

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS**



**EL CONTROL DE LA SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA
PRONUNCIADA EN EL PROCESO REGULADO EN LA
LEY DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL**

**TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO (A) EN CIENCIAS JURÍDICAS**

PRESENTADO POR:

MARISELA IVONNE BELTRAN MELARA.

OSCAR JOSÉ MORÁN CARPIO.

YESENIA ABIGAIL VÁSQUEZ GÓMEZ.

DOCENTE ASESOR:

DR. JOSÉ ANTONIO MARTÍNEZ.

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR OCTUBRE DE 2019

TRIBUNAL CALIFICADOR

**LIC. JOSÉ REINERIO CARRANZA.
(PRESIDENTE)**

**LIC. OSCAR ANTONIO RIVERA MORALES.
(SECRETARIO)**

**DR. JOSÉ ANTONIO MARTÍNEZ.
(VOCAL)**

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

**Msc. Roger Armando Arias Alvarado.
RECTOR**

**Dr. Raúl Ernesto Azcúnaga López.
VICERECTOR ACADEMICO**

**Msc. Juan Rosa Quintanilla Quintanilla.
VICERECTOR ADMINISTRATIVO**

**Msc. Francisco Antonio Alarcón Sandoval.
SECRETARÍO GENERAL**

**Lic. Rafael Humberto Peña Marín.
FISCAL GENERAL**

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

**Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata.
DECANA**

**Lic. Edgardo Herrera Medrano Pacheco.
VICEDECANO**

**Lic. Digna Reina Contreras de Cornejo.
SECRETARIO**

**Msc. Hugo Dagoberto Pineda Argueta.
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS**

**Msc. Diana del Carmen Merino.
DIRECTORA DE PROCESOS DE GRADUACIÓN**

**Licda. María Magdalena Morales.
COORDINADORA DE PROCESOS DE GRADUACIÓN DE LA ESCUELA
DE CIENCIAS JURÍDICAS**

INDICE

RESUMEN	I
ABREVIATURAS Y SIGLAS	II
INTRODUCCIÓN	III

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA Y LA REGULACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL EN EL SALVADOR

1.	Antecedentes históricos de la jurisdicción contencioso administrativa	1
1.1.	Antecedentes históricos en Francia	2
1.2.	Antecedentes históricos de España	3
1.3.	Antecedentes históricos de El Salvador	7
1.4.	Objeto de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa	8
1.5.	Ámbito de aplicación	9
1.6.	La carrera administrativa en El Salvador	11
1.7.	Evolución de la carrera administrativa municipal en la legislación Salvadoreña	14
1.7.1.	La Carrera Administrativa Municipal en El Salvador	15
1.7.2.	Ley de Servicio Civil	16
1.7.3.	Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa	19
1.7.4.	Ley de la Carrera Administrativa Municipal	21
1.8.	Principios Constitucionales comprendidos en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal	23
1.8.1.	Principio de igualdad	24
1.8.2.	Principio de la norma más favorable	25

1.8.3. Principio de autonomía municipal	26
1.8.4. Principio de garantía de audiencia	28
1.8.5. Principio del debido proceso	29
1.8.6. Principio de legalidad	29
1.8.7. Principio del juez natural	30
1.8.8. Principio de seguridad jurídica	31

CAPITULO II

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LA LEY DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

2. Sujetos comprendidos en la ley de la carrera administrativa municipal	33
2.1. Servidores públicos	34
2.2. Empleados no comprendidos en la carrera administrativa municipal	35
2.3. Órganos de administración en la carrera administrativa municipal	37
2.3.1. Los Consejos Municipales	37
2.3.2. Las Autoridades Administrativas de la Municipalidad	38
2.3.3. Comisiones Municipales de la Carrera Administrativa	39
2.4. Acceso a la Carrera Administrativa Municipal y ascensos	41
2.4.1. Ascensos	44
2.4.2. Ascenso de nivel	44
2.4.2.1. Abiertos	45
2.4.2.2. Ascenso de categoría	46
2.5. Régimen disciplinario de la Carrera Administrativa Municipal	47
2.5.1. Amonestaciones	48
2.5.2. Suspensión sin goce de sueldo	49
2.5.3. Postergaciones en el derecho de ascenso	50
2.5.4. Despido del cargo o empleo	51
2.5.5. Nulidad de despido	54

2.6.	Medios de impugnación en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal	55
2.6.1.	Recurso de Revocatoria	57
2.6.2.	Recursos de Revisión	58

CAPITULO III

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

3.	Actuaciones y omisiones impugnables	60
3.1.	Actos administrativos impugnables	61
3.2.	Sujetos procesales en el procedimiento contencioso administrativo	62
3.2.1.	Legitimación activa	63
3.2.2.	Legitimación pasiva	64
3.2.3.	Otros sujetos que intervienen en el proceso	66
3.2.3.1.	Terceros coadyuvante y excluyente	66
3.2.3.2.	Fiscal General de la República	67
3.2.4.	Postulación preceptiva	68
3.3.	Competencia de lo contencioso administrativo	68
3.3.1.	Juzgados de lo Contencioso Administrativo	69
3.3.2.	Cámara de lo Contencioso Administrativo	70
3.3.3.	Sala de lo Contencioso Administrativo	71
3.4.	Recursos y solicitud de aclaración	72
3.5.	Control de la sentencia de segunda instancia pronunciada en el proceso regulado en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal	75
	CONCLUSIONES	83
	BIBLIOGRAFÍA	84

RESUMEN

El presente trabajo de investigación ha sido elaborado con el propósito de conocer la forma de hacer valer el derecho que posee el empleado municipal de acceder a la vía Contencioso Administrativa, en la que se pretenda determinar las garantías constitucionales, previamente establecidas, de un debido proceso administrativo, la cual ha sido previsto por el legislador en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal (LCAM) y que, con la vigencia de la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA), se ve afectado el control que se debe ejercer de las sentencias emitidas por la Cámara de lo Laboral, cuando se considere una de las partes en el proceso, que se han violentados sus derechos.

El mecanismo de control que se ve vulnerable ante la creación de los Juzgados y Cámaras de lo Contencioso Administrativo, creando un impacto jurídico ante la posible inseguridad jurídica de los empleados de la Carrera Administrativa Municipal, en cuanto a la competencia determinada por el legislador en el artículo 79 inciso final de la LCAM, a la Sala de lo Contencioso Administrativo, como Juez natural después de agotada la vía administrativa establecida en la LCAM. Teniendo la ley de la LJCA como propósito agilizar los trámites contenciosos administrativos, y así hacer efectiva la seguridad jurídica en los diferentes procesos administrativos.

Con esta investigación, se puede concluir que la competencia establecida por el legislador, en la LJCA, no puede ser aplicada al control de las sentencias emitidas por la Cámara de lo Laboral, en el procedimiento administrativo que regula la LCAM, en vista de violentar los derechos y garantías constitucionales de los empleados municipales.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ABREVIATURAS

Art./arts.	Artículo/artículos
Cn.	Constitución

SIGLAS

CAM.	Carrera Administrativa Municipal
COMURES.	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
CPCM.	Código Procesal Civil y Mercantil
CSJ.	Corte Suprema de Justicia
FGR.	Fiscalía General de la República
ISDEM.	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
LCAM.	Ley de la Carrera Administrativa Municipal
LJCA.	Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa
LRGA.	Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los empleados públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa
SCA.	Sala de lo Contencioso Administrativo

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se determina que de acuerdo al procedimiento que regula la LJCA, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo, como tribunal de primera instancia, sería el competente para realizar un control sobre las sentencias dictadas por las Cámaras de Segunda Instancia en el proceso regulado en la LCAM, lo cual no es posible, de acuerdo al orden jerárquico establecido.

