiva se ejerce sobre un ámbito territorial determinado o circunscripción administrativa surge una modalidad especial de la desconcentración llamada desconcentración periférica o externa.

### **1.1.10 Clases de Desconcentración.**

#### **- Desconcentración central o interna.**

El fenómeno jurídico de la desconcentración puede proyectarse, como se sabe, en la persona estatal o en los entes autónomos descentralizados funcionalmente. Es decir, se desconcentran órganos insertos en sistemas jerárquicos cuya unidad total tiene por objeto satisfacer necesidades publicas comunes o integrarles de todo el territorio de la República.

Este tipo de desconcentración se realiza a favor de un órgano que extiende su competencia a todo el territorio nacional.

Esta desconcentración es llamada por De la Vallina Velarde, central o interna, en contraposición a aquella que se realiza a favor de un órgano inserto en un sistema jerárquico, pero cuya competencia abarca solamente una determinada porción del territorio, nación o circunscripción administrativa. Esta última se realiza en un sistema centralizado en que los órganos tiene un radio de acción adscrito a un determinado territorio y, preferentemente, en los entes descentralizados territorialmente<sup>53</sup>.

Debe tenerse presente que en general toda la doctrina francesa e italiana niegan la existencia de estas dos clases de desconcentración. No obstante, Girola hace una excepción a la regla cuando expresa que la desconcentración no es “pura y simple transmisión de funciones en el espacio, sino transmisión de capacidad a capacidad, de competencia a competencia y por ello de órgano a órgano, aun cuando residan en el mismo punto del territorio del Estado”<sup>54</sup>.

Como se podrá observar, la negativa en distinguir la desconcentración interna de la externa obedece a que históricamente la desconcentración nació como un medio de descongestionar la administración central en provecho de los órganos periféricos sin tener que recurrir al régimen de descentralización.

---

<sup>53</sup> ibídem

<sup>54</sup> ibídem

### - **Desconcentración Externa o Periférica**

La desconcentración periférica o externa es aquella que se realiza en un órgano cuya competencia se parcializa por el territorio, es decir, sus atribuciones se localizan en una determinada circunscripción territorial.

A los elementos esenciales – competencia exclusiva y distorsión del principio de jerarquía – se le agrega un tercero, la circunscripción administrativa, que limita en el espacio la órbita de acción del órgano.

Esta categoría de desconcentración opera en sistemas jerarquizados cuyos órganos, a los cuales se les atribuye una competencia exclusiva, se encuentran radicados en determinados puntos del territorio nacional, esto es, su actividad se encamina a satisfacer necesidades de carácter regional o localista.

Cabe recordar que nace en Francia con la competencia que se le atribuye a los Prefectos, que, a pesar de estar subordinados a la administración central, resuelven por sí los asuntos de su exclusiva competencia, y sus actos son impugnados directamente ante el Consejo de Estado.

Es necesario detenernos en el análisis del elemento que tipifica la desconcentración periférica, esto es, la circunscripción administrativa, que a continuación se desarrolla.

### - **La Circunscripción Administrativa.**

La circunscripción administrativa, se produce cuando se toma el territorio como base de una delimitación de la esfera de competencia administrativa.

Se proyecta, en consecuencia, sobre un territorio determinado dentro del cual ejerce su competencia un órgano administrativo.

Es necesario que el Estado este representado por sus órganos en todas partes del territorio nacional, necesidad que crece, naturalmente, en razón directa de la extensión del

territorio del Estado y de la amplitud de sus fines, a cuyo efecto a determinados órganos se les fije un ámbito de actuación delimitado que es la circunscripción administrativa.

Es en relación con la circunscripción administrativa, es decir, el límite de competencia en cuanto al territorio, donde, se manifiesta la más importante de la desconcentración.

El órgano desconcentrado externa o periféricamente tiene asignado un límite espacial dentro del cual desarrolla su competencia exclusiva.

La competencia enmarcada por el territorio ha sido objeto de un estudio especial por la doctrina. En efecto, hay quienes piensan, siguiendo el criterio francés que las circunscripciones administrativas deben ser iguales, simétricas y ordenadas. En otras palabras, proyectan la competencia sobre un ámbito territorial determinado con antelación. El ejemplo de este procedimiento lo constituye la circunstancia de dividir a priori el territorio nacional en provincias, departamentos, distritos, etc.

## **1.2 ORIGEN DEL MUNICIPIO.**

### **1.2.1 Antecedentes universales del municipio.**

En la Babilonia antigua, el Rey Hamurabi intentó sentar la normatividad jurídica de los babilonios, sin embargo el gobierno centralizado, se dio en las ciudades griegas: (ejemplo clásico de “*polis*”), Itaca, Troya, etc.<sup>55</sup>

El poder, el ejercicio del poder, su jurisdicción han sido cuestiones de primer orden en la normatividad de la participación de los componentes sociales. Por eso ha sido una constante en la historia de la humanidad la manera práctica y teórica de resolver la participación ciudadana en el poder. “Nuestro gobierno se llama democrático porque está en manos de muchos y no de los pocos... y así es, como damos la participación todos en nuestra vida

---

<sup>55</sup> Giordano, Juan Manuel: El Municipio Y Las Municipalidades, 1a Edición, Editorial Época, Junio 1988, San Salvador, Pág. 11 Y 12.

pública. Así el mismo espíritu rige en las cotidianas relaciones que mantenemos entre nosotros mismos”, expresaba Pericles (495-442), precisamente en el “siglo de Pericles, cuando floreció la ciudad-estado que no eran otra cosa que municipios<sup>56</sup>.

Grecia dio paso a la colonización de las costas italianas, las costas de la península balcánica (mar adriático, mar egeo) hasta la costa de la actual Turquía, donde estuvo la famosa ciudad de Troya. El siglo de Pericles fue de amplia expansión geográfica griega y consolidó el esclavismo como forma de explotación del hombre por el hombre, el esclavismo, que tuvo continuación inmediata en el Imperio Romano<sup>57</sup>.

El dominio romano, que abarcó desde la península ibérica, Inglaterra, la Galia, pasando por el norte de Italia, la península balcánica, el norte de África, el medio oriente hasta Pakistán y la India, etc. fue de dos maneras:

1) Por la imposición militar que garantizaba la exacción económica y,

2) La autonomía de gobiernos locales que garantizara la relativa estabilidad en la producción y vida local<sup>58</sup>.

Esto significaba una organización político-administrativa centralizada, vinculada a formas de autogobierno, las “*cives municipales*”, que gozaban de privilegios tales como el elegir de entre los habitantes, los componentes de su propio gobierno: Los “*Duumviri*” o “*Quatorviri*” o magistrados (dos o cuatro). A estos magistrados se sumaban las instancias ejecutivas: los “*aediles*” o policía local; el “*defensor civitatus*”, los “*curatores*” o procuradores encargados de los negocios públicos. También ejercieron una labor importante los que se especializaron en asumir la defensa o acusación en litigios, de los importantes de las ciudades y en dejar

---

<sup>56</sup> Morales Erlich, A. El municipio en el proceso de desarrollo. San salvador: pub. Del isam, 1985.

<sup>57</sup> Armas Molina, M. La Cultura Pipil Centroamérica. San Salvador: Dirección De Publicaciones. Ministerio De Educación, 2ª Edición 1975.

<sup>58</sup> Morales Erlich, A. El Municipio En El Proceso De Desarrollo., Óp. Cit. Pág. 45

constancia de la contabilidad o de la planificación política y militar; estos eran los "notarii", y los "scribas" antecesores de los notarios de la actualidad<sup>59</sup>.

Durante el imperio romano esto era resuelto por una asamblea que se le conocía como *curia* (conducción, de allí "curator") y el régimen municipal era regulado por la "LEX JULIA MUNICIPALIS"<sup>60</sup>.

El Imperio Romano fue, no solo una fuerza militar y política que se impuso sobre un vasto territorio de tres continentes, sino también fue una enorme fuerza en la organización social, a partir de sus formas específicas de concebir el orden y el dominio, el gobierno centralizado y los gobiernos locales, la jurisdicción regulada por un cuerpo minuciosamente elaborado que a partir de su imposición o vigencia, quedó como legado universal.<sup>61</sup>

Tras la descomposición del sistema esclavista de la Roma antigua, la lenta, pero inexorable desaparición del Santo Imperio Romano, particularmente por su debilidad como sistema productivo y específicamente por los embates de los pueblos "bárbaros" que desarticuló su extenso poder diluido geográficamente (a partir del siglo III hasta el V), se dio una atomización de asentamientos humanos. Esta es la base del feudalismo europeo, la disgregación de lo que fueron las instancias de un vasto poder<sup>62</sup>.

Sin embargo, pudo caerse el imperio, pero las formas organizativas quedaron en cada pequeña localidad o ciudad, Los hombres libres seguían reuniéndose, eligiendo su organización en lo administrativo, político y judicial: los "*conventus públicus vicinorum*" o juntas de vecinos<sup>63</sup>.

No fue fácil para los europeos romper la estructura de los feudos, pueblos aislados, con una economía de subsistencia, cerrados y desagregados de un poder centralizado.

---

<sup>59</sup> Morales Erlich, op. Cit. Pág. 45

<sup>60</sup> ibídem

<sup>61</sup> Giordano, Juan Manuel: Vid. Óp. Cit. Pág. 20

<sup>62</sup> ibídem

<sup>63</sup> Morales Erlich, op. Cit. Pág. 47

No fue sino hasta el siglo X, que las guerras volvieron a unir a los pueblos, y particularmente con formas económicas novedosas surgidas del intercambio de productos entre oriente y occidente que comienza a reactivarse la ciudad.

Paulatinamente se pasó de la economía de subsistencia, a una forma de relación económica de los campesinos libres o siervos, que consistía en pago en productos o en pagos en dinero, en un proceso de incremento de la producción, el comercio y el vínculo con pueblos de rasgos culturales, de idioma, de psicología e historia común y a una situación especial: el crecimiento de las ciudades por la expulsión de los campesinos debido a cultivos nuevos: de cultivos tradicionales agrícolas se pasó a la crianza de ganado, en un período sumamente azaroso. Las ciudades se salieron de los castillos y crecieron como unidades administrativas, económicas y culturales y dieron paso a problemas nuevos que fueron a su vez retos al poder y su desarrollo.

En la alta edad media se producen los grandes descubrimientos geográficos de Europa, en Asia, África, Oceanía y América. El derecho romano llegó a todo el mundo; y las formas jurídicas tendieron a modificarse por la irrupción de todo un mundo unido ya en una historia universal y, particularmente porque el colonialismo transformó las bases del modo de producción europeo y las colonias fueron apéndices productivos decisivos al desarrollo de la Europa feudal en tránsito al capitalismo.

Al producirse los descubrimientos colombinos, el proceso de tecnificación de la vieja burocracia medieval estaba en plena etapa ascendente. La recepción de derecho romano Justiniano y el gran desarrollo social y económico de las ciudades -siglo XII y XIII- habían dado ya frutos. Los burgueses letrados -consejeros togados-, compartían de manera preponderante con los nobles de capa y espada, las altas tareas de la administración y del gobierno. Apoyada la monarquía de esta nueva burocracia -con formación profesional y orgánicamente jerarquizada-, había podido librar batallas victoriosas con los viejos poderes tradicionales: la antigua nobleza -indómita y rural- y los cabildos de las ciudades. Se había convertido en una realidad institucional el cesarismo doctrinario de los romanistas. Un nuevo

tipo de Estado -el Estado-Nación-, había logrado desplazar al Estado señorial y al Estado-ciudad de las épocas anteriores<sup>64</sup>.

En el orden económico se habían cumplido las premisas -según Weber- del moderno Estado capitalista: un derecho racional, el romano Justiniano con su tecnicismo formalista; y una burocracia técnica y racional con ajuste de su actuación a principios normativos.

Es entonces que se produce el hecho portentoso de la conquista de América. Y para comprender en su profundo significado lo que se origina en el orden institucional, es necesario tener a la vista, junto con lo anteriormente recordado, las circunstancias que concurrieron en la organización política y económica de las expediciones de descubrimientos, conquista y nueva población.

La pugna entre los intereses privados de los conquistadores y el interés político de la corona, había de estallar, con violencia mayor o menor tan pronto como el Estado español quisiera acentuar su presencia en estos territorios.

Los Reyes, ayudados por sus fiscales, trataron de reivindicar los atributos esenciales de la soberanía, que en buena parte, por vías de hecho o de derecho, habían caído en manos de los descubridores y de sus descendientes; estos se aprestaron a la defensa, aceptando la lucha en el terreno que les planteara y sintiéndose respaldados por sus capitulaciones o simplemente por los propios hechos gloriosos de la conquista<sup>65</sup>.

Se peleó a pecho descubierto y de manera encubierta y solapada, a través de alegatos judiciales, No es aventurado afirmar que fue la obra misma de la conquista y la colonización lo que llegó a estar en litigio.

Pudo perderse todo, si la acción disociadora del indómito individualismo de los conquistadores no hubiese sido sabiamente contrarrestada por una política orgánica, perseverante y tenaz de la corona.

---

<sup>64</sup> Giordano, Juan Manuel, o. Cit. Pág.14

<sup>65</sup> *Ibíd*em

El régimen municipal de estas ciudades fue en sus líneas generales un fiel trasplante del viejo municipio castellano de la edad media.

Pero así como en Castilla, al tiempo de producirse los descubrimientos colombinos, 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, en las nuevas ciudades de las Indias. Estas mismas instituciones municipales, caducan en la metrópoli, cobraron nuevas formas en un mundo de características sociales y económicas tan distintas, y jugaron un papel importantísimo en la vida pública de los nuevos territorios descubiertos<sup>66</sup>.

Lo que pudiéramos llamar en Estado llano de los colonizadores, fue el Concejo Municipal de la ciudad, órgano adecuado para dar curso a sus aspiraciones sociales: también fue el punto de apoyo para hacer frente, de una parte, a los privilegios señoriales excesivos de los grandes descubridores y descendientes y, de otra, a los abusos de poder de las propias autoridades de la corona.

No duró mucho este período de florecimiento del municipio colonial hispanoamericano. Ya en tiempo de Felipe II para hacer frente a las apremiantes necesidades del tesoro, se implantó en las Indias, como se había establecido en España, la práctica viciosa de enajenar en pública subasta y adjudicar al mejor postor de los oficios públicos de más lucrativo desempeño, cuya provisión correspondía a la corona, como una de sus regalías. De este modo, los oficios concejales de las distintas ciudades pasaron a mano de las familias más acaudaladas. Surgió así, un tipo de gobierno municipal de carácter oligárquico, en el cual no siempre coincidían los intereses particulares de los regidores con los generales de los vecinos, que debían ser sus representados<sup>67</sup>.

Es necesario llegar a los años precursores de la independencia para que los cabildos municipales vuelvan a recobrar su pérdida significación, haciéndose intérprete de los anhelos

---

<sup>66</sup> ibídem

<sup>67</sup> ibídem

generales de la ciudad. El derecho de la época admitió la existencia de Cabildos Abiertos, a los cuales concurrían todos los vecinos del lugar, y cabildos cerrados, integrados únicamente por los regidores y además magistrados municipales, bajo la presidencia de los Alcaldes Ordinarios o de los Alcaldes Mayores o corregidores, en las ciudades que existieran estos funcionarios. Los Cabildos Abiertos solo tuvieron efectividad considerable en los momentos iniciales de la colonización y en los años previos a la Independencia<sup>68</sup>.

En lo concreto de la historia del país, la creación de los municipios y las instancias administrativas estuvo vinculada a las particularidades económicas productivas.

### **1.2.2 Antecedentes del Municipio en la Formación Social Salvadoreña.**

En el siglo XVII, en el año de 1650 se fundó la ciudad de San Vicente, con 50 familias españolas dedicadas principalmente al cultivo del añil. Así pasó con Sonsonate, San Miguel y otras ciudades. Estas ciudades competían con otro fenómeno económico y administrativo que no se ha estudiado a fondo: la hacienda<sup>69</sup>.

La hacienda constituye un fenómeno sociológico que dominó la época colonial y gran parte de la vida republicana, fue una "*polis rural*". Constituyeron centros sociales y económicos vitales. En contraste, las ciudades no eran más que puntos o sitios para abastecer a éstas, por lo cual durante mucho tiempo la ciudad no desempeñó más que un papel de apéndice del fenómeno hacendario.

En la ciudad habitaron los funcionarios de la corona, clérigos, militares, artesanos y comerciantes. Los hacendados tenían casas pero las habitaban esporádicamente<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> Ibídem

<sup>69</sup> Manuel De Jesús Turcios Gutiérrez, " Tesis de sobre Análisis Crítico Del Código Municipal", óp. Cit. Pág. 20

<sup>70</sup> Ibídem

Centroamérica constituyó a lo largo del período colonial una unidad política administrativa de la cual fue primer gobernador Pedro de Alvarado. Después se constituyó la Audiencia de los Confines de Guatemala, cuya capital se asentó en lo que hoy es la ciudad de Antigua Guatemala. La administración también estuvo en otros sitios (Panamá) y Gracias, Honduras<sup>71</sup>.

La administración colonial se ejerció a través de varias clases de funcionarios: 1) Los que tenían la potestad ejecutiva: Virreyes, gobernadores, adelantados, capitanes generales; Etc., generalmente militares. 2) los que ejercían el poder judicial: funcionarios judiciales (ocupados por hombres de letras, de pensamiento más que de acción), que eran generalmente los oidores.

En El Salvador, en la capital y Sonsonate se constituyeron unidades administrativas que se llamaban Alcaldías mayores, las demás eran simples municipios. Los indios estuvieron agrupados en reducciones llamadas corregimientos o pueblos de indios, donde gozaban de una relativa autonomía<sup>72</sup>.

A los ladinos o mestizos no se les concedía participación política y por lo mismo no podían formar Cabildos independientes. A finales del período colonial fue que pudieron obtener permiso para establecer alcaldías de mestizos, como ejemplo lo fue Santa Ana, como caso típico.

San Salvador constituyó a fines de la colonia toda una organización centralizada denominada Intendencia, la cual se dividía en Provincias, a su vez subdivididas en quince partidos (municipios). Los actuales departamentos de Ahuachapán y Sonsonate pertenecían administrativamente a Guatemala con características de Alcaldías Mayores como sus partidos.

---

<sup>71</sup> ibídem

<sup>72</sup> ibídem

El censo de población político y económico realizado en 1807 por el Intendente Gutiérrez y Ulloa, describe a la Intendencia y sus quince partidos; San Salvador, Olocuilta, Zacatecoluca, San Vicente, Usulután, San Miguel, Gotera, Sensuntepeque, San Alejo (La Unión), Opico, Tejutla, Chalatenango, Santa Ana, Metapán y Cojutepeque. Estos corresponden en aquel tiempo con doce departamentos, en el cual Sonsonate y Ahuachapán no estaban comprendidos.

En su evolución histórica desde la conquista, pasando por la colonia hasta la época independentista, fue variando la función administrativa, generándose nuevas zonas económicas y poblacionales. Muchas de las localidades que hoy son distritos antes fueron partidos, pero fue su importancia en términos de producción lo que iba variando su participación política y por lo mismo sus funciones.

Por ejemplo, los antiguos partidos de Tejutla, Olocuilta, Metapán y Opico forman parte de los departamentos de Chalatenango, Santa Ana, y La Libertad. El actual departamento de La Libertad formaba parte del partido de San Salvador. El actual distrito de Suchitoto también formaba parte de San Salvador.

En las postrimerías de la Independencia se declaraban dos ciudades, tres villas, 126 pueblos, 82 aldeas y 447 haciendas.

En su evolución histórica también se fueron modificando las funciones, aunque conservando el cargo, de los Concejos Municipales.

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

El municipio estaba regido por un Concejo Municipal y tuvo como función administrativa la organización y distribución económica, y eso significó seleccionar a los ladinos e indígenas para su ubicación en tierras ejidales bajo arrendamientos. Asimismo una

característica fue la captación de ingresos fiscales con el fin de mantener el aparato de dominación.

Las luchas de la independencia no pudieron gestarse sin la participación activa de algunos municipios, allí se basaron las ideas libertarias y democráticas, y así mismo repercutió la pugna al emplazar al poder centralizado desde las trincheras establecidas en los partidos o alcaldías mayores. Los funcionarios religiosos que participaban del poder local, así como los letrados y funcionarios militares fueron receptivos a las ideas del derecho positivo y concretamente a las ideas de la revolución francesa y las luchas independentistas norteamericanas.

Sin embargo, el Municipio adquiere su perfil centralizado con la formación del Estado Nacional, el Estado Nacional en El Salvador se consolida sobre ciertas bases: idioma, cultura, rasgos psicológicos comunes, territorio y un modelo económico que se afianzó con el café dando paso a la estructura agraria exportadora, a un poder político y económico vinculado a la exportación del monocultivo y a una concepción jurídica acorde con el derecho internacional<sup>73</sup>.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, el municipio adquirió un perfil más identificable con las necesidades de centralización del proceso de modernización social. En tanto, que las ciudades se consolidaban como tal, daban paso a un intercambio poblacional, a una incipiente industrialización y a una complejidad administrativa, particularmente en cuanto a recaudación de impuestos, el ordenamiento de los barrios, el alumbrado público, los acueductos y alcantarillados, ya como exponentes de los cambios obligados por un mundo en rápida evolución.

Las ciudades fueron asentamiento de la burguesía terrateniente, de la burguesía compradora, la banca nacional, concentración de población (barrios, cuarteles, escuelas), que debía tener los elementos de una unidad político-administrativa de fomento de la unidad y

---

<sup>73</sup> ibidem

organización nacional. Por eso, por la etapa en que se perfiló su importancia, se concebían sus funciones supeditadas y prescritas por el Jefe de Estado<sup>74</sup>.

A partir de los municipios, por ejemplo se ejecutan las expropiaciones de tierras ejidales y comunales, paso que se veía necesario para el impulso de la caficultura y del cambio económico del país.

En tanto era una política de una clase, supuestamente apoyada en principios liberales, puso en manos de los cafetaleros el control de poder ejecutivo y por consiguiente el municipal<sup>75</sup>.

La Ley del Ramo Municipal tenía en cuenta los factores de población, recursos y servicios necesarios y funciones jurisdiccionales para decidir las categorías de ciudades o villas y las municipalidades en ellas.<sup>76</sup>

A partir de la segunda mitad del siglo XIX se inició por lo mismo una característica de los gobiernos municipales: la supeditación al gobierno central a través del Ministerio del Interior.

Esta subordinación que limita fuertemente la aplicación del Código Municipal, y esencialmente lo que es la autonomía municipal, se ha mantenido por más de un siglo y en la actualidad aún pesa sobre lo que dice la letra de la Constitución de la República de El Salvador de 1983, aún con todo y las reformas realizadas a partir de los acuerdos de Chapultepec en enero de 1992.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> Chávez Rodríguez, Luis Edgardo, “ tesis sobre El Régimen Laboral Dentro de las Municipalidades”, Universidad de El Salvador, año 1997, Pág.,4

<sup>75</sup> Chávez Rodríguez, Luis Edgardo, Óp. Cit. pág. 16

<sup>76</sup> ibidem

<sup>77</sup> ibídem

## 1.3 EL MUNICIPIO Y LA LEGISLACION MUNICIPAL EN EL SALVADOR.

### 1.3.1 Evolución de La Regulación Constitucional de los Municipios

A manera de entrar al tema, conociendo que estábamos bajo el dominio de la Corona Española, y a principios del siglo XIX en que logramos la independencia de nuestro suelo, se intentó modificar las tradiciones y formas políticas de tres siglos de experiencia colonial, pero esto no fue posible, pues las formas nuevas y poco familiares de la naciente democracia fueron sustituidos por las del absolutismo paternal del pasado y la ruptura con las tradiciones pasadas; fue más aparente que real porque el espíritu del pasado encubrió las formas nuevas, condicionó su aplicación y demoró la realización del ideal democrático.

Previo a que El Salvador obtuviera la independencia, se decretaron dos Constituciones con importancia para El Salvador, al menos de carácter formal en tanto existió representación de las colonias de América en su elaboración, como fueron: **La Constitución de Bayona de 1808 y la constitución de Cádiz de 1812**, las cuales tuvieron en común su brevísima vigencia.

Luego de la Independencia de Centro América, cronológicamente la primera constitución que se decreto fue la Constitución del “Estado del Salvador”, como Estado miembro de la República Federal de Centro-América, dada en San Salvador, el 12 de junio 1824, la cual estableció:

1. Que continuarían las municipalidades en todos los pueblos que tuvieran arriba de quinientas almas.
2. Que sería el Congreso el que determinaría las atribuciones.
3. La forma de elección del Alcalde debía ser popular, sin embargo, en este momento aun no se había reconocido el sufragio universal.

Al Alcalde correspondía la función de administrar justicia, siendo jueces únicos en las demandas verbales en asuntos civiles y por injurias. Se encontraban subordinados al Jefe Supremo del Estado y al Intendente, figura heredada del municipalismo español.

### 1.3.2 Constituciones Federales.

El 22 de noviembre de 1824 se promulgo La Constitución de la Federación de Centro-América, la cual omitió por completo la regulación de los Municipios, limitándose a regular los órganos principales de cada Estado miembro de la Federación, sin embargo, los municipios fueron brevemente regulados por la Constitución que El Salvador promulgo como Estado parte de la Federación, como se menciona anteriormente.

En 1898 se verificaría un nuevo intento por reconstruir la federación decretándose la Constitución de los Estados Unidos de Centro América, compuesta por Honduras, Nicaragua y El Salvador, esta Constitución declaro autónomos a los municipios, y señalo que serían representados por autoridades electas directamente por el pueblo, y se facultaba a las legislaturas de los Estados y el Congreso Federal la reglamentación de la organización y atribuciones de las municipalidades.

Finalmente en 1921, se produce el último intento de reconstruir la federación, decretándose la **tercera Constitución Federal** bajo la denominación de **República Federal de Centro América**, conformada por Guatemala, El Salvador y Honduras, esta constitución no introduce ninguna variante en relación a la anterior, pues se mantiene la declaración de autonomía municipal y la elección directa de sus autoridades.

### 1.3.3 Constituciones Nacionales.

A continuación se detalla un breve recorrido historio por las diferentes constituciones que se han promulgado en El Salvador, y los puntos más relevantes en su contenido.

#### **Constitución Política de El Salvador, 1841.**

(Promulgada, el 22 de febrero de 1841).

1. Se señalo que el régimen municipal y económico de los pueblos, se debía ordenar según correspondía a su naturaleza, removiéndose los obstáculos que habían paralizado su desarrollo.
2. Las atribuciones judiciales de los Alcaldes se eliminaron, trasladándose a los Jueces de 1ª Instancia.

3. Se abandono el criterio de la población para el establecimiento de los municipios, señalándose que sería la ley la que demarcaría las poblaciones o lugares en que debía haber una municipalidad.
4. Se reconoció que dicho poder originariamente lo forman el conjunto de vecinos que se encuentran en el ejercicio de los derechos de ciudadano.
5. Por primera vez se realizo una enumeración de algunas competencias municipales como: conservación, progreso, salubridad, comodidad, y ornato de sus vecindarios, la administración e inversión de los fondos por parte del Concejo Municipal en provecho común y equitativo de todos, así como la policía de seguridad con subordinación al gobierno.
6. Otra innovación, fue la sustitución de los Jefes Políticos por los Gobernadores, quienes debían ser nombrados por el poder ejecutivo, para un período de dos años, pudiendo ser reelectos solo dos veces consecutivamente, de una terna de la Junta Departamental, considerados órganos de comunicación entre el poder ejecutivo y los concejos municipales, limitándoseles su intervención en los asuntos económicos y administrativos de los concejos municipales.

### ***Constitución Política de la República de El Salvador, 1864.***

(Promulgada, el 19 de marzo de 1864).

Hay dos elementos que evidencian un retroceso en la autonomía de los municipios:

1. Se elimino la declaración de autonomía de los Concejos Municipales.
2. Se da un aumento en las funciones de control de los Gobernadores, al quedar habilitados para intervenir en lo económico y administrativo en los casos establecidos por la ley, se estableció que serían nombrados por el Presidente de la República.
3. Se señalo que en cada población que reuniera los requisitos legales habría un Concejo Municipal.
4. Se mantiene la forma de elección popular, pero debía darse cuenta de la misma al Gobernador del Departamento.

### ***Constitución Política de la República de El Salvador, 1871***

(Promulgada, el 16 de octubre de 1871).

Se estableció la misma regulación que la Constitución de 1864, con las siguientes novedades:

1. Se agrego como competencia de la municipalidad de la cabecera de cada Distrito, el Conmutar las penas de arresto menor, impuestas por todos los Jueces de Paz del Distrito.
2. Se estableció que los gobernadores no se mezclarían en lo económico y administrativo de las municipalidades, pero contradictoriamente se señala que los gobernadores podían inspeccionar en este ámbito según lo establecido por la ley.

### ***Constitución Política de la República de El Salvador, 1872***

(Promulgada, el 09 de noviembre de 1872).

1. Por primera vez se determina la composición del Gobierno Local, señalando que habría un Alcalde, un Síndico y dos o más regidores en proporción a la población, los cuales se declaran de elección popular y directamente por los ciudadanos y vecinos de cada población.
2. Sin embargo, no se reconoció autonomía a los municipios, y se determino que las atribuciones de las municipalidades, son puramente económicas y administrativas, mismas que determina la ley.

### ***Constitución Política de la República de El Salvador, 1880***

(Promulgada, el 16 de febrero de 1880 en realidad fueron reformas a la Constitución anterior).

Se mantienen las mismas disposiciones que en la constitución de 1872, con la única salvedad de que se señalo que las municipalidades dentro de sus funciones económicas y administrativas serían independientes.

### ***Constitución Política de la República de El Salvador, 1883***

(Promulgada, el 04 de diciembre de 1883).

Se plasmaron exactamente las mismas disposiciones de la constitución anterior, donde la única innovación fue conferir a las autoridades locales el mando de la policía de seguridad y orden de carácter civil, y por otra parte se estableció que el nombramiento y renovación de los miembros de la policía en la capital correspondía al Poder Ejecutivo, y en el resto del país a las municipalidades.

### ***Constitución Política de la República de El Salvador, 1886***

(Promulgada, el 13 de agosto de 1886).

Transcribió exactamente las mismas disposiciones de la constitución anterior, sin ninguna variante.

### ***Constitución Política de la República de El Salvador, 1939***

(Promulgada, el 20 de enero de 1939).

Nuevamente reproduce las disposiciones de las dos constituciones anteriores, pero con algunas variantes importantes, en perjuicio de la autonomía local, a saber:

1. Se estableció que el Alcalde sería nombrado por el Ejecutivo, mientras el Concejo Municipal al menos formalmente seguía siendo de elección popular.
2. Se creó una fórmula encubierta de control y sometimiento de los municipios que aparecerá en las constituciones posteriores, como fue el Art. 142 en el cual se señalaba: "El Poder Ejecutivo velará porque las Municipalidades cumplan las leyes que les corresponden, respetando el principio de independencia municipal".
3. Se les reconoció a las Municipalidades la facultad de crear arbitrios locales y acuerdos sobre policía, higiene y educación popular.
4. Se establecieron por primera vez, en la constitución los requisitos para ser Alcalde, ya que con anterioridad, este punto se remitía a la ley.

### ***Constitución Política de la República de El Salvador, 1945***

(Fue una Restauración a la Constitución política de 1886 con la enmienda introducida por la Honorable Asamblea Nacional Constituyente, del 29 de noviembre de 1945).

1. Se retomo la elección popular del Alcalde.
2. No se les reconoció autonomía a los municipios, manteniendo la ya tradicional disposición de que las atribuciones de las municipalidades eran puramente económicas y administrativas.

### ***Constitución Política de la República de El Salvador, 1950***

(Promulgada, el 07 de septiembre de 1950).

1. Por primera vez reconoce expresamente que las Municipalidades en el ejercicio de sus funciones son autónomas.
2. Se agrego la prohibición de centralizar los fondos municipales en el fondo general de la nación.
3. No obstante la declaración de autonomía de las municipalidades, se siguen manteniendo dos disposiciones que la nulifican, como:
  - a. Señalar que las atribuciones de las municipalidades son puramente económicas y administrativas.
  - b. Se sigue facultando al poder ejecutivo para que “vele” porque las municipalidades cumplan las leyes.

### ***Constitución Política de la República de El Salvador, 1962***

(Promulgada, el 08 de enero de 1962).

Sus disposiciones son idénticas a Constitución de 1950, por lo que es finalmente la Constitución de 1983 actualmente vigente, la que determina la autonomía de los municipios a lo económico, técnico y administrativo, eliminando además los mecanismo de control directo que se le reconocía al Órgano Ejecutivo.

## **Constitución de la República de El Salvador 1983.**

(Promulgada el día 15 de diciembre de 1983, entra en vigencia el día **20 de diciembre de 1983** y publicación del Diario Oficial 16 de diciembre de 1983).

A veintisiete años de haber entrado en vigencia y tras una historia de cambios trascendentes y recalando que es la primera constitución, que ha experimentado reformas, respetándose el procedimiento previsto por ella al efecto, incorporando a su texto nuevos derechos, valores y principios, algunos de los cuales sólo se encontraban plasmados en las leyes ordinarias, o en los tratados y convenios internacionales.

**Los principios constitucionales relacionados con el régimen municipal son los siguientes:**

**Art. 203.-** “Los Municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas.

Los Municipios estarán obligados a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional”.

**Art. 204.-**“La autonomía del Municipio comprende:

1º.- Crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una ley general establezca.

Aprobadas las tasas o contribuciones por el Concejo Municipal se mandará publicar el acuerdo respectivo en el Diario Oficial, y transcurridos que sean ocho días después de su publicación, será obligatorio su cumplimiento;

2º.- Decretar su Presupuesto de Ingresos y Egresos;

3º.- Gestionar libremente en las materias de su competencia;

4º.- Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias;

5º.- Decretar las ordenanzas y reglamentos locales;

6º.- Elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas, para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa”.

Se expresa taxativamente que ninguna ley ni autoridad podrá eximir ni dispensar el pago de las tasas y contribuciones municipales. Los fondos municipales no se podrán

centralizar en el Fondo General del Estado, ni para emplearse sino en servicios para provecho de los municipios, según el artículo 205 de la Constitución de La República de EL Salvador.

Para una planificación regional en interés de varios municipios, las municipalidades podrán asociarse o concertar en ellas, convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o servicios que sean de interés común dos o más municipios.

La Constitución también contempla la creación de la carrera administrativa, que incluye a empleados estatales y municipales.

#### **1.3.4 Contenido de la Legislación Municipal Salvadoreña.**

Los preceptos constitucionales que señalan para el Presidente de la República la imposibilidad de reelección, no señala impedimentos jurídicos para la reelección de los miembros del Concejo Municipal, señalando características de otro tipo para optar al cargo o a las limitaciones para poderlo ocupar.

“El Salvador es un Estado Soberano. La soberanía reside en el pueblo, que la ejerce en la forma prescrita y dentro de los límites de esta constitución” tal como lo especifica el artículo 83 de la Constitución de El Salvador.

Lo relativo a los municipios lo registra la Constitución de la República de El Salvador, en los artículos que van del 203 al 207, estableciendo lo siguiente:

Los municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades.

Ahora bien, el Código Municipal, para la aprobación del cual no existió prácticamente una exposición de motivos, en tanto era obvio su corte moderno ante el cuerpo de ley del Ramo Municipal, vigente desde 1908 hasta 1986, reúne cualidades bastante interesantes.

El Código Municipal es un texto abreviado, de fácil lectura y elaborado de acuerdo a la etapa presente y la creciente complejidad del desarrollo urbano del país.