Por lo que, al comenzar con esta investigación se definieron los objetivos siguientes:

a) Establecer el fundamento Jurídico para revisar las Sentencias dictadas por las Cámaras de Segunda Instancia en el proceso regulado en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, para facilitar el procedimiento a los empleados de la carrera administrativa municipal; b) Determinar el procedimiento para una efectiva garantía de defensa de los Derechos de los Empleados comprendidos en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, para tener como resultado un debido proceso de los empleados municipales; y, c) Comprobar la eficacia de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal como derecho de los empleados ante las sanciones impuestas por la Administración y precisar la vía idónea de impugnación.

Para lograr los objetivos se ha comenzado en el capítulo uno de este trabajo, por realizar un estudio en términos generales sobre los orígenes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, con el fin de poder determinar la necesidad de la creación de esta jurisdicción, destacando los países principales y de los cuales tuvo mayor relevancia para su incorporación en los demás países, así como en El Salvador; el país pionero de la práctica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ha sido Francia, que tuvo su origen en la revolución francesa, con un modelo de sistema administrativo sobre el Consejo de Estado.

El sistema francés es trasplantado a España, tuvo su origen en la Constitución de Bayona en la que se habla de una Jurisdicción Administrativa confiada al Consejo de Estado, sistema que iba a cambiar por la doctrina de la época de ese país,

quedando un sistema mundialmente reconocido logrando satisfacer todas las necesidades de esta jurisdicción, consistiendo básicamente que en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo de España hace, una inserción de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en el sistema Jurisdiccional, quedando únicamente tribunales judiciales.

En El Salvador, se continuó con el sistema de justicia retenida bajo el cual existían constantes arbitrariedades que afectaban a la población, motivo por el cual se ve en la necesidad de tutelar derechos e intereses de los administrados frente a la Administración Pública, y es así como se presenta un proyecto de Ley que fue aprobado por el Ejecutivo, creando la LJCA de 1978, adoptando un sistema mixto. Asimismo, se realiza un estudio de la Carrera Administrativa y Carrera Administrativa Municipal (CAM) en El Salvador, la evolución de la legislación salvadoreña, que servirá para el control de la estructura funcional de esta, estableciendo los principios y garantías constitucionales que deberán regir positivamente a la administración pública de El Salvador.

En el capítulo dos se expone acerca de los sujetos que se encuentran comprendidos en la CAM para que se les aplique la LCAM la cual, ha sido creada especialmente para ellos, se puede decir que tiene su propia normativa ya que antes estaban comprendidos en la Ley del servicio Civil.

Con la LCAM se busca garantizar un régimen de igualdad ya que se les brinda las oportunidades tanto de ascenso y traslados con los cuales se benefician a los empleados municipales, regulando la manera de ingresar y su permanencia en el cargo, lo cual de acuerdo a la ley deberá ser en base a méritos y aptitudes que posean dichos participantes también se busca con esta ley evitar la discriminación.

Esta ley posee un régimen disciplinario el cual indica cuando los empleados han cometido una falta que puede ser leve o grave, y el procedimiento administrativo

que se deberá seguir por parte de la Administración Pública Municipal, para la aplicación de las diferentes sanciones administrativas, para no vulnerar los derechos Constitucionales de los empleados municipales.

Asimismo, concede a las partes la facultad de interponer el recurso de revocatoria y el de revisión al no estar conforme con lo resuelto por las Comisiones Municipales o los Jueces de lo Laboral buscando garantizar la correcta aplicación de la ley e interpretación; dando lugar al control sobre las actuaciones de los funcionarios públicos.

El capítulo tres, desarrolla lo referente a la forma de proceder según lo regulado en la nueva LJCA, en cuanto al proceso contencioso administrativo se trate, pero sobre todo se abordara lo relativo a los medios de impugnación; determinando cuales son las actuaciones y las omisiones impugnables que pueden dar inicio al proceso contencioso, siendo uno de estos los Actos Administrativos y cuál es la forma correcta en que se debe proceder, además se debe de analizar quienes son los sujetos que pueden intervenir en este tipo de procesos, el papel que juegan en el proceso y poder ser parte en el proceso (legitimidad).

Es de tomar en cuenta que con la vigencia de la nueva LJCA, se crean los Juzgados y las Cámaras de lo Contencioso Administrativo, razón por la cual también es importante saber cuál es la competencia que se les ha establecido, para poder determinar quién es el competente para conocer sobre lo regulado en el Art. 79 inciso final de la LCAM, si los Juzgados de lo Contencioso Administrativo o la Sala de lo Contencioso Administrativo como lo establece el legislador en la ley especial. Ya que a raíz de la creación de los Juzgados Contenciosos Administrativos se ha suscitado un conflicto de competencia, en cuanto a quien debe de ejercer el control de las sentencias emitidas por la Cámara de lo Laboral en la cual una de las partes intervinientes se sienta agraviado ante el fallo y quiera optar por la vía contenciosa,

ya que con la sentencia emitida en la Cámara de lo Laboral se está agotando la vía administrativa, por ser un acto administrativo lo que se ha llevado a cabo en los Juzgados y Cámaras de lo Laboral.

El artículo 12 inciso uno de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, establece que: “Los Juzgados de lo Contencioso Administrativo conocerán en proceso abreviado, independientemente la cuantía, de las pretensiones deducidas en materia contencioso administrativa que se susciten sobre cuestiones de personal al servicio de la Administración Pública, los asuntos de migración y extranjería, cuestiones municipales no tributarias. Asimismo, conocerán, en proceso abreviado, sobre pretensiones relativas a otras materias, en los casos en los que la cuantía no exceda los doscientos cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en colones”.

En atención a ello, los juzgados serían competentes, en un primer momento, para conocer de dichos procesos, ya que se trata de una cuestión de personal al servicio de la Administración Pública.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA Y LA REGULACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL EN EL SALVADOR

En el presente capítulo se aborda el surgimiento de la jurisdicción Contencioso Administrativa, y su evolución a través de las necesidades que tiene cada país para ejercer un control sobre las decisiones de la Administración Pública, su objeto y ámbito de aplicación, que sirve para determinar el alcance de las facultades establecidas por el legislador, la evolución de la Carrera Administrativa Municipal en El Salvador, y conocer los principios constitucionales que rigen la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, con el fin de garantizar un debido proceso para todos los empleados municipales.

1. Antecedentes históricos de la jurisdicción contencioso administrativa

La Jurisdicción Contencioso Administrativa, en adelante JCA, surge en Francia, el cual es el primer país en reconocer esta jurisdicción, siendo el derecho administrativo francés el que ha dado origen materialmente al régimen administrativo.¹

Es imposible hacer referencia a los antecedentes de todos y cada uno de los países que hicieron posible y pusieron en práctica esta jurisdicción, por lo que se desarrollaran aspectos generales del primer país que reconoció esta jurisdicción, continuando con España y especialmente el caso de El Salvador.

¹ Juan José González Rivas, *Estudio-comentario jurisprudencial de la ley de la jurisdicción contenciosa administrativa*, 3ª ed. (Comares, Madrid: 1990) 5.