Por ejemplo, a diferencia de la Ley del Ramo Municipal, que está escrita con un evidente espíritu positivo, incluye precisiones y lenguaje, que sin ser obscuro responde a etapas anteriores. Ejemplo: La división de los municipios en ciudades, villas y pueblos, en la explicación respectiva.

Como todo marco legal, el Código Municipal incluye aspiraciones ideales, que en dado caso faculten al municipio a obrar sin impedimentos en bien de la comunidad, en donde el Concejo apruebe para un desarrollo práctico-concreto; aunque, como toda ley muchas veces se encuentran reñidas con la realidad.

Dentro del Código Municipal cobra mucha importancia la amplitud y delimitaciones en cuanto a la competencia municipal.

En este capítulo, que abarca del artículo 4 hasta el 18, se plantean los puntos de la actividad de cualquier municipio.

Para la realidad social y económica de El Salvador, tras un período de 12 años que duro el conflicto armado, hay aspectos de la competencia municipal que son críticos, que refleja atrasos en su aplicación o que son tan difíciles que la Ley Municipal le abre paso a soluciones de la comunidad o de la empresa privada.

**De los artículos del Código Municipal referidos a la competencia municipal el más importante es el Art. 4, con 28 numerales, de los cuales se destacan los siguientes; Ejemplo:**

Art. 4.- "Compete a los Municipios:

1. La elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo local;
2. Actuar en colaboración con la Defensoría del Consumidor en la salvaguarda de los intereses del consumidor, de conformidad a la ley;
3. El desarrollo y control de la nomenclatura y ornato público;
4. La promoción de la educación, la cultura, el deporte, la recreación, las ciencias y las artes;

5. La promoción y desarrollo de programas de salud, como saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades;
6. La regulación y supervisión de los espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto conciernen a los intereses y fines específicos municipales;
7. El impulso del turismo interno y externo y la regulación del uso y explotación turística y deportiva de lagos, ríos, islas, bahías, playas y demás sitios propios del municipio;
8. La promoción de la participación ciudadana, responsable en la solución de los problemas locales en el fortalecimiento de la conciencia cívica y democrática de la población;
9. La promoción del desarrollo industrial, comercial, agropecuario, artesanal y de los servicios; así como facilitar la formación laboral y estimular la generación de empleo, en coordinación con las instituciones competentes del Estado;
10. La regulación y el desarrollo de planes y programas destinados a la preservación, restauración, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales, de acuerdo a la ley;
11. La regulación del transporte local; así como la autorización de la ubicación y funcionamiento de terminales y transporte de pasajeros y de carga, en coordinación con el Viceministerio de Transporte.  
Para los efectos del inciso anterior, se entenderá por transporte local, el medio público de transporte que estando legalmente autorizado, hace su recorrido dentro de los límites territoriales de un mismo municipio.
12. La regulación de la actividad de los establecimientos comerciales, industriales, de servicio y otros similares;
13. La regulación del funcionamiento extraordinario obligatorio en beneficio de la comunidad de las farmacias y otros negocios similares;
14. La regulación del funcionamiento de restaurantes, bares, clubes nocturnos y otros establecimientos similares;
15. La formación del Registro del Estado Familiar y de cualquier otro registro público que se le encomendare por ley;
16. DEROGADO (7);
17. La creación, impulso y regulación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de productos de consumo de primera necesidad, como mercados, tiangues, mataderos y rastros;
18. La promoción y organización de ferias y festividades populares;
19. La prestación del servicio de aseo, barrido de calles, recolección, tratamiento y disposición final de basuras. Se exceptúan los desechos sólidos peligrosos y bio-infecciosos.  
En el caso de los desechos sólidos peligrosos y bio-infecciosos los municipios actuarán en colaboración con los Ministerios de Salud Pública y Asistencia Social y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de acuerdo a la legislación vigente.
20. La prestación del servicio de cementerios y servicios funerarios y control de los cementerios y servicios funerarios prestados por particulares;
21. La prestación del servicio de Policía Municipal;
22. La autorización y regulación de tenencia de animales domésticos y salvajes;
23. La regulación del uso de parques, calles, aceras y otros sitios municipales.  
En caso de calles y aceras deberá garantizarse la libre circulación sin infraestructura y otras construcciones que la obstaculicen.
24. La autorización y regulación del funcionamiento de loterías, rifas y otros similares; sin embargo, los municipios no podrán autorizar ni renovar autorizaciones para el establecimiento y funcionamiento de negocios destinados a explotar el juego en traga níquel o traga perras, veintiuno, bancado, ruletas, dados y en general, los que se ofrecen en las casas denominadas casinos”.

**\* NOTA:**

Art.1.- Interpretase auténticamente el "artículo 4 numeral 24" del Código Municipal, en el sentido que el permiso otorgado para el funcionamiento de las casas denominadas Casinos o

salas de juego, en las que se ofrecen juegos traga níquel o traga perras, veintiuno bancado, ruletas, dados y otros juegos instalados en dichos lugares, será la municipalidad que otorgó el permiso, la encargada de cerrar los referidos negocios.

(ESTE NUMERAL SE INTERPRETA AUTENTICAMENTE POR D.L. N° 27, 19/JUN/2000, D.O. N° 124, T. 348, 4/JUL/2000.)

#### **FIN DE NOTA \***

Muchos de los artículos o numerales del Título III, artículo 4, son de dudosa aplicación, y de difícil aplicación, pues el conflicto armado que se dejó atrás abrió grietas en el aparato legal, creó vicios, despertó la corrupción de tal manera que a la situación ideal del Código, a la difícil situación del contexto nacional, se suma la inaplicabilidad “Intencional” del personal principal que hace de esto un “modus vivendi”.

El Código acepta el reto de la modernidad nacional e internacional; sin embargo también la realidad patética y social vuelve inaplicables ciertos aspectos del Código; particularmente porque el período de guerra y la costumbre hacen del Poder Ejecutivo un Suprapoder por sobre toda otra instancia legislativa o judicial, y en donde la autonomía municipal queda aplastada por los planes del gobierno central. Art. 156 CM.

### **1.4 ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA FUNCION PÚBLICA Y DEL SERVICIO CIVIL EN EL SALVADOR.**

#### **1.4.1 Antecedentes Históricos de la Ley del Servicio Civil.**

La función Pública y el Servicio Civil en El Salvador han venido evolucionando desde tiempos antiguos debido a que en un primer plano en los años cuarenta, no existían regulaciones específicas que normaran dichas situaciones en el país. El Servicio Civil surgió en la Constitución de 1950 en donde por primera vez tuvo su regulación, la cual entro en vigencia el 14 de septiembre del mismo año, en su artículo 108 estipulaba que todos los Funcionarios y Empleados Públicos estaban al servicio del Estado y no de una fracción política en específico. En su artículo 109 establecía que la Carrera Administrativa de la Ley del

Servicio Civil regulará todas las condiciones de ingresos a la administración, las promociones y ascensos a base de mérito y aptitudes; todas las garantías de permanencia; los traslados, suspensiones, todos los deberes de los servidores públicos y así mismo las resoluciones que afecten a estos. Así mismo en la Constitución de El Salvador de 1962 que entró en vigencia el 25 de enero, copia fielmente todo lo relacionado con lo que es el Servicio Civil<sup>78</sup>.

En ambas Constituciones se hacía referencia, a lo que son los Funcionarios y Empleados Públicos y así mismo de los Servidores Públicos, de tal situación se entendía que ambos tenían una garantía de permanencia y que a la vez integraban a los Servidores Públicos del Estado en general<sup>79</sup>.

En la Constitución de 1983 que está vigente, desde el día 20 de diciembre, en su artículo 218 y siguientes regula lo que es el servicio civil y la carrera administrativa, la cual es una fiel copia de las Constituciones anteriores de 1950 y 1962; por eso se sostiene que las normas otorgan garantías de permanencia a todos los Funcionarios Públicos y que es la Ley de Servicio Civil que los regula, tiene como base la Constitución actual. La Ley de Servicio Civil entró en vigencia el 1 de mayo de 1962, por medio del Decreto N° 507, Emitido por El Directorio Cívico Militar de El Salvador; sin embargo, la Ley del Servicio Civil, se decretó el 24 de noviembre de 1961, la cual en su considerando No. 1 establecía referencias a la Constitución de 1950, específicamente en el artículo 109, donde se reconocían las garantías de permanencia a los Funcionarios, Empleados Públicos y Municipales comprendidos en la Carrera Administrativa. En la Constitución actual de El Salvador, en su artículo 218 regula lo que es el Servicio Civil o Carrera Administrativa, enmarcando a todos aquellos Funcionarios, Empleados Públicos y Municipales que desempeñan cargos que son de carácter laboral o de confianza y en particular lo que son los Ministros y Viceministros, etc., los cuales son nombrados directamente por el Presidente de la República al momento de tomar el poder del país<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Manuel De Jesús Turcios Gutiérrez, *óp. cit.*, Pág. 25

<sup>79</sup> *Ibíd*

<sup>80</sup> *Ibíd*

Estos cargos, según su naturaleza, requieren de una absoluta confianza de parte del Presidente de la República, de la institución Pública o de las municipalidades, al nombrar a estos Funcionarios o empleados Públicos para ejercer las funciones correspondientes asignadas, a los cuales en un momento determinado se les puede remover de sus cargos automáticamente, sin necesidad de que exista una causal previamente establecida. Así mismo, se hace referencia a que existen organismos competentes que velan por el fiel cumplimiento de los derechos y garantías que la Ley del Servicio Civil les confieren a los Empleados Públicos y Municipales, los cuales son: LA COMISION DEL SERVICIO CIVIL, que es la que conoce en primera instancia de todas aquellas demandas interpuestas por cualquier Funcionario, Empleado Público o Municipal que se le sancione, suspenda, destituyan o despidan sin justa causa; y el TRIBUNAL DE SERVICIO CIVIL, al cual le compete conocer de los Recursos de Revisión y de las nulidades, presentados de todas aquellas resoluciones definitivas que fueron pronunciadas por la Comisión del Servicio Civil. Anteriormente todos los empleados del Sector Publico se encontraban excluidos de la Carrera Administrativa; es decir, que estaban desprotegidos jurídicamente por lo cual se crea la “Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos No Comprendidos en la Carrera Administrativa”, la cual entró en vigencia el 9 de abril de 1990<sup>81</sup>.

La Ley antes mencionada, en sus considerandos hace mención que a todos aquellos Empleados Públicos y Municipales excluidos de la carrera administrativa, se les garantice el Principio de audiencia en su sentido amplio y absoluto para que ninguna persona pueda ser privada de cualquiera de sus derechos sin ser previamente oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes. Actualmente estas Leyes, le dan todos los derechos y deberes correspondientes a los Funcionarios, Empleados Públicos, a excepción de los funcionarios y empleados Municipales a los cuales anteriormente se les aplicaba la Ley del Servicio Civil, la cual surgió por medio del Decreto del Directorio Cívico Militar No. 507 de fecha 24 de Noviembre de 1961, publicado en el Diario Oficial No. 239, Tomo 193, del 27 de Diciembre de

---

<sup>81</sup> ibídem

1961, normativa que nunca se ha desarrollado y aplicado integralmente, pues ésta más bien en su campo de aplicación fue reducida a la aplicación del régimen disciplinario que en ella se contempla. En este momento, los legisladores, han considerado la conveniencia de establecer de conformidad al Art. 110 del Código Municipal una ley especial que regule la carrera administrativa municipal aplicable a las 262 Municipalidades del país, con el objeto de que dichas municipalidades, presten mejores servicios públicos municipales para los ciudadanos y ciudadanas de sus respectivas jurisdicciones<sup>82</sup>.

Para darle cumplimiento al Art. 219 de la Constitución, los legisladores del país, han decidido impulsar una normativa que regule:

- Las condiciones de ingreso a la administración pública municipal,
- Las promociones y ascensos con base en mérito y aptitud;
- Los traslados, suspensiones y cesantías,
- Los deberes, derechos y prohibiciones de los servidores públicos,
- Los recursos administrativos contra las resoluciones que los afecten
- La garantía a la estabilidad en el cargo.

En este sentido, lo que se pretende con la implementación de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, es mejorar de forma integral el funcionamiento de los Municipios, brindando una eficiente garantía de los derechos de todos los ciudadanos y la prestación óptima de los servicios que le corresponde por ley a los municipios, por lo que la Ley de la Carrera Administrativa procura constituir en un medio para alcanzar una verdadera sociedad democrática.

---

<sup>82</sup> *Ibíd*em

## CAPITULO II

### LA CARRERA ADMINISTRATIVA.

#### 2.1 NOCION GENERAL DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.

##### 2.2.1 Definiciones.

Doctrinariamente, se concibe la Carrera Administrativa como “el conjunto de normas y procedimientos especializados del Servicio Civil que procura el ingreso, la permanencia y los movimientos de los servidores públicos tengan, como base la idoneidad que resulta de la capacidad y de la honestidad<sup>83</sup>”. La Carrera Administrativa, según el Dr. César Quintero, es la selección científica de los servidores del Estado, su especialización, consagración y derechos. Cuando se enfoca el tema de la carrera administrativa, el concepto de “carrera” es esencial para no caer en posiciones desprovistas de certeza y mucho menos para aquellos que, precisamente se supone que están haciendo su trabajo para el Estado, una carrera. La carrera administrativa, implica entonces, la selección científica de los funcionarios públicos, capacidad, especialización, deberes y derechos, los cuales son considerados como elementos esenciales en el logro del máximo rendimiento y perfección en el servicio público<sup>84</sup>.

La Carrera Administrativa, al mismo tiempo, es una unidad asesora; su función es la de organizar, con base en la Ley, los procesos del personal que ha de entrar al servicio público; luego esos recursos humanos a disposición de los funcionarios administrativos en quienes reside la facultad ejecutiva de nombrar y remover el personal. La Carrera Administrativa es el sistema de administración de personal, que tiene por objeto seleccionar el personal que servirá en la administración pública, mediante la proporción de personal idóneo;

---

<sup>83</sup> Silvia Del Sanz, Contrato Laboral y Función Pública, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A. Madrid. 1995 pág. 10

<sup>84</sup> Orlando Pacheco Baños, “La Estabilidad Laboral del Servidor Público en El Salvador” óp. Cit. Pág. 15

permanencia y estabilidad condicionada a la competencia, lealtad y ética; evaluación de rendimiento; aumento de eficiencia a través de capacitación y desarrollo; elaborar el nivel y dignidad del servicio público.

Legalmente la Carrera Administrativa según el artículo 1 de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal la cual será llamada en todo el desarrollo del trabajo LECAM, que dice “Son las normas jurídicas que desarrollan 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”.

Jurisprudencialmente, se ha señala que “si, se considera que la Carrera Administrativa comprende los componentes esenciales y básicos que deberán regir en todas aquellas áreas en las que el servicio personal al Estado se encuentre sometido a un régimen de carrera; la Carrera Administrativa, en general, persigue la eficiente realización de las funciones estatales por el elemento humano que prestan servicios personales al Estado y demás entes públicos en un régimen de supra subordinación...” (Sentencia de 20-VII, Inc.5.99, Considerando VI 1).

## **2.2 CLASIFICACION DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.**

“La Carrera Administrativa no es la única que se ha establecido en la Ley Suprema, ya que el poder constituyente elevó a rango constitucional otras carreras, tales como:

- Las carreras Sanitarias, hospitalarias, paramédicas y de administración hospitalaria, en el servicio de salud pública, carreras establecidas en el Art. 67 Cn.,

El Código de Salud en su Artículo 5 establece... “se relacionan de un modo inmediato con la salud del pueblo, las profesiones médicas, odontológicas, químico farmacéuticas, medico veterinaria, enfermería, licenciatura en laboratorio clínico, psicología y otras a nivel de licenciatura. Cada una de ellas serán objeto de vigilancia por medio de un organismo legal, el cual se denominara según el caso, junta de vigilancia de la profesión médica, junta de vigilancia de la profesión odontológica, junta de vigilancia de la profesión químico farmacéutica, junta de vigilancia

de la profesión médico veterinaria, junta de vigilancia de la profesión de enfermería, junta de vigilancia de la profesión de laboratorio clínico y junta de vigilancia de la profesión en psicología.

Estarán sometidas a la respectiva Junta de Vigilancia, aquellas actividades especializadas, técnicas y auxiliares que sean complemento de dicha profesión.

El Consejo Superior de Salud Pública, calificará aquellas profesiones además de las antes relacionadas, a nivel de Licenciatura, que se relacionan de un modo inmediato con la salud del pueblo y que podrán tener su respectiva Junta de Vigilancia.

Si se tratare de otras actividades profesionales relacionadas directamente con la salud, no enumeradas en el inciso primero de este artículo o para cuyo estudio no existe en las Universidades legalmente establecidas en el país, la escuela o facultad correspondiente, el Consejo podrá autorizar su ejercicio previo examen, determinando a cuál de las Juntas quedará sometida para su control.”

- La carrera judicial, establecida en el Art. 186 inc.1° Cn., y definida en la ley de la Carrera Judicial.
- La Carrera Militar, establecida en el Art. 214 inc. 1° Cn.; “La carrera militar al igual que otro tipo de carreras, tiene como finalidad la eficiente realización de funciones estatales por el elemento humano que presta servicios al estado en un régimen de supra-subordinación, cuya normativa secundaria regula los componentes esenciales de la estructura militar, entre los que se encuentran, sistema de educación, régimen disciplinario, derechos, prestaciones, deberes, traslados, requisitos para los ascensos de grado, y causales de terminación de la carrera castrense”.

Otras carreras, en cambio, han sido establecidas por leyes secundarias, tales como:

- La carrera policial que en el artículo 1 de la Ley de la Carrera Policial establece: “Art. 1.- Créase la Carrera Policial y el Escalafón de la Policía Nacional Civil, los cuales se regulan por esta ley.

La presente ley tendrá por objeto regular todo lo concerniente al ingreso de aspirantes a la Policía Nacional Civil, así como lo relativo a los ascensos y la terminación de dicha Carrera Policial.

El personal policial será profesional de carrera, y agente de autoridad en los términos que menciona la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil. Será el único que usará equipo, uniforme y distintivo, que lo identifique como tal; quedarán excluidos de ello, solamente el Director General y el Subdirector General Operativo, de dicha Institución”.

- La carrera docente, la Ley de Carrera Docente dice en su Artículo 1.- “La presente Ley tiene por objeto regular las relaciones del Estado y de la comunidad educativa con los educadores al servicio del primero, de las instituciones autónomas, de las municipales y de las privadas; así como valorar sistemáticamente el escalafón, tanto en su formación académica, como en su antigüedad”.
- La carrera diplomática, la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático dice en su artículo 1.- “El servicio diplomático de El Salvador constituye una carrera sujeta a las normas de la presente ley. Su organización y funcionamiento corresponden al Ministerio de Relaciones Exteriores”.
- La carrera consular, Ley Orgánica del Servicio Consular de la República de El Salvador dice: Art. 2°.-“Los Consulados de El Salvador, serán de CARRERA y AD HONOREM. Los primeros sólo deben ser desempeñados por ciudadanos salvadoreños por nacimiento que estén dedicados exclusivamente al Servicio Exterior de la República.

Los segundos pueden ser desempeñados por personas de otra nacionalidad, para cuyo fin sólo se exigirá que conozca el IDIOMA ESPAÑOL, sean de honorabilidad reconocida y que gocen de buena posición social y económica para servir con decoro la representación que se les encomienda”.

Como nota aclaratoria el idioma oficial de nuestro país es el castellano según artículo 62 de la Constitución que dice: “El idioma oficial de El Salvador es el castellano. El gobierno está obligado a velar por su conservación y enseñanza.

Las lenguas autóctonas que se hablan en el territorio nacional forman parte del patrimonio cultural y serán objetos de preservación, difusión y respeto”.

### 2.3 CREACION DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

Para el desarrollo de la presente investigación sobre “La Ley de la Carrera Administrativa Municipal y los efectos de la Estabilidad Laboral en los empleados de la Alcaldía Municipal de San Salvador”, es necesario hablar de la competencia municipal, Carrera administrativa municipal, y jurisdicción municipal; En su orden:

- La primera, para Guillermo Cabanellas la Competencia Municipal es: “La capacidad para conocer una autoridad municipal sobre una materia o asunto relacionado con el espacio geográfico determinado” <sup>85</sup>;
- La segunda para Manuel Osorio, la administración Municipal es: “La entidad que administra y constituye funciones típicas del poder ejecutivo y de los municipios<sup>86</sup>”;
- La tercera, para Cabanellas la jurisdicción municipal es: “el conjunto de Atribuciones que corresponden o se relacionan con el Municipio con ciertas esferas Territoriales”<sup>87</sup> .

Por otra parte, es de tener en cuenta la legislación pertinente; para lo cual es necesario transcribir literalmente los pasajes más importantes a partir de la constitución de 1983; la creación del Código Municipal, hasta la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, por ser necesario tener una raíz legal:

---

<sup>85</sup> Chávez Rodríguez, Luis Edgardo, óp. Cit.

<sup>86</sup> Ibídem

<sup>87</sup> Ibídem

En Primer lugar, **por mandato constitucional** se crea la carrera administrativa; en los Arts. 218 Cn. que reza: “Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de una fracción política determinada. No podrán prevalecerse de sus cargos para hacer política partidista. El que lo haga será sancionado de conformidad con la ley”.

En el Art. 219 de nuestra Constitución “Se establece la Carrera Administrativa Municipal.

La ley regulará el servicio civil y en especial las condiciones de ingreso a la administración; las promociones y ascensos con base en mérito y aptitud; los traslados, suspensiones y cesantías; los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que los afecten; asimismo garantizará a los empleados públicos a la estabilidad en el cargo.

No estarán comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios o empleados que desempeñen cargos políticos o de confianza, y, en particular, los Ministros y Viceministros de Estado, el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, los Secretarios de la Presidencia de la República, los Embajadores, los Directores Generales, los Gobernadores Departamentales y los Secretarios Particulares de dichos funcionario”.

El artículo 220 de nuestra Constitución dice: “Una ley especial regulará lo pertinente al retiro de los funcionarios y empleados públicos y municipales, la cual fijará los porcentajes de jubilación a que éstos tendrán derecho de acuerdo a los años de prestación de servicio y a los salarios devengados.

El monto de la jubilación que se perciba estará exento de todo impuesto o tasa fiscal y municipal.

La misma ley deberá establecer las demás prestaciones a que tendrán derecho los servidores públicos y municipales”.

Se establece en el Artículo 221 de la Constitución lo siguiente.- “Se prohíbe la huelga de los trabajadores públicos y municipales, lo mismo que el abandono colectivo de sus cargos.

La militarización de los servicios públicos civiles procederá únicamente en casos de emergencia nacional”.

Art. 222 Cn.- “Las disposiciones de este Capítulo son extensivas a los funcionarios y empleados municipales<sup>88</sup>.”

Al analizar de forma sistemática la Constitución, puede advertirse que, aun cuando ella ha establecido otras carreras, la carrera administrativa tiene un ámbito de regulación de carácter general, en tanto que establece los componentes esenciales y básicos que deberán regir en todas aquellas áreas en las que el servicio personal al Estado se encuentre sometido a un régimen de carrera; por ello, cuando las demás carreras concurren a regular, a través de la ley, tales aspectos de forma más concreta como lo hace la carrera administrativa, ello conduce a que las mismas no se conciban como carreras ajenas e independientes a la carrera administrativa, puesto que los parámetros que sirven de base a estas otras carreras, son los mismos que se han sentado para aquella<sup>89</sup>.

De lo dicho cabe afirmar preliminarmente que, tanto las carreras conocidas, son carreras que forman parte de un solo género: La carrera administrativa, ya que persigue un mismo fin, conseguir la eficiente realización de las funciones estatales por ser elemento humano que presta servicios personales al Estado y demás entes públicos en un régimen de supra-subordinación; finalidad que se pretende lograr mediante el establecimiento de un régimen que comprende las condiciones de ingreso, los derechos y deberes, las promociones y ascensos, los traslados, suspensiones y cesantías, y los recursos contra las resoluciones que afecten a tales servidores<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Constitución de la República de El Salvador, 1983

<sup>89</sup> Sentencia de la Sala de lo Constitucional, del 20-VI-1999, inc. 4-88, considerando V 1.

<sup>90</sup> *ibídem*

Si la Carrera Administrativa rige un “ámbito general, tal régimen se aplica a todo el elemento humano que realiza una función pública, sea directamente con el gobierno central o con los entes descentralizados por criterio territorial, los municipios o por criterio funcional, las instituciones oficiales autónomas<sup>91</sup>.”

En Segundo lugar se encuentra el **Código Municipal**, que da a los municipios autonomía en lo económico, técnico y administrativo como lo prescribe el Art. 204 Cn. “La autonomía del Municipio comprende:

- 1°. Crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una ley general establezca.  
Aprobada las tasas o contribuciones por el Concejo Municipal se mandará a publicar el acuerdo respectivo en el Diario Oficial, y transcurrido que sean ocho días después de su publicación, será obligatorio su cumplimiento;
- 2°. Decretar su Presupuesto de Ingresos y Egresos;
- 3°. Gestionar libremente en las materias de su competencia;
- 4°. Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias;**
- 5°. Decretar las Ordenanzas y sus reglamentos locales;
- 6°. Elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas, para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa”.

Podemos vincular el artículo 204 ordinal 4 con el artículo 11 de la Constitución que establece la garantía de audiencia, el cual entendemos que el municipio tiene autonomía para remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias, siendo previamente oídos y vencidos en juicio, con arreglo a las leyes.

Ya expuesto anteriormente el punto de vista Constitucional, y siendo necesario resaltar los artículos de relevancia que determinan la autonomía municipal, transcribimos algunos los artículos del Código Municipal:

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”.

Art. 2.”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

---

<sup>91</sup> Jurisprudencia Constitucional Relativa al Derecho del Trabajo, Ref. 17, del día 14 de Diciembre de 1995.-

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”.

La autonomía del municipio la podemos ver reflejada en poder de decisión que ellos tienen al momento de elegir o remover de sus cargos a los funcionarios y empleados públicos, pero no de una forma arbitraria, porque existe impedimento cuando se trata de los miembros del Concejo Municipal, esto se encuentra regulado en el artículo 111 del Código Municipal que dice literalmente: “No podrá ser empleado municipal el cónyuge o pariente hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad de alguno de los miembros del Concejo.

La condición señalada en el inciso anterior no se hará efectiva si al elegirse a un miembro del Concejo su pariente ya figurare como empleado”.

Tercero es, de vital importancia para la presente **investigación LA LEY DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL** que es creada mediante DECRETO No. 1039, LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR, reforma (2) Decreto Legislativo numero 20, de fecha 20 de mayo del 2009, publicado en el Diario Oficial numero 107, tomo 383, de fecha 11 de junio del 2009.

I. “Que por Decreto del Directorio Cívico Militar No. 507 de fecha 24 de Noviembre de 1961, publicado en el Diario Oficial No. 239, Tomo 193, del 27 de Diciembre de 1961, se decretó la Ley de Servicio Civil, normativa que nunca se ha desarrollado y aplicado integralmente, estando reducida en la actualidad a la aplicación del régimen disciplinario.

II. Que las Municipalidades del país con el objeto de prestar mejores servicios públicos municipales para los ciudadanos y ciudadanas de sus respectivas jurisdicciones han considerado la conveniencia de establecer de conformidad al Art. 110 del Código Municipal una ley que regule la carrera administrativa municipal.

III. Que las Municipalidades de El Salvador, dando cumplimiento al Art. 219 de la Constitución, han decidido impulsar una normativa que regule las condiciones de ingreso a la

administración pública municipal, las promociones y ascensos con base en mérito y aptitud; los traslados, suspensiones y cesantías, los deberes, derechos y prohibiciones de los servidores públicos, los recursos administrativos contra las resoluciones que los afecten y la garantía a la estabilidad en el cargo.

IV. Que la implementación de la Carrera Administrativa Municipal se traducirá en un mejor funcionamiento de los Municipios, eficiente garantía de los derechos de todos y la prestación óptima de los servicios que corresponde a los municipios, por lo que se constituirá en un medio para alcanzar una verdadera sociedad democrática.”

### **2.3.1 Carrera Administrativa Municipal.**

¿Qué es la Carrera Administrativa Municipal?

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

Importancia del sistema de la Carrera Administrativa, como valor agregado al desarrollo local.

La importancia de un buen sistema para el desarrollo de los recursos humanos en las municipalidades se fundamenta en extraer lo mejor de cada una de las personas que laboran para la organización en el logro de las metas institucionales, sin menoscabar las metas personales, sino alimentándolas, una con la otra<sup>92</sup>. Para que el municipio crezca no solo a nivel institucional, si no que los empleados adquieran diversos conocimientos, en las capacitaciones organizadas por la municipalidad.

---

<sup>92</sup> Unión Nacional de Gobiernos locales de Costa Rica, [www.ungl.or.cr](http://www.ungl.or.cr), pág. 1.

“Esto solo es posible, si aplicamos un sistema que nos permite, atraer y mantener personal altamente calificado, motivado y adecuado a cada uno de los puestos de nuestras municipalidades, promoviendo y desarrollando los mismos con un sistema de gestión, aplicándolo técnicamente y con las herramientas modernas para este efecto.”

### **2.3.2 Evolución y nacimiento de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal.**

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

Entre ellos, la poca claridad por parte del Gobierno Central en la defensa de la misma, porque en lo que a él concierne tiende a disminuir el número de sus empleados públicos de nombramiento proveniente de un acto administrativo y a incorporar de nuevo ingreso mediante la firma de contratos individuales<sup>93</sup>.”

Después del conflicto armado que duro 12 años (1980-1992), y la firma de los Acuerdos de Paz, en donde la prioridad era la reinserción a la vida económica, política y social, mas sin embargo estos puntos no fueron tratados en los mismos, en cuanto al desarrollo de aquellos, lo que busca la ley es defender la figura del funcionario y empleado sin filiación partidaria, o afiliado a otro partido político, dentro de la administración municipal.

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

---

<sup>93</sup> De los Acuerdos de Paz a la Ley de la Carrera Municipal, [www.levante-v.com/secciones/noticia.jsp?ps\\_pRef=3747-16](http://www.levante-v.com/secciones/noticia.jsp?ps_pRef=3747-16). El Diario de Hoy, Aviso Legal, 27/06/2002. Pág. 2.

esta iniciativa está CONADEL (Comisión Nacional de Desarrollo Local), junto a otras entidades locales y el “*Fons Valencia per la Solidaritat*”, deciden dar el salto, en que: “Los empleados y funcionarios municipales eficientemente han mejorado la calidad de los servicios que las municipalidades prestan a la población, bajo esta lógica, la CONADEL promovió el establecimiento de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal. Además, la ley propicia la igualdad de oportunidades al evitar la discriminación política, social, racial, sexual, religiosa o de otra índole de los empleados, oportunidades de ascensos, opción de traslados con base en los méritos y aptitudes, según los recursos y demandas reales de cada municipalidad<sup>94</sup>.”

La Carrera Administrativa Municipal “es una figura que organiza y estructura la administración pública municipal y la relación del municipio con sus funcionarios y empleados, con el fin de prestar servicios ágiles, continuos, eficientes, eficaces y oportunos a la sociedad, mediante la selección y promoción del personal sobre la base de méritos y aptitudes; garantizando en consecuencia al empleado municipal su estabilidad en el cargo<sup>95</sup>.”

En El Salvador, es la primera vez, que el país cuenta con una ley de este tipo, como un sistema técnico de administración del personal al servicio de las municipalidades, y se dispone que el concurso de méritos fuera el mecanismo para que los ciudadanos, en iguales condiciones, puedan establecer una relación laboral con las entidades municipales.

La carrera administrativa es instituida para tener cobertura en tres niveles de **organización administrativa del Estado** y estas son: “nacional, departamental y municipal<sup>96</sup>”, además por tener una potestad sancionadora: “Según importantes corrientes doctrinarias, el *ius puniendi* del Estado, concebido como la capacidad de ejercer un control

---

<sup>94</sup> La Agenda Nacional para el Desarrollo Local AVANZA, Comisión Nacional de Desarrollo Local, Edición 1, año 2008, Pág. 4.

<sup>95</sup> COMURES presenta propuesta a la Asamblea Legislativa, [www.Desarrollolocal.com.sv/nota](http://www.Desarrollolocal.com.sv/nota).

<sup>96</sup> Hernández, Pedro Alonso, Evolución de la carrera administrativa y principios constitucionales del modelo de función pública en Colombia, XI Congreso Internacional del Sobre la Reforma del Estado y de la Administración pública, Bogotá, septiembre 2006, pág., 1a 2.

social coercitivo ante lo constituido como ilícito, se manifiesta en la aplicación de las leyes penales por los tribunales que desarrollan dicha jurisdicción, y en la actuación de la administración pública al imponer sanciones a las conductas calificadas como infracciones por el ordenamiento. Dicha función administrativa desarrollada, en la aplicación del *ius puniendi*, se conoce técnicamente como potestad sancionadora de la Administración.

Como otras potestades de autoridad, ésta se ejerce dentro de un determinado marco normativo que deviene primeramente de la Constitución. En tal sentido, la potestad sancionadora administrativa se sujeta inicialmente al cumplimiento del debido proceso: "...la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas..."<sup>97</sup>. Pero sobre todo en congruencia con la Constitución y los fundamentos del Estado Constitucional de Derecho, la potestad sancionadora encuentra su límite máximo en el mandato de legalidad que recoge el Inciso primero del Art. 86 de la Constitución. Así pues, en virtud de la sujeción a la Ley, la Administración sólo podrá funcionar cuando aquella la faculte, ya que las actuaciones administrativas aparecen antes como un poder atribuido por la ley, y por ella delimitado y construido. Esta premisa de habilitación indudablemente extensible a la materia sancionatoria, deviene en la exigencia de un mandato normativo que brinde cobertura a todo ejercicio de la potestad<sup>98</sup>."

Por otra parte: "... resulta pues que la potestad sancionadora de la Administración se enmarca en principios correspondientes a los que rigen en materia penal, pero con las particularidades o matices propios de la actividad realizada por la Administración. Se conoce que existen distinciones importantes entre la actividad penal y la actividad administrativa, en razón de las distintas funciones que cumplen en un Estado de Derecho, aunque ello no debe inhibir a la Administración de la aplicación de los principios rectores del *ius puniendi* al ámbito

---

<sup>97</sup> Líneas y Criterios Jurisprudenciales Sala de lo Contencioso Administrativo, Corte Suprema de Justicia, Centro de Documentación Judicial, II Título, año 2005, Pág., 15.

<sup>98</sup> Líneas y Criterios Jurisprudenciales Sala de lo Contencioso Administrativo, Op. Cit. Pág. 17.

administrativo sancionador, pues estos tienen origen primordialmente en la norma fundamental.

Puede de esta manera afirmarse, que en el ordenamiento administrativo sancionador salvadoreño, resultan aplicables los principios que rigen en materia penal, encausando la actuación sancionadora en beneficio del cumplimiento de los fines del Estado y en garantía de los derechos de los administrados. La referida potestad tiene una doble manifestación, externa e interna. **Externamente** la Administración está facultada para aplicar un régimen de sanciones a los particulares que infrinjan el ordenamiento jurídico. Es **interna** cuando los órganos administrativos, tienen una potestad disciplinaria sobre los integrantes de la organización en virtud de la cual puede aplicárseles sanciones de diversa índole por el incumplimiento de deberes y obligaciones, con el propósito de conservar la disciplina interna y garantizar el ejercicio de las funciones públicas. Este poder sancionatorio es connatural a la Administración, como herramienta garantizadora de su existencia, tutelando su propia organización y funcionamiento<sup>99</sup>.”

## 2.4 LEY DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.

La Ley de la Carrera Administrativa, emitida por Decreto Legislativo No. 1039 de fecha 26 de mayo del Año 2006, Publicada en el Diario Oficial Número 103, Tomo 371 de fecha 06 de junio del año 2006 y que entró en vigencia el 01 de enero del Año 2007, ley que por su carácter especial prevalece 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, esta aplicación supletoria, tiene su base en el tipo de trabajo que desempeña dentro de la municipalidad, por ejemplo, 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 aquella son, entonces, empleados o funcionarios de confianza, estarán excluidos

---

<sup>99</sup> ibídem

de LECAM (Art. Art.2 numeral 2 inc. 2), es así, que dichas leyes regulan las obligaciones y deberes de los empleados públicos, así como en donde se establezcan las causas y procedimientos para su destitución; la LECAM tiene por objeto desarrollar los Principios Constitucionales relativos a la Carrera Administrativa Municipal, para garantizar la eficiencia de la Administración Pública municipal, a través del ofrecimiento de igualdad de oportunidades para el ingreso de las personas que soliciten ingresar al servicio público municipal.

Dentro de sus objetivos la mencionada Ley, también pretende establecer la capacitación permanente, la posibilidad de ascenso, traslado y la estabilidad en el cargo, de los Funcionarios y Empleados Municipales, tomando como base los méritos y aptitudes, de los funcionario y empleados, conforme a las posibilidades que presenta cada una de las 262 municipalidades de El Salvador, evitando toda discriminación que se base en motivos de carácter político, racial, social, sexo, religión o de cualquiera otra índole.

#### **2.4.1 Formas de Ingreso a la Carrera Administrativa Municipal.**

Comprende todo lo relacionado con la publicidad de oportunidades de empleo, pruebas y exámenes, calificación de aptitudes, incorporación de los aspirantes calificados satisfactoriamente al personal de la organización y su colocación ordenada en el cargo específico.

Edad, sexo, aptitudes físicas y mentales, habilidad profesional, comportamiento anterior en su puesto de trabajo, etc. Serán factores importantes para la formulación de políticas de selección.

Según la legislación administrativa municipal salvadoreña, para ingresar a la carrera administrativa municipal en el art. 12 LECAM, se debe de cumplir con los siguientes requisitos:

- “Ser salvadoreño y en el caso de ser extranjero deberá estar legalmente autorizado para trabajar en el país.
- Ser mayor de dieciocho años.

- 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.
- Acreditar buena conducta.
- Ser escogido para el cargo de entre los elegibles, de acuerdo al Art. 31 LECAM.”

#### **2.4.2 Igualdad de acceso a la Función Pública Municipal.**

En el Art. 3 de la Constitución abre la posibilidad concreta de que el acceso a la Carrera Administrativa Municipal, se realice en términos de igualdad y no de privilegios o herencias. Por su parte el Art. 23 LECAM, es enfático al determinar que el acceso a la Carrera Administrativa Municipal debe hacerse mediante: “Procedimiento que permitan la participación en igualdad de condiciones, de quienes aspiren a desempeñar los empleos o cargos”. Lo que implica diluir cualquier aspiración ya sea por cuestiones de sexo, religión, política o de cualquier otra índole. El acceso a la Carrera Administrativa Municipal debe ser el reflejo auténtico del Estado democrático de derecho Constitucional, en el que todos los ciudadanos gocen de las mismas posibilidades de superación, siendo el mérito y la consiguiente aptitud o idoneidad, los únicos aspectos que permitan la superación de unos ciudadanos sobre otros, pues, dichos factores tienen su cimiento en el esfuerzo personal.

El principio de igualdad se objetiviza a través de los mecanismos de convocatoria y del concurso público. Las convocatorias públicas aseguran que todos los ciudadanos interesados en ingresar a la Carrera Administrativa Municipal, tengan conocimiento del proceso de ingreso específico, con el fin de que puedan concursar en igualdad de condiciones con los demás interesados, es por ello que el Art. 24 LECAM, prescribe que: “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 concursos previamente convocado por el Concejo Municipal o el Alcalde, o la Máxima Autoridad Administrativa, según corresponda. En los concursos se deben garantizar los

principios de igualdad, merito y capacidad, así como el de publicidad”. Esta disposición no solo reconoce el principio de igualdad que rige la Carrera Administrativa, sino también el de merito y aptitud.

Una vez que se ha ingresado a la Carrera Administrativa, el principio sigue teniendo un gran auge, que se manifiesta especialmente en los concursos de ascenso, tal como lo consagra el Art. 30 LECAM<sup>100</sup>. Luego todos los derechos consagrados en la LECAM operan para todos y cada uno de los servidores públicos, regidos por dicha normativa especialmente, sin excepción alguna y como son derechos que se encuentran directamente entrampados con la carta magna y algunos son la viva expresión de los derechos fundamentales pueden ser tutelados por nuestro máximo tribunal constitucional como es la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

### **2.4.3 Formas de Retiro de la Carrera Administrativa Municipal.**

#### **Causales art. 51 LECAM.**

El retiro de la carrera administrativa, de los empleados de carrera se produce en los siguientes casos:

- **Por renuncia legalmente comprobada.** Produce la desvinculación del servidor público. Su característica esencial es la voluntariedad en la decisión, y de ahí que sería ilegal cualquier presión tendiente a forzar a una persona a renunciar de su cargo. Otro medio es a través de una carta donde expresa su deseo de ya no seguir trabajando en la Municipalidad.
- **Por jubilación.** Pensión por Jubilación, consiste en una prestación de dinero concebida por ley a la persona que cese en su trabajo. Previamente debe cumplir los requisitos de dar aportes y servicios.

---

<sup>100</sup> El Art. 30 LECAM reconoce expresamente que: “Los concursos para ascenso de categoría se convocaran anualmente, aunque no existan plazas vacantes y tendrá 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 meritos requeridos para la categoría inmediata superior.”

“Resulta innegable para la Sala de lo Constitucional, que el trabajador, público o privado, incorpora a su esfera jurídica el derecho de acceso a la jubilación o retiro; ahora bien, es necesario aclarar y dilucidar los alcances y proyecciones en lo relativo a lo que realmente se adquiere por este derecho y lo que puede constituir una mera posibilidad de adquirir mediante el mismo. El significado y el alcance de la protección constitucional -difusa o concentrada- a los denominados "derechos adquiridos" son constitucionalmente opuestos con la protección que reciben las llamadas "meras expectativas", por legítimas o próximas que se consideren. Los primeros comprenden aquellas situaciones individuales y subjetivas que han quedado consolidadas y definidas bajo la vigencia de una ley y que, por ende, se entienden incorporadas válida y definitivamente al patrimonio de una persona; éstos se encuentran debidamente garantizados por la Constitución, de tal forma que no pueden ser menoscabados por disposiciones legales futuras, ello basado en la seguridad jurídica que caracteriza a dichas situaciones<sup>101</sup>.

**Derechos adquiridos.** Por derechos adquiridos deben entenderse pues, aquellos que han ingresado al patrimonio de una persona, natural o jurídica, y que hace parte de él, y que, por lo mismo, no pueden ser arrebatados o vulnerados por quien los creó o reconoció legítimamente. En otras palabras, se está en presencia de un derecho adquirido cuando el texto legal que lo crea ha jugado ya, jurídicamente, su papel a favor o en contra de una persona en el momento en que ha entrado a regir la nueva ley, lo que lo torna naturalmente intangible.

**Expectativa de derechos.** A la inversa, estamos frente a una expectativa cuando el texto legal que ha creado esa situación aún no ha jugado su papel jurídico a favor o en contra de una persona.

Lo anterior significa, que tal y como está estructurado nuestro ordenamiento constitucional, el derecho pensional se perfecciona previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la

---

<sup>101</sup> Sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, del 14 de agosto de 2007. Proceso de Amparo N° 488-2004.

ley, lo cual indica que, mientras ello no suceda, los empleados privados o servidores públicos tendrán que adherirse y aceptar la metamorfosis jurídica impuesta, la que, para aquellos casos próximos a la adquisición del derecho, evidentemente será más palmario el impacto de supresión de las expectativas legítimas que poseían, pero no por ello puede dicha supresión considerarse ilegítima o más aún, inconstitucional. Si al momento en que el legislador ordena la entrada en vigencia de la norma cuestionada no existe una situación jurídica consolidada, el legislador puede legítimamente alterar o producir un cambio relevante en los requisitos establecidos para su reconocimiento anterior.

Las simples expectativas de derechos no obligan al legislador a mantenerlas a perpetuidad. El legislador no está obligado pues, a mantener a perpetuidad las simples expectativas de derechos que tienen las personas conforme a las leyes vigentes en un momento<sup>102</sup>

- **Por invalidez absoluta.**

Se da cuando el asegurado por causa de enfermedad o alteración física o mental producto de la actividad que realiza, queda incapacitado para realizar posteriormente el mismo.

La Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones establece en el art. 105 que tendrán derecho a pensión de invalidez: "...los afiliados no pensionados que, sin cumplir los requisitos de edad para acceder a pensión de vejez, sufran un menoscabo de la capacidad para ejercer cualquier trabajo, a consecuencia de enfermedad, accidente común o debilitamiento de sus fuerzas físicas o intelectuales, no así los que se invaliden por riesgos profesionales. Las pensiones podrán ser totales o parciales, de acuerdo a lo siguiente: **a)** Pensión de invalidez total, para afiliados que sufran la pérdida de, al menos, dos tercios de su capacidad de trabajo; y **b)** Pensión de invalidez parcial, para afiliados que sufran la pérdida de su capacidad

---

<sup>102</sup> Sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, del 23 de mayo de 2005. Proceso de Amparo N° 194-2005.

de trabajó igual o superior a cincuenta por ciento e inferior a dos tercios...". En la normativa secundaria, la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones establece que es responsabilidad del estado de posibilitar a los salvadoreños los mecanismos necesarios que brinden la seguridad económica para enfrentar las contingencias de invalidez, vejez y muerte. <sup>103</sup>

- **Por despido.**

El Código de Trabajo expone que: art. 55 "El contrato de trabajo termina por despido de hecho salvo los casos que resulten exceptuados por este código.

El despido que fuere comunicado al trabajador por persona distinta del patrono o de sus representantes patronales, no produce el efecto de dar por terminado el contrato de trabajo, salvo que dicha comunicación fuere por escrito y firmado por el patrono o alguno de dicho representantes.

Se presume legalmente que todo despido de hecho es sin justa causa. Así mismo se presume la existencia del despido, cuando al trabajador no se le fuere permitido el ingreso al centro del trabajo dentro del horario correspondiente.

Son causales justificativas de despido únicamente las determinadas por la ley. El trabajador que fuere despedido de hecho sin causa justificada tendrá derecho a que el patrono lo indemnice en la cuantía y forma que el código establece.

En cuanto a la estabilidad laboral, la Sala de lo Constitucional ha hecho consideraciones aplicables a aquellos servidores públicos cuya situación no se encuentra regulada por el Código de Trabajo, pues en el caso de los servidores públicos incluidos en la regulación del Código de Trabajo y de los trabajadores del sector privado, se ha dicho que el patrono está facultado para despedirlos, sin causa justificada, toda vez que los indemnice conforme a la ley, tal como lo prescribe el art. 38 Cn<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, del 13 de enero de 2004. Proceso Contencioso Administrativo N° 142-R-2001.

<sup>104</sup> Sentencia pronunciada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el 30 de abril de 2002. Proceso de Inconstitucionalidad N° I-26-99.

La LECAM establece lo siguiente: art. 62 N° 5: “ 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 quedaran sujetos a las sanciones disciplinarias siguientes:

3. Despido del cargo o empleo.

Art. 67 “Las sanciones de despido serán impuestas por el Consejo, 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”.

Art. 68.- Son Causales de despido, las siguientes:

1. 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 las disciplina interna, al normal desarrollo de las actividades de la oficina de que se trate o al desarrollo de funciones de la administración;
2. Por hacerse acreedor a una tercera suspensión en el término de un año, autorizadas por la Comisión Municipal;
3. Falta notoria de idoneidad, evidencia en las evaluaciones de desempeño laboral o en el desempeño rutinario del cargo o empleo;
4. 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;
5. Ser condenado en sentencia ejecutoriada por delito doloso;
6. Ejecutar actos graves de inmoralidad en la oficina donde se trabaje o fuera de ella cuando se encontrare en el ejercicio de sus funciones;
7. Causar maliciosamente daños materiales en los edificios, maquinas u demás equipos de la oficina, o ejecutar actos que pongan en grave peligro al personal de la misma;
8. Ingerir bebidas embriagantes o consumir drogas enervantes o estupefacientes en el lugar de trabajo o fuera en el cuándo 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.”

Excepcionalmente se aplica el artículo 2 del Código de Trabajo.

- **Por disolución de las Entidades Municipales.**

El artículo 12 del Código Municipal dice.- “Los municipios individuales o asociados con otros, podrán crear entidades descentralizadas, asociaciones con participación de la sociedad civil y del sector privado, fundaciones, empresas de servicios municipales o de aprovechamiento o industrialización de recursos naturales, centros de análisis, investigación e intercambio de ideas, informaciones y experiencias, para la realización de determinados fines municipales.”

Además el artículo 54 de la LECAM preceptúa y da solución a los casos de disolución contemplado en los numerales 5 y 6 del artículo 51 de la LECAM, estos (Municipios) deben de incorporar en las diligencias de disolución, la incorporación de funcionarios y empleados municipales de carrera a empleos similares ó de mayor jerarquía en sus propias administraciones; deben contemplar la indemnización que establece el artículo 53 del mismo cuerpo legal.

- **Por disolución de las Asociaciones de Municipios.**

Según la normativa vigente, la cooperación intermunicipal puede ir más allá de las mancomunidades y las asociaciones de municipios. El artículo 11 del Código Municipal permite a los Concejos Municipales celebrar acuerdos para la creación o constitución de entidades descentralizadas, empresas, fundaciones, sociedades y otras instancias (normalmente ligadas a la prestación de servicios públicos), que procure la generación de economías de escala en la gestión y mejore la eficiencia y la calidad del servicio. Pero estas asociaciones comunales podrán ser disueltas de conformidad al Art. 22 de la Ordenanza Reguladora de las Asociaciones Comunales del Municipio de San Salvador, que dice: “Las Asociaciones Comunales podrán ser disueltas mediante acuerdo tomado en Asamblea General Extraordinaria especialmente convocada para este fin, a la cual deberán cumplir las reglas que sobre quórum reglamentarios establezcan sus Estatutos; el acuerdo de disolución deberá tomarse con base en las causales establecidas en los mismos Estatutos y ante la presencia de un delegado municipal...”.

- **Por las demás que determinen las leyes.**

El retiro de la carrera administrativa, por cualquiera de las causales previstas anteriormente, produce como efecto, la pérdida de los derechos inherentes a ella, con excepción de los derechos a las prestaciones que fueren su consecuencia.

Como ejemplos citamos el artículo 68 de la LECAM, en sus ocho numerales. Llama más la atención la que contempla el artículo 65, del mismo cuerpo legal, que son las medidas

cautelares a la detención que establece en el inciso segundo, en que la Comisión de la Carrera Administrativa Municipal pide informe a la Fiscalía General de la República o al Juez donde se tramita el proceso en caso de que el funcionario o empleado fuere condenado por algún delito y la sentencia este ejecutoriada, pedirá al Juez de lo Laboral competente que el autorice el despido de dicho funcionario o empleado municipal.

## **2.5 LA ESTABILIDAD LABORAL DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS.**

La Estabilidad en el Trabajo es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo, en cuanto que, hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador o de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos que conforman la relación laboral que hagan imposible su continuación<sup>105</sup>.

Cuando se habla de la naturaleza de la Estabilidad Laboral se puede deducir un doble 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<sup>106</sup>.

En la Jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional ha sostenido que en relación a la estabilidad laboral de los empleados públicos por contrato, el ámbito jurídico en el que se enmarcan sus derechos y obligaciones es distinto al de aquellos que poseen una plaza por la LECAM<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> Dr. Orlando Baños Pacheco, La Estabilidad Laboral del Servidor Público en El Salvador, Corte Suprema de Justicia, publicación especial N° 30, pág. 50

<sup>106</sup> Dr. Orlando Baños Pacheco, op.cit.

<sup>107</sup> Líneas y Criterios Jurisprudenciales Sala de lo Constitucional 2005/ Corte Suprema de Justicia 1ª ed., San Salvador, Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia, pág. 91

Así, la estabilidad laboral de los empleados públicos por contrato consiste fundamentalmente, en el derecho que como servidores públicos tienen a no ser removidos arbitrariamente y discrecionalmente por sus superiores dentro del plazo de vigencia estipulado en dicho contrato<sup>108</sup>.

En ese sentido, una vez finaliza la relación contractual que vincula a esta clase de empleados públicos con la institución respectiva, la estabilidad laboral ya no les asiste, pues no está incorporado dentro de su esfera jurídica un derecho a ser contratados nuevamente o a ingresar a la administración a través de una plaza una vez finalizado el contrato<sup>109</sup>.

En virtud de lo anterior, “el empleado público vinculado al Estado a través de contrato es titular del derecho a la estabilidad laboral únicamente durante la vigencia del mismo, por lo que si durante ese periodo se le quisiera “destituir”, tal acción deberá hacerse con respecto al contenido esencial del derecho de audiencia; pero cumplido el plazo estipulado para el vencimiento del contrato, el empleado no es titular de tal derecho”<sup>110</sup>.

Los servidores públicos poseen el derecho a la conservación del trabajo o empleo, con independencia de que exista la posibilidad de un traslado de funciones o de un cargo a otro para el trabajador. Dicha categoría jurídica debe entenderse como una manifestación del derecho al trabajo, pues efectivamente, los servidores públicos, son personas que ejecutan un servicio de carácter público,<sup>111</sup> se encuentra en la misma esfera de protección que el art. 2 de nuestra Constitución establece.

Un punto importante que se debe resaltar es, el derecho a la estabilidad laboral del empleado público, cuando ocurra un cambio de régimen laboral, ya que la Sala de lo Constitucional ha sostenido en su jurisprudencia que cuando ocurra tal cambio de régimen

---

<sup>108</sup> Líneas y Criterios Jurisprudenciales Sala de lo Constitucional 2005/ Corte Suprema de Justicia 1ª ed. 1ª pág. 92

<sup>109</sup> Líneas y Criterios Jurisprudenciales Sala de lo Constitucional 2005/ Corte Suprema de Justicia 1ª ed., pag.92

<sup>110</sup> AMPARO, ref. 133-2005 de las 08:03 del día 21/4/2005

<sup>111</sup> Líneas y Criterios Jurisprudenciales de la Sala de lo Constitucional, 2005/ Corte Suprema de Justicia 1ª Ed. Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia 2007 Pág. 98

laboral de un empleado, a este se le debe garantizar su estabilidad laboral en el nuevo régimen.

Ahora bien, es preciso aclarar, que si el traslado se hace del régimen de LECAM al de contrato, debe concurrir un elemento importante, el cual es, que no exista plaza vacante igual a la que desempeñaba el empleado.<sup>112</sup> En tal sentido, un empleado que sea nombrado en plaza por LECAM, puede ser traslado al régimen de contrato, siempre garantizándole su estabilidad laboral, pero con la condicionante que no exista plaza vacante por LECAM igual a la que desempeñaba.

En la administración pública, la relación laboral de los empleados públicos se origina por un acto administrativo, como es el nombramiento – por acuerdo – en plazas que aparezca específicamente determinada en la LECAM, por contrato en la prestación de servicios personales de carácter profesional o técnico, autorizados por el Ministerio de Hacienda, con base en las Disposiciones Generales de Presupuesto<sup>113</sup>.

Como hemos señalado, la estabilidad laboral de los empleados públicos tiene un aspecto fundamental, del cual seguiremos desarrollando en el trascurso del trabajo.

### **2.5.1 Estabilidad laboral de los funcionarios y empleados municipales.**

La estabilidad laboral como uno de los factores más importantes de todo empleo, ya que es por medio de la seguridad laboral, que todo ser humano llega a obtener los niveles de vida dignos dentro de la sociedad; hoy en día se discute mucho la cuestión de la legalidad o no legalidad de la estabilidad laboral para los empleados municipales, ya que en los momentos de transición a causa de los cambios de gobierno local, por las elecciones para elegirlos, este factor se vuelve relevante, pues de una u otra manera hay empleados que son destituidos por el solo hecho de pertenecer a distinto partido político, a fin de dar sus plazas a personas que tienen afiliación política con los funcionarios de turno o por amistades o favoritismo, etc.

---

<sup>112</sup> Líneas y Criterios Jurisprudenciales de la Sala de lo Constitucional, óp. cit. pág. 98

<sup>113</sup> Líneas y Criterios Jurisprudenciales de la Sala de lo Constitucional, óp. cit. Pág. 98

Estas cuestiones se dan, también porque dentro de los empleados se desconoce la clase de derechos que les corresponde y es por este motivo y otros que más adelante iremos señalando que a esta clase de empleados se les viola su estabilidad laboral.

Expresamente esta determinado en la LECAM en el Art. 59 en el que dice: “Los funcionarios y empleados de carrera gozaran 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.”

### **2.5.2 Estabilidad Laboral.**

Estabilidad equivale a permanencia. La estabilidad laboral es el derecho del trabajador a permanecer en el cargo. El despido o destitución realizada por el patrono, es la contrapartida a la estabilidad laboral, que es precisamente el derecho que tiene el trabajador de permanecer en el trabajo para el que fue contratado.<sup>114</sup>(Sentencia pronunciada por la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, el 11 de junio de 2002, en el Recurso de casación ref. 420 Ca. 2ª lab)

La Constitución de la República, establece en materia de despido, destitución o suspensión en el cargo, diversos regímenes, según sea el tipo de relación que vincule al trabajador y patrono<sup>115</sup>.

La regla general es que si se despide injustificadamente a un trabajador, se debe indemnizar a este. Al respecto exponemos que “al establecer la Indemnización por despido injustificado, el Constituyente ha reconocido indirectamente el derecho del patrono de separar de su cargo a los trabajadores, aun sin que estos hayan dado motivo para ello”<sup>116</sup>.

Con la indemnización por despido injustificado no ha querido, pues llegarse hasta establecer la inamovilidad en el trabajo, simplemente, se ha querido poner obstáculos a los

---

<sup>114</sup> Jurisprudencia Laboral, Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 1º Edición, San Salvador, Departamento de Ciencias Jurídicas UCA 2008 Pág. 31

<sup>115</sup> Jurisprudencia Laboral, Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 1º Edición pág. 32

<sup>116</sup> Teodosio A. Palomino Ramírez, “La Confianza en el Derecho Laboral Comparado”, Editorial Juris Laboral, 1995, pág. 84

despidos inmotivados y se ha querido resarcir, aunque sea en parte el daño ocasionado, que por el despido del trabajador.

El Derecho a la Estabilidad Laboral, significa el derecho que tiende a impedir las remociones arbitrarias de los empleados y funcionarios públicos de las plazas que ocupan, esta estabilidad laboral implica también la permanencia en un cargo, puesto o función específicos; sin embargo, de ninguna manera supone inamovilidad absoluta, pues la Constitución no puede asegurar el goce de tal derecho a aquellos sujetos que hayan dado motivo para decretar su separación o destitución; quedándole únicamente al servidor público el pleno derecho a conservar su cargo, sin limitación de tiempo, exigiendo un procedimiento, por las causales legales preestablecidas y por la autoridad competente, siempre que concurren las siguientes circunstancias:

- a) **Que subsistan las instituciones para la cual se presta el servicio.**
- b) **Que subsistan el puesto de trabajo.**
- c) **Que el trabajador no pierda su capacidad física o mental para desempeñar el cargo.**
- d) **Que el cargo se desempeñe con eficiencia.**
- e) **Que no se cometa falta grave que la ley considere como causal de despido.**
- f) **Y además que el puesto no sea de aquellos cuyo desempeño requiera de confianza ya sea personal o política<sup>117</sup>.**

En consecuencia cabe afirmar, que el derecho a la estabilidad comparte la naturaleza del derecho del cual se origina (derecho al trabajo), en el sentido que ambos obedecen a razones de justicia, libertad e igualdad<sup>118</sup>. Sobre el núcleo del derecho al trabajo, la Sala de lo Constitucional ha dicho que se encuentra constituido por “el reconocimiento y la protección a la capacidad que tiene la persona humana para exteriorizar su energía física y psíquica con el objetivo de conseguir un fin determinado; fin que, por trascender, en su beneficio, de los

---

<sup>117</sup> Jurisprudencia Laboral, Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 1º Edición pág. 33

<sup>118</sup> Jurisprudencia Laboral, Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 1º Edición pág. 33

meros efectos referidos al mismo trabajador, a beneficio económicos, sociales y culturales de la Comunidad, pasa a convertirse en una función social.”<sup>119</sup>

Esto porque, tanto en el ámbito privado como en el servicio público, es posible que el empleador pueda mediante actos arbitrarios y de abusos de poder, lesionar el contenido del derecho, sea privado sin justa causa, limitado o sometido a condiciones irrazonables de ejercicio la puesta en práctica de la capacidad del trabajador para exteriorizar su energía física y psíquica<sup>120</sup>.

De manera que, siempre que concurren las circunstancias señaladas anteriormente, cualquier clase de acto ejecutado por el empleador en orden a privar, limitar o someter a condiciones irrazonables el ejercicio del derecho al trabajo, constituye una violación al núcleo o esencia de tal derecho<sup>121</sup>.

Sin embargo, el respeto al derecho a la estabilidad en el empleo no siempre ha sido una práctica generalizada en nuestro país, y en los casos en que dicho derecho sea vulnerado y para que el servidor público ajuste su actuación a los límites y los fines que establece la ley e impedir así que favorezca intereses partidarios o cede ante presiones o intereses de grupos privados, es indispensable que al empleado se le dote de un ámbito de seguridad jurídica, este ámbito de seguridad se refleja desde una perspectiva subjetiva, es un derecho a la estabilidad en el cargo y es que la estructura orgánica del Estado no responde a intereses particulares, sino que debe considerarse como portadora de un interés público, por lo que el elemento garantizador de la situación de los servidor público, es en realidad garantía de la efectividad del interés público<sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup> Sentencia de 22-X-1999, inc.-3-93, Considerando III i).

<sup>120</sup> Jurisprudencia Laboral, Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 1º Edición, pág. 35

<sup>121</sup> Dr. Orlando Baños Pacheco, La Estabilidad Laboral del Servidor Público en El Salvador, Corte Suprema de Justicia, Publicación Especial nº 30, pág. 82

<sup>122</sup> Dr. Orlando Baños Pacheco, La Estabilidad Laboral del Servidor Público en El Salvador, pág. 83

Es en tal contexto que debe entenderse la protección del servidor público, pues si partimos de la idea de que el interés público está presente en la estructura orgánica del Estado.<sup>123</sup>

Tal protección obedece a dos razones concretas:

1. De tipo político, en el sentido que deben de neutralizar las denominadas políticas de despojo;
2. Y de tipo técnico, en el sentido que la estabilidad en el cargo es exigida por la especialización de las funciones a través de la experiencia en el cargo.<sup>124</sup>

El derecho a la estabilidad laboral, no obstante ser un derecho reconocido constitucionalmente no implica que respecto de él no pueda verificarse una privación, pues la Constitución no puede asegurar el goce del mismo a aquellos empleados públicos que haya dado motivo para decidir su separación del cargo. Sin embargo, hay que tener en cuenta que si bien el derecho a la estabilidad laboral no significa inamovilidad, previamente a una destitución o remoción debe tramitarse un procedimiento en el que se aseguren oportunidades reales de defensa para el afectado. Es decir, que tal derecho surte plenamente sus efectos frente a remociones o destituciones arbitrarias realizadas con trasgresión de la Constitución y otras leyes<sup>125</sup>.

En consecuencia debe entenderse que la destitución de un empleado público de su cargo, cuando el mismo no represente confiabilidad en el desempeño de su trabajo o por otras causales legales, es posible únicamente en el caso que se haya dado estricta observancia de la Constitución; es decir, mediante la precedencia de un proceso o procedimiento que potencie reales oportunidades de defensa<sup>126</sup>.

---

<sup>123</sup> *Ibíd*em

<sup>124</sup> *Óp. Cit.*

<sup>125</sup> Líneas y Criterios Jurisprudenciales de la Sala de lo Constitucional, *óp. cit.* pág. 92

<sup>126</sup> *ibíd*em

## **2.6 TIPOS DE ESTABILIDAD LABORAL.**

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 conceda al patrono para disolver esa relación, y es por esto que algunos doctrinarios clasifican la estabilidad laboral en dos categorías que son: Estabilidad Absoluta y Estabilidad Relativa, las cuales se desarrollan a continuación.

### **2.6.1 Estabilidad Absoluta.**

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, 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, “renuncia” o por razones de edad o salud “jubilación o pensión”, o por hechos que constituyan faltas graves del trabajador, comprobadas judicialmente<sup>127</sup>.

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, tiene derecho a percibir los salarios no devengados desde la fecha del despido hasta su reinstalo.

---

<sup>127</sup> Dr. Orlando Baños Pacheco, op. Cit. Pág. 4

También característica a la estabilidad absoluta su unilateralidad. Según sostiene el tratadista José Montenegro Baca, "la obligación de no poder disolver el contrato por acto unilateral gravita solamente sobre el empleador, en cambio, el trabajador si puede disolverlo por acto unilateral, porque prohibírsele implicaría colocarlo en servidumbre perpetua.<sup>128</sup>"

### 2.6.2 Estabilidad Relativa.

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.

La Estabilidad Propia afecta, por lo menos teóricamente, a los empleados públicos; y la Estabilidad Impropia a las actividades privadas.

Una estabilidad absoluta parece difícil de lograr, por no decir imposible, porque en algunas hipótesis podría ser contraria a la naturaleza de las cosas y a la vez podría conducir a la destrucción de Derechos Humanos que exige un mínimo respecto de los Derechos Sociales. 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 patrono, cuando el trabajador entregaba su dignidad ante el temor del mañana inmediato.

Para los casos de estabilidad relativa, la Sala de lo Constitucional ha manifestado, en **Sentencia de 4-VI-2001, dictada en el proceso de Inc. 24-96**, que en el sector privado "debe respetarse los supuestos de estabilidad relativa contemplados en los arts. 42 de la

---

<sup>128</sup> ibidem

Constitución que dice: que el estado de gravidez y descanso postnatal de la mujer trabajadora, 47 inc. Último y miembros de las directivas sindicales (art. 48 Cn). Esto significa que dentro del sector privado y empleados públicos comprendidos en la regulación del Código de Trabajo, la regla general es que no hay estabilidad laboral; pero existen excepcionalmente circunstancias en las cuales se puede gozar de una estabilidad laboral que se entiende relativa porque sólo opera durante un período que se determina con base en la duración de ciertos hechos como son –para el caso que nos ocupa– el embarazo y descanso post-natal o el mandato y cese de funciones como directivo sindical”.

Estabilidad de la mujer durante el embarazo. Se entiende que la estabilidad laboral prevista por el constituyente–y desarrollada por el legislador– en el caso de la mujer durante el embarazo y el descanso post-natal consiste en que la mujer trabajadora en tal supuesto no puede ser despedida, ni siquiera por causa justificada cometida antes o durante el período que comprende la protección. Al respecto, se entiende por "despido" la manifestación unilateral de voluntad emitida por el patrono, en virtud de la cual se da por terminado el contrato de trabajo, produciéndose la ruptura de los vínculos laborales generados entre el patrono y el trabajador como consecuencia de dicho contrato<sup>129</sup>.

Estabilidad laboral del directivo sindical. En el caso de los directivos sindicales su estabilidad laboral opera únicamente cuando no existe justa causa para dar por terminado el contrato de trabajo, que haya sido calificada previamente por la autoridad competente. Es decir que cuando el trabajador en estas circunstancias incurre en una causal de terminación del contrato sin responsabilidad para el patrono y la misma es declarada por la autoridad competente, el patrono está facultado para despedirlo, aún cuando se encuentre fungiendo como directivo sindical o no haya transcurrido un año de haber cesado en sus funciones como tal. Ahora bien, si el trabajador no ha incurrido en ninguna de las causales a las que se ha hecho referencia, el patrono no puede despedirlo pues si lo hace, dicho despido no surte

---

<sup>129</sup> Sentencia pronunciada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el 30 de abril de 2002, en el proceso de inconstitucionalidad Ref. I-26-99. Art. 42 , 47 Cn., Arts. 113 y 248 C.T.

efectos, en el sentido que los vínculos laborales existentes entre el patrono y el trabajador subsisten mientras dure el período de estabilidad laboral.

Los efectos del despido en casos de estabilidad relativa. Sin embargo, no es posible obligar al patrono a conservar en las instalaciones del centro laboral a una persona que no es de su confianza, ya sea por causa justificada o no, por lo que es razonable que en los supuestos de estabilidad laboral previstos por los arts. 42 y 47 Cn. el patrono renuncie a recibir la prestación que le corresponde en virtud del contrato de trabajo –ejecución de una obra o prestación de un servicio– siempre que cumpla con la obligación de pagar el salario o remuneración al trabajador, lo cual es suficiente para suponer que el contrato está vigente y considerar que el despido no ha surtido sus efectos. En conclusión, en los casos de estabilidad laboral regulados en los arts. 42 y 47 Cn. –y concretados en los arts. 113 y 248 del Código de Trabajo – el despido efectuado por un patrono es ineficaz y por lo tanto no se produce ruptura entre los vínculos generados entre el empleador y el trabajador, en el sentido que aquél debe seguir reconociendo a éste su salario o remuneración tal como si el contrato estuviera vigente, aunque el patrono decida renunciar a su contraprestación consistente en la ejecución de la obra o prestación del servicio por parte del trabajador.

## CAPITULO III

### MARCO NORMATIVO

#### 3.1 NORMAS ESPECÍFICAS.

##### 3.1.2 Aplicación de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal.

La LECAM tiene un ámbito material y subjetivo específico de aplicación, que constituye el objeto de regulación de la misma, por ello prescribe en el Art. 1 que:

“El objeto de la presente ley es desarrollar los principios constitucionales relativos a la Carrera Administrativa Municipal y garantizar la eficiencia de la Administración Pública municipal mediante el ofrecimiento de igualdad de oportunidades para el ingreso de las personas que lo soliciten al servicio público municipal, la capacitación permanente, la posibilidad de ascenso, traslado y la estabilidad en el cargo, basándose en los méritos y aptitudes, conforme a las posibilidades de cada municipalidad, con exclusión de toda discriminación que se base en motivos de carácter político, racial, social, sexo, religión o de cualquiera otra índole”.

El ámbito material de aplicación de la LECAM está determinado por las municipalidades de todo el Estado, lo que se refuerza por el Art. 1 Inc. 2°, así: “Cada Municipalidad deberá regirse conforme a las disposiciones establecidas en la presente ley”. Incluyendo aquellas alcaldías que se dividen en diferentes distritos, como ejemplo la Alcaldía de San Salvador, que se divide en seis distritos, así como también Mejicanos y Santa Tecla.

El aspecto subjetivo viene determinado por los empleados y funcionarios que laboran en todas las municipalidades del Estado salvadoreño, tal como lo prescribe el Art. 4 LECAM:

“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 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”. Solo aquellas “Entidades Municipales” que posean Personalidad Jurídica Propia y sean creadas de acuerdo al Código Municipal, estarán regidas por la LECAM.