1.1. Antecedentes históricos en Francia

Francia es el pionero de la práctica de esta jurisdicción,² que tuvo su origen con la Revolución Francesa, las normas legislativas que propiciaron la creación de la jurisdicción contencioso-administrativa provenían del decreto del 22 de diciembre de 1789, que establecía lo siguiente “las administraciones de departamentos de distrito no podrán ser perturbados, en el ejercicio de sus funciones administrativas, por ningún acto del poder judicial.”³

A su vez, esta norma fue consagrada en el artículo 3 de la Constitución Francesa del año 1791, según el cual; los tribunales no pueden intervenir las funciones administrativas o citar ante ellos a los agentes de la Administración, por razón de sus funciones. Posteriormente, estos dispositivos fueron ratificados por la ley del 16 de Fructidor del año III (2 de septiembre de 1795). Por tanto, los litigios en los cuales la Administración estaba interesada escapaban del conocimiento de los tribunales judiciales. Napoleón crea un autocontrol administrativo en la constitución de dicha época y se conoce como el modelo Francés Napoleónico de justicia administrativa que nace como un sistema de autocontrol, de justicia militar de la época.⁴

La expresión contencioso administrativo une dos conceptos opuestos: contencioso y administrativo, el primero significa contienda, el cual se utilizó en Francia como vocablo de litigio; y el segundo es administrativo, sustantivación de administración, significa dirección ejecutiva de persona y cosas, se utilizó en Francia como materia correspondiente a esta clase de litigios. Por ello, en su origen, la prenombrada expresión significó “litigio administrativo”, pero, como debía tramitarse ante órganos

² Rafael Sánchez Suarez, *La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, (Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, España: 1980), 4.

³ Ramón Parada, *Concepto y fuentes del derecho administrativo* (Marcial Pons, Barcelona: 2008), 16.

⁴ Henry Alexander Mejía, *Manual de derecho administrativo* (Editorial Cuscatleca, El Salvador: 2014), 332.

que formaban parte de la administración pública, fue nombrado “contencioso administrativo.” Otro aspecto a destacar de la legislación Francesa, es el juicio de plena jurisdicción que se ventila ante un tribunal que se denomina Consejo de Estado, cuyas decisiones no pueden ser revisadas por el órgano judicial en virtud de que dicho tribunal se encuentra al mismo nivel constitucional que la Suprema Corte de Justicia.⁵

Se entiende por plena jurisdicción: cuando el tribunal además de la anulación del acto cuya ilegalidad ha sido determinada en sentencia definitiva, el tribunal debe reconocer una situación jurídica individualizada a favor del justiciable, con poderes propios, protegerla, o, en su caso restablecerla frente a la administración.⁶

En México, se realiza una diferenciación del procedimiento de lo contencioso administrativo de plena jurisdicción y el de anulación, de la siguiente manera: En el primero se alega violación del derecho subjetivo o de garantía constitucional; en el segundo, violación de la ley; En el primero existen medios para hacer cumplir sus sentencias; en el segundo no se cuenta con esos medios; En el primero el efecto de la sentencia es *inter-partes*; en el segundo el efecto de la sentencia es general *erga omnes*.⁷

1.2. Antecedentes históricos de España

Para España, lo Contencioso Administrativo aparece en el siglo XIX con su esfera de acción propia, sus tribunales y procedimientos; el antecedente más antiguo de la

⁵ Emilio Margáin Manautou, *De lo Contencioso Administrativo de anulación o de ilegitimidad*. 8ª ed. (Editorial Porrúa, México: 1999), 1.

⁶ Raúl Antonio Hernández, “Jurisdicción contencioso administrativa salvadoreña de un período de transición al control de plena jurisdicción”, *Centro de documentación judicial*, 10 de marzo del año 2015, <http://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/4/2010-2019/2015/03/ACCF1.PDF>.

⁷ Margáin, *De lo contencioso*, 4.

Ley de la jurisdicción contencioso administrativa vigente son las Leyes de 2 de abril y 6 de julio de 1845

Existía jurisdicción ordinaria y privilegiada; que se definen así: *“Jurisdicción ordinaria contenciosa y gubernativa tienen simultáneamente los Alcaldes ordinarios, Alcaldes mayores, Corregidores, Alcaldes de crimen, Cancillerías y Audiencias y el Consejo de Castilla, mientras que los Alcaldes de barrio y los Ayuntamientos sólo tienen jurisdicción ordinaria gubernativa. En cuanto a las jurisdicciones privilegiadas, para tener una idea de su número y variedad, basta recordar las estudiadas por Dou en los tomos II y III de su citada obra. En ellos, el autor va estudiando sucesivamente las siguientes jurisdicciones especiales: a) por razón de las personas; b) por razón de las cosas; c) por la razón de los delitos; y d) por razón de las causas.”*⁸ La Constitución de Bayona de 1808, aludía a una jurisdicción administrativa confiada al Consejo de Estado que en ella misma se había creado.⁹

En una línea similar se colocó la Constitución de Cádiz. En ella quedaron suprimidos, por lo pronto, la mayor parte de los Tribunales «de privilegio», disponiéndose el conocimiento de todos los asuntos de que trataban en favor de la jurisdicción ordinaria. Y, en segundo lugar, se estableció con todo rigor el principio de separación de poderes.

Otro de los grandes acontecimientos de la historia española fue respecto a la Constitución¹⁰ de 1869, volviendo a la jurisdicción retenida a la que había sido objeto de críticas por parte de los juristas de la época, y que pese a ello duro 14 años, hasta que el gobierno de España retomó el sistema judicial, que tampoco iba a

⁸ Alejandro Nieto, “Los orígenes de lo contencioso administrativo en España”, *Revista de derecho histórico de Vasconia*, n. 2 (2003): 534.

⁹ Constitución de Bayona (España, Diputación General de Españoles, 1808).

¹⁰ Constitución Democrática de la Nación Española, (España, El Palacio de las Cortes de Madrid, 1869).

satisfacer las necesidades de un pueblo por la tardanza de las resoluciones administrativas. “Un autor y jurista de la época, fue el precursor de la doctrina armónica que da origen al sistema mixto que también se aplicó a Alemania, tenía como base la creación de órganos encargados del conocimiento de las causas administrativas. Sucesivamente, la legislación española pasó décadas sin tener una directriz clara y satisfactoria en materia de procedimientos administrativos.”¹¹

Para algunos autores de la época La jurisdicción contencioso administrativa venía expresándose tradicionalmente en alguna de las cuatro fórmulas siguientes:¹²

El sistema administrativo puro, que no es más que una revisión del acto administrativo producido en la vía gubernativa; debe resolverse por la misma Administración con jurisdicción retenida y mediante el dictamen de cuerpos consultivos.

El sistema judicial puro, es una revisión del acto gubernativo, que consiste en un verdadero pleito; en el que el Estado puede ser demandado y, además, condenado como un particular cualquiera.

El sistema administrativo ecléctico, que se caracteriza porque en él lo contencioso administrativa es una revisión, cierto, del acto gubernativo, pero una revisión que debe hacerse aún con más formalidades: jurisdicción delegada y funcionarios inamovibles.

El sistema judicial ecléctico, en el que lo contencioso administrativo no se considera como un pleito como otro cualquiera, sino muy especial, por cuya razón se impone una sala especial dentro de los tribunales ordinarios de justicia.

¹¹ Yanci Aracely Avalos Barahona, Karen Elizabeth Calderón Navarrete y Karen Alexandra Huevo Melara, “La Aplicación Supletoria del ordenamiento jurídico salvadoreño en el proceso contencioso administrativo”, (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2012), 116.

¹² Nieto, “Los orígenes de lo contencioso”, 547.

El sistema armónico que se propuso en esa época consistía en que lo contencioso administrativo no pertenece ni al orden judicial ni al orden administrativo; tiene una situación propia; ni es una segunda parte del Procedimiento administrativo y tampoco es un pleito ordinario que exija conocimientos especiales; surge de la reunión de estos términos: lo contencioso y lo administrativo y no debe estar supeditado ni al Poder ejecutivo ni al judicial.