A parte de los municipios, la disposición comprende las **asociaciones municipales, las fundaciones, empresas de servicio municipal, así como aquellas entidades que se descentralizan** a partir de la formación normativa de la Alcaldía, según lo prevé el Art. 12 CM. Esta inclusión se deriva de lo preceptuado por el Art. 13 Inc. 2° CM.: “La participación en este tipo de entidades obligarán y comprometerán patrimonialmente a las municipalidades que hubieren concurrido a su constitución en la medida y aportes señalados en los estatutos respectivos”. Ahora bien, para que los empleados de estas asociaciones y entidades municipales puedan acceder a la Ley de La Carrera Administrativa Municipal, deben probar la personalidad jurídica otorgada por la municipalidad, y su respectiva inscripción en la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, y la respectiva publicación en el Diario Oficial en el que se publicó el reconocimiento de su personalidad jurídica, como se dispone el Art. 13 CM.

La LECAM a partir de su vigencia, regula de manera especial, la relación laboral de los funcionarios y empleados municipales en todo el País, con preferencia de otras leyes afines a la misma, pues, de esta manera lo prescribe el campo de aplicación en el Art. 82 LECAM: “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 esta ley se aplica preferentemente atendiendo a su tenor literal y a lo que prescriben los principios de especialidad de la materia y prevalencia de la norma, como lo prescribe el artículo antes citado. Así como también, se aplican las normas ya dichas en caso que no contemple hay que buscarla en los principios generales del derecho, porque la “Ley escrita no puede abarcar todas las posibilidades o eventos que en la vida se presentan, de ahí que en aplicación de las normas jurídicas a casos concretos, se adviertan lagunas legales, que dejan al juzgador en la necesidad de acudir a otras fuentes para resolver el litigio sometido a su jurisdicción; ya que no cabe abstenerse de pronunciar un fallo o pretexto del silencio de ley.”

Por otra parte, es conforme a lo dispuesto en el Art. 80 LECAM: “Los empleados y funcionarios que a la vigencia de la presente ley se encuentren desempeñando cargos propios de la carrera administrativa, se considerarán incorporados a ella en el nivel y categoría que ostenten en el momento de la vigencia de la ley, debiéndoseles inscribir así en el Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal y en el respectivo Registro Municipal de la misma”. Lo que busca el legislador es incorporar a los funcionarios y empleados a la Carrera Administrativa Municipal, siendo en beneficio para el servidor público de las municipalidades, que se encaminan a modernizar y adecuar sus administraciones. Por esta razón esta normativa regula las condiciones de ingreso a la administración municipal, las promociones y ascensos de ingreso a la administración pública municipal, las promociones y ascensos con base en merito aptitud; así como también los tratados, suspensión y cesantías, los deberes, derechos y prohibiciones de los servidores públicos, los recursos administrativos contra las resoluciones que los afectan y la garantía a la estabilidad laboral en el cargo.

Entendiéndose estabilidad laboral como: “...el derecho de todo trabajador por cuenta ajena tiene a conservar su empleo, con la correlativa obligación patronal de mantener en el mismo salvo que aquel, hubiese incurrido en causa justificada de despido legalmente determinada....”

Por otra parte la Estabilidad Laboral en sentido propio consiste en el derecho del empleado en conservar el puesto durante toda la vida laboral (sea en el caso de existir jubilaciones o pensiones por vejes o incapacidad, hasta cuando adquiere el derecho a la jubilación o pensión), no pudiendo ser declarado cesante antes de dicho momento, sino por algunas causas taxativamente determinadas.”.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, ha sostenido que “La estabilidad laboral implica la permanencia en un cargo puesto o función específicos; sin embargo, de ninguna manera supone inamovilidad absoluta, pues la Constitución no puede asegurar el goce de tal derecho a aquellos sujetos que hayan dado motivo para decretar su separación o destitución; quedándole únicamente al servidor público el pleno

derecho a conservar su cargo, sin limitación de tiempo siempre que concurren factores como los siguientes: que subsista el puesto de trabajo, que el empleado no pierda su capacidad física o mental para desempeñar el cargo, que el mismo se desempeñe con eficiencia, que no se cometa falta grave que la ley considere como causal de despido, que subsista la institución para la cual se presta el servicio, y que, además, el puesto no sea de aquellos cuyo desempeño requiera de confianza, ya sea personal ó política...”.

De lo antes apuntado se colige que la estabilidad laboral del funcionario y servidor público, se encuentra circunscrito al derecho de conservar su puesto de trabajo, esto no significa que sea dueño de la plaza que ostenta, porque como ya antes se ha dejado en claro que la Constitución no puede asegurar tal derecho, y además se establece el derecho sancionatorio para aquellos funcionarios y empleados municipales que cometan infracción que sea constitutiva para decretar su separación o destitución del cargo.

Por lo que es lógico pensar, que la estabilidad laboral de los servidores públicos no está pensada en beneficio de la persona física que ocupa el cargo, sino que el mismo actúa como garantía, para que las actuaciones de los servidores públicos se ajusten a la constitución y a la ley, es razonable porque al pensar sobre la estructura orgánica del Estado no responde a intereses particulares, sino que debe considerarse portadora de interés público, por lo que el elemento garantizador de la situación del servidor público, es la estabilidad en el cargo, que es garantía de la realización del interés público.

Esta protección al servidor público está compuesta por dos elementos:

- **Tipo Político:** en el sentido que debe neutralizarse las denominadas políticas de despojo;
- **Tipo Técnico:** la estabilidad en el cargo es exigida por la especialización de las funciones a través de la experiencia en el cargo.

### **3.1.2. Código Municipal.**

El Código Municipal se crea con el objeto de desarrollar los principios que se plasman en la Constitución referente a los municipios, y así establecer la organización, funcionamiento y ejercicio de todas sus políticas encaminadas a satisfacer las necesidades del bien común de los municipios.

En el capítulo II, del Código Municipal se establece la definición del municipio, el cual se encuentra en el artículo 2, de dicho Código, el cual indica:

**Artículo 2 CM.** "El municipio constituye la unidad política administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecido 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 por la ley.

El núcleo urbano principal será la sede del gobierno municipal"

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

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

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

Estos aspectos nos establecen que el municipio es como una Institución, que es regulada por un ordenamiento jurídico de orden primario (Constitución), y por un secundario (Código Municipal), le otorga la normativa jurídica de su propia creación.

Este marco legal es el que le otorga las bases para su organización y funcionamiento, condicionándolo por una parte y posibilitándolo por otra para realizar sus actuaciones.

### **3.1.3 Régimen laboral de los Empleados Públicos Municipales.**

El trabajo como uno de los derechos fundamentales del ser humano, y por el cual este alcanza niveles de vida dignos tanto individual como social, fue objeto de estudio en relación con el régimen laboral de las municipalidades.

La municipalidad al igual que una empresa, es la que la administra dentro de un territorio determinado recursos materiales y humanos, para lograr ciertos fines sociales; para gestionar sus actividades este necesita del elemento humano.

Pero para lograr estos fines, el elemento humano es el que gestiona todas estas actividades, este elemento tiene una relación jurídica con el municipio que ampara a los trabajadores para gozar de todos los beneficios, derechos y obligaciones que genera.

El Código Municipal, otorga a los municipios autonomía en lo económico, técnico y administrativo como lo prescribe el Art. 204 Cn. "...La autonomía del Municipio comprende:

4º.-Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias";

El Código Municipal establece que en el 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".

"Art. 2 CM.- que en el apartado anterior fue citado.

"Art. 3.- La autonomía del Municipio se extiende a:

4º El nombramiento y remoción de los funcionarios y empleados de sus dependencias, de conformidad al Título VII de este Código”.

Los aspectos jurídicos administrativos del gobierno municipal, el análisis de los fundamentos legales que constituyen su base institucional, las atribuciones que las confieren a la autoridad municipal, las funciones que le han sido encomendadas como legislaciones en cuanto al ente descentralizado para la prestación de servicios públicos o a nivel local, las normas que determinan su organización interna, como corporación de derecho público, situándose en la perspectiva propia del derecho administrativo; quizá la mejor elaborada de todas las que se refieren al municipio y sobre la cual es fácil obtener una amplia bibliografía pues es tal la importancia conferida al municipio por dicha rama del derecho que le ha conferido dentro de la misma un apartado especial: El derecho Municipal.

### **3.2 NORMAS GENERALES.**

#### **3.2.1 Constitución de La República de El Salvador.**

Art. 2 Cn. “Toda Persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismo”

Es así que la Sala de lo Constitucional en **sentencia 22-X-1999, Inc. 3-93, Considerando III 1;** establece que el derecho al trabajo, está constituido por el reconocimiento y la protección a la capacidad que tiene la persona humana para exteriorizar su energía física y psíquica con el objetivo de conseguir un fin determinado; el cual por trascender, en su beneficio, de los meros efectos referidos al mismo trabajador, a beneficios económicos, sociales y culturales de la Comunidad pasa a convertirse en una función social, derecho que en la Ley Suprema se reconoce como fundamental.

Art. 47 Cn. “Los patronos y trabajadores privados, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, credo o ideas políticas y cualquiera que sea su actividad o la naturaleza del trabajo que realicen, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formado asociaciones profesiones o sindicatos. El mismo derecho tendrá los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas”

Es necesario aclarar las diferencias entre Asociación y Sindicato, en ese orden de ideas, las diferencias más acentuadas entre una asociación en términos generales y una asociación profesional, o en su caso, por especificidad un sindicato son:

- a) Una asociación en general, se integra por personas de toda condición y profesión, mientras que las asociaciones profesionales, están integradas por personas entre las que existe homogeneidad en condiciones y actividad laboral;
- b) En ambos tipos de asociaciones existen objetivos institucionales muy delimitados, sin embargo, en el caso de las Asociación Profesional, su objetivo no se circunscribe al ámbito laboral, ya que lo puede ser de cualquier tipo; sin embargo, en los sindicatos, es indispensable circunscribirlo a dicho ámbito;
- c) En una relación de género a especie, las asociaciones son el género, las asociaciones profesionales una especie de las primeras y los sindicatos una especie de las segundas.

Por mandato constitucional, se crea la carrera administrativa en los Arts. 218 Cn. “Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de una fracción política determinada. No podrán prevalerse de sus cargos para hacer política partidista. El que lo haga será sancionado de conformidad con la ley”.

Art. 219 Cn. “Se establece la Carrera Administrativa.

La ley regulará el servicio civil y en especial las condiciones de ingreso a la administración; las promociones y ascensos con base en mérito y aptitud; los traslados, suspensiones y cesantías; los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que los afecten; asimismo garantizará a los empleados públicos a la estabilidad en el cargo.

No estarán comprendidos en la Carrera Administrativa Municipal los funcionarios o empleados que desempeñen cargos políticos o de confianza, y, en particular, los Ministros y Viceministros de Estado, el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, los Secretarios de la Presidencia de la República, los Embajadores, los Directores Generales, los Gobernadores Departamentales y los Secretarios Particulares de dichos funcionarios”.

Art. 220 Cn.- “Una ley especial regulará lo pertinente al retiro de los funcionarios y empleados públicos y municipales, la cual fijará los porcentajes de jubilación a que éstos tendrán derecho de acuerdo a los años de prestación de servicio y a los salarios devengados.

El monto de la jubilación que se perciba estará exento de todo impuesto o tasa fiscal y municipal.

La misma ley deberá establecer las demás prestaciones a que tendrán derecho los servidores públicos y municipales”.

Art. 221 Cn.- “Se prohíbe la huelga de los trabajadores públicos y municipales, lo mismo que el abandono colectivo de sus cargos.

La militarización de los servicios públicos civiles procederá únicamente en casos de emergencia nacional”.

Art. 222 Cn.- “Las disposiciones de este Capítulo son extensivas a los funcionarios y empleados municipales.”

Al analizar la forma sistemática de la Constitución, puede advertirse que, aun cuando ella ha establecido otras carreras, la carrera administrativa tiene un ámbito de regulación de carácter general, en tanto que establece los componentes esenciales y básicos que deberán regir en todas aquellas áreas en las que el servicio personal al Estado se encuentre sometido a un régimen de carrera; por ello, cuando las demás carreras concurren a regular, a través de la ley, tales aspectos, de forma más concreta como lo hace la carrera administrativa; ello conduce a que las mismas no se conciban como carreras ajenas e independientes a la carrera administrativa, puesto que los parámetros que sirven de base a estas otras carreras, son los mismos que se han sentado por aquella.

De lo dicho, cabe afirmar preliminarmente que, tanto las carreras conocidas, forman parte de un solo género de la carrera administrativa, ya que persigue un mismo fin, conseguir la eficiente realización de las funciones estatales por ser elemento humano que presta servicios personales al Estado y demás entes públicos en un régimen de supra-subordinación; finalidad que se pretende lograr mediante el establecimiento de un régimen; La ley regulara el servicio civil y en especial las condiciones de ingreso, los derechos y deberes, las promociones y ascensos, los traslados, suspensiones y cesantías, los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que afecten a tales servidores, asimismo garantizará a los empleados públicos a la estabilidad en el cargo.

Si la carrera Administrativa rige un “ámbito general, tal régimen se aplica a todo el elemento humano que realiza una función pública, sea directamente con el gobierno central o

con los entes descentralizados, ya sea por criterio territorial de los municipios o por criterio funcional de las instituciones oficiales autónomas.

### **Principios del Derecho Laboral.**

Se concibe la evolución histórica del derecho del trabajo “Algunos han pretendido al hacer historia del trabajo, que en la antigüedad, nació el derecho del trabajo, pero es en la edad media cuando en realidad encontramos disposiciones al respecto<sup>130</sup>.

En Grecia y Roma, que son los prototipos de la antigüedad, no puede decirse que ha habido derecho del trabajo, los hombres se dedicaban a la guerra y no había hombres trabajadores surgieron unos grupos de artesanos pero no de relevancia, el trabajo entre ellos era servil.

El trabajo era esencialmente de esclavitud, que también servía como pena. A través del tiempo la esclavitud perdió su vigor, hasta llegar a ser abolida. No se puede pensar en esa época en un derecho laboral, ni aún incipiente. La Convención Internacional sobre la Esclavitud, celebrada en Ginebra en 1926, y en la que participaron los 38 países de la Sociedad de Naciones, aprobó la supresión y prohibición del comercio de esclavos y la abolición total de cualquier forma de esclavitud. Las propuestas surgidas de esta Convención se confirmaron en la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1948.

En 1951, el Comité de la ONU (Organización de las Naciones Unidas) sobre esclavitud, informó de que esta práctica estaba disminuyendo rápidamente y que sólo quedaban vestigios en algunas partes del mundo (Mauritania fue el último país en abolirla en 1980). El Comité informó asimismo de que un gran número de personas vivían aún bajo formas de servidumbre similares a la esclavitud. Estos tipos de servidumbre incluían el peonaje, los abusos de menores y la entrega de mujeres en matrimonio de forma involuntaria.

---

<sup>130</sup> Mario de la Cueva, en su libro “El nuevo derecho mexicano del trabajo” Porrúa, México, 1974, pág. 140

En 1956, y por recomendación del Comité, se celebró en Ginebra una nueva conferencia a la que asistieron 51 países. Esta conferencia tomó la decisión de celebrar una convención adicional sobre abolición de la esclavitud, comercio de esclavos e instituciones y prácticas similares a la esclavitud. Esta nueva convención condenó las formas de servidumbre similares a la esclavitud y estableció penalizaciones para el comercio de esclavos. Desde ese momento, cualquier incumplimiento de sus resoluciones pasaría a los tribunales internacionales de justicia. Aunque a pesar de lo dicho en algunos países como Brasil, Bangladesh, China, Filipinas e India también estaban dentro de los seis principales países vinculados a productos particulares en cuya fabricación se emplean niños o trabajadores forzados<sup>131</sup>. La Organización Internacional del Trabajo detectó que un sesenta y nueve por ciento del trabajo infantil en todo el mundo se da en la agricultura, sostenía dicho reporte.

Otro aspecto importante de la historia del derecho laboral es la caída del Imperio Romano y en la edad media empieza el comercio, aunque limitado a las ciudades y es en esa época en que floreció el artesano. Se agrupan entre ellos y nacieron las corporaciones de oficios, los cuales tuvieron como origen o antecedentes los colegios Romanos y persiguieron distintas finalidades.

Las corporaciones primeramente eran voluntarias y tenían por objeto regular el trabajo, así como el control de la desocupación, escasez, etc., existían corporaciones de sastres, zapateros, etc., y no podían los artesanos que pertenecían a una dedicarse a otro oficio<sup>132</sup>; de lo anterior se deduce, que la rama del derecho laboral surge de lo ínfimo a lo más complejo, que preliminarmente no encontraba su desarrollo; pero en la actualidad atendiendo a los cambios sociales, políticos, y económicos, nace la necesidad de desarrollar las instituciones que informan el derecho laboral y con ello los principios.

---

<sup>131</sup> [www.oit.org.pe](http://www.oit.org.pe)

<sup>132</sup> Autor Anónimo, Derecho Laboral I, folleto. UES. Pág., 4.

Los principios son herramientas de formación de las normas que regulan o fundamentan de forma directa o indirecta, soluciones de problemas por medio de la interpretación de la norma o por medio de la prevención de los mismos.

¿Que debe entenderse por principios generales del derecho del trabajo? Es el origen de la normativa en la que se basa el derecho de trabajo, recopilada en nuestra ley primaria, en los tratados internacionales, y en las leyes secundarias. Como bien lo dice Mario de la Cueva “Ayudan a comprender el alma de la Ley Nueva<sup>133</sup>”.

El profesor de Buen, sostiene “que las normas de trabajo contempladas en la Nueva Ley, buscan conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones<sup>134</sup>.”

La Constitución de la República, en el Artículo 2, garantiza fundamentalmente el derecho que toda persona tiene al trabajo, entendido como el derecho que tiene toda persona, a utilizar su capacidad física e intelectual para desarrollar actividades productivas y recibir por ello un ingreso que proporcione lo indispensable para satisfacer sus necesidades y de su grupo familiar. Y en el Artículo 37, inciso 2º de la Constitución, “El Estado empleará todos los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación al trabajador, manual o intelectual, y para asegurar a él y a su familia las condiciones económicas de una existencia digna. De igual forma promoverá el trabajo y empleo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas, mentales o sociales<sup>135</sup>.” El Estado está obligado a proteger y fomentar las fuentes de trabajo, ya sea incentivando la inversión o actuando como empleador, en tal sentido el Estado debe diseñar y ejecutar políticas económicas que garanticen a toda la población en edad laboral, la posibilidad de tener un empleo; y también debe proporcionar al trabajador y a su familia los medios legales y materiales que les aseguren condiciones de vida digna.

---

<sup>133</sup> Cueva, Mario de la, ob., Cit., Pág., 107.

<sup>134</sup> Buen L., Nestor de, Ob.cit., Pág.72

<sup>135</sup> “Constitución de la República de El Salvador”, Editorial Jurídica Salvadoreña, 22ª edición Art. 2.Cn.

El Artículo 3<sup>136</sup> de la Cn, regula el principio de igualdad ante la ley, para el goce de los derechos civiles no podrán establecerse diferencias, por razón de nacionalidad, raza, sexo o religión. Este principio consagra el de igualdad jurídica y el de no discriminación. Este último establece de manera especial los derechos civiles; es decir, aquellos que se ejercen en la esfera de la libertad de la persona. Para que pueda ejercer estos derechos no debe existir discriminación de ningún tipo. El Código de Trabajo en el Art. 123 establece que “Los trabajadores que en una misma empresa o establecimiento y que en idénticas circunstancias desarrollen una labor igual, devengarán igual remuneración cualquiera que sea su sexo, edad, raza, color, nacionalidad, opinión política o creencia religiosa.”

Por otra parte el Artículo 4 Cn., contempla la libertad de contratación, cuando esta señala que “Toda persona es libre en la República. No será esclavo<sup>137</sup>”. Confirma la libertad como atributo de la persona, elimina la esclavitud en la República y la combate con la pérdida de la condición de ciudadano para quien la practique. Rechaza la servidumbre, en el sentido de sometimiento e inferioridad a otra como un patrón. Así como toda condición que lesione la dignidad humana. Y a esto el Profesor Mario de la Cueva propone realizar el máximo de libertad para el trabajo, no sufriendo ninguna restricción de trabajo, y durante la prestación del mismo. El Artículo 38 de la constitución establece “armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores, estableciendo sus derechos y obligaciones<sup>138</sup>.”

Las normas laborales deben interpretarse conforme a los principios generales del derecho laboral. Tratándose de derechos sociales, como el de trabajo, el Juzgador debe procurar una interpretación finalista de las normas, en armonía con los principios generales del derecho, en la forma que mejor garanticen la eficacia de los derechos establecidos en la Constitución de la República.

A continuación se desarrollaran los principios Generales del Derecho del Trabajo:

---

<sup>136</sup> Op.cit.

<sup>137</sup> Óp. Cit.

<sup>138</sup> Ibídem Art.38 Cn.

### **Principio de Igualdad.**

Constituye uno de los elementos del concepto más amplio del “juicio equitativo”. De acuerdo al Principio de Igualdad que garantiza la Constitución (Art. 3 Cn.), se requiere conceder a las partes de un proceso los mismos derechos, posibilidades y cargas de modo tal que no contenga la existencia de privilegios, ni a favor, ni en contra de alguna de ellas. Constituye uno de los elementos del concepto más amplio de “juicio equitativo” en el sentido de que cada parte debe tener una oportunidad razonable de presentar su caso en unas condiciones que no le coloquen en desventaja sustancial frente a su oponente<sup>139</sup>.

En materia laboral da paso a un tratamiento especial al trabajador. En el proceso de trabajo, el juego del Principio de igualdad se modera para dar un tratamiento procesal más favorable al trabajador, lo que se justifica por la finalidad de equilibrar “una desigualdad originaria entre trabajador y empresario que tiene su fundamento no sólo en la distinta condición económica de ambos sujetos, sino en su respectiva posición en la propia y especial relación jurídica que los vincula, que es de dependencia y subordinación de uno respecto del otro. Lo anterior no debe entenderse en el sentido que en el proceso se desequilibre en sentido inverso, introduciendo privilegios no razonables o restricciones injustificadas de la garantía constitucional de igualdad, sino la remoción de los obstáculos procesales que el trabajador pueda tener por su condición, de tal de manera que ambas partes acudan al proceso en igualdad y el trabajador no tenga mayores inconvenientes que el empleador para litigar contra él.

Se configura como un trato desigual más intenso que en otro tipo de procesos. Este “trato desigual” aparece en el proceso laboral con mayor intensidad que en otros procesos, pues se trata de compensar la desigualdad inicial de las partes en litigio con el fin de conseguir la igualdad real en el proceso. A este afán equilibrador responde la actuación del

---

<sup>139</sup> Sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, del 19 de diciembre de 2005. Recurso de Casación ref. 175-C-2005.

legislador al tratar de favorecer aquéllas instituciones que puedan servir para colocar a la parte más débil en condiciones de paridad, y de desechar aquellas otras que puedan convertir la igualdad de derecho en desigualdad de hecho<sup>140</sup>.

### **Principio de Justicia Social.**

“Interpretación conforme al principio de justicia social. Finalmente, la Cámara concluye, que para provocar convicción, la declaración del testigo único, y poder fallar con base en ella la cuestión debatida, requiere reunir determinadas características o condiciones que al efecto debe regular el legislador secundario, y no existiendo en materia laboral tal regulación, no puede el operador de justicia aplicar tal criterio, aún cuando el sistema de valoración sea el de la sana crítica”. Tal interpretación va más allá de lo permitido por el legislador, ocasionando con ello un grave precedente en la aplicación de la justicia laboral, pues los Jueces deben aplicar la ley al amparo de los Principios que sirven de base al derecho del trabajo, sobre todo, el de Justicia Social. No debe perderse de vista la finalidad de esta rama del derecho, que es la de proteger los derechos de los trabajadores, por ser éstos la parte más débil de dicha relación jurídica<sup>141</sup>.

La decisión que se tome por parte del juzgador debe consolidar espacios de justicia. El presente caso debe resolverse teniendo en cuenta la realidad, los valores y las normas, buscando que la decisión consolide espacios de justicia, para que el órgano jurisdiccional abandone el autismo cómodo y comprenda que detrás de los expedientes, y ocultos bajo fórmulas rituales, más allá de los despachos, viven y actúan hombres y mujeres a quienes debe servir<sup>142</sup>.

---

<sup>140</sup> Sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, del 19 de diciembre de 2005. Recurso de Casación ref. 175-C-2005.

<sup>141</sup> Sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia del 20 de marzo de 2006. Recurso de Casación Ref. 280-C-2005

<sup>142</sup> Sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, del 29 de octubre de 2002. Recurso de Casación Ref. 480 Ca. 1ª Lab.

### **Principio de Irrenunciabilidad.**

Consagración constitucional. El art. 52 Cn. dispone: "Los derechos consagrados a favor de los trabajadores son irrenunciables". Se ha dicho que el trabajo es una función social, pues beneficia a toda la sociedad, no puede dejarse al arbitrio del trabajador, el cumplimiento de los mandatos constitucionales relativos al derecho laboral por ejemplo: la igualdad en la remuneración (art. 38 ord. 1° Cn.), la jornada máxima de trabajo (art. 38 ord. 6° Cn.), y el descanso remunerado para la mujer embarazada (art. 42 inc. 1° Cn.). La irrenunciabilidad de las normas constitucionales laborales cobra mayor sentido, al constatar que el trabajador se encuentra en una posición de desventaja, respecto al empleador, cuando pactan las condiciones de trabajo.

### **Principio de Primacía de la Realidad.**

Los casos exceptuados de la aplicación del Código de Trabajo son aquellos en los que la relación del trabajador emana de un contrato, para la prestación de servicios profesionales o técnicos; pero, cuando las labores a desempeñar no son de carácter profesional o técnico, aunque el contrato se denomine así, por el Principio del Contrato Realidad, éste debe considerarse como un contrato individual de trabajo y aplicársele la normativa correspondiente<sup>143</sup>.

El principio de la primacía de la realidad, es básico para determinar la existencia de la relación laboral. Para verificar si existe o no una relación de trabajo, es necesario guiarse por los hechos, y no por la denominación o forma, en que las partes le hayan dado. Por eso se dice que la existencia de una relación laboral depende de, si se han satisfecho o no ciertas condiciones objetivas y no de la manera como cada una de las partes califiquen la relación

---

<sup>143</sup> Resolución de la Corte Suprema de Justicia, del 5 de julio de 2007. Conflicto de Competencia Ref. 66-D-07.

entre ellas. En otras palabras, lo que cuenta es aquello que se conoce en derecho como el principio de la primacía de la realidad<sup>144</sup>.

Los contratos simulados son parte de una práctica, por parte de algunos patronos. Existe la costumbre de determinados patronos que para evadir obligaciones derivadas de una prestación de servicios tutelada por las leyes laborales, buscan e inventan excusas legales, dándole al contrato una denominación y naturaleza diferente, a la real, e incorporando en el mismo, cláusulas que no son ciertas, siendo frecuente encontrar esos contratos simulados que ya el mismo Art. 17 Código de Trabajo en su inciso último los identifica y les da el valor de auténticos contratos de trabajo. Lo anterior indica, que pese a esos matices que se buscan para disfrazar una verdadera relación laboral, siempre se tiene la posibilidad de demostrar lo contrario y basta probar dentro del juicio, que los servicios prestados se realizan en condición de subordinación o dependencia y bajo un salario para definir la naturaleza jurídica de dicha relación, sin perder de vista que en esos casos prevalece el concepto de contrato realidad. Esa práctica ilegal y desventajosa para el trabajador ocurre aún contra su consentimiento, porque para no perder la oportunidad de tener un ingreso se ve obligado y acepta la imposición que le hace el empleador<sup>145</sup>.

El problema que ha generado tanta confusión dentro del ámbito judicial, es la proliferación de contrataciones eminentemente laborales bajo el rodaje de contratos administrativos; es decir, se ha producido lo que en otras materias se ha dado en llamar "Simulación de Contratos". En ese sentido, tomando como base el Principio Realidad, que impera en materia laboral, lo que debe prevalecer o determinar la normativa a aplicar es lo que en realidad acontece; como lo es, la manifiesta relación laboral entre el trabajador contratado y la institución empleadora, donde se conjugan de una manera innegable todos los

---

<sup>144</sup> Sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, del 14 de marzo de 2007. Recurso de Casación ref. 137-C-2005.

<sup>145</sup> Sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, del 5 de octubre de 2001. Recurso de Casación Ref. 288-2001. Art. 17 C.T.

elementos de la misma, cuales son, el desempeño de determinadas labores, en condiciones de subordinación y a cambio de un salario<sup>146</sup>.

### **Principio Protector Laboral.**

Lo que fundamenta la naturaleza protectora del derecho laboral, es la desigualdad material existente entre los sujetos del mismo. Como es sabido, el Derecho Laboral, norma las relaciones entre sujetos materialmente desiguales y que esta desigualdad, precisamente es la que fundamenta su naturaleza protectora. En el proceso de trabajo, el juego del Principio de igualdad se modera para dar un tratamiento procesal más favorable al trabajador, lo que se justifica por la finalidad de equilibrar “una desigualdad originaria entre trabajador y empresario que tiene su fundamento no sólo en la distinta condición económica de ambos sujetos, sino en su respectiva posición, en la propia y especial relación jurídica que los vincula, que es de dependencia y subordinación de uno respecto del otro. Lo anterior no debe entenderse en el sentido, de que el proceso se desequilibre en sentido inverso, introduciendo privilegios no razonables o restricciones injustificadas de la garantía constitucional de igualdad, sino la remoción de los obstáculos procesales que el trabajador pueda tener por su condición, de tal manera que ambas partes acudan al proceso en igualdad y el trabajador no tenga mayores inconvenientes que el empresario para litigar contra él.

Lo que se persigue es compensar la desigualdad inicial, para conseguir una igualdad real. Este “trato desigual” aparece en el proceso laboral con mayor intensidad que en otros procesos, pues se trata de compensar la desigualdad inicial de las partes en litigio con el fin de conseguir la igualdad real en el proceso. A este afán equilibrador responde la actuación del legislador al tratar de favorecer aquéllas instituciones que puedan servir para colocar a la

---

<sup>146</sup> Sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, del 12 de diciembre de 2007. Recurso de Casación Ref. 128-C-2007.

parte más débil en condiciones de paridad, y de desechar aquellas otras que puedan convertir la igualdad de derecho en desigualdad de hecho<sup>147</sup>.

El pilar fundamental del derecho laboral, es la protección del trabajador; al respecto podemos señalar, que durante un tiempo fue publicitado a través de los medios de comunicación social a nivel nacional, que la sociedad “A.” utilizó las siglas “BB”, para identificarse ante el público. Este fue un hecho “notorio” en su momento, por lo que es válida la confusión de la parte actora en cuanto a la denominación real de la sociedad para la que trabajó, confusión que adquiere mayor fundamento con la hoja membretada del Estado de Cuenta Individual de Ahorro de la trabajadora demandante, en la que se encuentran impresas las siglas referidas. La Sala hace tal valoración, al amparo de los principios que informan el derecho laboral, como una rama del derecho social, cuyo pilar fundamental es la protección del trabajador, quien se encuentra históricamente en desventaja frente al patrono, desigualdad que la ley ha querido equilibrar en alguna medida, liberándolo de ciertas cargas probatorias<sup>148</sup>.

La figura del embargo en bienes del representante patronal, tiene la finalidad de asegurar los derechos del trabajador. Del texto de la norma se desprende que el fin es asegurar los derechos del trabajador en términos económicos, y puede entenderse que la medida del embargo –independientemente de quién sean los bienes– resulta útil para lograr dicho fin. En ese sentido, existe una justificación constitucional en los arts. 37 y 38 Cn. que habilita al tratamiento equiparador impugnado, en cuanto a la responsabilidad subsidiaria del representante patronal. En efecto, la eficacia de los derechos del trabajador, justifican la regulación que habilita el embargo en los bienes del representante patronal, pues mientras esta es extraordinaria, contingente y subsidiaria, el posible perjuicio para el derecho a la

---

<sup>147</sup> Sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, del 19 de diciembre de 2005. Recurso de Casación Ref. 175-C-2005.

<sup>148</sup> Sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, del 19 de diciembre de 2005. Recurso de Casación Ref. 103-C-2005

protección en la conservación y defensa de los derechos laborales sería mucho más intenso<sup>149</sup>. Arts. 37 y 38 Cn. y Art. 421 Código de Trabajo.

### **Principio de la Norma más Favorable.**

El Art. 14 Código de Trabajo el cual dice: “En caso de conflicto o duda sobre la aplicación de las normas de trabajo, prevalece la más favorable al trabajador. La norma que se adopte debe aplicarse en su integridad”. Como sea que fuere, el proceso judicial es la “efectividad de los derechos consagrados en la ley de fondo o sustancial, de ahí que la interpretación, fuere auténtica, doctrinal o judicial, debe estar precedida por el sano criterio de la favorabilidad; es decir, que permita elegir, la norma que salvaguarde mejor el derecho y ofrezca mayores garantías para su efectivo ejercicio y por el obligado respeto a la persona humana<sup>150</sup>.

### **3.2.2 Jurisprudencia.**

En algunos países el término *jurisprudencia* designa la ciencia del Derecho en un sentido global. Así, en Italia las facultades de Derecho se denominan *facoltà de Giurisprudenza*. En el mundo hispánico, en cambio, jurisprudencia posee un significado distinto, es el criterio constante y uniforme de aplicar el Derecho por parte del Tribunal Supremo.

No puede equipararse su sentido en los ordenamientos hispanoamericanos respecto al que tiene en el Derecho anglosajón, donde al precedente judicial (la respuesta que los tribunales hayan dado en casos análogos enjuiciados con anterioridad), le asiste verdadera fuerza de ley, y hasta superior a la ley si se considera que multitud de cuestiones no se encuentran reguladas de forma legal, dejándose al criterio del juez la auténtica creación del

---

<sup>149</sup> Sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, del 13 de abril de 2007. Recurso de Inconstitucionalidad N° 36-2005.

<sup>150</sup> Sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, del 23 de julio de 2007. Recurso de Casación 432 Ca. 2ª Lab.

Derecho. No tiene la jurisprudencia en el mundo hispánico carácter de fuente de Derecho en el sentido técnico, pero sí una importancia decisiva. Un abogado cuenta con una enorme probabilidad de éxito si lo que alega en favor de su cliente o representado ha sido decidido de esa misma manera en resoluciones judiciales anteriores. No cabe duda que el Derecho vivo se encuentra antes en la jurisprudencia que en la ley, pues si el ordenamiento jurídico consiste en una norma jurídica abstracta y general, lo relevante en la práctica consiste en cómo se adapta, aplicando esa norma general al caso concreto<sup>151</sup>.

Ocurre en numerosas oportunidades que las resoluciones constantes y uniformes emitidas por el Tribunal Supremo en un determinado sentido acaban consolidando un criterio firme que, en lenguaje jurídico, sienta jurisprudencia y a menudo modifica los propios términos en que se expresa la ley vigente. Por ejemplo, es habitual encontrar en los códigos civiles que para que una persona deba reparar el daño que ha causado a otra, ha de haber existido culpa o negligencia por su parte, es decir, descuido, ligereza, en suma. Sin embargo, la forma de asimilar este requisito, por parte de los tribunales ha llevado a considerar a la culpa como una exigencia innecesaria en la práctica; el imperativo de proteger a las víctimas, por ejemplo, de un atropello por un vehículo, hizo que los tribunales desde mediados del siglo XX entendieran que lo importante es que el daño quedase reparado, mediara o no culpa del conductor, incluso aunque éste haya sido cuidadoso y precavido al conducir su automóvil<sup>152</sup>.

Es fácil observar que un criterio mantenido de forma constante por la jurisprudencia de espaldas a lo que la ley determina, acaba propiciando que el propio ordenamiento jurídico se reforme y autorregule para adecuarse a la cambiante realidad de las cosas. Se dice entonces que, aunque la jurisprudencia no sea una fuente de Derecho en sentido formal, termina siéndolo en sentido material, al asignar a la ley su sentido y alcance práctico y concreto.

---

<sup>151</sup> Interpretación y Argumentación Jurídica, Marina Gascón Abellán, 1ª Ed.-San Salvador, El Salvador, Consejo Nacional de la Judicatura, pág. 7

<sup>152</sup> Interpretación y Argumentación Jurídica, Marina Gascón Abellán, op.cit. pág. 8

En otro orden de cosas, se denomina jurisprudencia constitucional a la que emana del Tribunal Constitucional o de Garantías Constitucionales, al que compete como finalidad básica y esencial procurar y garantizar que la Constitución, como norma suprema del ordenamiento jurídico, cumpla también una función rectora en la aplicación cotidiana del Derecho. Este tribunal se erige de esta manera en intérprete supremo de la Constitución<sup>153</sup>.

**3.2.2.1 Sobre la clasificación de los servidores publico en relación al derecho de la estabilidad laboral. (Sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, del día 05 de noviembre del 2010, Ref. 1080-2008).**

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

**3.2.2.2 Sobre El Ámbito De Aplicación De La Carrera Administrativa. (Sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia del 20-VI-1999, Inc. 4-88, Considerando V 1).**

"La carrera administrativa tiene un ámbito de regulación de carácter general, en tanto que establece los componentes esenciales y básicos que deberán regir en todas aquellas áreas en las que el servicio personal al Estado se encuentre sometido a un régimen de carrera; por ello, cuando las demás carreras concurren a regular, a través de la ley, tales aspectos de forma más concreta a como lo hace la carrera administrativa, ello conduce a que las mismas no se conciban como carreras ajenas e independientes a la carrera administrativa, puesto que

---

<sup>153</sup> ibídem

los parámetros que sirven de base a estas otras carreras, son los mismos que se han sentado por aquella. De lo dicho, cabe afirmar (...) que, tanto las carreras reconocidas en los Art. 67, 186 y 214 de la Constitución [sanitarias, hospitalarias, paramédicas y de administración hospitalaria en el servicio de salud pública; judicial y militar], como las establecidas por ley [policial, docente, diplomática, consular, etc.], son carreras que forman parte de un solo género -la carrera administrativa-, ya que persiguen un mismo fin: conseguir la eficiente realización de las funciones estatales por el elemento humano que presta servicios personales al Estado y demás entes públicos en un régimen de supra-subordinación; finalidad que se pretende lograr mediante el establecimiento de un régimen que comprende las condiciones de ingreso, los derechos y deberes, las promociones y ascensos, los traslados, suspensiones y cesantías, y los recursos contra las resoluciones que afecten a tales servidores. Si la carrera administrativa rige en un ámbito general, va de suyo que tal régimen se aplica a todo el elemento humano que realiza una función pública, sea directamente con el gobierno central o con los entes descentralizados por criterio territorial -los municipios- o por criterio funcional -las instituciones oficiales autónomas”.

**3.2.2.3 Sobre las personas no comprendidas en La Carrera Administrativa.  
(Sentencia Sala de lo Civil del 03-VI-2010, Inc. 4-50, Considerando V 1).  
(Sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia de 13 de marzo del 2009, Recurso de Casación Ref. 118-C-2007, Ca. 1ª de lo Laboral).**

“En ese sentido el derecho a la Garantía del Debido proceso, constituye una garantía constitucional tanto de derecho de defensa como el de la tutela judicial efectiva, que implica el derecho a que las resoluciones trascendentales del órgano que decide sean revisadas por otro de grado superior, en aras de la seguridad jurídica a través de un control jerárquico tanto de la sentencia como de aquellas resoluciones interlocutorias que crean una situación de estado inmodificable. La doble instancia, es también, un mecanismo de protección o seguridad al mismo sistema judicial. Con ella, se procura evitar el error judicial, dado que los jueces, como seres humanos que juzgamos a otros seres humanos, somos falibles, También se procura, a través del conocimiento de la apelación, la seguridad jurídica, por medio de la

construcción jurisprudencial de criterios reiterados. La visión de toda ley, a través del lente de protección a las Garantías de orden Constitucional de derecho a recurrir surge de su consagración en diferentes instrumentos jurídicos en materia de derechos humanos. En otras palabras, es función importante de este Tribunal verificar que efectivamente se haya cumplido con un proceso previo legalmente tramitado que garantice en igualdad las prerrogativas de todos los que actúen o tengan parte en el mismo, siendo una exigencia de legalidad del proceso también que el juez deberá ceñirse a un determinado esquema de juicio, sin poder inventar trámites a su arbitrio, con los cuales pudiera crear un juicio que se aparte de la normativa vigente”.

“Que dicha Ley únicamente establece el procedimiento para que se proceda al despido o destitución de aquellos trabajadores o empleados que no están comprendidos en la Ley de Servicio Civil y además no existe una normativa que les sea aplicable. La Sala ha sostenido en reiterada jurisprudencia, que en el caso del personal bajo contrato a que alude el Art. 4 de la Ley de Servicio Civil y 2 C.T., se trata de aquellos que a su vez refiere el Art. 83 de las Disposiciones Generales del Presupuesto; en otras palabras de "contratos administrativos", y es que, de acuerdo a dicha Ley son los únicos contratos que el Estado, los Municipios e Instituciones Oficiales Autónomas, salvo excepciones, pueden celebrar, con la aclaración, que deben reunir los requisitos o características que dicha norma establece. De ahí que, son ese tipo de contratos, los que menciona deben considerarse excluidos de la Legislación laboral el Art. 2 C.T. y a los que a su vez quedarían amparados en la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia, al menos en cuanto al derecho de audiencia que el empleador debe cumplir para poder despedirlo o destituirlo, y que en su defecto daría lugar al Amparo ante la Sala de lo Constitucional”.

**3.2.2.4 Sobre el ingreso a la carrera administrativa. (Sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, del 20-VI-99, Inc. 4-88, Considerando V 3).**

"Teniendo en cuenta que los servidores públicos conforman el elemento humano que concreta la función pública, se requiere de ellos un mínimo de habilidad e idoneidad para el desempeño

de la tarea que les corresponde; para la fijación de ese mínimo de requisitos, el legislador tiene libertad de configuración o, en su caso, dejar a discrecionalidad de los superiores administrativos la verificación del cumplimiento de tales requisitos mínimos que demuestren la habilidad e idoneidad de una persona para el ingreso a la carrera administrativa; ello porque, cumplir con dicho mínimo es exigible, teniendo en cuenta que la tarea del servidor que ingresa a la carrera implicará la eficiente realización de una función estatal"

**3.2.2.5 Sobre el derecho a la estabilidad laboral. (Sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia de 13 de marzo del 2009, Recurso de Casación Ref. 118-C-2007, Ca. 1ª de lo Laboral). (Sentencia de de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia 13-V-98, Amp. 265-97).**

"Y es que, no es posible, por el Principio de Igualdad que contempla nuestra Constitución, que la estabilidad laboral de un empleado dependa única y exclusivamente del acto del cual emana la relación laboral; pues ello significaría que a dos empleados que desempeñan el mismo cargo y funciones, les corresponden diferentes derechos por el hecho de que uno está nombrado en plaza de Ley de Salarios y el otro por contrato. Realmente no existe ninguna justificación para que surja semejante diferencia de trato y uno de ellos pueda verse vulnerado en su derecho de permanencia o estabilidad en el cargo, derecho que no es absoluto obviamente, pues si se produjere una causal para despedirlo, ya la Ley establece cuál es el procedimiento para ello, y conforme al Art. 11 de la Constitución, debe dársele cumplimiento al derecho de defensa y audiencia. No puede, al menos bajo el criterio de este Tribunal, avalarse una práctica de vejación hacia los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, Municipios o Instituciones Autónomas, bajo el débil argumento de que no existe obligación de renovar el contrato a dichos trabajadores y que el plazo es determinante en tales contrataciones dando lugar a la terminación de las mismas sin ninguna responsabilidad para la institución contratante. Aunado a ello una sana interpretación de la norma constitucional la cual en el Art 1 reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado exige del juzgador una aplicación de la ley conforme al Principio Pro-Hómíne según el cual debe procurarse la interpretación de las leyes en favor de la persona humana."

"Hay que distinguir entre lo que se conoce como estabilidad laboral y estabilidad en el puesto o cargo. La estabilidad laboral implica, el derecho de conservar un trabajo o empleo, independientemente de que el trabajador esté sujeto a la posibilidad de traslado de funciones o de un cargo a otro; mientras que la estabilidad, en el cargo implica la permanencia en un cargo, puesto o función específicos, sin que se le pueda trasladar sin causa justificada; en consecuencia, puede decirse que la estabilidad laboral es el género y la estabilidad en el cargo o puesto es una especie de ese género, siendo que, quien goza de estabilidad en el cargo goza a la vez de estabilidad laboral, no así a la inversa pues la estabilidad laboral no implica forzosamente estabilidad en el cargo; la estabilidad laboral debe ser inevitablemente relativa, teniendo el trabajador pleno derecho de conservar su cargo sin limitación de tiempo, siempre que concurren los factores siguientes:

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

### **3.2.2.6 Sobre la Subsunción del derecho a la estabilidad laboral en el derecho al trabajo. (Sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia 22-X-99, Inc. 3-93).**

"El derecho al trabajo no se agota en sí mismo, ya que de su contenido y para proteger su ejercicio, se han venido dando diferentes manifestaciones de derechos que guardan una íntima relación con lo que podría denominarse su

derecho originario, entre los que se encuentra el derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos. Tal derecho a la estabilidad, según reiterada jurisprudencia de este tribunal, significa el derecho que tiende a impedir la remoción arbitraria de los empleados y funcionarios públicos de las plazas que ocupan, exigiendo un procedimiento, por las causas legales preestablecidas y por la autoridad competente, siempre que concurren las siguientes circunstancias: que subsista la institución para la cual se presta el servicio; que subsista el puesto de trabajo; que el trabajador no pierda su capacidad física o mental para desempeñar el cargo; que el cargo se desempeñe con eficiencia; y que no se cometa falta grave que la ley considere como causal de despido (...). En consecuencia, cabe afirmar que el derecho a la estabilidad comparte la naturaleza del derecho del cual se origina -el derecho al trabajo-, en el sentido que ambos obedecen a razones de justicia, libertad e igualdad. Esto porque, tanto en el ámbito privado como en el servicio público, es posible que el empleador -patrono o Estado- pueda, mediante actos arbitrarios, lesionar el contenido del derecho, sea privando sin justa causa, limitando o sometiendo a condiciones irrazonables de ejercicio la puesta en práctica de la capacidad del trabajador para exteriorizar su energía física y psíquica. De manera que, siempre que concurren las circunstancias señaladas supra, cualquier clase de acto ejecutado por el empleador en orden a privar, limitar o someter a condiciones irrazonables el ejercicio del derecho al trabajo, constituye una violación al núcleo o esencia de tal derecho”.

**3.2.2.7 Sobre el derecho a las promociones y ascensos. (Sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia 20-VI-99, Inc. 4-88, Considerando V 4 B).**

"Aun cuando la Constitución no especifica el significado de tales, en su sentido primario las primeras se pueden entender como las mejoras en las condiciones de servicio al Estado, ya sean de naturaleza económica, social, académica, etc., y los segundos como los escalamientos de posiciones

dentro de la carrera administrativa (...). En suma, puede decirse que el derecho a las promociones y ascensos del que goza todo servidor público implica la posibilidad de recibir mejoras en las condiciones de servicio o el escalamiento de posiciones dentro de la carrera que se trate, por medio de un procedimiento administrativo que permita medir o valorar la habilidad o aptitud del servidor público o funcionario judicial que se haya hecho acreedor a esas mejoras o ascensos"

**3.2.2.8 Sobre los traslados, como componente de la carrera administrativa. (Sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia 20-VI-99, Inc. 4-88, Considerando V 4 C).**

"La justificación constitucionalmente aceptada de tales se vincula necesariamente con las necesidades del órgano estatal o ente público donde se presta el servicio público. Como una manifestación del derecho a la estabilidad, son inaceptables los traslados arbitrarios, discriminatorios o por motivaciones políticas. Pues, si bien la estabilidad en el cargo no es un derecho al empleo público, es claro que tal derecho tiende a impedir el traslado arbitrario de estas personas respecto de las plazas que ocupan, exigiendo una justificación razonable de tal traslado."

**3.2.2.9 Sobre los cargos de confianza en la Municipalidad. (Sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de 08 de abril del 2010, Ref. 298-2009). (Sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, del día 05 de noviembre del 2010, Ref. 1080-2008).**

" Sobre el particular, resulta pertinente hacer referencia al criterio establecido por este Tribunal en la sentencia pronunciada a las once horas y tres minutos del día 17-II-2010, en el proceso de amparo número 36-2006, el cual formula algunas reflexiones en torno a la obligatoriedad de la tramitación de un procedimiento previo a la destitución de las personas que prestan servicios al Estado mediante el desempeño de cargos que implican confianza, los cuales,

según la doctrina retomada por el referido pronunciamiento, son aquellos que tienen a su cargo la marcha y el destino general de los negocios o aquellos que conocen los secretos de la empresa, cuyo desempeño se realiza en el entorno del titular de la entidad que lo nombró o contrató y cuya remoción o resolución de contrato es viable legalmente por decisión del mismo titular.

En consonancia con lo expuesto, en la sentencia apuntada se establece que 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 aquella son, entonces, empleados o funcionarios de confianza”.

“La Sala ha explicitado los elementos que habrán de tomarse en cuenta para determinar con mayor exactitud qué debe entenderse por cargos de confianza. De esta manera, en la sentencia de amparo de fecha 17-II-2010 Ref. 36-2006, se sostuvo que: "...lo relevante para considerar a un empleado público como empleado de confianza, es la naturaleza de sus funciones, es decir las actividades y responsabilidades que desempeña dentro de una institución, aunado al cargo de dirección o de gerencia que lo une con la institución para la que presta el servicio, cuyo contrato podrá finalizarse por decisión del titular de la entidad...". No se trata, por tanto "...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...".

### **3.3 APLICACIÓN DEL CÓDIGO DE TRABAJO.**

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

- a) Las relaciones de trabajo entre los patronos y trabajadores privados; y

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

No se aplica este Código cuando la relación que une al Estado, Municipios e Instituciones Oficiales Autónomas o Semiautónomas con sus servidores, fuere de carácter público y tuviere su origen en un acto administrativo como el nombramiento de un empleo que aparezca específicamente determinado en la Ley de Salarios con cargo al Fondo General y Fondos Especiales de dichas instituciones o en los presupuestos municipales; o que la relación emane de un contrato para la prestación de servicios profesionales o técnicos.

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

Los trabajadores de las Instituciones Oficiales Autónomas tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos y de celebrar contratos colectivos, de conformidad a las disposiciones de este Código.

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

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

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

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

Tales contratos de carácter profesional o técnico a que hace mención el literal b) del Art. 2 del Código de Trabajo, son aquellos a los que se refiere el Art. 83 de las Disposiciones Generales de Presupuestos, norma que “faculta” a la Administración Pública para este tipo de contratación. Lo anterior tiene relación, con el hecho de que cuando se faculta a la Administración Pública y Municipal para contratar servicios personales, bajo la modalidad de “contrato administrativo” se hace sólo y únicamente para aquellos de carácter profesional o técnico, no administrativos (Art. 83 Disposiciones Generales de Presupuestos), y siendo un contrato de naturaleza administrativa, no se aplica el Código de Trabajo.

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

- a. “Que las labores a desempeñar por el contratista sean propias de su profesión o técnica;
- b. Que sean de carácter profesional o técnico y no de índole administrativa;
- c. Que aún, cuando sean de carácter profesional o técnico no constituyan una actividad regular y continua dentro del organismo contratante (eventuales);
- d. Que no haya en la Ley de Salarios plaza vacante con iguales funciones a la que se pretende contratar”.

Así pues, sólo y cuando el contrato se realiza cubriendo tales condiciones, estaremos frente a un contrato de naturaleza administrativa. Se torna preciso entonces, examinar con

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

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

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

### **3.4 APLICACIÓN EN LA LEY DEL SERVICIO CIVIL.**

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

### **3.5 APLICACIÓN DE LA LEY REGULADORA DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS NO COMPRENDIDOS EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA.**

En el caso de servidores que no están bajo el régimen del Código de Trabajo y que según el literal K Art. 4 de la Ley del Servicio Civil, están excluidos de la Ley del Servicio Civil,

y lógicamente están excluidos de la Carrera Administrativa tales como: Los Jefes, Comandantes y Personal de Vigilancia de los Centros Penales; Inspectores y Custodios de los Centros Tutelares de Menores y de las Aduanas de la República; los Delegados, Sub-Delegados de la Dirección General de Migración; los Administradores de Aduanas, Sub-Administradores de Aduanas y sus Secretarios, por lo que el legislador motivado porque habían funcionarios y trabajadores que estaban desprotegidos ni en la Ley del Servicio Civil ni por el Código de Trabajo y tomando en consideración que existen caso no exceptuados por normas constitucionales, ni comprendidos en la Ley del Servicio Civil, en los que se 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; es que se crea la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa, establece 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.

### **3.6 APLICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES.**

En esta sección se verá ciertos aspectos del Derecho de los Tratados que aparecen en la Constitución, así como el valor que se les da a los mismos. Además se realizará la discusión sobre la primacía o no del Derecho Internacional sobre el Derecho Interno, al ver lo que resuelve la Ley Primaria de El Salvador al respecto. Recientemente han tenido los tratados auge en el derecho constitucional, logrando así dársele un tratamiento específico en el Título VI, Capítulo I, sección tercera de la Constitución salvadoreña de 1983, en ella aparecen cinco artículos dedicados exclusivamente al objeto de este estudio.

#### **Artículo 144 – 149 Cn.**

Para la elaboración de esta sección, se tuvieron en cuenta por parte de la Comisión de estudio del Proyecto de Constitución los siguientes lineamientos:

En esta sección se reunirían todas las disposiciones que aparecían en la Constitución de 1962, que tuvieran alguna relación con los Tratados Internacionales, además de incluir

nuevos principios que antes no habían sido considerados y que serían plasmados en la nueva Constitución como se verá a continuación.

El primer principio establecido es que una vez que entre en vigencia un Tratado (siempre que esté conforme a sus mismas disposiciones y la Constitución) se vuelve Ley de la República de El Salvador, aceptándose así que, los Tratados que reúnen todos los requisitos para ser válidos y que son ratificados llegan a ser parte del Orden Jurídico salvadoreño. Este principio es reconocido en el artículo 144 Cn. Dice así: “Los Tratados Internacionales celebrados por El Salvador con otros Estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la República al entrar en vigencia conforme a las disposiciones de mismo Tratado y de esta Constitución”.

Como segundo principio se determina la posición de los Tratados en el orden jerárquico de las leyes, que conforman el sistema jurídico de El Salvador, estableciéndose así, en forma terminante que tienen mayor jerarquía los Tratados sobre las Leyes Secundarias, ya sean anteriores o posteriores a su vigencia.

El mismo artículo, en su segunda parte estipuló que: “La ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un Tratado vigente para El Salvador. En caso de conflicto entre el Tratado y la ley, prevalecerán los Tratados”.

Por ello el Tratado puede derogar la ley secundaria anterior, pero ninguna legislación secundaria puede derogar o modificar las disposiciones del Tratado. Si surgiera algún conflicto entre ambos, prevalece el Tratado.

El artículo 149 Cn. Plantea el caso de la inaplicabilidad de los Tratados, que podrá ser declarado por los Tribunales, siempre que las disposiciones del tratado sean contrarias a los preceptos constitucionales. En su segundo párrafo establece la declaratoria de inconstitucionalidad de un tratado de un modo general y obligatorio, que se hará en igual forma para las leyes secundarias, decretos y reglamentos, tal y como lo indica la misma

Constitución, por lo que será la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la competente para hacerlo.

La Comisión se basó en los siguientes argumentos para la elaboración de este artículo:

1. Acepta como principio el de la supremacía de la Constitución del territorio de El Salvador, puesto que no concibe que, mediante la violación de la propia Constitución puede sobreponerse otro orden jurídico distinto que obligue a los tribunales nacionales.
2. El admitir que los Tratados puedan tener una jerarquía superior al orden constitucional equivale a abrir la puerta, para que, pueda modificarse la Constitución sin las formalidades en ella previstas.
3. La Comisión reconoce que desde el punto de vista del derecho internacional, el incumplimiento por parte de El Salvador de un tratado celebrado de buena fe con otra parte, y que es contrario a los preceptos constitucionales salvadoreños, da derecho a una reclamación internacional de reparación por dicho incumplimiento, en los términos aceptados por el propio derecho internacional que regula esta situación”.

### **3.6.1 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.**

#### **Artículo 6.**

1. “Los Estados Partes 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 medidas adecuadas para garantizar este derecho.
2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y

técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades político-económicas fundamentales de la persona humana”.

### **3.6.2 Carta Internacional Americana de Garantías Sociales.**

En cuanto a la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, 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 (Organización Internacional del Trabajo), es decir, que su objetivo consiste en la reglamentación internacional de los derechos y garantías sociales pertenecientes a la clase obrera.

1. El artículo 19, del documento anteriormente relacionado, se refiere a la Estabilidad, que dice: “La ley garantizará la seguridad 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”.
2. 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.

### **3.6.3 Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación).**

Acerca del Convenio Sobre la Discriminación extraído del cuadro anteriormente citado, se hace referencia a su artículo 1 que literalmente dice: “A los efectos de este convenio el término discriminación comprende:

- a) Cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional y origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación...”. Como queda establecido por este artículo, se prohíbe toda clase de discriminación incluyendo aquella que se relacione con la opinión política, por lo tanto si se comprobara el factor político como factor determinante en la ocupación de un empleo se estaría frente a una violación del ordenamiento jurídico vigente.

**3.6.4 Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, número 87; “Convenio sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización.”**

Dicho convenio se refiere a la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, garantiza que los trabajadores pueden juntarse con organizaciones que escojan sin autorización previa y sin interferencia de autoridades públicas. Reconoce la amplitud de la Libertad Sindical estableciendo en su articulado el derecho de los trabajadores y empleadores de constituir organizaciones amparadas en la libertad y autonomía, lo que implica una limitación a la actividad estatal de intervenir de manera alguna de cualquier acción u omisión que tenga por objeto limitar o entorpecer el ejercicio de este derecho.

**Artículo 1**

“Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a poner en práctica las disposiciones siguientes”.

**Artículo 2**

“Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”.

### **Artículo 11**

“Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación”

#### **3.6.5 Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, número 98; “Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva”**

El Convenio N° 98 de la Organización Internacional del Trabajo, declara y reclama la debida protección para que cualquier trabajador no sea afectado con alguna clase de discriminación en contra de los derechos de afiliación o permanencia sindical ni tampoco en sus derechos aplicables en el plano de la negociación colectiva. Asimismo, ordena a los Estados celebrantes a resguardar estos principios, mediante la creación de algún organismo público que vele por el resguardo o tutela de estos derechos.

### **Artículo 1**

“1. Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo,

2. Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto:

a) Sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato;

b) Despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo”.

## **Artículo 11**

“1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.

Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo”.

### **3.6.6 Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, número 135; “Sobre los representantes de los trabajadores.”**

#### **Artículo 1**

“Los representantes de los trabajadores en la empresa deberán gozar de protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluido el despido por razón de su condición de representantes de los trabajadores, de sus actividades como tales, de su afiliación al sindicato, o de su participación en la actividad sindical, siempre que dichos representantes actúen conforme a las leyes, contratos colectivos u otros acuerdos comunes en vigor”.

#### **Artículo 2**

“1. Los representantes de los trabajadores deberán disponer en la empresa de las facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones.

4. A este respecto deberán tenerse en cuenta las características del sistema de relaciones obrero-patronales del país y las necesidades, importancia y posibilidades de la empresa interesada”.

**3.6.7 Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, número 151; “Convenio sobre la protección del derecho de sindicalización y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública.”**

**Artículo 1**

“1. El presente Convenio deberá aplicarse a todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo.

2. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio se aplican a los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial.

3. La legislación nacional deberá determinar asimismo hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía”.

**Artículo 4**

“1. Los empleados públicos gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación anti sindical en relación con su empleo.

2. Dicha protección se ejercerá especialmente contra todo acto que tenga por objeto:

- a. sujetar el empleo del empleado público a la condición de que no se afilie a una organización de empleados públicos o a que deje de ser miembro de ella;
- b. Despedir a un empleado público, o perjudicarlo de cualquier otra forma, a causa de su afiliación a una organización de empleados públicos o de su participación en las actividades normales de tal organización”.

## **3.7 OTRAS FUENTES DEL DERECHO INTERNACIONAL**

### **3.7.1 Declaración Universal de los Derechos Humanos.**

Es imposible comenzar este análisis acerca de los instrumentos jurídicos internacionales que protegen el Derecho al Trabajo, sin referirnos previamente a la Declaración Universal de Derechos Humanos, instrumento que reúne aquellos ideales comunes hacia los cuales debe encaminarse la política de los Estados. El artículo 23 del cuerpo legal en estudio, en el primer numeral consolida el derecho que toda persona tiene al Trabajo, así como la protección contra el desempleo, a *contrario sensu*, nadie puede ser privado de este derecho, ya sea por razones de discriminación de sexo, raza, opinión política, etc.

#### **Artículo 23.**

1. “Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”

### **3.7.2 Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre.**

**Artículo 14.** “Derecho al Trabajo y a una Justa Retribución. Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo”.

**Artículo 37.** “Deber de Trabajo. Toda persona tiene el deber de trabajar, dentro de su capacidad y posibilidades, a fin de obtener los recursos para su subsistencia o en beneficio de la comunidad”.

## **CAPITULO IV**

### **ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS OBTENIDOS EN LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO.**

El presente Capitulo tiene por objeto verificar la teoría con la realidad, lo cual es de mucha importancia ya que nos ha permitido medir o cuantificar el grado de aplicación práctica que la LECAM tiene, así como también, nos ha permitido verificar el desempeño de la Administración Municipal y de los gremios sindicales, como instituciones que informan sobre la aplicación de dicha normativa. Para llevar a cabo dicha verificación base de nuestra investigación, hemos aplicado la técnica de la encuesta, y entrevistas es decir, la formulación de preguntas básicas hechas con el uso de la técnica antes mencionada a empleados y funcionarios municipales.

Es indispensable para la consecución de nuestros fines encuestar a empleados y funcionarios municipales, dentro de éste contexto tomamos como parámetro la población total del empleados de la Alcaldía Municipal de San Salvador que es de 2,000 personas, pero solo 1,500 se encuentran comprendidas en el sistema de la LECAM, y las personas que restan a esta población se encuentra bajo sistema de contratación, quienes se rigen con el Código de Trabajo; obteniendo una muestra total de 200 personas a encuestar, muestra que se dividió entre áreas con las que cuenta la municipalidad. Pretendíamos con la encuesta, saber algunos aspectos generales y específicos sobre el conocimiento que tienen sobre la LECAM, los cuales los clasificamos en tres aspectos que son importantes a determinar:

1. El grado de Información que tienen los empleados y funcionarios municipales, aquí procurábamos sustraer información básica en materia de estabilidad laboral que posean en general la población encuestada.
2. El nivel de vulnerabilidad en el que se encuentra el empleado y funcionario, cuando surge un cambio de gobierno municipal, porque la ley da origen a que eso ocurra, después de la última reforma realizada en 20 de mayo del 2009 a la LECAM, genero

un ambiente mucho más inestable debido a que los empleados se les catalogó como de “alto grado de confianza” no teniendo justificación para su despido o traslado.

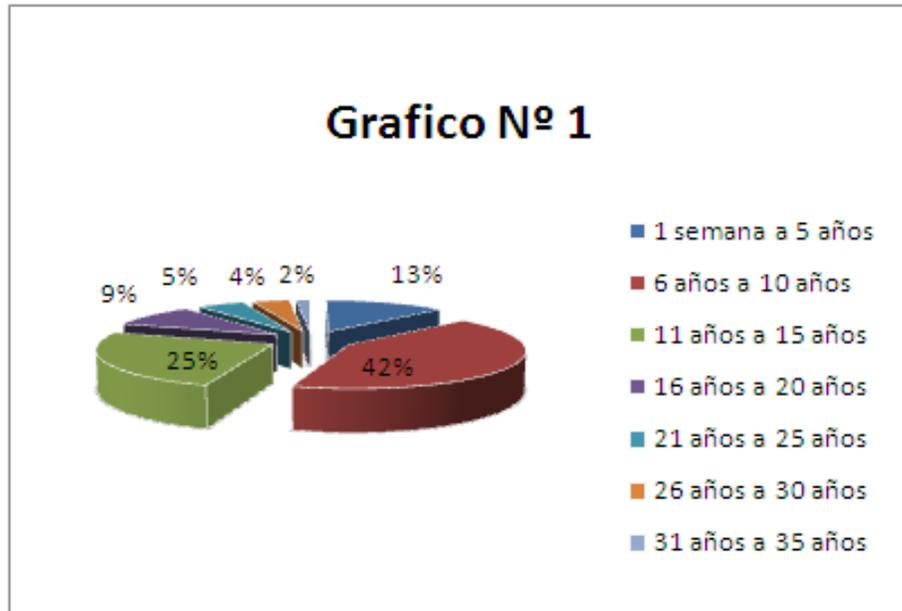
3. Por último, con este punto pretendemos comprobar el papel que juegan las Organizaciones Sindicales, en la garantía de los derechos laborales, y obtener la información adecuada que necesitan ellos, para no ser sujetos a arbitrariedades por parte de la Administración.

Otra técnica utilizada para nuestra investigación fue la entrevista a informantes claves, que fueron dirigidas hacia las personas y organismos siguientes: Miembros de la Comisión de la Carrera Administrativa Municipal, Asesor Jurídico de la Municipalidad de San Salvador, Colaborador Judicial de la Cámara Primera de lo Laboral, y líderes sindicales de las siguientes asociaciones: Asociación General de Empleados Públicos y Municipales (**AGEPYM**), Asociación Salvadoreña de Trabajadores Municipales (**ASTRAM**), Sindicato de Empleados y Trabajadores de la Alcaldía Municipal de San Salvador (**SETRAMSS**).

Para una mejor interpretación y análisis de los resultados obtenidos producto de la investigación, se presentarán los datos verificados en valores porcentuales de las respuestas obtenidas.

### 1. ¿Cuántos años tiene de laborar en la Alcaldía Municipal de San Salvador?

<b>Años</b>	<b>Empleados</b>
1 semana a 5 años	26
6 años a 10 años	84
11 años a 15 años	50
16 años a 20 años	19
21 años a 25 años	10
26 años a 30 años	8
31 años a 35 años	3
<b>TOTAL</b>	<b>200</b>



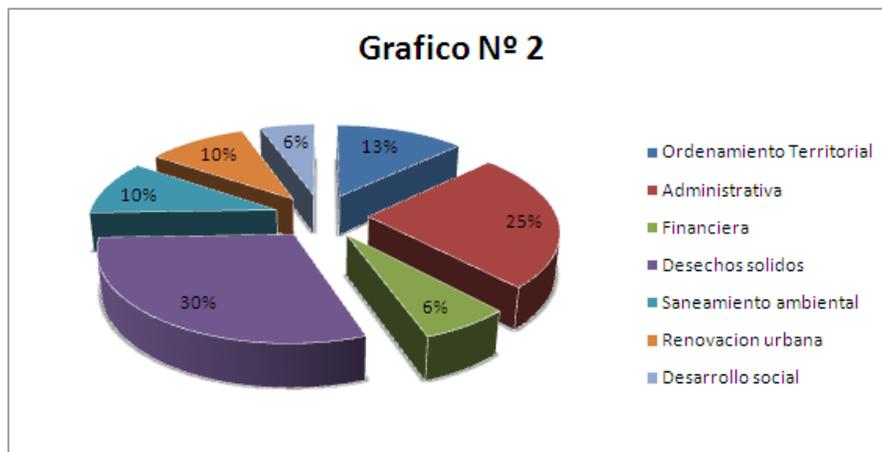
#### Pregunta N° 1-

El resultado de la pregunta numero uno, es que un 2% de la poblacion tiene de 1 semana a 5 años siendo este el porcentaje mas bajo; el 42% de la poblacion tiene de 6 a 10 años, el cual seria el porcentaje mas alto que podemos observar; y le sigue de 11 a 15 años con el 25% de la poblacion encuestada; de 16 a 20 años un 9% de los empleados, un 5% de 21 a 25 años laborando; de 26 a 30 años es de 2%; y con el 13% es de 31 años a 35 años.

Lo que podemos observar en la investigacion es que el mayor indice de empleados oscila entre 6 a 10 años, con lo cual comprobamos que un buen grupo de empleados goza de una estabilidad laboral a pesar de los multiples cambios politicos.

## 2. ¿Área a la que pertenece o labora?

Gerencia	Empleado
Ordenamiento Territorial	26
Administrativa	50
Financiera	13
Desechos sólidos	60
Saneamiento ambiental	20
Renovación urbana	20
Desarrollo social	11
<b>TOTAL</b>	<b>200</b>



### Pregunta N° 2-

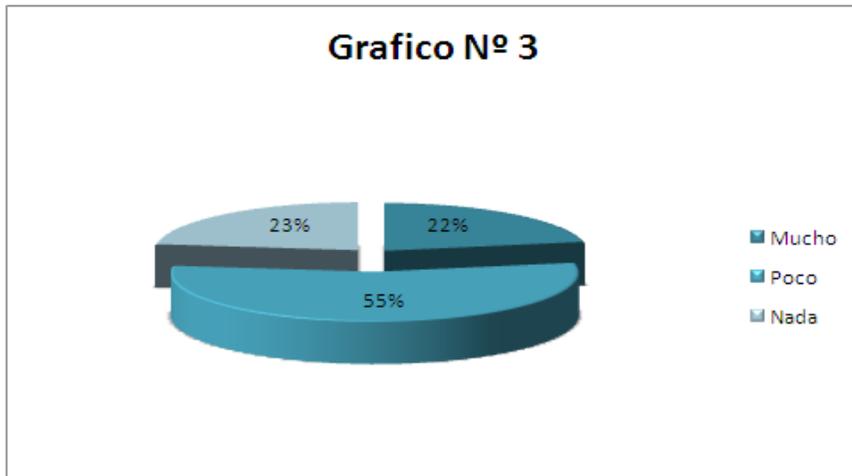
En esta pregunta los empleados y funcionarios Municipales manifiestan el área a la que pertenecen y las distintas gerencias en que se tomo la muestra.

Valorando así, las diferentes opiniones que se generaron con las preguntas que realizamos, acudiendo a todos los Distritos que conforman la Alcaldía Municipal de San Salvador. Que la mayor cantidad de empleados laboran en Desechos Sólidos que es el 30%; y el 25% pertenece al área administrativa, siendo el área de Ordenamiento Territorial que es el 13%, y un 10% de Saneamiento Ambiental y Renovación Urbana, luego el área Financiera y Desarrollo Social con 6%, esta muestra refleja que el área que tiene mayor cantidad de personas, que se encargan de diferentes actividades fuera de la municipalidad, y

por su grado academico son empleados que reciben un salario inferior, que la de areas administrativas.

**3. ¿Sabe en qué consiste el derecho a la garantía de la Estabilidad laboral en su cargo o empleo?**

<b>Respuesta</b>	<b>Cantidad</b>
Mucho	44
Poco	110
Nada	46
<b>TOTAL</b>	<b>200</b>



**Pregunta N° 3-**

En esta pregunta expresaron saber poco en lo que consiste el Derecho a la Garantía de la Estabilidad Laboral teniendo un porcentaje del 55%, que le sigue un 23% que dicen no saber nada y un 22% de las personas que si consideran saber al respecto.