Un tribunal especial contencioso administrativo, así concebido, ni es una rueda de la Administración ni una Sala o Tribunal perteneciente al poder judicial, sino que tiene un enlace más alto, a saber, con el Poder armónico o regulador: aquel poder llamado a resolver todos los conflictos de acuerdo con la opinión y con las leyes, aquel poder que participa en algo de la vida de los poderes especiales, sin deber confundirse con ninguno, y cuya misión más propia es la de representar la unidad del Estado, velar por la independencia de cada uno de los poderes y resolver sus conflictos para mantener el orden constitucional.

Pero en 1956, luego de tantos cambios e inestabilidad en el ámbito administrativo, tantas fórmulas que resultaron deficientes, se dicta la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de España,¹³ que comparada con otras legislaciones del mundo, implementó un sistema pionero, que básicamente, consiste en la inserción de la Jurisdicción Administrativa en el corazón mismo del sistema jurisdiccional, hallándose integrada por jueces y magistrados pertenecientes a los mismos cuerpos funcionariales del resto de componentes del Órgano Judicial.¹⁴

El sistema español logra conciliar todas las necesidades de éste tipo de jurisdicción, de la siguiente manera: en primer lugar, el sistema de España no supone una

¹³ Huevo, "La aplicación supletoria", 116-118.

¹⁴ Jesús González Pérez, "Evolución de la legislación Contencioso-Administrativo", *Revista de administración pública*, n 150 (1999): 227.

jurisdicción paralela del Estado, sino simple orden jurisdiccional, cuyos miembros acceden de acuerdo con los mismos mecanismos y procedimientos que el resto de componentes de la carrera judicial; en segundo lugar, Los juzgadores en materia contenciosa administrativa están sometidos a las mismas facultades disciplinarias que el resto de juzgadores y ejercidas por el mismo órgano; y por último, es imperioso que los miembros de este orden jurisdiccional sean especialistas en materia de Derecho Administrativo, para conseguir una mejora técnica de la Justicia que se imparte. La Ley Española de 1956 ha ocupado un lugar destacado, al colocarse entre los sistemas más avanzados de Justicia Administrativa, y por la depurada técnica que la misma ofrecía, muy superior a la de la mayoría de los principales países.¹⁵

En España, finalmente, el sistema se encuentra en vías de cambio, a partir del estricto cumplimiento de la Constitución de 1978, que ha permitido un mayor control de los actos de la administración por parte de los tribunales de Justicia; y en la actualidad, con la vigencia de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Común España es uno de los países con mayor desarrollo a nivel de derecho procedimental administrativo, al adoptar un sistema bien organizado y eficiente en la tramitación de la llamada “vía Administrativa.” En España existen múltiples y dispersas normas jurídicas que regulan el derecho administrativo.¹⁶

1.3. Antecedentes históricos de El Salvador

En El Salvador, no obstante varias Constituciones amparaban la creación de la jurisdicción contencioso administrativa tal es el caso de la constitución de 1939, en su artículo 77 No 17 y 46 No 13 de la constitución de 1962, se habla sobre erigir

¹⁵ González, “Evolución de la legislación”, 229.

¹⁶ Huevo, “La aplicación supletoria”, 118.

jurisdicciones y establecer funcionarios que a nombre de la república conocieran, juzgaran y sentenciaran en todo caso de asuntos administrativos.¹⁷ En virtud de las constantes arbitrariedades que afectaban a la población de los actos administrativos emitidos por la administración pública, bajo el sistema de justicia retenida, donde eran ellos mismos los que ejercían el control interno; fue en el año de 1970 donde se ve la necesidad de tutelar los derechos e intereses legítimos de los particulares frente a la actuación de la administración pública.¹⁸

Ante tal situación se dieron una serie de discusiones entre la Corte Suprema de Justicia y abogados independientes en la cual llegando a posturas concretas sobre el tribunal que encajaba en los términos de la constitución, llegando a la conclusión que la jurisdicción contenciosa administrativa tenía su fundamento de creación en el artículo 46 numeral 13º en la constitución de 1962.

Fue así como el ministerio de justicia llegó a presentar una iniciativa de ley donde se instituía al tribunal contencioso administrativo con independencia absoluta de la administración, la cual fue objetada por la CSJ ya que proponían dos salas siendo esos del criterio que fuera integrada por una sola dentro de la misma, elaborando así un segundo proyecto que fue avalado por el Ejecutivo, promulgando así, el 14 de noviembre de 1978 la ley de la jurisdicción contencioso administrativo que entro en vigencia el 1 enero de 1979.¹⁹

1.4. Objeto de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa

La JCA, tiene por objeto precisamente, el control de la legalidad de la actuación seguida por las Administraciones Públicas y el asegurar la protección y tutela judicial

¹⁷ José María Ayala et al., *Manual de Justicia Administrativa*, (CNJ, El Salvador: 2004), 131.

¹⁸ Sistema de justicia retenida: a la potestad de un tribunal contencioso administrativo adscripto al órgano judicial del estado admitía, revisaba, ejecutaban los actos administrativos.

¹⁹ Julio Jonathan Martínez Domínguez y María Angela Rodríguez Cuellar, “La necesidad de una nueva Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa”, (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2010), 34-35.

de los derechos y libertades legítimas de los ciudadanos,²⁰ es decir, tiene por objeto, la pretensión procesal administrativa, la cual es la declaratoria de ilegalidad del acto administrativo que se impugna. Ahora bien, *“la declaratoria de ilegalidad de un acto administrativo constituye la pretensión del juicio contencioso y se resolverá en sentencia definitiva.”*²¹

El proceso administrativo es una garantía tutela de los derechos y libertades de los ciudadanos, afectados por una decisión arbitraria o ilegal de la administración; *“pues su fin último es la legalidad y moralidad del quehacer administrativo, antes que el derecho subjetivo avasallado o el interés legítimo lesionado del particular que promueve el juicio.”*²²

1.5. Ámbito de aplicación

Es aplicable a todo aquel ente que tenga vínculo con las actuaciones emanadas del Derecho Administrativo, ya sea de manera directa o indirecta, La LJCA de 1978, se consideraba una ley preconstitucional que no se adecuaba al modelo contencioso administrativo, y así es considerado por la Asamblea Legislativa en el decreto No 760, de fecha ocho de noviembre de dos mil diecisiete, en el considerando III que establece:

“que el actual diseño preconstitucional de la jurisdicción contencioso administrativa impide una efectiva protección jurisdiccional frente a los actos y decisiones de la Administración Pública en virtud de su concentración en un solo tribunal, un diseño

²⁰ Concejo Nacional de la Judicatura CNJ, *Temas de Derecho Administrativo, Jurisdicción Contenciosa Administrativa* (Escuela de Capacitación Judicial, El Salvador: 2004), 27.

²¹ Sentencia definitiva, Referencia: 37-G-95 (Sala de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, 1998).