En lo concerniente a esta pregunta determinamos que no se observa un claro conocimiento en que consiste la garantía a la estabilidad laboral por parte de los empleados municipales, en lo que observamos que en las areas administrativas son las que tienen menos conocimientos sobre el tema, a pesar de tener un mayor grado academico por que son las menos que se involucran en actividades sindicales, a diferencia del personal de campo

(Desechos Solidos, Saneamiento Ambiental etc.) que no poseen un alto grado academico, pero son los que tienen mayor conocimiento del tema y muestran mayor interes, y que ademas se encuentran afiliados a diferentes organizaciones sindicales.

Los empleados de la municipalidad cuentan con un conocimiento básico del derecho a la garantía de la estabilidad laboral en su cargo o empleo.

**4. ¿Conoce usted si se está implementando la Ley de Carrera Administrativa Municipal en su Centro de Trabajo?**

Respuesta	Cantidad
Si	154
No	46
<b>TOTAL</b>	<b>200</b>



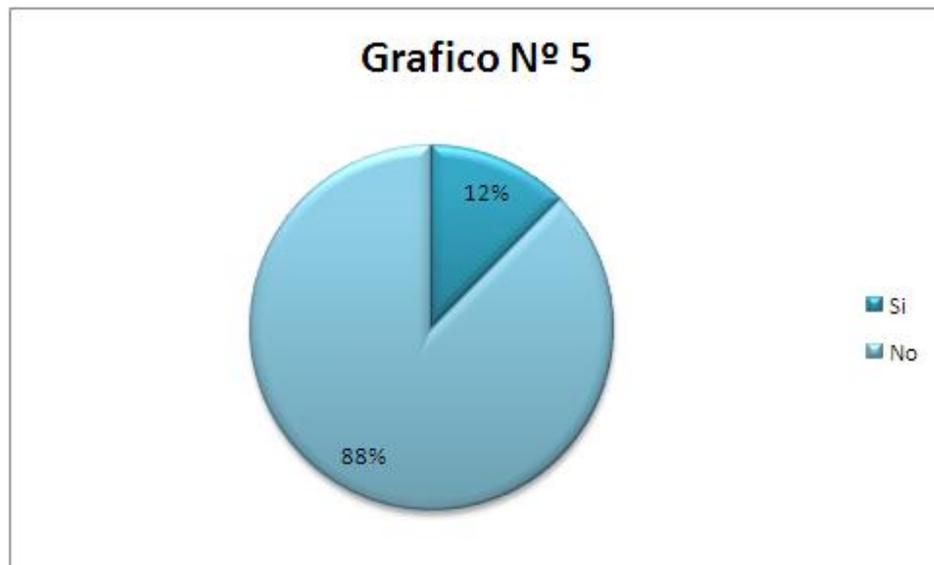
**Pregunta N° 4-**

Esta pregunta refleja que un 77% dice sí haber oído y conocido de la implementación de la LECAM y un 23% manifiesta que no saben de la implementación de dicha ley.

A través de esta pregunta los empleados nos han expresado que conocieron de la implementación de LECAM por el cambio de nombramiento en la planilla de salarios, mas no conocieron las ventajas y desventajas de la LECAM, que no las dieron a conocer al entrar en vigencia.

**5. ¿Conoce usted los derechos y obligaciones contenidos en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal?**

Respuesta	Cantidad
Si	25
No	175
<b>TOTAL</b>	<b>200</b>



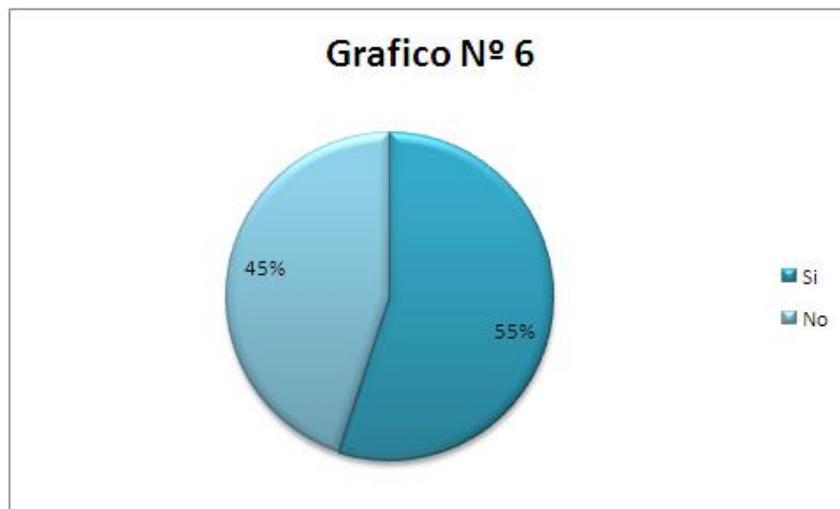
**Pregunta N°5-**

En esta pregunta se pretende saber si el encuestado conoce los derechos y obligaciones, en la que podemos observar que el encuestado un 12% dice si conocer del tema y un 88% no conoce al respecto

Este pequeño grupo de empleados que conocen acerca de los derechos y obligaciones que gozan, son aquellos que se encuentran involucrados en grupos sindicales los cuales por sus actividades se actualizan a diario y aprendiendo mas del contenido de la LECAM, por el contrario el otro porcentaje no cuenta con la informacion ni muestran mayor interes en el conocimiento de esta.

**6. ¿Conoce usted, como hacer valer el derecho y la garantía a la Estabilidad laboral?**

Respuesta	Cantidad
Si	110
No	90
<b>TOTAL</b>	<b>200</b>



**Pregunta N°6-**

Con relacion a esta pregunta, es importante señalar que un 55% de los entrevistados manifiestan conocer como hacer valer los Derechos y Garantias que le asisten según la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, y un 45% no posee conocimiento alguno.

Observamos que los empleados municipales no se les ha proporcionado informacion completa de LECAM, con un lenguaje sencillo, para ellos comprendan el contenido de la ley, sin necesidad de estar afiliado a un sindicato, para obtener dicha informacion.

**7. ¿Actualmente como considera usted que se respeta la estabilidad laboral en su centro de trabajo?**

<b>Respuesta</b>	<b>Cantidad</b>
Excelente	23
Buena	35
Mala	142
<b>TOTAL</b>	<b>200</b>



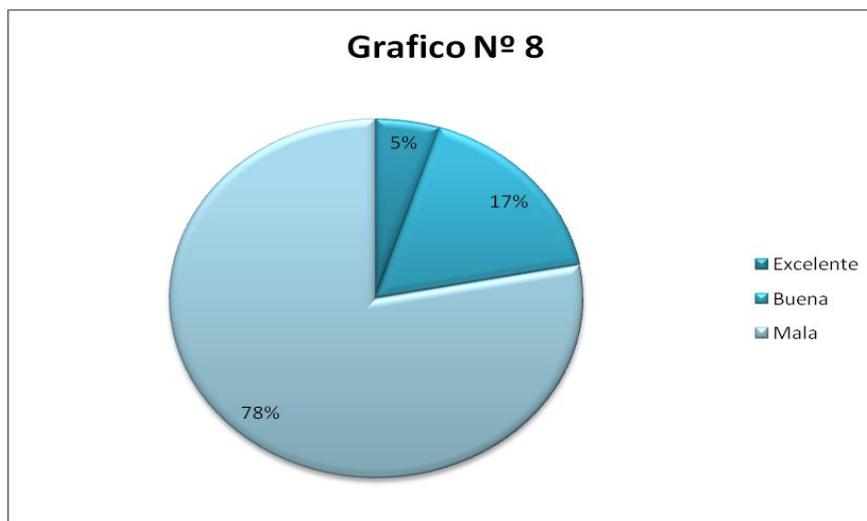
**Pregunta N°7-**

Esta pregunta, tiene diferentes respuestas, en la que los empleados y funcionarios nos expresaron en un 71% es mala la estabilidad laboral, un 18% dice que es buena la estabilidad laboral, y un 11% nos dicen que es excelente la estabilidad laboral en la municipalidad.

A traves de esta pregunta queda demostrado que la estabilidad laboral que se plantea a traves de la LECAM siempre quedara bajo la discrecion del partido politico que tome el control de la administracion, la estabilidad laboral, pero una vez electo el nuevo gobierno local, se genera un ambiente de cierta intraquilidad, ya que la administracion puede suprimir o remover cualquiera de las plazas.

**8. ¿Durante el periodo de elecciones municipales, como considera su estabilidad laboral?**

<b>Respuesta</b>	<b>Cantidad</b>
Excelente	10
Buena	34
Mala	156
<b>TOTAL</b>	<b>200</b>



**PreguntaN°8-**

Con respecto a la pregunta, el 78% manifiesta que en el periodo de elecciones municipales se puede percibir que es mala ya que hay una inestabilidad por los cambios que esta produce, un 17% dice que buena, y un 5% manifiesta que es excelente y no hay ningun cambio.

El factor psicologico es un aspecto importante que se debe tener en cuenta al momento que una persona brinda un servicio como trabajador, claro esta, que para muchos empleados de la municipalidad, perciben que cualquier cambio puede generar una inestabilidad en su cargo o empleo, sin importar el partido politico.

Se demostro que el estado animico de todos los empleados municipales se ve afectado durante un cambio de gobierno municipal, creando en todas los empleados un ambiente tenso, y de incertidumbre.

9. **¿Considera usted que el cambio de partido político en la Administración de la Alcaldía Municipal de San Salvador determina su derecho a la Estabilidad laboral en su cargo o empleo?**

Respuesta	Cantidad
Si	170
No	30
<b>TOTAL</b>	<b>200</b>



#### **Pregunta N° 9**

En esta pregunta un 85% de los empleados y funcionarios expresan que es determinante en la estabilidad de sus empleos, un 15% considera que el cambio de partido en el Gobierno Municipal no produce ningun cambio y un 9% dice no percibir cambios.

Para todo empleado y funcionario que no se encuentren comprendidos en los funcionarios de eleccion popular, de confianza politica o personal, este tema no deberia

causar mayor expectación, pero durante el periodo electoral se genera un ambiente muy amenazador en su estabilidad laboral, ya que puede ser sujetos a una destitución, cesación o despido, o en el mejor de los casos a su permanencia de cargo o empleo, pero eso dependerá del criterio de la nueva administración.

**10. ¿Considera usted que según la estabilidad laboral que tenga en su cargo, así será la calidad en la atención que reciben por medio suyo, los usuarios de la municipalidad?**

Respuesta	Cantidad
Si	115
No	60
No se relaciona	25
<b>TOTAL</b>	<b>200</b>



**Pregunta N°10-**

Con respecto a la pregunta nos manifestaron un 57% que mucho tendrá que ver la estabilidad laboral con la atención que se le da al usuario de la municipalidad, un 30% dijo que poco, y un 13% que no tiene que ver en nada.

De la estabilidad laboral que tengan los empleados, depende mucho la calidad que brinden a los usuarios de la municipalidad; y los cambios de la transición política, que surge por los periodos de elección, genera una serie de despidos de trabajadores, esta situación se revive cada tres años, y afecta grandemente en la percepción de los empleados, obviamente esto se transmite a los usuarios; según se sienta o no estable el Servidor Público Municipal, así será la calidad en la atención que reciba el usuario

**11. ¿Sabe si puede un nuevo concejo municipal despedir, suspender, trasladar o remover empleados de la Alcaldía Municipal?**

Respuesta	Cantidad
Si	167
No	33
<b>TOTAL</b>	<b>200</b>



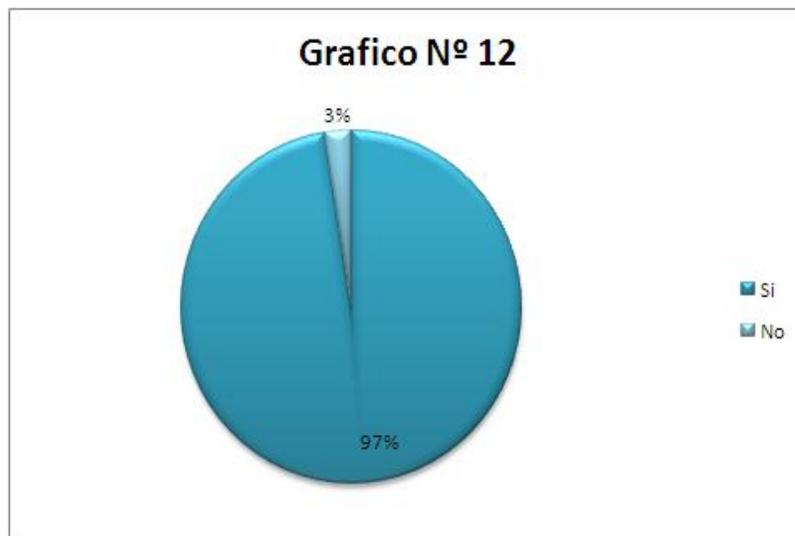
**Pregunta N°11-**

En relacion al conocimiento de la ley, el 83% nos dijeron que si el Concejo puede despedir, suspender, trasladar o remover a empleados de la municipalidad, y un 17% dijo que no sabe si tiene esa potestad.

Lo que hemos podido observar, es que un grupo de empleados tienen conocimiento, que dentro de las atribuciones del concejo municipal, está la de despedir, trasladar o remover empleados de la municipalidad.

**12. ¿Existe alguna organización sindical dentro de la Alcaldía Municipal de San Salvador?**

Respuesta	Cantidad
Si	195
No	5
<b>TOTAL</b>	<b>200</b>



**Pregunta N°12-**

De los entrevistados el 97% manifiesta conocer de la existencia de alguna organización sindical, y el 3% dijo que no existe.

Es claro que se advierte que es del desconocimiento de la población entrevistada que si existen grupos sindicales, que no es una prohibición, respetándose el derecho a sindicalizarse por parte de la administración, y un reducido grupo expreso que no existen organizaciones sindicales.

13. ¿Considera usted que las organizaciones sindicales que existen dentro de la Alcaldía Municipal de San Salvador defiende, los intereses de los trabajadores?

Respuesta	Cantidad
Mucho	25
poco	50
Nada	125
<b>TOTAL</b>	<b>200</b>



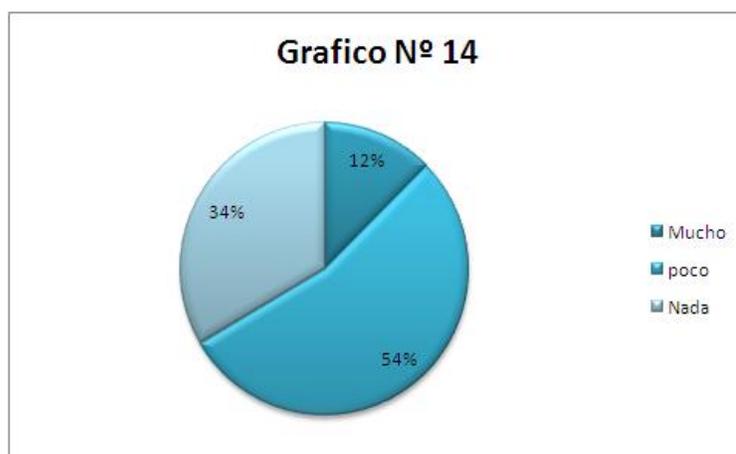
**Pregunta N°13-**

En esta pregunta observamos que es muy poco el interes que tiene las organizaciones sindicales en ayudar al trabajador, y las respuestas fueron 63% poco, un 25% no hay interes alguno, y un 12% dicen que si hay apoyo de las organizaciones sindicales.

Para los empleados del area administrativa, se puede observar poco interes en estos grupos sindicales, pero en areas de campo (Desechos Solidos, Saneamiento Ambiental etc.) se encuentra mayor entusiasmo en el tema, siendo este grupo de empleados quienes a pesar de su menor nivel academico, suelen tener mayores conocimientos practicos sobre la LECAM, y quienes consideran que estas gremiales si aportan conocimientos útiles para ellos.

**14. ¿Conoce usted el papel que desempeña la Comisión de la Carrera Administrativa Municipal?**

Respuesta	Cantidad
Mucho	25
poco	108
Nada	67
<b>TOTAL</b>	<b>200</b>



**Pregunta N°14-**

El resultado de la pregunta es que el 54% dice conocer poco el papel que desempeña la Comisión de la Carrera Administrativa Municipal, mientras que el 34% en nada, y un 12% manifiestan conocerlo mucho.

Entre las muchas recomendaciones que se nos manifestaron se encuentra, que las elecciones en donde se elijen a los miembros de la Comisión fueran realizadas en días de descanso, ya que siempre que hay elección de candidatos a la Comisión se encuentran laborando, y no pueden asistir; lo que genera un desconocimiento de los miembros de ella, por que no se realiza ninguna campaña para presentárselos a los empleados y funcionarios municipales.

**15. ¿Conoce usted que existe un Registro Municipal de la Carrera Administrativa?**

<b>Respuesta</b>	<b>Cantidad</b>
Si	179
No	21
<b>TOTAL</b>	<b>200</b>



**Pregunta N°15-**

Con respecto a la pregunta un 89% expreso que si conoce de la existencia de un Registro Municipal, y un 11% no conoce de la existencia.

A traves de esta pregunta se establecio que muchos empleados y funcionarios municipales saben de la existencia del Registro de la Carrera Administrativa Municipal, pero ellos lo consideran como un simple banco de datos que la administracion lleva para guardar los datos de sus empleados.

**ENTREVISTA REALIZADA A REPRESENTANTES DE ORGANIZACIONES SINDICALES: AGEPYM, ASTRAM (Asociación Salvadoreña de Trabajadores Municipales), SETRAMS.**

Estas entrevistas se realizaron a cuatro personas de cada organización, las cuales están afiliadas, ellos nos han aportado un punto de vista diferente sobre la “Ley de la Carrera Administrativa Municipal y los Efectos de la Estabilidad Laboral en los Empleados de la Alcaldía Municipal de San Salvador” en lo que toca a la divergencia entre el Sindicalista y la Administración, Estabilidad Laboral es un concepto clave y trascendente que interesan a estas organizaciones.

Vale decir que ellos manifiestan que “la clase trabajadora tiene que luchar en unidad para que exista un sistema que garantice las libertades y garantías sindicales sin distinción alguna”.

Según las recomendaciones que se nos ha exteriorizado, es que la LECAM debería ser reformada, por que ahora se protejan los derechos fundamentales para el ejercicio de la libertad sindical en el sector público, como es la conformación de federaciones y confederaciones, la protección del fuero sindical, el cumplimiento del contrato colectivo, la aplicación de sanciones por prácticas antidiscriminatorias, y la no injerencia de titulares de las instituciones en asuntos sindicales.

Estamos de acuerdo con las recomendaciones que nos manifestaron y puntualizamos que uno de los puntos importantes a reformarse son amplía la gama de restricciones que existen sobre el derecho de sindicalización en el sector público. Quedando excluidos de los beneficios de los convenios, y por tanto del derecho a sindicalizarse, no sólo funcionarios de alto nivel en el sector público, sino quienes realizan diversas funciones; es necesario que la ley los contenga.

1. En la Alcaldía que usted labora, ¿Se está aplicando la Ley de la Carrera Administrativa Municipal en su totalidad?

RESPUESTA	PORCENTAJE
De acuerdo a intereses de la administración	41%
No se aplica	17%
En cierta medida	42%

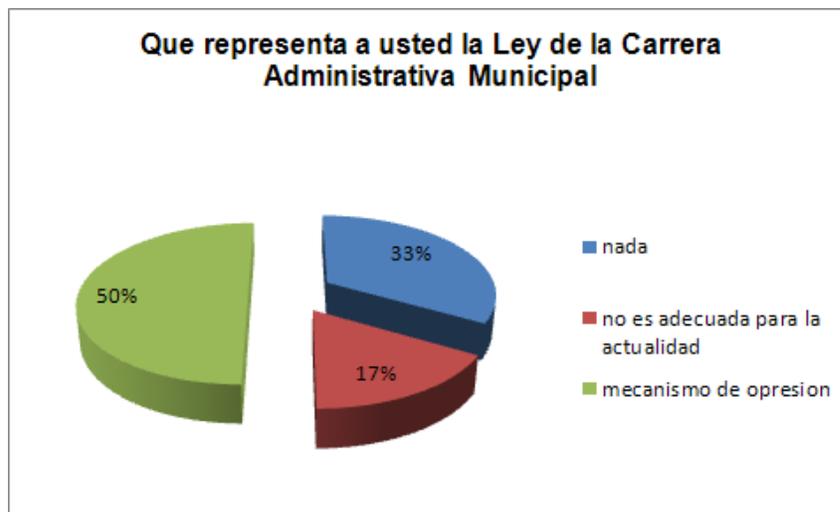


Los miembros de estos sindicatos observan que en cierta medida la administración municipal si la aplican, porque hay personal que los han despedido por que utilizan para declarar que la plaza es innecesaria y la mayoría aplicando el art. 53 LECAM en cuanto a la supresión de plazas, si la aplican de acuerdo a sus intereses.

Otra cosa que señalan es que, el articulo 53 LECAM es perjudicial para todos los empleados, porque dependerá de la valoración de la administración para suprimir una plaza con el única consolación de una indemnización.

## 2. Que representa para usted la Ley de la Carrera Administrativa Municipal

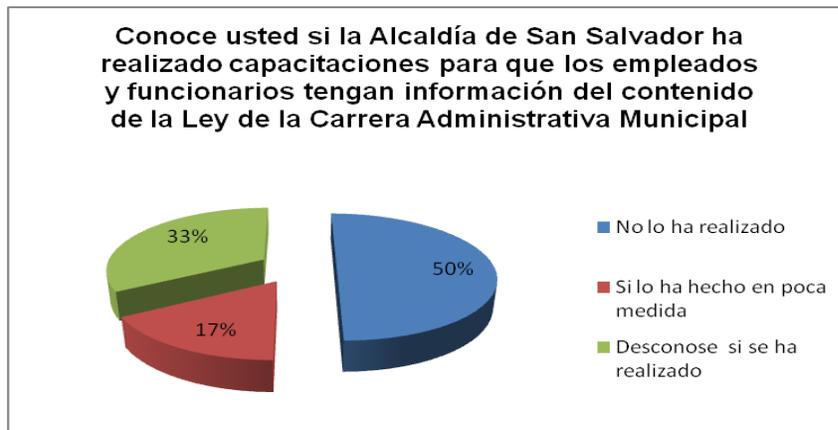
RESPUESTA	PORCENTAJE
Nada	33%
No Es Adecuada Para La Actualidad	17%
Mecanismo De Opresión	50%



Se le ha dado un estudio general a la ley y no está de acuerdo a los tiempos que se viven, ni a la clase trabajadora, no se ésta regulando el derecho a la asociación de las personas, y éstas se encuentran temerosas porque no se sabe quién los defiende, no influye positivamente porque la administración incide en los sindicatos, porque se va acoplado a lo que ella quiere y en tal sentido, el sindicato va perdiendo credibilidad ante los ciudadanos, ellos dan a conocer los derechos y obligaciones.

**3. Conoce usted si la Alcaldía de San Salvador ha realizado capacitaciones para que los empleados y funcionarios tengan información del contenido de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal**

RESPUESTA	PORCENTAJE
No lo ha realizado	50%
Si lo ha hecho en poca medida	17%
Desconoce si se ha realizado	33%



Con esta pregunta demostramos que no le interesa a la municipalidad de San Salvador, que el trabajador conozca sus derechos, ya que si el trabajador conoce un poco de la ley es porqué las asociaciones sindicales imparten capacitaciones, pero según las asociaciones por parte de la administración no ha existido interés en dar a conocer la ley.

**4. Tiene conocimiento si la comisión actualmente a emitido alguna resolución de algún incidente de carácter laboral donde se atente contra la estabilidad laboral**

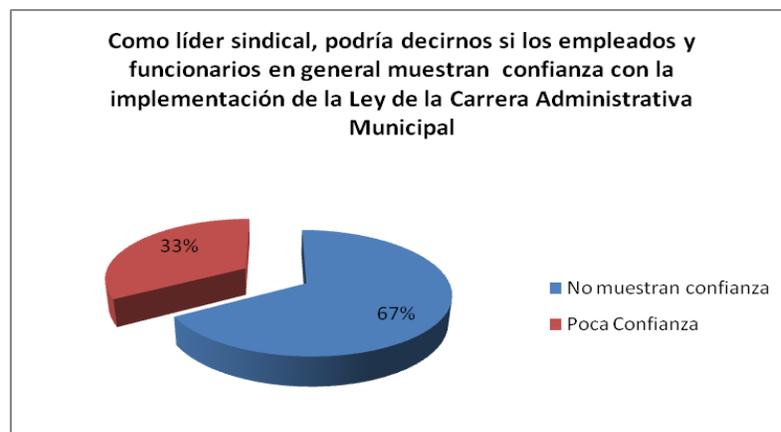
RESPUESTA	PORCENTAJE
No	67%
Desconoce	25%
Si	8%



Realmente no existe conocimiento alguno sobre una resolución en cuanto a la estabilidad laboral, ya que todo gira alrededor de lo que manda la administración. Hemos observado que el papel que desempeña la Comisión de la Carrera Administrativa es apegado a la LECAM, en beneficio de la Administración.

**5. Como líder sindical, podría decirnos si los empleados y funcionarios en general muestran confianza con la implementación de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal**

RESPUESTA	PORCENTAJE
No muestran confianza	67%
Poca Confianza	33%



Se puede observar que el mayor porcentaje determina que no se muestra confianza con la implementación de dicha ley, es por ello que las asociaciones sindicales muestran rechazo a la implementación de la ley y dan batalla para la reforma de la ley, hasta el momento se ha hecho una serie de reuniones con la comisión política jurídica de la Asamblea Legislativa, haciendo diferentes valoraciones como por ejemplo que cuando estaba protegido por la ley del Servicio Civil, se tenía más oportunidad de acceder a laboral a la Municipalidad con solo tener educación básica, pero ahora la LECAM exige poseer una Educación Media (Bachillerato).

## 6. Como entiende usted la garantía a la estabilidad laboral

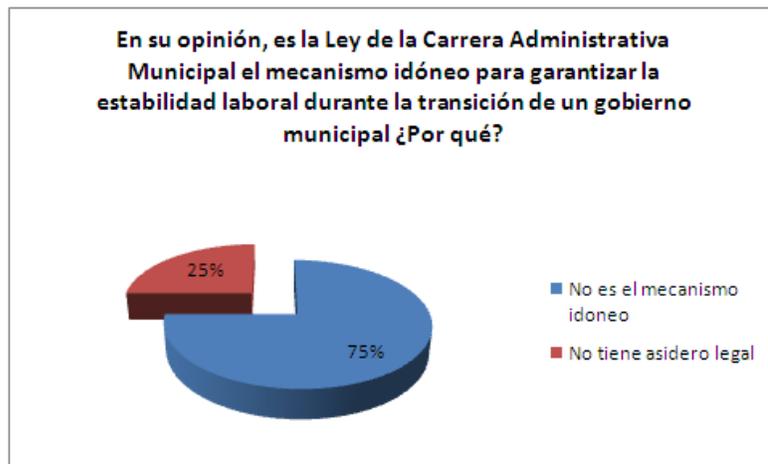
RESPUESTA	PORCENTAJE
Relativa	92%
Absoluta	8%



La mayor cantidad de entrevistados llega a la conclusión que la Constitución de la República nos otorga la estabilidad laboral, pero como trabajador uno debe poner de su parte aunque haya ingresando a laborar por medio de un partido político, se les hace ver que la estabilidad laboral también depende del empleado no tanto de un partido, ellos como miembros dan el ejemplo, y se le fomenta al trabajador a que se prepare, aunque hoy en día no se le da la oportunidad para que se superen, es ahí donde se atropella las prestaciones que como empleado de la administración posee. No conociendo las causas por las que pierden la estabilidad laboral

7. En su opinión, es la Ley de la Carrera Administrativa Municipal el mecanismo idóneo para garantizar la estabilidad laboral durante la transición de un gobierno municipal ¿Por qué?

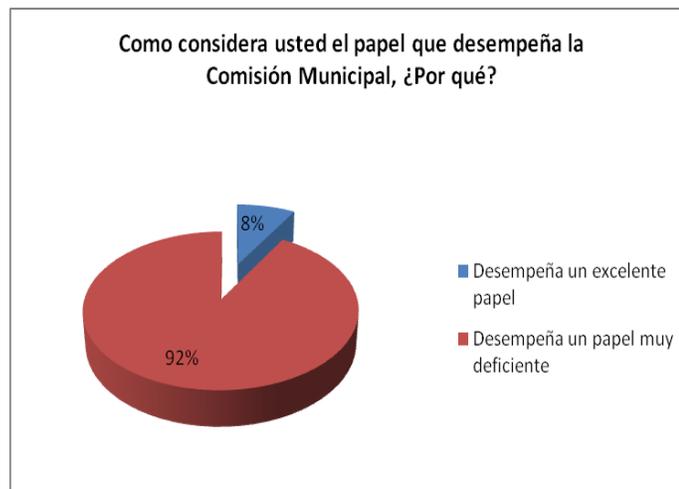
RESPUESTA	PORCENTAJE
No es el mecanismo idóneo	75%
No tiene asidero legal	25%



No es el mecanismo idóneo, no tiene asidero legal para la estabilidad del trabajador, en muchas alcaldías al trabajador antiguo le están ofreciendo aumento de salario y pasarse por contrato, pero no tienen garantía de estabilidad laboral, lo cual es víctima de acoso, maltrato, irrespeto, menosprecio.

**8. Como considera usted el papel que desempeña la Comisión Municipal, ¿Por qué?**

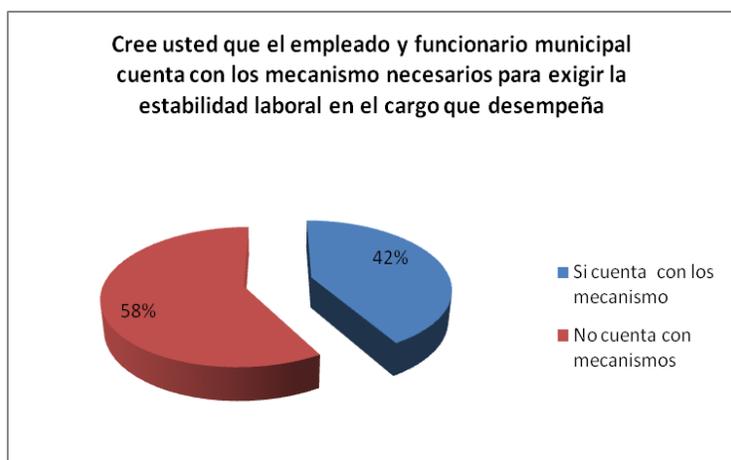
RESPUESTA	PORCENTAJE
Desempeña un excelente papel	8%
Desempeña un papel muy deficiente	92%



El papel de la comisión municipal es muy deficiente, porque existe un desequilibrio en la conformación de la Comisión de la Carrera Administrativa, ya que se tiene al Alcalde, un representante del concejo, un técnico elegido por el mismo concejo, y al trabajador municipal, al final la comisión no puede hacer un buen papel porque esta parcializada y no va a funcionar a beneficio del trabajador, ninguna comisión se ha visto desempeñando un buen papel, cada administración hace lo mismo.

**9. Cree usted que el empleado y funcionario municipal cuenta con los mecanismo necesarios para exigir la estabilidad laboral en el cargo que desempeña**

RESPUESTA	PORCENTAJE
Si cuenta, con los mecanismos	42%
No cuenta con mecanismos	58%



La Constitución nos da el derecho al trabajo y a la estabilidad laboral, todos los beneficios que se tenían con la ley del servicio civil dejan de ser y ahora no tiene ninguna garantía, pues LECAM acoge a todos los empleados municipales, dándoles escasos y complejos instrumentos para defenderse de cualquier arbitrariedad.

10. Que es para usted el Registro Municipal de la Carrera Administrativa, y qué importancia tiene para la estabilidad laboral de los empleados municipales.

RESPUESTA	PORCENTAJE
Es un banco de datos, y un mecanismo de control	42%
No tiene importancia alguna	58%



Esto demuestra que para las Organizaciones Sindicales, el registro no funciona como un instrumento donde el trabajador se sienta con deseos de superación, el fin de dicho registro es para eso: para ir promoviendo los ascensos, jubilaciones conforme al tiempo de servicio, traslados.etc.

- **ENTREVISTA CON MIEMBRO DE LA COMISION DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL DE LA ALCALDIA MUNICIPAL DE SAN SALVADOR, SEÑOR FARIS ARCENIO CRESPIN.**

La reunión con el señor Faris Arcenio Crespín se llevo a cabo el día veinticinco de mayo del año 2011, en la oficina que se encuentra la Alcaldía Municipal en la cual nos explicaba que no es la primera Comisión Municipal que integra, si no que era segunda y es el único miembro reelegido, antes se regía por la ley del servicio civil del 2007 al 2008, como miembros solo se quedaron evacuando los procesos pendientes, hasta cuando salió la nueva ley en el 2008, la Comisión se encuentra integrada por dos representantes del alcalde, dos del concejo municipal, dos de los niveles técnicos y de dirección, y dos de soporte administrativo y operativo; han sido elegidos para tres años como la ley dice, que viniendo una nueva administración lo pueden quitar o seguir en su cargo cuando llego el Doctor Norman Noel Quijano González los representantes de la Comisión de la Carrera Administrativa Municipal presentaron su renuncia, y esta no fue aceptada.

El Alcance que posee la ley, lo establece ella misma y se encuentran en las funciones específicas, ejecutar procedimientos de los casos, ingresos, ascensos, recursos humanos se los llevan y ellos solamente hacen las evaluaciones en base a un cuadro entrando estos en concurso, luego de esto pasa al alcalde y ellos son los que tienen la decisión, conocemos de las demandas en base al art. 22, LECAM cada seis meses se reúnen para dar informe al alcalde de lo que se ha realizado. Ninguna municipalidad ha podido formar un registro, no hay ningún registro.

Con relación de que si un empleado puede solicitarles su intervención para que se le restablezca su cargo, explico el que la ley no lo expresa, pero si regula que el empleado tiene tres días hábiles para pedir una revisión del caso, luego si no le resuelven puede ir a la FGR, o a la PGR, también al juzgado de lo laboral.

Nos explica que El Registro es un control exacto de todos los que laboran en la municipalidad, el salario y el cargo de los empleados, para darles una garantía de ser nombrados por ley. De todas las Comisiones de la Carrera Municipal es San Salvador la que

está funcionando mejor y es la única comisión de ley por decreto legislativo, que según lo expreso el Señor Faris Crespín.

Otro punto importante fue lo relativo a las atribuciones que poseen, actualmente considerando el que “En lo personal si deberían tener más atribuciones, mas forma de obligar a las autoridades para antes de suspender a alguien”.

Para el señor Faris Arcenio Crespín, la Comisión de la Carrera Administrativa Municipal de San Salvador, sirve de ejemplo y fundamento para cualquier otra, se trata de trabajar para el empleado y siempre se busca su beneficio, se han capacitado a los empleados y funcionarios de la implementación de la LECAM, según el señor Faris Arcenio Crespín “Le parece que actualmente todo está bien porque solo los propietarios tienen voz y voto, pero con la administración actual todos tenemos voz y voto hay equilibrio ya que nunca se ha tenido que hacer uso del doble voto del señor alcalde, siempre se opta por hacerse lo mejor por el empleado, art. 40 LECAM siempre y cuando no haya menoscabo. Sugiere también que sería adecuado que se le permitiera a la Comisión de la Carrera Administrativa Municipal más libertad para poder actuar y ser más vinculantes con la administración y no solamente sugerir.

A nuestro criterio personal consideramos que la Comisión de la Carrera Administrativa Municipal actualmente está en funciones, carece de representatividad en los empleados de la municipalidad, y de idoneidad de sus integrantes.

Ya que al concertar la cita con ellos, no manifestó el señor Faris Arcenio Crespín el mismo día de la entrevista que no podían asistir todos los integrantes por falta de tiempo. Entonces nos vimos limitada a tener solo un punto de vista de la Comisión de la Carrera Administrativa Municipal.

Aunque su opinión fue muy importante, por la experiencia en el tema de investigación.

- **ENTREVISTA CON ASESOR JURÍDICO DEL DISTRITO CUATRO, DE LA ALCALDIA MUNICIPAL DE SAN SALVADOR. LIC CLAUDIA EMILIA AUXILIADORA PORRAS.**

La reunión con la licenciada Claudia Emilia Auxiliadora Porras se realizó el día trece de junio del año 2011, la cual fue efectuada en dicho distrito y en la que se tocaron diferentes puntos.

Entre lo que nos mencionaba en que la normativa quedan excluidos un grupo de empleados municipales y no entran en el beneficio de la misma; por lo demás nos manifiesta que a su criterio si gozan de la protección de sus derechos. Con respecto a la aplicación de la ley nos exteriorizó que si se está llevando a cabo ya que dicha ley garantizaría la idoneidad de las personas que entrarían a ocupar cada cargo, a través de los concursos para su elección, así mismo para los que ya ocupan los cargos ofrecen capacitaciones constantes ya que entre mientras más idónea sea una persona mejores servicios ofrece.

Nos explica que con respectó a los despidos de empleados de la municipalidad son por lo general cuando hay cambio de gobierno local es decir cada tres años y esto se concreta en mayor medida el primer año de gestión del gobierno electo. Con relación si el personal es sustituido e incorporan nuevo personal por lo general así es, viene nuevo personal que tendría que ser elegido de conformidad a la LECAM.

Acerca de cómo considero el papel que desempeña la Comisión de la Carrera Administrativa Municipal, realmente no he tenido la oportunidad de evaluar el actual desempeño de la Comisión vigente, no obstante su papel es trascendental para la decisión de plazas propuestas, ascensos y la aplicación de sanciones. Relativo a si hay representatividad de los empleados en las organizaciones tengo entendido que sí, es mas hoy en día existen si no me equivoco más de dos sindicatos de empleados municipales

Otro punto importante plantea que debe existir un órgano fiscalizador del cumplimiento de dicha normativa ya que en la mayor parte de municipios se irrespetan sus disposiciones.

A nuestro criterio, la valoración que hizo la Lic. Auxiliadora Porras, contribuyó a generar en nosotros un punto de vista con respecto a la LECAM, y nos planteaba que para la Municipalidad de San Salvador es una ley muy buena, que respeta los derechos de los trabajadores, y que se está cumpliendo en su totalidad.

Pero tenemos que aclarar que lo dicho por ella está basado en un lineamiento patronal, y no pretende perjudicar a la municipalidad.

- **ENTREVISTA CON EL COLABORADOR JUDICIAL DE LA CÁMARA PRIMERA DE LO LABORAL, LICENCIADO JUAN JOSE GARCIA VASQUEZ.**

La reunión con el licenciado Juan José García Vásquez, se realizó el día dos de junio del año 2011, la cual fue efectuada en su oficina, aportó elementos necesarios para interpretar el papel que desempeña un Juez de lo Laboral en esta materia.

El nos explica que la Ley de la Carrera Administrativa Municipal es garante de los derechos Constitucionales de los Empleados Públicos Municipales “porque contiene derechos y obligaciones de funcionarios y empleados municipales, además de los vacíos legales que presenta”. La aplicación de la ley de la Carrera Administrativa Municipal mejora la prestación de los Servicios Públicos para los usuarios de la misma porque el objetivo primordial de la ley es garantizar al funcionario y empleado municipal, para que haga de su trabajo carrera y optimizar los servicios públicos a los usuarios.

Otro factor importante señalar es que con mucha frecuencia se efectúan o se realizan despidos en los funcionarios o empleados municipales, invocan la acción de nulidad del despido o de otro de los casos la máxima autoridad solicita la autorización del despido. Asimismo tanto la sustitución del personal como los ascensos y la incorporación de nuevo personal a la administración es de conveniencia política.

Al referirse a la implementación de esta ley y de cómo la LECAM, se trasformaría en un mecanismo que coadyuvara en un mejor funcionamiento de los municipios, el Lic. García Vásquez expreso que “si se implementa, sí; pero si no, es una ley positiva inaplicable de hecho por no haber un pronunciamiento de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia”.

El nos opina que la estabilidad laboral es un derecho y una garantía que los funcionarios público y municipales tienen para no ser despedidos injustificadamente; salvo que haya merito para hacerlo y no por los mecanismos permitidos por la ley en este caso la LECAM.

Concluimos que su punto de vista es desde otro ángulo, ya que su posición es neutral, su valoración nos muestra que el sistema judicial pretende impartir justicia sin perjudicar ni beneficiar a cualquiera de las partes en este caso patrono y trabajador, si no que impartir justicia equitativamente.

## **CAPITULO V.**

### **5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

Al haber finalizado la investigación, la cual se ha basado en aspectos teóricos, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

#### **5.1 CONCLUSIONES.**

Concluimos que los empleados y funcionarios de la Alcaldía Municipal de San Salvador, gozan de estabilidad laboral relativa, debido al cambio de gobierno municipal y esto mismo aunado a que ha sufrido dos reformas la LECAM; la primera fue por medio del Decreto Legislativo No. 601, de fecha 10 de abril de 2008 y la segunda reforma se hizo por Decreto Legislativo No. 20, de fecha 20 de mayo de 2009, mismas que dan origen a los despidos injustificados, específicamente por lo establecido en artículo 2 numeral segundo de la LECAM, que dice: “Aquellos cargos que por su naturaleza requieren alto grado de confianza, tales como: Secretario Municipal, Tesorero Municipal, Gerente General, Gerente de Área o Directores, Auditores Internos, Jefe del Cuerpo Encargado de la Protección del Patrimonio Municipal y Jefes de las Unidades de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales, los cuales serán nombrados por las respectivas municipalidades o entidades municipales”. Con la modificación al artículo, se provocó inestabilidad laboral y el despido de personal por causar “desconfianza” hacia el concejo municipal; Es así, que todas las jefaturas y gerencias entran a un estatuto de confianza, y que será el concejo municipal, el que decida su prórroga de contrato y un aumento, lo cual es discrecional.

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

En el marco de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, relativo a la contratación de empleados y funcionarios públicos municipales, no se establece ningún tipo de mecanismos para contrarrestar la injerencia política de los Alcaldes, aun cuando se prevé la convocatoria a concursos de ascensos y plazas, la conformación de comisiones para la selección en forma colegiada. En el mismo contexto de la LECAM, no se define el mérito, ni sus respectivos indicadores como criterio de selección de empleados y funcionarios, predominando más bien la categoría de “confianza”, sin definición clara. En esta categoría se introducen significaciones difusas que abren los espacios de discrecionalidad para seleccionar a los funcionarios.

Es importante señalar que la Administración Pública Municipal no muestra ningún interés por dar a conocer la LECAM, a pesar que esta ley tiene cuatro años de estar en vigencia. Tomando en cuenta el estudio desarrollado, se logra establecer que existe poco conocimiento de la aplicación de la ley, ya que solamente la han conocido a través de comentarios e instructivos, desconociendo cuando entro en vigencia, pero con la poca información que de ella tienen, manifiestan que es necesario hacerle reformas, que sean de mayor beneficio a los destinatarios; un buen porcentaje desconocen por completo sus derechos y garantías, al abordar ese tema con ellos, atribuyen la falta de comunicación con los miembros de la Comisión.

En la LECAM, se garantiza el derecho y la garantía de la estabilidad laboral, está orientada en dos sentidos:

**1)** A beneficio del servidor público, procurando la especialización en programas de capacitación permanente, encaminadas a modernizar los servicios de la administración pública, para propiciar la especialización del servidor para que haga de su trabajo, Carrera Administrativa.

**2)** A beneficio del municipio, como garante de la prestación de los servicios públicos municipales, para garantizar y potenciar un mejor servicio a la ciudadanía.

La composición de la Comisión de la Carrera Administrativa no es la adecuada, ya que es integrada por el Alcalde, un representante del Concejo, un Representante de los Servidores Públicos Municipales del nivel técnico, y un Representante del nivel Administrativo; la estabilidad laboral en el servidor público municipal no está garantizada, ya que en caso de un empate, el voto del Alcalde o de su representante tendrá doble voto, queda demostrado el poder con el que cuenta la Administración Pública Municipal al momento de tomar decisiones.

Es importante recalcar que la apertura del Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal, tiene como objetivo establecer la autenticidad o legalidad de los hechos y actos que se registren a través de Inscripciones y Anotaciones, durante el proceso general de la carrera administrativa que cada funcionario y empleado municipal realice desde su acceso o ingreso hasta su retiro.

En cuanto al Concejo Municipal de la Alcaldía de San Salvador, este deberá cumplir con las normas que a continuación se detallan, con el propósito de garantizar la implementación de la carrera administrativa municipal, con todos sus elementos y formalidades:

- El Concejo Municipal, deberá establecer la fecha a partir de la cual dan inicio a los procesos establecidos en la Ley, en razón del cumplimiento de derechos y obligaciones de los funcionarios y empleados del sector municipal, que posteriormente serán sujetos de auditoría por la Corte de Cuentas de la República.
- Gestionar que se facilite a los empleados y funcionarios un mejor método en que no obstaculice el proceso de elección de los miembros de la comisión de la carrera administrativa municipal y que los representantes de la misma posean credibilidad ante los trabajadores.

- El Personal que a la vigencia de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal labora en la institución, se considera incorporado a ella, de conformidad al Art. 80, debiendo determinar para cada cargo, el nivel y categoría si no existieren, definiendo una estructura nominal que permita construir el escalafón que en adelante determine los ascensos.
- La municipalidad, deberá nombrar a una persona como responsable de la dependencia especializada para la Administración de Recursos Humanos, que desarrolle las funciones inherentes al desarrollo organizacional y fortalecer las capacidades de los funcionarios y empleados municipales, enmarcados en una política o estrategia institucional.
- La municipalidad, deberá nombrar un empleado responsable de administrar el Registro Municipal de la Carrera Administrativa, el cual se convertirá en el nexo de comunicación con el Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal.

Se Concluye que la LECAM da facultad a la autoridad máxima administrativa para suprimir plazas presupuestarias del personal a su cargo, lo cual se considera que no es procedente en el sentido de que la supresión de plazas corresponde única y exclusivamente al legislador por mandato constitucional, y no aun ente administrativo, por el contrario estaría violando la ley de presupuesto tal como lo especifica el artículo 31 de las Disposiciones Generales del Presupuesto y 53 de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal.

Como puntos relevantes para el análisis de nuestro tema, consideramos necesarios subrayar los siguientes aspectos sobre la estabilidad laboral:

- Con la vigencia de la Constitución de la República de 1983, la estabilidad laboral, entre otros derechos inherentes al trabajo alcanzaron dimensión constitucional.

- Desde un enfoque teórico el derecho de estabilidad laboral es la garantía fundamental a permanecer en el trabajo, por lo cual un trabajador no puede ser despedido sin invocación de causa legítima y sin el desarrollo de un procedimiento imparcial y previo a la decisión de la autoridad competente, garantizándose así el cabal ejercicio de su derecho de defensa.

Es fundamental señalar que los vacíos e inconsistencias que se encuentran en la LECAM deben de tomarse en cuenta para la seguridad jurídica laboral de los empleados y funcionarios municipales; y que la administración municipal para el cumplimiento de sus fines y objetivos cuenten, con servidores públicos municipales eficientes y eficaces, donde los funcionarios y empleados como agentes ejecutores de las funciones públicas y municipales, accedan y desarrollen su profesión en base a sus principios de igualdad de méritos y capacidades, estableciendo los mecanismos, criterios y procedimientos que deben cumplirse para la selección, nombramiento, contratación, traslados, capacitaciones, promoción, evaluación, remoción, retiro del personal para los cargos de funciones públicas municipales que actúen con imparcialidad y honestidad guiado por una cultura de servicio a los ciudadanos con lealtad al gobierno municipal y en permanente adaptación técnica y organizativa acorde a lo que requiere las realidades locales.

Determinamos que no existen criterios para la elaboración de las pruebas de idoneidad que permitan establecer con claridad la especificidad de las competencias requeridas para las plazas a las que se somete a concurso.

Si bien hay avances en la promulgación de legislación orientada a ordenar la carrera administrativa de la municipalidad, no se destinan recursos financieros para su divulgación, difusión y capacitación. En tal sentido hay una tendencia a depender de recursos externos, especialmente de la cooperación internacional, por ejemplo: Fundación DEMUCA, CAECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, USAID, FISDL, volviéndose inestable el mandato legal de cumplir con la difusión de la misma disposición.

## **5.2 RECOMENDACIONES.**

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

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

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

Recomendamos a la Gerencia de Recursos Humanos del Municipio de San Salvador, que para la apropiada implementación de la carrera administrativa municipal es necesario que la municipalidad desarrolle los documentos de soporte para la gestión del recurso humano; siendo fundamental que los documentos de soporte sean conocidos por los funcionarios y empleados municipales, para garantizar la transparencia y legalidad de los procesos a los que sean sometidos. Las autoridades municipales, para tal efecto, pueden solicitar la asistencia técnica a las instancias competentes o contratar los servicios profesionales, que le permitan contar con todo el instrumental administrativo relativo a la administración del recurso humano.

Se recomienda al Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) que organice el Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal, para que se garantice la eficiencia del Régimen Administrativo Municipal mediante el ofrecimiento de igualdad de oportunidades para el ingreso del servicio público municipal, la capacitación permanente, la estabilidad laboral con esfuerzo de minimizar los despidos masivo que históricamente se han venido dando en cada cambio de autoridades municipales y la posibilidad de ascensos y traslados así como lo establece el artículo 57 de la LECAM.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **LIBROS**

**ARMAS MOLINA, M.** "La cultura pipil" San Salvador, Dirección de publicaciones del Ministerio de Educación.

**BAÑOS PACHECO, Orlando,** "Estabilidad laboral del servidos público de El Salvador"

**COMISION NACIONAL DE DESARROLLO LOCA,** La Agenda Nacional para el Desarrollo Local (AVANZA), Edición I, año 2008

**COLMERIO, Manuel,** "Derecho Administrativo", Editorial Lima, Imprenta Hilario Martínez, año 1850.

**DE LA CUEVA, Mario** "El nuevo Derecho Mexicano de trabajo" Editorial Porrúa, México 1974.

**DROMI, Roberto,** "Derecho Administrativo" Séptima Edición, Buenos Aires, Argentina 1998.

**FRAGA, Gabino,** "Derecho Administrativo", Octava Edición, Editorial Porrúa, año 1960.

**GASCON ABELLAN, Marina,** "Interpretación y Argumentación Jurídica" Primera Edición San Salvador, El Salvador, Consejo Nacional de la Judicatura.

**GIORDANO, Juan Manuel** "El Municipio y las Municipalidades" primera Edición, Editorial Época, Junio 1988.

**LOPEZ SALAZAR, Roberto Oswaldo,** "Las Mancomunidades en El Salvador, Fortalezas, Logros y Desafíos" Imprenta Grau (Xativo-Valencia-España).

**PALOMINO RAMIREZ, Teodosio A.** "La confianza en el Derecho Laboral comparado" Editorial Juris laboral 1995.

**PONCE CUMPLIDO, Jaime J.** "La Desconcentración Administrativa" Editorial Chile 1965.

**SANZ, Silvia,** "Contrato Laboral y Función Pública", Ediciones Jurídicas, S.A. Madrid, 1994.

**TORO, Oliveiro**, "Manual de Derecho Administrativo" Editorial Porrúa, Séptima Edición, México 1997.

**GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo**, “

## **TESIS**

**CHAVEZ RODRIGUEZ, Luis Edgardo**, " El régimen laboral dentro de las municipalidades" Tesis, Universidad de El Salvador, año 1997.

**TURCIOS GUTIERREZ, Manuel de Jesús**, "Análisis Crítico del Código Municipal" Tesis, Universidad de El Salvador, junio 1994.

## **REVISTAS**

**SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, “Líneas y Criterios Jurisprudenciales” Edición 1,

**SALA DE LO CONSTITUCIONAL CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, “Líneas y Criterios Jurisprudenciales” Edición 1, año 2005.

## **DIRECCIONES ELECTRONICAS**

[www.desarrollolocal.com.sv/nota](http://www.desarrollolocal.com.sv/nota), fecha de consulta: en 15 de abril del 2011.

[www.levante-v.com/secciones/noticias.gspPtspRef=3747-16](http://www.levante-v.com/secciones/noticias.gspPtspRef=3747-16).El **Diario de Hoy**  
Consultada: 20 de marzo del 2011.

[www.oit.org.pe](http://www.oit.org.pe) Consultada en: 31 de agosto del 2011.

[www.ungl.org.cr](http://www.ungl.org.cr) Consultada en: 25 junio del 2011.

## **LEGISLACION NACIONAL**

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

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

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

### **Disposiciones Generales del Presupuesto**

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

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

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

ANEXOS



Nombre: **LEY DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL**

**Materia:** Derecho Municipal **Categoría:** Derecho Municipal

**Origen:** ORGANO LEGISLATIVO **Estado:** VIGENTE

**Naturaleza :** Decreto Legislativo

**Nº:** 1039

**Fecha:** 26/05/2006

**D. Oficial:** 103

**Tomo:** 371

**Publicación DO:** 06/06/2006

**Reformas:** (2) Decreto Legislativo No. 20 de fecha 20 de mayo de 2009, publicado en el Diario Oficial No. 107, Tomo 383 de fecha 11 de junio de 2009.\*

**Comentarios:** 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.

Contenido;

**DECRETO No. 1039**

**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,**

**CONSIDERANDO:**

I. Que por Decreto del Directorio Cívico Militar No. 507 de fecha 24 de Noviembre de 1961, publicado en el Diario Oficial No. 239, Tomo 193, del 27 de Diciembre de 1961, se decretó la Ley de Servicio Civil, normativa que nunca se ha desarrollado y aplicado integralmente, estando reducida en la actualidad a la aplicación del régimen disciplinario.

II. Que la citada Ley, es un paso fundamental en beneficio del servidor público de las municipalidades, que se encaminan a modernizar y adecuar sus administraciones a normas universalmente aceptadas, que propician la especialización técnica, la capacitación y adiestramiento permanente para los funcionarios y empleados públicos municipales. (1)

III. Que las Municipalidades de El Salvador, dando cumplimiento al Art. 219 de la Constitución, han impulsado una normativa que regula las condiciones de ingreso a la administración pública municipal, las promociones y ascensos con base en mérito y aptitud; los traslados, suspensiones y cesantías, los deberes, derechos y prohibiciones de los servidores públicos, los recursos administrativos contra las resoluciones que los afecten y la garantía a la estabilidad en el cargo. (1)

IV. Que la implementación de la carrera administrativa municipal se traducirá en un mejor funcionamiento de los Municipios, eficiente garantía de los derechos de todos y la prestación óptima de los servicios que corresponde a los municipios, por lo que se constituirá en un medio para alcanzar una verdadera sociedad democrática. POR TANTO:

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de los Diputados: Ciro Cruz Zepeda Peña, José Antonio Almendáriz Rivas, Mario Antonio Ponce López, José Ernesto Castellanos Campos, Héctor Ricardo Silva Argüello, René Napoleón Aguiluz Carranza, Salomé Roberto Alvarado Flores, Rolando Alvarenga Argueta, Luis Roberto Angulo Samayoa, Efrén Amoldo Bernal Chévez, Juan Miguel Bolaños Torres, Noel Abilio Bonilla Bonilla, Isidro Antonio Caballero Caballero, Carmen E. Calderón Sol de Escalón, Héctor David Córdova Arteaga, Héctor Miguel Antonio Dada Hirezi, Agustín Díaz Saravia, Jorge Antonio Escobar Rosa, Guillermo Antonio Gallegos, Julio Antonio Gamero Quintanilla, Vilma Celina García de Monterrosa, César Humberto García Aguilera, Nicolás Antonio García Alfaro, Santos Fernando González Gutiérrez, Noé Orlando González, Carlos Walter Guzmán Coto, Mariela Peña Pinto, Mauricio Hernández Pérez, José Rafael Machuca Zelaya, Mario Marroquín Mejía, Alejandro Dagoberto Marroquín, Manuel Vicente Menjivar Esquivel, Miguel Ángel Navarrete Navarrete, Rubén Orellana, Rodolfo Antonio Parker Soto, Renato Antonio Pérez, Teodoro Pineda Osorio, Francisco Antonio Prudencio, Norman Noel Quijano González, José Mauricio Quinteros Cubías, Carlos Armando Reyes Ramos, Dolores Alberto Rivas Echeverría, Ileana Argentina Rogel Cruz, Federico Guillermo Ávila Quehl, Juan de Jesús Sorto Espinoza, Ernesto Antonio Angulo Milla, Enrique Alberto Luis Valdés Soto, Donato Eugenio Vaquerano Rivas, María Patricia Vásquez De Amaya, Jorge Alberto Villacorta Muñoz, José Máximo Madriz Serrano, Alexander Higinio Melchor López, Félix Ágreda Chachagua, Saúl Alfonso Monzón Molina, Victoria Rosario Ruiz de Amaya, Mario Alberto Tenorio Guerrero, Olga Elizabeth Ortiz Murillo, Alberto Armando Romero Rodríguez, Edwin Perla Prudencio y Juan Enrique Perla Ruiz.

**DECRETA LA SIGUIENTE:**

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

### **TITULO I**

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

#### **CAPITULO I**

#### **DEL OBJETO Y CAMPO DE APLICACIÓN**

##### **Del Objeto**

Art. 1.- 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. (1)

Cada Municipalidad deberá regirse conforme a las disposiciones establecidas en presente ley. (1)

##### **Equidad de género (1)**

Art. 1-A. Las palabras alcalde, servidor, empleado, funcionario, juez y otras semejantes contenidas en la presente Ley, que se aplican al género masculino; se entenderán comprender y se utilizarán indistintamente en género masculino o femenino, según el género del titular que los desempeña o de la persona a la que haga referencia. Lo anterior, de conformidad a lo establecido en la Constitución, tratados internacionales y legislación secundaria vigente. (1)

#### **De las excepciones a la carrera administrativa.**

Art. 2.- No estarán comprendidos en la carrera administrativa municipal los funcionarios o empleados siguientes:

1.- Los funcionarios de elección popular.

2.- Las personas contratadas temporal o eventualmente para desarrollar funciones del nivel técnico u operativo en base al alto grado de confianza en ellos depositado. (1)

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. (2)\*

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.

4.- Los funcionarios o empleados nombrados interinamente, excepto cuando el nombrado ya estuviere comprendido dentro de la carrera administrativa municipal.

5.- 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. (1)

#### **Significado de términos**

Art. 3.- A los efectos de esta ley, los términos empleado, funcionario y servidor público tendrán un mismo y único significado.

#### **Del campo de aplicación**

Art. 4.- 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 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.

## **TITULO II**

### **FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE CARRERA**

#### **CAPITULO I**

#### **DE LAS FUNCIONES CORRESPONDIENTES A LOS NIVELES DE CARRERA**

##### **De los niveles funcionariales**

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

##### **Nivel de dirección**

Art. 6.- Al nivel de dirección pertenecen los servidores públicos que desempeñan funciones de dirección, planificación y organización del trabajo tendentes a lograr los objetivos de la institución.

##### **Nivel técnico**

Art. 7.- 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.

##### **Nivel de soporte administrativo**

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.

##### **Nivel operativo**

Art. 9.- A este nivel pertenecen los empleados con funciones de apoyo a los servicios generales propios de la institución.

##### **De las categorías**

Art. 10.- En cada uno de los niveles funcionariales y para cada cargo específico, habrá tres categorías. El empleado o funcionario ingresará al nivel correspondiente a la tercera categoría e irá ascendiendo a las superiores de acuerdo a la experiencia, conocimientos, capacitación y méritos acreditados. (1)

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. (1)

## **CAPITULO II**

### **DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS**

#### **Concepto**

Art. 11.- 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. (1)

#### **Requisitos de ingreso**

Art. 12.- Para ingresar a la carrera administrativa municipal se requiere:

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.

## **TITULO III**

### **DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA**

#### **CAPITULO I**

#### **DE LOS ORGANOS DE ADMINISTRACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL**

### **De los órganos de administración**

Art. 13.- 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.

### **De los Concejos Municipales**

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 Concejos Municipales:**

1. Aplicar dentro del ámbito de su competencia, la presente ley.
2. Evaluar permanentemente los resultados de la aplicación de la presente ley.
3. Las demás que por ley le correspondan.

### **De los Alcaldes Municipales**

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.

#### **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.

#### **De las máximas autoridades administrativas**

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.

#### **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; (1)
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;
5. Las demás que por ley le correspondan.

#### **De las Comisiones Municipales de la Carrera Administrativa**

Art. 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.

#### **Integración de las Comisiones Municipales**

Art. 18.- 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. (1)

En caso de actuación asociada de dos o más municipios para implementar la carrera administrativa, los miembros de la Comisión serán siempre en número de cuatro, designados: uno por los Concejos Municipales, otro por los Alcaldes Municipales, 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 todas las municipalidades que actúen asociadamente. (1)

En el caso de las Entidades Municipales pertenecientes a una sola municipalidad, conocerá de los procesos y actuaciones que esta ley establece, la Comisión Municipal de la respectiva municipalidad. (1)

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. (1)

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. (1)

Los representantes de los Concejos Municipales y de los Alcaldes podrán ser miembros de los mismos Concejos Municipales o servidores públicos de la municipalidad o municipalidades en caso de actuación asociada. (1)

Los representantes de los servidores públicos, en todos los casos a que se refiere este artículo, 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. (1)

La designación o elección de los miembros de las Comisiones Municipales se comprobará con las respectivas certificaciones del punto de acta del Concejo Municipal, del acuerdo del Alcalde y del acta de elección realizada por los servidores públicos, firmada esta última, por el Presidente y Secretario que la presidieron. (1)

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. (1)

#### **Duración y sede de las Comisiones Municipales**

Art. 19.- 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. (1)

Las autoridades, los empleados y los funcionarios podrán sustituir en cualquier tiempo a sus respectivos representantes. (1)

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. (1)

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. (1)

### **Funcionamiento**

Art. 20.- Las Comisiones Municipales serán presididas por los Alcaldes Municipales o por un representante designado por ellos. (1)

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. (1)

La Comisión Municipal será convocada por el Secretario de la misma, por lo menos con dos días de anticipación a la fecha señalada para la sesión. A los miembros de la Comisión no podrá negárseles permiso para asistir a las sesiones de la misma, por todo el tiempo que éstos requieran. (1)

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. (1)

### **Atribuciones de las Comisiones Municipales**

Art. 21.- Son atribuciones de las Comisiones Municipales: (1)

1. Ejecutar los procedimientos de selección en los casos de ingreso a la carrera administrativa municipal y de ascenso dentro de la misma; (1)
2. Conocer de las sanciones por suspensiones sin goce de sueldo y postergación en el derecho de ascenso; (1)
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; (1)

4. Rendir un informe semestral de labores al Concejo o Concejos en caso de actuación asociada y a los funcionarios y empleados correspondientes; (1)
5. Informar de manera inmediata de las resoluciones que emita a los Registros Nacional y Municipal de la Carrera Administrativa Municipal; (1)
6. Las demás que por ley le competan. (1)

### **Funciones de mediación**

Art. 22.- 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. (1)

Una vez presentada la solicitud, la Comisión Municipal dará traslado a la otra parte, quien tiene un término de tres días hábiles para responder si acepta o no el procedimiento de mediación. De no recibir respuesta en el término señalado se entiende que el procedimiento no fue aceptado y, en caso de la respuesta sea afirmativa, se prosigue con el respectivo trámite. (1)

Una vez aceptado el procedimiento de mediación, la Comisión Municipal invitará a las partes a la sesión de mediación. En la fecha señalada para la sesión, la Comisión Municipal ayudará a las partes de manera independiente e imparcial en sus esfuerzos por lograr el arreglo amistoso de la controversia, sin hacer sugerencias que induzcan a una determinada decisión y para ello explicará a las partes el alcance del procedimiento y sus efectos tanto jurídicos como prácticos y las motivará a expresar y analizar las distintas alternativas de solución del conflicto y, de igual forma, en caso de lograr acuerdo, suscribirá el acuerdo de mediación conjuntamente con las partes. (1)

## **TITULO IV**

### **DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL**

#### **CAPITULO I**

#### **DEL ACCESO Y VINCULACIÓN A LA CARRERA ADMINISTRATIVA**

### **Objetivo**

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.

### **Obligatoriedad del concurso**

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 previamente convocado por el Concejo Municipal o el Alcalde, o la Máxima Autoridad Administrativa, según corresponda.

En los concursos se deben garantizar los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

### **Organismos competentes**

Art. 25.- Las Comisiones Municipales son competentes para realizar procesos de selección, previa solicitud y convocatoria de la autoridad correspondiente.

Cuando en los procesos de selección se necesitare de personal especializado para la elaboración y realización de pruebas de idoneidad, acreditación de requisitos y méritos y de cualquiera otra actividad dentro de los procesos de selección, los Concejos Municipales, proporcionarán la colaboración del personal municipal especializado en la materia de que se trate y en caso la municipalidad no contare con dicho personal, podrán solicitar colaboración a otras instituciones del Estado, quienes estarán obligadas a proporcionarla; también podrán contratar entidades públicas o privadas que vendan servicios especializados.

### **De las clases de concurso**

Art. 26.- Los concursos serán de dos clases: de ascenso y abiertos.

Los concursos de ascenso serán convocados para promover a niveles y categorías superiores, a los servidores públicos de carrera de la respectiva municipalidad o entidad municipal que demuestren poseer los requisitos y méritos exigidos para el desempeño del cargo.

Los concursos abiertos se realizarán en los casos de acceso a una plaza nueva o en los casos en que a la convocatoria hecha de conformidad al inciso anterior, no se presentaren candidatos en el término estipulado en la misma o cuando realizado el proceso de selección los aspirantes no hubieren obtenido la calificación requerida o la autoridad encargada de nombrar objetare la propuesta en los términos del Art. 31.

En los concursos, únicamente se admitirá a los solicitantes que reúnan los requisitos contemplados en los Nos. 1, 2, 4 y 5 del Art. 12.

### **De los concursos de ascensos de nivel**

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. (1)

### **De los concursos abiertos**

Art. 28.- 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 esquila 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.

### **Pruebas de idoneidad**

Art. 29.- Las pruebas de idoneidad o instrumentos de selección tienen como finalidad explorar competencias de los concursantes con énfasis en conocimientos, habilidades, destrezas y aptitudes para apreciar la capacidad, idoneidad y potencialidad de los aspirantes y establecer una clasificación de los mismos respecto a las calidades requeridas para desempeñar con eficiencia las funciones y responsabilidades del cargo a acceder.

Las pruebas de idoneidad consistirán en la realización de uno o más exámenes de conocimientos generales o especiales para determinar la capacidad y la aptitud de los aspirantes y fijar su orden de prelación, pudiendo incluir estudios psicotécnicos, entrevistas y cualesquiera otras pruebas que aseguren la objetividad y la racionalidad en el proceso de selección.

En los concursos abiertos podrán incluirse como instrumentos de selección, cursos relacionados con el desempeño de las funciones de los empleos a proveer.

La valoración de los anteriores factores se efectuará a través de medios técnicos, que respondan a criterios de objetividad e imparcialidad con parámetros previamente determinados.

### **De los concursos de ascenso de categoría**

Art. 30.- 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. (1)

La Comisión Municipal examinará y calificará los requisitos y méritos acreditados por los concursantes y comunicará a al Alcalde o la Máxima Autoridad Administrativa, según corresponda, los nombres de los funcionarios y empleados que hubieren sido calificados satisfactoriamente y éstos acordarán el ascenso dentro de los treinta días siguientes al de la comunicación que la Comisión le haga. (1)

### **Selección de candidatos**

Art. 31.- Con base en los resultados de las pruebas de acceso a la carrera administrativa municipal o de la calificación de requisitos y méritos en los casos de ascenso de nivel, la Comisión Municipal seleccionará los tres concursantes mejor calificados, los que proporcionará al Concejo Municipal o al Alcalde Municipal, o a la Máxima Autoridad Administrativa, que corresponda hacer el nombramiento. En caso el número de concursantes fuere

inferior a tres, la Comisión lo informará así a la autoridad convocante y le proporcionará los concursantes calificados.

El Concejo Municipal o el Alcalde, o la Máxima Autoridad Administrativa, según corresponda, deberá hacer el nombramiento de entre los comprendidos en la propuesta de la Comisión Municipal, salvo que tuviere fundamentos razonables para objetar la selección, en cuyo caso, lo acordará razonadamente y lo comunicará a la Comisión, solicitando una nueva propuesta.

En los casos del inciso anterior, la Comisión Municipal realizará un último concurso abierto observando los mismos procedimientos establecidos en esta ley y en este caso, se deberá nombrar al funcionario o empleado de entre los tres comprendidos en la nueva propuesta, salvo que el concurso fuere declarado desierto por la Comisión, en cuyo caso el Concejo o el Alcalde, o la Máxima Autoridad Administrativa según el caso, podrán nombrar directamente al empleado o funcionario, de acuerdo a la experiencia y conocimientos, observando en lo demás los requisitos establecidos en los manuales respectivos.

En los casos de ausencia de concursantes o los concursantes no llenaren los requisitos o no hubieren obtenido la calificación necesaria, se declarará desierto el concurso y se deberá realizar uno nuevo. Si el nuevo concurso se declarare nuevamente desierto, la Comisión Municipal lo informará así a la autoridad correspondiente, quien podrá nombrar directamente al empleado o funcionario, de acuerdo a la experiencia y conocimientos, observando en lo demás los requisitos establecidos en los manuales respectivos. Si el nuevo concurso se realizare normalmente, se seguirán las reglas establecidas en los tres primeros incisos de este artículo.

Todo concursante tiene derecho a conocer los resultados del proceso de selección o ascenso en que hubiere participado y la calificación obtenida.

### **Vigencia de las propuestas**

Art. 32.- Dentro del plazo de un año contado partir de la fecha de la entrega de la terna o nómina de los mejores calificados, resultado de los procesos de selección realizados por las Comisiones Municipales, la Municipalidad o Municipalidades que actúen asociadamente y demás Entidades Municipales, podrán obviar la realización de nuevos concursos para la provisión de empleos con funciones y requisitos iguales o similares a los estipulados en las respectivas convocatorias y nombrar los nuevos funcionarios o empleados de entre los comprendidos en dichas ternas o nóminas.

Los aspirantes propuestos en una terna o nómina tendrán derecho en el mismo período a participar en concursos para la provisión de empleos con funciones y requisitos iguales o similares, sin necesidad de realizar nuevas pruebas de idoneidad ni acreditar más requisitos y méritos, y si su calificación estuviere entre los tres mejor calificados, formará parte de la terna que se propondrá a la autoridad correspondiente.

### **Concursos intermunicipales para banco de aspirantes calificados**

Art. 33.- Los Concejos Municipales podrán suscribir convenios entre ellos para realizar concursos abiertos para distintos cargos o empleos, con el objeto de contar con un banco de aspirantes de los municipios firmantes del convenio o de aspirantes en general, de entre los cuales puedan seleccionar a los que de acuerdo a las normas del Convenio hubieren calificado satisfactoriamente, en caso de ocurrir una vacante o necesitar la creación de una nueva plaza.