²² Miguel Ángel Bercaitz, “Proceso y procedimiento contencioso-administrativo”, *Revista de administración pública*, n. 44 (2000): 125.

procesal exclusivamente escrito y dilatado y la poca efectividad para la ejecución de lo juzgado.”²³

Lo anterior, en virtud de regular en su artículo 2 inc. 2º, que su ámbito de aplicación se circunscribe a actos dictados por una administración pública. Francamente esto es limitativo del derecho de protección jurisdiccional, por lo que es de esperar que, a través de una interpretación conforme a la Constitución u otras técnicas de decisión Constitucional se ampliara el ámbito de competencia de la Justicia Contenciosa Administrativa. Y en el artículo 5 de la LJCA derogada se estableció que: *“La jurisdicción del tribunal de lo contencioso administrativo es improrrogable y se extenderá a todo el territorio de la República.”²⁴*

Ahora bien, la creación de la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, mediante decreto legislativo No 760 de fecha ocho de noviembre de dos mil diecisiete y que entra en vigencia el día treinta y uno de enero de dos mil dieciocho, según considerando cinco que dice: *“que debe dictarse una nueva Ley de la Jurisdicción Administrativa que responda a los principios y tendencias modernas del Derecho Administrativo y que constituya una verdadera garantía de justicia frente a las decisiones y actuaciones de la Administración Pública.”²⁵*

Además, tendrá competencia para conocer de las pretensiones derivadas de las actuaciones o de omisiones de los concesionarios de la Administración Pública Asimismo, se establece un procedimiento ordinario en el cual se le atribuye competencia a los Juzgados de lo Contencioso Administrativo y para el control de las sentencias que emitan dichos tribunales corresponderá conocer a las cámaras

²³ Decreto Legislativo No 760, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2017).

²⁴ Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1978).

²⁵ Decreto legislativo No 760, considerando 5.

de lo contencioso administrativo en segunda instancia y la Sala de lo Contencioso Administrativo como última instancia de la revisión de sentencias firmes.

1.6. La carrera administrativa en El Salvador

El nacimiento de la Carrera Administrativa en El Salvador ha sido tardío, pese a la necesidad de regular a los funcionarios y empleados públicos que deberán estar al servicio del Estado, la cual 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.²⁶

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.”²⁷

“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; permanencia y estabilidad condicionada a la

²⁶ Juan José García Vásquez, Rina Beatriz Martínez Rivera y César Armando Ruano Pineda, “El Procedimiento de autorización y nulidad de despido regulado en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal”, (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2009), 27.

²⁷ Silvia del Saz Cordero, *Contrato laboral y función pública*, (Marcial Pons, Madrid: 1995), 10.

competencia, lealtad y ética; evaluación de rendimiento; aumento de eficiencia a través de capacitación y el desarrollo; elaborar el nivel y dignidad del servicio público.”²⁸

Ahora bien, jurisprudencialmente se ha señalado que *“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...”*²⁹

La carrera administrativa es instituida para tener cobertura en los tres niveles de organización administrativa: “nacional, departamental y municipal,”³⁰ además por tener potestad sancionadora: Según las más importantes corrientes doctrinarias, el ius puniendi del Estado, concebido como la capacidad de ejercer un control social coercitivo ante lo constituido como ilícito, se manifiesta en la aplicación de las leyes penales por los tribunales que desarrollan esta jurisdicción y en la actuación de la administración pública al imponer sanciones a las conductas calificadas como infracciones por el ordenamiento.

Esta función administrativa desarrollada en aplicación del ius puniendi, se conoce técnicamente como potestad sancionadora de la Administración

²⁸ Nancy Verónica Guevara Reales, María Auxiliadora Rivas y Telma Francisca Ramos Ramírez, “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)”, (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2011), 54-55.

²⁹ *Ibíd.*, 55.

³⁰ Pedro Alonso Hernández, “Evolución de la Carrera Administrativa y principios constitucionales del modelo de función pública en Colombia, XI Congreso internacional sobre la reforma del estado y de la administración pública”, (Bogotá, septiembre de 2006), 1-2.

“La primera Ley administrativa importante que se dictó fue la Ley de Policía en 1879, que tenía por objeto procurar a la sociedad Salvadoreña una vida cómoda y tranquila por medio de disposiciones que repriman los abusos de la libertad y castiguen todo tipo de faltas que alteren o vayan en contra del bienestar social, higiene, aseo, ornato, salubridad, convivencia comunitaria, entre otras.”³¹

La Constitución de El Salvador de 1962 que entra en vigencia ese mismo año, únicamente copia exactamente todo lo relacionado al Servicio Civil, de manera tal, que en estas constituciones se hace referencia a Funcionarios, Empleados Públicos y de los Servidores Públicos.

En la actualidad la Constitución de 1983, regula el régimen administrativo, en los artículos 218 y siguientes, en los que nuevamente se encuentran con funcionarios, los empleados y los servidores públicos; a los cuales la Sala de lo Contencioso Administrativo, en jurisprudencia emitida en sentencia del año dos mil seis los define de la siguiente manera:

“trabajadores públicos, aquellos unidos a la institución por un contrato individual de trabajo y regidos por el Código de Trabajo; empleados públicos aquellos cuyo vínculo laboral lo constituye un nombramiento en plaza que aparezca en la Ley de Salarios con cargo al Fondo Especial de la Autónoma, o bien de un contrato para la prestación de los servicios profesionales o técnicos, de conformidad a lo preceptuado en las Disposiciones Generales de Presupuestos; y funcionarios públicos aquellos que integran las Juntas Directivas o Consejos Directivos, según prescriban las respectivas Leyes Orgánicas o Leyes de Creación, así como los Gerentes y Subgerentes, etc.”³²

³¹ Mejía, *Manual de derecho administrativo*, 49.

³² Sentencia Definitiva, Referencia: 160-R-2001 (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2006).

Por lo que en las referidas Constituciones se entiende que tienen en apariencia una garantía de permanencia y excluye a aquellos funcionarios o empleados que desempeñen cargos políticos o de confianza.

1.7. Evolución de la carrera administrativa municipal en la legislación Salvadoreña

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.”*³³ Y asimismo, *“(…) como un reflejo de la profesionalidad con que se desempeñan las labores de los empleados municipales y expresamente la define de la manera siguiente: la carrera administrativa es un reflejo de la cultura predominante en cada organización y un medio privilegiado para orientar la actitud y el comportamiento laboral de los funcionarios.”*³⁴

En El Salvador era necesario regular la Carrera Administrativa para mejorar la calidad de trabajo, ascensos, etc., de los empleados de la Administración Pública. A lo largo de los años, con la necesidad latente de que existiera una normativa en el que se establecieran los derechos constitucionales y deberes de los empleados de la Carrera Administrativa Municipal frente a la Administración Pública, se crea la Ley del Servicio Civil, la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los empleados públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa y la Ley de la Carrera Administrativa Municipal.³⁵

³³ Ramos, “La ley de la carrera”, 62.

³⁴ Santos Abelisario Alvarenga Bernabé, Juan Alexander López García, “Derechos, Obligaciones y Prohibiciones que otorga la Ley de la Carrera Administrativa a los Servidores Públicos” (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2013), 38.

³⁵ Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 4-88/1-96 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 1999).

Con el objetivo de conocer la legislación antes mencionada que regula la Carrera Administrativa Municipal en El Salvador, y los avances que se han dado a lo largo de la historia, respecto de los derechos y obligaciones que estos adquieren como empleados de una municipalidad, se expondrán aspectos relevantes de cada una de las mismas.

1.7.1. La Carrera Administrativa Municipal en El Salvador

Con el fin de crear una normativa que regulará y garantizará los derechos Constitucionales de los trabajadores que se encuentran las municipalidades en El Salvador, *“...un conjunto de organizaciones comprometidas con el municipalismo, iniciaron en El Salvador a partir del año 2002, un proceso de incidencia para la elaboración y aprobación de una ley que permitiera crear en El Salvador una Carrera Administrativa Municipal, con el objeto de lograr una mayor eficiencia en el desempeño de las y los empleados municipales, mediante la igualdad de oportunidades, la capacitación permanente, la estabilidad en el cargo y la posibilidad de ascensos y traslados, bajo un régimen que garantice sus derechos laborales...”*³⁶

*“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.”*³⁷ Asimismo, *“en el ordenamiento administrativo sancionador salvadoreño, resultan aplicables los principios que rigen en materia penal, encausando la actuación sancionadora en beneficio del*

³⁶ Mónica Roció Gutiérrez Sandoval, Glenda Arely Roque Moreno y Claudia Maribel Suria Lara, “Modelo de Gestión para la Aplicación de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal en la Alcaldía de San Vicente Departamento de San Vicente” (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2013), 12-13.

³⁷ Ramos, “La ley de la carrera”, 63.

*cumplimiento de los fines del Estado y garantía de los derechos del administrado. La expresada potestad tiene una doble manifestación, externa e interna.*³⁸

Además, 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.

Por tanto, 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 servicio ágiles, continuos, eficientes, eficaces y oportuno a la sociedad, aptitudes; garantizando al empleado municipal su estabilidad en el cargo.³⁹

1.7.2. Ley de Servicio Civil

En El Salvador, no existía una legislación que protegiera a los servidores públicos, existiendo una necesidad de dictar una ley que estableciera sus derechos, las obligaciones, su estabilidad en el cargo y que regule la Carrera Administrativa, determinando las condiciones de ingreso a la misma, su suspensión, traslados, despidos, asensos y un sistema de recursos que al sentirse afectado ante el actuar de la administración y sus decisiones el funcionario o empleado público pueda impugnar este tipo de resoluciones.⁴⁰

³⁸ Ramos, "La ley de la carrera", 63.

³⁹ Roberto José Escalante Ulloa y José Arnoldo Medrano Pérez, "La vulneración al derecho fundamentales de estabilidad laboral de los empleados con cargos de confianza en la alcaldía de San Salvador", (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2014), 26-27.

⁴⁰ Romero Augusto Flores Córdova, "Consideraciones generales sobre la Ley del Servicio Civil y sus proyecciones en la Administración Pública" (tesis doctoral, Universidad de El Salvador, 1963), 2.

En las Constituciones de 1872 en sus Arts. 45 y 46, así como en la de 1880⁴¹, artículos 41 y 42 se regulaban el derecho al trabajo y el derecho a optar a los empleos públicos; asimismo, en la Constitución de 1883 en el artículo 33. En las disposiciones mencionadas se expresan exactamente lo mismo referente al derecho de optar por cargos públicos, que reza de la siguiente manera:

*“Los ciudadanos salvadoreños tienen derecho a optar a todos los empleos públicos, sin más preferencia que su mérito y sin más condiciones que las fijadas por la ley.”*⁴²

Sin embargo, en la Constitución de 1939 de El Salvador, en el art. 23 decía que: todos los salvadoreños tendrán derecho a poder optar por cualquier puesto en la administración pública, siempre que reúnan las condiciones que la ley exija. Y en su artículo 64 establecía que los que optaran por un empleo de la Administración Pública, su nombramiento sería a base del mérito.

Siendo esta una forma indirecta de establecerse un Servicio Civil ya que en dichas normas constitucionales se hace alusión a que los ciudadanos salvadoreños tienen derecho al trabajo y a optar a empleos públicos tomando en cuenta preferentemente su mérito, siendo este un fundamento de Servicio Civil.⁴³

Fue en la Constitución de 1950, donde se plasmó los principios que servirían de base para la estructuración del Servicio Civil, consignando en el Título IV Régimen Administrativo”, Capítulo II Servicio Civil, regulados desde sus Art. 108 al 111, en los cuales se establece la Carrera Administrativa, la que deberá ser regulada por una ley especial, en la que se deberá regular lo referente a las formas de ingresar a la Administración, las promociones, los asensos, garantías de permanencia,

⁴¹ Constitución Política de El Salvador de 1880 (El Salvador, Congreso Constituyente, 1880).

⁴² Constitución Política de El Salvador de 1983 (El Salvador, Asamblea Constituyente, 1983).

⁴³ Flores, “Consideraciones generales”, 2.

suspensiones despidos entre otros. Además se incluirían las disposiciones de dicho capítulo a los funcionarios y empleados de las municipalidades.⁴⁴

El 24 de noviembre de 1961, según decreto número 507, por el Directorio Cívico Militar de El Salvador se aprobó la Ley del Servicio Civil, la cual entraría en vigencia el 1 de mayo de 1962, cuando el Directorio Cívico Militar asume las facultades de los poderes Legislativos y Ejecutivo del Estado.

Con esa ley se estaría regulando la verdadera Carrera Administrativa, es decir, la que regula las relaciones de los servidores del Estado frente a este. La Ley nace a efecto de darle vida y desarrollo a lo preceptuado en el Art. 109 de la Constitución de 1950, sobre el cual ya se hizo referencia en párrafos precedentes, el cual manifiesta:

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

No estarán comprendidos en la Carrera Administrativa los funcionarios o empleados que desempeñen cargos políticos o de confianza, y, en particular, los Ministros y Sub-Secretarios de Estado, el Fiscal General de la República, el Procurador General de Pobres, Secretarios de la Presidencia de la República, los Embajadores y Ministros Diplomáticos, los Directores Generales, los Gobernadores Departamentales y los Secretarios Particulares de dichos funcionarios.⁴⁵

⁴⁴ Constitución Política de El Salvador de 1950 (El Salvador, Asamblea Constituyente, 1950).

⁴⁵ Rosa Marbelis Vásquez Andrade y Brenda Steffani Gaitán Marroquín, "La legislación laboral y la protección al derecho de la estabilidad laboral de los empleados municipales, ante el cambio de la Administración de los Gobiernos Locales," (tesis de grado, Universidad Cristiana de las Asambleas de Dios, 2018), 45.

1.7.3. Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa

Para dar cumplimiento a lo prescrito en el art. 11 de la Constitución de la Republica de El Salvador, que establece el derecho de audiencia⁴⁶, el legislador debía crear una ley que regulara lo pertinente respecto de los derechos y obligaciones de los empleados públicos no comprendidos en la carrera administrativa, y sobre todo sobre el proceso que debía contener las formas o procedimientos para su destitución.

Por tanto, el día 9 de abril de 1990 entro en vigencia “la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los empleados públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa,”⁴⁷ porque en los artículos 218 y 219 de la Constitución actual se regula el Servicio Civil o Carrera Administrativa, excluyendo aquellos funcionarios, empleados Públicos y Municipales que desempeñan cargos que son de carácter político o de confianza, pero en los considerandos de la referida Ley 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.*”⁴⁸

El procedimiento comprendido en la referida ley, debe entenderse que se aplica a los casos en los que se pretenda sancionar a los empleados públicos que ostentan los cargos políticos o de confianza por conveniencia ideológica o particular según sea el

⁴⁶ Sentencia de Amparo, Referencia: 637-2016 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2016).

⁴⁷ Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los empleados públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa -LRGA- (El Salvador, Asamblea Legislativa, 1990).

⁴⁸ Yolanda Guadalupe Aquino Aguilar, Claudia Elizabeth Reyes Zavala y Marina Emilia Baires González, “La ley del servicio civil como garante de la estabilidad laboral de los empleados municipales de la alcaldía municipal de San Salvador,” (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 1998), 27.

caso y que estos puedan tener la garantía o la certeza que se entablara un procedimiento apegado a los derechos y principios constitucionales, con el objetivo de tener la oportunidad de controvertir los hechos alegados por parte de la administración. Por lo que es inviolable el derecho de defensa para los empleados no comprendidos en la carrera administrativa en el procedimiento sancionatorio en caso de despido, a fin de obtener la protección de los derechos que se consideren vulnerados.⁴⁹

Respecto al procedimiento que se ha establecido en la LRG de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa,⁵⁰ de conformidad al artículo 4 letra "a", se entiende que será cuando los funcionarios o autoridad competente, tome la decisión de destituir o remover a un empleado de su cargo, son ellos quienes deberán iniciar el proceso valiéndose de la prueba que estime conveniente para la comprobación de los hechos alegados y el Juez en sentencia debidamente motivada deberá fallar a favor o no el despido, si así lo estimare conveniente.