El proceso de selección será convocado por los Concejos Municipales que firmaren el convenio y será realizado de conformidad a la presente ley, por la institución o equipo que las mismas municipalidades decidieren y será

supervisado por una Comisión integrada por un representante de los Concejos Municipales que firmaren el Convenio, un representante de los Alcaldes respectivos y un representante electo por los funcionarios y empleados de las municipalidades suscriptoras del convenio, en votación convocada al efecto por los Alcaldes respectivos.

El municipio o entidad municipal que necesitare llenar un cargo o empleo vacante, podrá hacerlo de entre aspirantes calificados satisfactoriamente en los concursos a que se refiere el inciso anterior, salvo que tuvieren fundamentos razonables para objetar la selección, en cuyo caso convocarán al concurso correspondiente de acuerdo a la presente ley.

### **Casos en que no es necesario el concurso**

Art. 34.- 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.

### **Período de prueba**

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. (1)

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. (1)

Transcurrido el período de prueba sin que la autoridad que nombró al empleado o funcionario lo haya removido, se presume que su desempeño laboral ha sido evaluado satisfactoriamente, adquirirá los derechos de carrera y se procederá como en el primer inciso. (1)

### **Del período de prueba en caso de empleados o funcionarios de carrera**

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.

En caso de evaluación satisfactoria, deberá nombrarse en forma definitiva y actualizarse su inscripción en los Registros Nacional y Municipal de la Carrera Administrativa Municipal correspondientes.

### **De los nombramientos interinos**

Art. 37.- Podrá nombrarse interinamente a una persona para desempeñar un cargo o empleo que estuviere vacante por cualquier causa, a partir de la convocatoria al correspondiente concurso y por el tiempo necesario para la realización del proceso de selección, adjudicación y nombramiento propios del mismo.

El nombramiento interino puede hacerse por un plazo máximo de cuatro meses calendarios y únicamente podrá prorrogarse hasta por dos meses más, en los casos en que los procesos de selección no hayan podido culminarse.

En el caso de una vacante, originada en el ascenso o traslado de su titular a otro cargo, los empleados o funcionarios de carrera de la correspondiente municipalidad o entidad municipal tendrán derecho preferencial a ser nombrados interinamente en los cargos dejados vacantes por el ascendido o trasladado, durante el período de prueba de éstos en el nuevo cargo, y si el ascendido o trasladado fuere nombrado definitivamente, podrá prorrogarse hasta por el término que dure el proceso de selección que fuere su consecuencia, en los términos establecidos en el inciso anterior.

El funcionario o empleado podrá participar en el concurso convocado para llenar la plaza vacante que ocupa interinamente.

### **De la elección o nombramiento de empleados o funcionarios de carrera en cargos no comprendidos en la carrera administrativa**

Art. 38.- Los empleados o funcionarios de carrera podrán desempeñar cargos de elección popular para los cuales hayan sido electos y si desearan conservar los derechos que la presente ley concede a los servidores públicos comprendidos en la carrera administrativa municipal, deberán solicitar dentro de los sesenta días siguientes a su elección y antes de iniciar el desempeño del nuevo empleo, licencia sin goce de sueldo y de una sola vez, por todo el período de su actuación en el cargo para el cual fueren elegidos, licencia que en ningún caso podrá ser denegada.

También podrán desempeñar cargos no comprendidos en la carrera administrativa para los cuales hayan sido nombrados en la misma municipalidad o entidad municipal o cuando con autorización de éstas, desempeñaren un cargo en otra distinta. El desempeño del cargo no comprendido en la carrera administrativa será por el tiempo que haya sido nombrado por la municipalidad o por la entidad municipal y en el segundo caso, el nombramiento será por el plazo acordado por las municipalidades o entidades de que se trate. En ambos casos, el plazo no podrá exceder de tres años.

En cualquier momento, durante los plazos indicados en los dos incisos anteriores o a la finalización de los mismos, el empleado o funcionario podrá solicitar su restitución en el cargo respecto del cual ostente derechos de carrera o renunciar a él.

La solicitud de restitución a que se refiere el inciso anterior, deberá hacerse dentro de los sesenta días posteriores a la terminación del período para que el funcionario o empleado fue electo o a la renuncia del cargo no comprendido en la carrera administrativa. La Municipalidad o Entidad Municipal está obligada a nombrado en el cargo que originalmente desempeñaba o a nombrarlo en otro similar, dentro de los treinta días de recibida la solicitud de restitución.

#### **Plazo del interinato en casos de cargos no comprendidos en la carrera administrativa**

Art. 39.- En los casos de elección popular o nombramiento de un empleado o funcionario en cargo no comprendido en la carrera administrativa municipal, a que se refiere el artículo anterior, 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. El nombramiento se entiende hecho por todo el plazo que el titular desempeñare el cargo no comprendido en la carrera administrativa, en la forma establecida en el artículo anterior.

En el caso que a la finalización de la licencia solicitada por el empleado o funcionario que hubiere sido electo o vencido el tiempo acordado para el desempeño de un cargo no comprendido en la carrera administrativa, los interesados no solicitaren su restitución al cargo en que ostentaren derechos de carrera, el interino continuará ejerciendo el cargo y adquirirá sin más trámite los derechos de carrera correspondientes al mismo.

#### **De los traslados**

Art. 40.- 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.

El traslado puede realizarse por razones de conveniencia para la administración municipal, de reorganización de la institución, por necesidades eventuales de reforzamiento en áreas determinadas, o por solicitud del funcionario o empleado.

De acuerdo a convenio de cooperación entre dos municipalidades y por razones de necesidad de reforzamiento eventual en áreas determinadas, podrán destacarse de manera temporal, de una municipalidad a otra, los funcionarios o empleados que fueren necesarios, previo consentimiento de éstos. Los empleados o funcionarios conservarán los derechos derivados de su antigüedad al servicio de la municipalidad de origen.

#### **De las permutas**

Art. 41.- 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.

## **CAPITULO II**

### **DE LA EVALUACION DEL DESEMPEÑO**

### **Evaluación del desempeño y su calificación**

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.

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
5. Determinar la permanencia en el servicio.

### **Obligación de evaluar, calificar y registrar**

Art. 44.- La evaluación del desempeño laboral de los empleados deberá hacerse y calificarse al menos una vez por año, en los términos que determine el correspondiente manual. No obstante, si durante este período el Concejo Municipal o el Alcalde, o la Máxima Autoridad Administrativa, recibe información debidamente sustentada de que el desempeño laboral de un empleado o funcionario es deficiente, podrá ordenar por escrito, que se le evalúe y califiquen sus servicios en forma inmediata.

Las evaluaciones serán registradas en el expediente del empleado o funcionario, en el Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal y en el Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal.

### **Notificación de la calificación**

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. (1)

### **Adecuación de manuales de evaluación**

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.

### **CAPITULO III**

#### **DE LA CAPACITACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CARRERA**

##### **Objetivos de la capacitación**

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. (1)

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. (1)

##### **Del Centro de Formación Municipal (1)**

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. (1)

Para los efectos de esta Ley, el Centro de Formación Municipal, podrá denominarse como "Centro de Formación". (1)

Los fondos para el funcionamiento del Centro de Formación Municipal deberán ser estimados e incluidos anualmente en el proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos como lo dispone el artículo 51 de la Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal. (1)

##### **Planes de capacitación y obligatoriedad (1)**

Art. 49. Las Municipalidades, individual o asociadamente y demás entidades municipales, están en la obligación de cooperar y coordinar con el Centro de Formación a cargo del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, en los procesos de planeamiento e implementación de programas de capacitación y adiestramiento, para lograr los objetivos establecidos en el artículo 47 de esta Ley. (1)

El Presidente del Consejo Directivo del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, hará propuesta al Consejo Directivo del mismo, para que éste apruebe las tarifas correspondientes al pago de los servicios prestados por dicho Instituto conforme al presente artículo. (1)

Los funcionarios y empleados están obligados a recibir las capacitaciones a que hayan sido asignados por la autoridad correspondiente y serán tomadas en cuenta para los ascensos, promociones e incentivos. (1)

### **Registro de capacitaciones**

Art. 50.- Las capacitaciones recibidas por el funcionario o empleado deberán registrarse en su expediente personal, en el Registro Municipal de la carrera Administrativa Municipal y en el Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal y deberán tomarse en cuenta para la evaluación del de empeño laboral.

De igual forma deberán registrarse los estudios realizados y capacitaciones recibidas por iniciativa propia del funcionario o empleado.

## **CAPITULO IV**

### **DEL RETIRO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA**

#### **Causales**

Art. 51.- El retiro de la carrera administrativa, de los empleados de carrera se produce en los siguientes casos:

1. Por renuncia legalmente comprobada;
2. Por jubilación;
3. Por invalidez absoluta;
4. Por despido;
5. Por disolución de las Entidades Municipales creadas por uno o más municipios, a las cuales prestare sus servicios el empleado o funcionario;
6. Por disolución de las asociaciones de Municipios;
7. Por las demás que determinen las leyes.

#### **Pérdida de los derechos de carrera**

Art. 52.- 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.

## **Derechos del empleado o funcionario de carrera en caso de supresión del cargo, renuncia, incapacidad total y muerte**

Art. 53.- En los casos que a los funcionarios o empleados de carrera independientemente de su relación jurídico laboral, se les comunique o notifique la supresión de la plaza o cargo, éstos podrán ser incorporados a empleos similares o de mayor jerarquía o podrán ser indemnizados.

En el caso de incorporación a cargos similares o de mayor jerarquía, se requerirá del consentimiento del funcionario o empleado y si éste no lo diere, deberá ser indemnizado.

La indemnización a que se refieren los incisos anteriores, sólo procederá cuando los funcionarios o empleados de carrera, cesaren en sus funciones por supresión de plaza o cargo, y tendrán derecho a recibir una indemnización equivalente al sueldo mensual correspondiente a dicha plaza o cargo, por cada año o fracción que exceda de seis meses de servicios prestados, en la proporción siguiente:

- a) Si el sueldo mensual fuere de hasta cuatro salarios mínimos, la indemnización será hasta un máximo equivalente a doce sueldos mensuales;
- b) Si el sueldo mensual fuere superior a los cuatro salarios mínimos, hasta un máximo de ocho salarios mínimos, la indemnización será de doce meses, hasta un máximo de sesenta mil colones;
- c) Si el sueldo mensual fuere superior a los ocho salarios mínimos, la indemnización no podrá exceder del equivalente a seis sueldos mensuales.

Se suspenderá el pago de la indemnización desde el momento que el beneficiado entrare a desempeñar cualquier otro cargo en la administración pública o municipal.

En caso de nueva supresión de plaza, el monto de la indemnización por el tiempo de servicio en el nuevo cargo o empleo, y según convenga al funcionario o empleado se sumará al monto de las mensualidades correspondientes a la supresión anterior y que dejaron de pagarse de conformidad al inciso anterior. Si en el nuevo cargo o empleo cuya plaza se ha suprimido, no le correspondiere derecho a ninguna indemnización por no haber cumplido el tiempo que estipula la ley, tendrá el derecho a gozar de las mensualidades de indemnización que dejaron de pagársele por haber entrado a desempeñar el nuevo cargo.

Toda vez que el empleado o funcionario no tenga la protección regulada en la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones o en la Ley del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada, en caso de incapacidad total, tendrá derecho a una prestación económica equivalente a la cuantía que recibía de acuerdo al inciso anterior y nunca inferior a ella. A igual prestación tendrán derecho el beneficiario o beneficiarios del empleado o funcionario que falleciere, en la proporción que éste hubiere determinado y en su defecto los herederos.

Las indemnizaciones a que se refiere este artículo serán pagadas de manera inmediata y en su totalidad, salvo que existiere incapacidad financiera de la institución respectiva, en cuyo caso podrá pagarse, durante el año en que ocurra el hecho, por cuotas mensuales equivalentes al salario que devengaba el empleado o funcionario y el resto, si lo hubiere, deberá ser consignado en el presupuesto del año siguiente y pagado a más tardar en el primer trimestre de dicho año.

El cambio de denominación del cargo o empleo no implica supresión del mismo.

### **Derechos del funcionario o empleado en los casos de disolución de Entidades Municipales**

Art. 54.- En caso de disolución de una Entidad Municipal o Asociación de Municipios contemplada en los numerales 5 y 6 del Art. 51, la municipalidad o municipalidades que conformaron la asociación o entidad de que se trate, deberán contemplar en las diligencias de disolución, la incorporación de los funcionarios y empleados de carrera a empleos similares o de mayor jerarquía en sus propias administraciones y en caso de no ser esto posible a indemnizarlos de conformidad al Art. 53 de la presente ley. (1)

## **TITULO V**

### **REGISTROS NACIONAL Y MUNICIPAL DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL**

#### **CAPITULO I**

#### **DE LOS REGISTROS NACIONAL Y MUNICIPAL DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL**

##### **Del Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal**

Art. 55.- 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.

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.

El Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal informará de los asientos que tenga en su poder, por fax o correo electrónico a los Concejos, Alcaldes, Máximas Autoridades Administrativas, Comisiones Municipales y funcionarios que tuvieren relación directa con el asiento de que se trate y que lo solicitaran por cualquiera de tales medios. Asimismo certificará dichos asientos a solicitud escrita de parte interesada o por orden judicial.

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.

##### **Del Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal**

Art. 56.- 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. (1)

En el Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal se inscribirán todos los datos relativos a la identidad, ingreso, desempeño, capacitación, retiro, beneficiarios y cualquier otro dato que se considere

conveniente de los empleados y funcionarios incorporados a la carrera administrativa del Municipio a que corresponda el Registro. (1)

El Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal informará de los asientos que tenga en su poder, por fax o correo electrónico a los Concejos, Alcaldes, Máximas Autoridades Administrativas, Comisiones Municipales y servidores públicos que tuvieren relación directa con el asiento de que se trate y que lo solicitaren por cualquiera de tales medios. Asimismo certificará dichos asientos a solicitud escrita de parte interesada o por orden judicial. (1)

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. (1)

### **Organización del Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal**

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. (1)

El Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal estará a cargo del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal. (1)

### **Organización del Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal**

Art. 58.- El Registro Municipal 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 de la respectiva Municipalidad o entidad municipal, que están dentro de la carrera administrativa. (1)

El Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal estará a cargo del respectivo Alcalde Municipal o de la Máxima Autoridad Administrativa, según corresponda. (1)

## **TITULO VI**

### **DERECHOS, OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES**

#### **CAPITULO I**

#### **DE LOS DERECHOS, OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

#### **Derechos**

Art. 59.- 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;
2. De ascenso;
3. De devengar el sueldo, viáticos y emolumentos que tuviere asignados el cargo o empleo y la categoría para que hayan sido nombrados, pudiendo hacerse únicamente los descuentos autorizados por la ley;
4. De vacaciones, asuetos y licencias señalado en la ley correspondiente;
5. De aguinaldo en el mes de Diciembre de cada año;
6. De acceso a la información referente a su persona, asentada en los Registros Nacional y Municipal de la Carrera Administrativa Municipal;
7. De jubilación de conformidad a la ley;
8. De indemnización por supresión de la plaza desempeñada;
9. De prestación económica por incapacidad total permanente;
10. 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;
11. De capacitación permanente sobre materias que interesan a la administración municipal;
12. Las demás que determine la ley.

## **Obligaciones**

Art. 60.- Son obligaciones de los funcionarios y empleados de carrera, las siguientes:

1. 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;
2. Asistir con puntualidad a su trabajo y dedicarse a él durante las horas que corresponda;
3. 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;
4. Rechazar dádivas, promesas o recompensas que le ofrezcan como retribución a sus servicios, aun cuando sea a título de pronto despacho;

5. Respetar y dirigir con dignidad a los funcionarios y empleados que le estuvieren subordinados;
6. Respetar con dignidad a sus superiores jerárquicos, obedecer sus órdenes en asuntos de trabajo y observar seriedad en el desempeño de su cargo;
7. 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;
8. Conducirse con la debida corrección y respeto en las relaciones con los demás funcionarios, empleados y trabajadores;
9. Ejercer el cargo o empleo de manera imparcial, sin atender razones de nacionalidad, sexo, raza, religión o ideas políticas.

### **Prohibiciones**

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.

**TITULO VII**  
**REGIMEN DISCIPLINARIO**  
**CAPITULO I**  
**SANCIONES Y CAUSALES**

**Sanciones**

Art. 62.- 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.

**De las amonestaciones**

Art. 63.- Serán sancionados con amonestación verbal privada los funcionarios o empleados que cometan faltas leves determinadas en el respectivo reglamento interno y que no impliquen incumplimiento de las obligaciones expresadas en el Art. 60, excepto el incumplimiento ocasional de las comprendidas en el numeral 2 del citado artículo, que se sancionarán de acuerdo a este inciso. (1)

En caso de reincidencia, dentro del plazo de dos meses siguientes a la fecha de comisión de la primera falta, la amonestación se hará por escrito. (1)

Las amonestaciones serán impuestas por el Concejo, el Alcalde o la Máxima Autoridad Administrativa y funcionarios del nivel de dirección, con la sola comprobación del hecho que las motiva. (1)

**De las suspensiones**

Art. 64.- 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. (1)

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. Este tipo de suspensiones no cuentan para los efectos del Art. 68. (1)

Las suspensiones por más de cinco días serán impuestas por el Concejo o el Alcalde o la Máxima Autoridad Administrativa, previa autorización de la respectiva Comisión Municipal y de acuerdo al procedimiento establecido en esta ley. (1)

#### **Medida cautelar por detención (1)**

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. (1)

En los casos contemplados en este artículo bastará el informe solicitado por la Comisión Municipal a la Fiscalía General de la República o del Juez respectivo para que opere la suspensión. En caso de ser sentenciado el empleado o funcionario por delito doloso y la sentencia esté ejecutoriada, se procederá a pedir al Juez con competencia en lo laboral del municipio que se trate, la respectiva que autorice el correspondiente despido. (1)

#### **De las postergaciones en el derecho de ascenso**

Art. 66.- Las postergaciones en el derecho de ascenso serán impuestas por el Consejo o el Alcalde, o la Máxima Autoridad Administrativa, previa autorización de la respectiva Comisión Municipal y de acuerdo al procedimiento establecido en esta ley.

La postergación en el derecho a ascenso se aplicará a funcionarios o empleados que hayan sido reprobados en la evaluación de desempeño o en las capacitaciones recibidas o hubiere sido suspendido dos o más veces de acuerdo al inciso tercero del artículo 63, en el año anterior a la fecha en que le corresponda ascender. La postergación del derecho de ascenso no excederá de dos años contados desde la fecha en que sucediere la causa que motivó dicha postergación.

#### **De los despidos**

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.

#### **Causales de despido**

Art. 68.- Son causales de despido, las siguientes:

1. 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;

2. Por hacerse acreedor a una tercera suspensión en el término de un año, autorizadas por la Comisión Municipal;

3. Falta notoria de idoneidad, evidenciada en las evaluaciones de desempeño laboral o en el desempeño rutinario del cargo o empleo;

4. 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; (1)

5. Ser condenado en sentencia ejecutoriada por delito doloso;

6. Ejecutar actos graves de inmoralidad en la oficina donde se trabaje o fuera de ella cuando se encontrare en el ejercicio de sus funciones;

7. 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;

8. 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.

## **CAPITULO II**

### **PROCEDIMIENTOS**

#### **Procedimiento en caso de amonestación**

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. (1)

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. (1)

#### **Procedimiento en caso de suspensión y postergación en el derecho de ascenso**

Art. 70.- 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. (1)

### **Procedimiento en caso de despido**

Art. 71.- Para la imposición de la sanción de despido se observará el procedimiento siguiente: (1)

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; (1)
2. 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; (1)
3. 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; (1)
4. 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. (1)

### **Suspensión previa**

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. (1)

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. (1)

### **Caso de sentencia judicial**

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. (1)

### **Nulidad**

Art. 74.- Los despidos de funcionarios o empleados que se efectúen sin observarse los procedimientos establecidos en esta ley, serán nulos.

### **Procedimiento en caso de nulidad de despido**

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. (1)

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. (1)

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. (1)

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. (1)

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. (1)

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. (1)

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. (1)

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. (1)

### **Efectos**

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.

### **Obligación de notificar**

Art. 77.- Las Municipalidades estarán obligadas a efectuar las notificaciones que les cometan las Comisiones Municipales de otros municipios.

### **De la Prescripción de acciones (1)**

Art. 77-A. Todas las acciones que se derivan de la presente ley, prescribirán en seis meses a partir del día siguiente del hecho que las motiva. (1)

## **CAPITULO III**

### **DE LOS RECURSOS**

#### **Recurso de revocatoria**

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. (1)

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. (1)

#### **Recurso de revisión**

Art. 79.- 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. (1)

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. (1)

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. (1)

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. (1)

## **TITULO VIII**

### **DISPOSICIONES GENERALES**

#### **CAPITULO UNICO**

##### **De la incorporación de los actuales empleados a la carrera administrativa**

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

##### **Obligación especial de las municipalidades**

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.

##### **Aplicación preferente**

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.

##### **Disposición Transitoria**

Art. 83.- Para los efectos de la presente Ley en lo que se refiere a la creación y funcionalidad de los Órganos de Administración de la Carrera Administrativa Municipal, así como la de cualquier entidad y normativa que implique la correcta aplicación de las disposiciones establecidas en esta Ley, en los artículos 13, 57, 58 y 81 se dispondrá de un año contado a partir de la vigencia de la misma.

### **Vigencia**

Art. 84.- La presente Ley entrará en vigencia a partir del uno de enero del año dos mil siete, previa publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO. San Salvador, a los veintinueve días del mes de abril del año dos mil seis.

CIRO CRUZ ZEPEDA PEÑA  
PRESIDENTE

JOSÉ MANUEL MELGAR HENRÍQUEZ  
PRIMER VICEPRESIDENTE

JOSÉ FRANCISCO MERINO LÓPEZ  
TERCER VICEPRESIDENTE

MARTA LILIAN COTO VDA. DE CUÉLLAR  
PRIMERA SECRETARIA

JOSÉ ANTONIO ALMENDÁRIZ RIVAS  
TERCER SECRETARIO

ELVIA VIOLETA MENJÍVAR  
CUARTA SECRETARIA

CASA PRESIDENCIAL: San Salvador, a los veintiséis días del mes de mayo del año dos mil seis.

PUBLIQUESE,

ELÍAS ANTONIO SACA GONZÁLEZ,  
Presidente de la República.

RENÉ MARIO FIGUEROA FIGUEROA,  
Ministro de Gobernación.

### **REFORMAS:**

(1) Decreto Legislativo No. 601, de fecha 10 de abril de 2008, publicado en el Diario Oficial No. 89, Tomo 379 de fecha 15 de mayo de 2008.\*

**\* INICIO DE NOTA:**

EL PRESENTE DECRETO LEGISLATIVO CONTIENE DISPOSICIONES TRANSITORIAS, LAS CUALES SE TRANSCRIBEN LITERALMENTE A CONTINUACIÓN:

**Disposiciones Transitorias**

Art. 38. El Centro de Formación Municipal deberá iniciar su funcionamiento a partir del día primero de enero del año 2009.

Art. 39. Por el carácter especial de esta Ley y los vacíos que han retrasado su plena aplicabilidad en lo que se refiere a la creación y funcionalidad de los Órganos de Administración de la Carrera Administrativa Municipal, así como la de cualquier entidad y normativa que implique la correcta aplicación de las disposiciones establecidas en los Artículos 13, 57, 58 y 81, de la misma Ley, se dispondrá de seis meses contados a partir de la vigencia del presente Decreto.

**Vigencia**

Art. 40. El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO. San Salvador, a los diez días del mes de abril del año dos mil ocho.

RUBÉN ORELLANA  
PRESIDENTE

ROLANDO ALVARENGA ARGUETA  
VICEPRESIDENTE

FRANCISCO ROBERTO LORENZANA DURÁN  
VICEPRESIDENTE

JOSÉ RAFAEL MACHUCA ZELAYA  
VICEPRESIDENTE

RODOLFO ANTONIO PARKER SOTO  
VICEPRESIDENTE

ENRIQUE ALBERTO LUIS VALDÉS SOTO  
SECRETARIO

MANUEL ORLANDO QUINTEROS AGUILAR  
SECRETARIO

JOSÉ ANTONIO ALMENDÁRIZ RIVAS  
SECRETARIO

ROBERTO JOSÉ d'AUBUISSON MUNGUÍA

SECRETARIO

ZOILA BEATRIZ QUIJADA SOLÍS  
SECRETARIA

CASA PRESIDENCIAL: San Salvador, a los cinco días del mes de mayo del año dos mil ocho.

PUBLIQUESE,  
ELÍAS ANTONIO SACA GONZÁLEZ,  
Presidente de la República.

JUAN MIGUEL BOLAÑOS TORRES,  
Ministro de Gobernación.

**FIN DE NOTA.**

(2) Decreto Legislativo No. 20 de fecha 20 de mayo de 2009, publicado en el Diario Oficial No. 107, Tomo 383 de fecha 11 de junio de 2009.\*

**\*NOTA:**

El presente Decreto Legislativo contiene disposiciones que se transcriben a continuación:

Art. 2. Debido que la presente reforma pretende regular una de las excepciones a la carrera administrativa municipal que interesan a toda la sociedad, cuyo objeto es mantener y garantizar la eficiencia del régimen Administrativo Municipal, calificase de orden público los efectos del presente Decreto.

Art. 3. El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador, a los veinte días del mes de mayo del año dos mil nueve.

CIRO CRUZ ZEPEDA PEÑA  
PRESIDENTE

OTHON SIGFRIDO REYES MORALES  
VICEPRESIDENTE

ALBERTO ARMANDO ROMERO RODRÍGUEZ  
VICEPRESIDENTE

JOSÉ FRANCISCO MERINO LÓPEZ  
VICEPRESIDENTE

RODOLFO ANTONIO PARKER SOTO

VICEPRESIDENTE

LORENA GUADALUPE PEÑA MENDOZA  
SECRETARIA

GUILLERMO ANTONIO GALLEGOS NAVARRETE  
SECRETARIO

ELIZARDO GONZÁLEZ LOVO  
SECRETARIO

SANDRA MARLENE SALGADO GARCÍA  
SECRETARIA

FRANCISCO ROBERTO LORENZANA DURÁN  
SECRETARIO

ROBERTO JOSÉ D'AUBUISSON MUNGUÍA  
SECRETARIO

NOTA:

En cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 97 inciso 3° del Reglamento Interior de este Órgano del Estado, se hace constar que el presente Decreto fue devuelto con observaciones por el Presidente de la República, el 27 de mayo de 2009, resolviendo esta Asamblea Legislativa aceptar dichas observaciones en Sesión Plenaria celebrada de ese mismo día.

ROBERTO JOSÉ D'AUBUISSON MUNGUÍA  
SECRETARIO

CASA PRESIDENCIAL: San Salvador, a los veintinueve días del mes de mayo del año dos mil nueve.

PUBLÍQUESE,

ELÍAS ANTONIO SACA GONZÁLEZ,  
Presidente de la República.

JUAN MIGUEL BOLAÑOS TORRES,  
Ministro de Gobernación.

**FIN DE NOTA\***



**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

**DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN, SEMINARIO Y  
POSTGRADO.**

**ENTREVISTA MIEMBRO DE LA COMISION MUNICIPAL.**

**Cuestionario sobre: “La Ley de la Carrera Administrativa municipal y los efectos sobre la estabilidad laboral en la Alcaldía Municipal de San Salvador (Periodo 2008-2009)**

1. ¿Es esta la primera Comisión Municipal que existe en San Salvador?
2. Podría decirnos cuales son las funciones de la Comisión Municipal de la Carrera Administrativa.
3. Puede un empleado o funcionario que ha sido removido de su cargo solicitar a la Comisión Municipal que intervenga para que le rehabilite su puesto.
4. ¿Para qué sirve el registro municipal de la carrera administrativa, y cuál sería su importancia?
5. A su criterio, considera usted que se está llevando plenamente la implementación de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal
6. Considera usted que la Comisión Municipal debería tener más atribuciones referidas al régimen disciplinario
7. ¿Cuales son algunas de las actividades de la Comisión Municipal para difundir su existencia y funciones?

8. ¿Qué opina usted, del resultado del trabajo que ha realizado hasta el momento la comisión? ¿Por qué?
9. ¿Cómo contribuye la comisión ha mantener el ambiente de estabilidad laboral cuando surge un cambio de gobierno local?
10. ¿Qué opina usted sobre la aceptación que ha tenido la Ley de la Carrera Administrativa Municipal a nivel nacional?
11. ¿Podría decirnos si al implementar esta ley ha disminuido los despidos en la municipalidad por los cambios de gobierno local?
12. Como entiende usted la garantía a la estabilidad laboral  
Absoluta\_\_\_\_\_ Relativa\_\_\_\_\_
- En qué consiste:
13. ¿Considera usted acertado o adecuado la composición o estructura de la Comisión Municipal?
14. ¿Conoce usted que ordenamiento jurídico protege a quienes no se encuentra en la Carrera Administrativa Municipal?
15. ¿Puede decirnos su opinión acerca de la competencia de los Jueces de lo Laboral?  
¿Qué relación existe entre la Comisión Municipal y los Jueces de lo Laboral?
16. Alguna recomendación o sugerencia que sobre el tema podría proporcionarnos



**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

**DEPARTAMENTO DE INVESTIGACION, SEMINARIO Y POSTGRADO.**

**ENTREVISTA AL ASESOR JURIDICO DISTRITO CUATRO DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE SAN SALVADOR.**

**Cuestionario sobre: “La Ley de la Carrera Administrativa Municipal y los efectos sobre la estabilidad Laboral de los empleados y funcionarios de la Alcaldía Municipal de San Salvador”**

1. ¿Considera usted, que la Ley de la Carrera Administrativa Municipal es garante de los derechos Constitucionales de los Empleados Públicos Municipales en su totalidad?
2. Considera usted, que la aplicación de la ley de la Carrera Administrativa Municipal mejora la prestación de los Servicios Públicos para los usuarios de la misma?
3. ¿Sabe usted, con qué frecuencia se realiza despidos de empleados en la Municipalidad?
4. ¿Sabe si se sustituye al personal que se despide o si se incorporar nuevo personal?
5. Como considera usted el papel que desempeña la Comisión de la Carrera administrativa Municipal?
6. ¿Existe representatividad de los empleados municipales en las organizaciones sindicales?
7. ¿Considera usted que la implementación de la Ley de la Carrera Administrativa municipal?
8. ¿Tiene conocimiento si la comisión de la Carrera administrativa Municipal, actualmente ha emitido alguna resolución trascendental en relación a la estabilidad laboral?
9. ¿Alguna recomendación o sugerencia que sobre la Ley de la Carrera Administrativa Municipal nos pueda facilitar?



**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

**DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN, SEMINARIO Y POSTGRADO.**

**ENTREVISTA REALIZADA A REPRESENTANTES DE ORGANIZACIONES SINDICALES: AGEPYM, ASTRAM, SETRAMS.**

**Cuestionario sobre: “La Ley de la Carrera Administrativa municipal y los efectos sobre la estabilidad laboral en la Alcaldía Municipal de San Salvador (Periodo 2008-2009)**

1. ¿En la Alcaldía que usted labora, ¿Se está aplicando la Ley de la Carrera Administrativa Municipal en su totalidad?
2. ¿Que representa para usted la Ley de la Carrera Administrativa Municipal?
3. ¿Conoce usted si la Alcaldía de San Salvador ha realizado capacitaciones para que los empleados y funcionarios tengan información del contenido de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal?
4. ¿Tiene conocimiento si la comisión actualmente haya emitido una resolución de algún incidente de carácter laboral donde se atente contra la estabilidad laboral?

5. ¿Como líder sindical podría decirnos si los empleados y funcionarios en general se muestran con confianza con la implementación de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal?
6. ¿Cómo entiende usted la garantía a la estabilidad laboral?
7. En su opinión, es la Ley de la Carrera Administrativa Municipal el mecanismo idóneo para garantizar la estabilidad laboral durante la transición de un gobierno municipal ¿Por qué?
8. ¿Cómo considera usted el papel que desempeña la Comisión Municipal?, ¿Por qué?
9. ¿Cree usted que el empleado y funcionario municipal cuenta con los mecanismos necesarios para exigir la estabilidad laboral en el cargo que desempeña?
10. ¿Qué es para usted el Registro Municipal de la Carrera Administrativa, y qué importancia tiene para la estabilidad de los empleados municipales?



**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

**DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN, SEMINARIO Y POSTGRADO.**

**ENCUESTA PARA EMPLEADOS Y FUNCIONARIOS DE LA ALCALDIA DE SAN SALVADOR**

**Cuestionario sobre: “La Ley de la Carrera Administrativa municipal y los efectos sobre la estabilidad laboral en la Alcaldía Municipal de San Salvador (Periodo 2008-2009)”**

1. ¿Cuántos años tiene de laborar en la Alcaldía Municipal de San Salvador?
2. Área a la que pertenece o labora:
3. ¿Sabe en qué consiste el derecho a la garantía de la estabilidad laboral en su cargo o empleo?
4. ¿Conoce usted si se está implementado la Ley de la Carrera Administrativa Municipal en su centro de trabajo?
5. ¿Conoce usted los derechos y obligaciones contenidos en la LECAM?
6. ¿Conoce usted, como hacer valer el derecho y la garantía a la estabilidad laboral?
7. ¿Actualmente como considera usted que se respeta la estabilidad laboral en su centro de trabajo?

8. ¿Durante el periodo de elecciones municipales, como considera su Estabilidad Laboral?
9. ¿Considera usted que el cambio de partido político en la Administración de la Alcaldía Municipal de San Salvador determina su derecho a la estabilidad laboral en su cargo o empleo?
10. ¿Considera usted que según sea la estabilidad laboral que tenga en su cargo, así será la calidad en la atención que reciben por medio suyo, los usuarios de la municipalidad?
11. ¿Sabe si puede un nuevo Consejo Municipal despedir, suspender, trasladar o remover empleados de la Alcaldía Municipal?
12. ¿Existe alguna organización sindical dentro de la Alcaldía Municipal de San Salvador?
13. ¿Considera Usted que las organizaciones sindicales que existen dentro de la Alcaldía Municipal de San Salvador defienden, los intereses de los trabajadores?
14. ¿Conoce usted el papel que desempeña la Comisión de la Carrera Administrativa Municipal?
15. ¿Conoce usted que existe un Registro Municipal de la Carrera Administrativa?



**Universidad de El Salvador**  
*Hacia la libertad por la cultura*

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

**DEPARTAMENTO DE INVESTIGACION, SEMINARIO Y POSTGRADO.**

**ENTREVISTA: COLABORADOR JUDICIAL DE LA CAMARA PRIMERO DE LO LABORAL.**

**Cuestionario sobre: “La Ley de la Carrera Administrativa Municipal y los efectos sobre la Estabilidad Laboral de los empleados y funcionarios de la Alcaldía Municipal de San Salvador”**

1. ¿Considera usted, que la Ley de la Carrera Administrativa Municipal es garante de los derechos Constitucionales de los Empleados Públicos Municipales en su totalidad?
2. ¿Considera usted, que la aplicación de la ley de la Carrera Administrativa Municipal mejora la prestación de los Servicios Públicos para los usuarios de la misma?
3. ¿Con que frecuencia se realiza despidos de empleados en la Municipalidad?
4. ¿Se sustituye al personal que se despide o si se incorporar nuevo personal?
5. Porque razón se da la sustitución de empleados públicos municipales?  
Considero que para prestar los servicios municipales a los ciudadanos.
6. ¿Existen ascensos frecuentes de empleados municipales posteriormente a un periodo eleccionario?
7. ¿Existen instituciones sindicales dentro de la municipalidad?
8. ¿Considera usted que la implementación de la Ley de la carrera administrativa municipal, se traducirá en un mejor funcionamiento de los municipios?

---