Asimismo, el control establecido en la presente Ley para la revisión de la sentencia pronunciada por el Juzgado de Primera Instancia que conozca en materia civil, se encuentra en los artículos 5, y 6, facultando para tales efectos a la Cámara de lo Civil competente.⁵¹ Esta ley garantiza el derecho de audiencia, en su artículo 2 para que a todos aquellos Empleados Públicos y Municipales excluidos de la

⁴⁹ Según lo preceptuado en los artículos 1 y 3 de la LRG, ningún empleado puede ser privado de su empleo o cargo sino es previamente oído y vencido en juicio, y por causa legal, creando seguridad jurídica y estabilidad laboral a los empleados, y dando cumplimiento a lo establecido en nuestra Constitución.

⁵⁰ Con la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia se establece competencia a los Juzgados de Primera Instancia que conozcan en materia Civil de la jurisdicción donde el demandado desempeña el cargo o empleo, y en los lugares donde no hubiere Juez de Primera Instancia, deberá conocer el Juez de Paz siempre de la jurisdicción donde el demandado desempeña el cargo o empleo.

⁵¹ De la sentencia pronunciada por la Cámara no habrá recurso alguno ni corresponderá su conocimiento a la jurisdicción contenciosa administrativa con base al artículo 6 inciso 2º de la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los empleados públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa

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.⁵²

1.7.4. Ley de la Carrera Administrativa Municipal

En la Constitución de la República de El Salvador de 1983, en el artículo 218 y siguientes, regula el Servicio Civil y La Carrera Administrativa lo cual es idéntico a como se establecía en las Constituciones de 1950 y de 1962, en el artículo 219 deja claro que las normas secundarias otorgaran garantías de permanencia a todos los funcionarios públicos y que es la Ley del Servicio Civil la que los regularía.⁵³ La Carrera Administrativa Municipal, es *“un sistema de gestión para el desarrollo de los recursos humanos municipales, por las herramientas o los 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.”*⁵⁴

Los empleados del sector público, incluyendo los empleados municipales, se encontraban excluidos de la Carrera Administrativa, estando jurídicamente sin amparo alguno. Se determinó en ese momento histórico la creación de una ley que normalizara esta situación por lo que entro en vigencia “la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa”, el día 9 de Abril de 1990 y en sus considerandos hace mención que a todos aquellos Empleados Públicos y Municipales excluidos de la carrera

⁵² LRGA, artículo 2, señala: *“En los casos en los que no exista un procedimiento específico establecido en las leyes secundarias, para garantizar el Derecho de Audiencia se observará lo prescrito en los artículos siguientes.”* Con lo que el legislador asegura el derecho de audiencia constitucionalmente para todos los empleados no comprendidos en la carrera administrativa.

⁵³ López, “Derechos, obligaciones y prohibiciones”, 34.

⁵⁴ Ramos, La ley de la carrera, 62.

administrativa que 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.

Con la importancia de regular la contratación y la estabilidad de los empleados comprendidos en la Carrera Administrativa Municipal y con el objetivo de darle continuidad a lo regulado por la Constitución de la República, en los artículos 218 y siguientes, es que se realiza: *“en el seno del programa AGORA, que de manera conjunta la Corporación de las Municipalidades de la República de El Salvador, COMURES, el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal -ISDEM-, el Fons Valenciá per la Solidaritat, FUNDE y otras organizaciones no gubernamentales, discutieron la necesidad de dar un salto cualitativo para trascender de la tendencia salvadoreña orientada a no conferir estabilidad laboral a los funcionarios de nivel directivo e incluso a empleados de menor rango, especialmente en las coyunturas electorales y toma de posesión de nuevas autoridades, y pasar a la implementación de la carrera administrativa de manera integral...”*⁵⁵

Por lo que se elabora el proyecto de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, que fue aprobado por D.L. No. 1039 de fecha 29 de abril de 2006, entrando en vigencia el 1 de enero de 2007 y que con el paso de los años ha sufrido reformas.⁵⁶ 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 ascenso, opción de traslados con base en los méritos y las aptitudes, según los recursos y demandas reales de cada municipalidad.⁵⁷ Por tal razón en El Salvador

⁵⁵ Asociación Salvadoreña para la Promoción de las Ciencias Sociales y Administración (ASCIA) *Ley de la Carrera Administrativa Municipal Comentada*, interpretada por José Antonio Morales Ehrlich, (ASCIA, El Salvador: 2010), 9.

⁵⁶ LCAM artículo 82 señala: 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.

⁵⁷ *Ibíd.*, artículo 1.

con la promulgación de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, se dio un salto cuantitativo importante, porque se pretende implementar la carrera administrativa en las municipalidades de manera integral, considerando el acceso al empleo municipal, la promoción, ascenso, traslado y demás facetas de la movilidad horizontal o vertical de los empleados públicos.⁵⁸

1.8. Principios Constitucionales comprendidos en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal

Los seres humanos tienen en sus manos la tarea de interpretar y aplicar la ley y el derecho a los problemas humanos y sociales concretos y abstractos, que son presentados a los jueces quienes aplican la ley, y esta a su vez es una expresión de la voluntad que los legisladores plasmaron en cuerpos normativos. Son los jueces los que flexionan, modulan, interpretan, integran, delimitan y articulan el derecho para aplicarlo a la realidad concreta.⁵⁹

Los principios constitucionales son las directrices a seguir que posee el cuerpo normativo donde se ha plasmado una expresión jurídica a seguir. La doctrina sostiene la siguiente afirmación: *“por eso los principios se entienden que son guías de actuaciones para que los aplicadores lo utilicen como parámetros jurídicos.”*⁶⁰

Por estas razones, los principios serían utilizados por el juzgador para una mejor interpretación y una mejor aplicación de las normas y así poder resolver con base a derecho corresponde. Son capaces de desplegar efectos jurídicos específicos,

⁵⁸ Joel Armando Carrillo Castillo, Javier Ernesto Guevara Pérez y Sócrates René Salinas García, “La estabilidad laboral de los empleados de la Alcaldía de San Salvador y los mecanismos de protección desde la perspectiva de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal” (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2012), 50.

⁵⁹ Rodolfo Piza Escalante, Rodolfo Piza Rocafort y Román Navarro Fallas, *Principios Constitucionales*, (Editorial Investigaciones Jurídicas, Costa Rica: 2008), 1.

⁶⁰ *Ibíd.*, 15.

o si la eficacia de estos es simple, un mero valor o el estado ideal. La actividad administrativa queda reducida a una regla finalista de la que no se deriva un efecto jurídico inmediato.⁶¹

En esta ley se establecen principios constitucionales por medio de los que se busca garantizar la eficiencia del régimen administrativo. Asimismo, buscarán la forma de estructurar la institución administrativa para brindar un mejor desempeño a los administrados y mantener una mejor relación con los empleados o funcionarios públicos, manifestando el sentido y la finalidad de la ley y el régimen al que deberán someterse los empleados públicos municipales, como la administración pública.

1.8.1. Principio de igualdad

Un Estado no puede sostener con carácter general que el titular de tales derechos en un acto privado puede llegar a lesionar los derechos fundamentales a lo que el ordenamiento encomienda la tutela general de los mismos, ya que las relaciones entre particulares, si bien con ciertos matices, no queda pues excluido del ámbito de aplicación del principio de igualdad y la autonomía de las partes respecto a tanto el principio constitucional de la discriminación como aquella regla de rango constitucional de la que se deriva la igualdad de trato.⁶²

El principio de igualdad es la manifestación de los individuos ante la ley y su formulación se resume en el precepto “Audiatur Ex Altera Parte” (óigase a la parte)⁶³ este principio consiste en que *“toda petición o pretensión formulada por*

⁶¹ Luis Miguel Arroyo Yanes, *La carrera administrativa de los funcionarios públicos* (Tirant Blanch, Valencia: 1994), 26.

⁶² Nelson Alexander Navarro Renderos, “La renuncia anticipada del recurso de apelación como violación al principio de igualdad en el juicio civil”, (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 1999), 18.

⁶³ Cindy Yasmin Aguilar Mayorga, Claudia verónica Lovos Franco y Adriana María Posada Córdova, “Principios constitucionales que fundamentan la potestad sancionadora de la administración pública en el proceso contencioso administrativo”, (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2011), 41-42.

*una de las partes en el proceso debe ser comunicada a la parte contraria para que esta, preste su consentimiento o de formular su petición. Busca el equilibrar las relaciones de trabajo entre todos los trabajadores municipales y la administración municipal, para que no se violenten garantías y derechos.*⁶⁴

De acuerdo a este principio establecido en la Constitución en su art. 3, se requiere conceder a las partes de un proceso los mismos derechos, posibilidades y cargas de modo tal que no quepa la existencia de privilegios un a favor ni en contra de alguna de ellas. Constituye uno de los elementos más amplios de juicio equitativo en el sentido de que cada parte debe tener una oportunidad razonable de presentar su caso condiciones que no le coloque en una desventaja frente a su oponente.⁶⁵

1.8.2. Principio de la norma más favorable

En uno de los principios que rige la LCAM, se encuentra el principio de la norma más favorable el cual tiene dos vertientes: La concurrencia de la norma más favorable: en caso de duda sobre la aplicación de las normas legales o de las convencionales prevalecerá la más favorable al trabajador, considerándose la norma o conjunto de normas que rijan cada una de las instituciones del derecho del trabajo

La interpretación de las normas y derecho más favorables: si duda recayese en la interpretación o alcance de la ley, los jueces o encargados de aplicar se decidirá en el sentido más favorable para el trabajador. Sirve como un equilibrio entre la administración y los trabajadores municipales, sería conveniente que se aplique el

⁶⁴ Se debe escuchar ambas partes en caso de un conflicto legal entre la municipalidad y el empleo ya este principio en eso radica brindar los mismos medios ambos pueden se debe escuchar a las dos partes.

⁶⁵ Gaitán, "La legislación laboral", 57.

principio de la norma más favorable al trabajador para establecer la legalidad de los actos.⁶⁶

El caso de concurrencia de normas y en el caso interpretación de la norma en caso de duda sobre la aplicación de normas legales o convencionales prevalecerá la más favorable al trabajador, considerándose a la norma o conjunto de normas que rija cada una de las instituciones del derecho al trabajo siempre y cuando si la duda recayese en la interpretación o alcance de la ley, los jueces o encargados de aplicarla se decidirán en el sentido del trabajador.

1.8.3. Principio de autonomía municipal

Para entender el verdadero contexto de este principio, deberá citarse autores; con aportes relevantes uno de los autores, dice que autonomía, proviene del griego autónomos, compuesto de nomos que significa “ley” y autos que significa propio, por sí mismo, implica la posibilidad de darse su propia ley; para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio; en la libertad del propio gobierno otorgada a una jurisdicción política menor.⁶⁷ Otra definición sobre la autonomía es: *“Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que a las dictadas por él y para él. En sentido figurado, condición del individuo que de nadie depende en ciertos aspectos.”*⁶⁸

Otra parte de la doctrina ha definido el concepto de autonomía como *“el poder de la municipalidad para determinar su política local, en todas las materias de carácter propiamente local, sin intervención de una autoridad extraña, ya sea del Estado o*

⁶⁶ Carlos Alberto Etala, *Interpretación y aplicación de las normas laborales*, (Editorial Astrea Buenos Aires: 2004), 108.

⁶⁷ López, “Derechos, obligaciones y prohibiciones”, 5.

⁶⁸ Guillermo Cabanellas de Torres, “Diccionario Jurídico Elemental”, 11 ed. (Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina: 1980), 34.

de una de sus divisiones; también entraña el poder para determinar los medios y métodos que deben aplicarse en las funciones de carácter más general o del Estado que este haya delegado en manos de la municipalidad; sujetas aquellas siempre a las facultades de fiscalización del Estado, el cual, en interés del mismo, en general puede exigir un tipo mínimo de eficacia.”⁶⁹

Asimismo, la Carta Iberoamericana de Autonomía Municipal en su artículo 1 define el Principio como Autonomía Local: *“el principio de autonomía local debe entenderse como el derecho y deber de los gobiernos locales para gestionar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en beneficio de sus ciudadanos. Debe ser reconocido como derecho fundamental que se sitúa en la base democrática del poder, la descentralización y la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos.”⁷⁰*

El artículo 203 de la Constitución de 1983 de la República de El Salvador reza: *“los municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo”*. Y en el artículo 204 se encuentran las actividades que deben ejercerse bajo la Autonomía del Municipio, entre ellas está la facultad de nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias, entre otras, pero es esta facultad la de importancia por el objeto de estudio de esta investigación; evidentemente la municipalidad tiene la facultad de administrar a sus empleados, pero ahora ya cuenta con los mecanismos legales idóneos para ejercer tales facultades.

La autonomía municipal es la institución jurídica reconocida constitucionalmente para el ejercicio de las potestades otorgadas a las Municipalidades, de acuerdo a su realidad sin subordinación alguna a otra autoridad extraña.

⁶⁹ López, “Derechos, obligaciones y prohibiciones”, 6.

⁷⁰ Carta Iberoamericana de Autonomía Municipal, Aprobada en el III Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, San Salvador, 4 y 5 de septiembre de 2008, <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Carta-Iberoamericana-de-Autonomia-Municipal-2009.pdf>

1.8.4. Principio de garantía de audiencia

Este principio es de los más importantes en el régimen jurídico, debido a la protección de los principios constitucionales, para un procedimiento en el que no sea vulnerado el derecho de defensa y garantizarlo a las partes. *“Es un concepto amplio en virtud del cual se exige que toda persona, antes de limitársele o de privársele de uno de sus derechos, debe ser oída y vencida dentro de un proceso o procedimiento tramitado de conformidad con las leyes.”*⁷¹

Se encuentra preceptuado en el artículo 11 de la Constitución de la República, que literalmente expresa: *“Ninguna persona puede ser privada del derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad y posesión, ni de cualquier otro de sus derechos sin ser previamente oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes...”*⁷², por lo tanto, previamente a imponer los procedimientos sancionatorios establecidos en las leyes secundarias deberá asegurarse y respetarse este principio respecto de escuchar la defensa del demandado.

La jurisprudencia salvadoreña entiende como derecho de audiencia: *“... (Art. 11 inc. 1º de la Cn.) Posibilita la protección de los derechos subjetivos de los que es titular la persona, en el sentido de que las autoridades están obligadas a seguir, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia o, en su ausencia, en aplicación directa de la disposición constitucional citada, un proceso en el que se brinde a las partes la oportunidad de conocer las respectivas posturas y de contradecirlas, previo a que se provea un acto que cause un perjuicio en los derechos de alguna de ellas. Así, el derecho de defensa (art. 2 inc. 1º de la Cn.) está íntimamente vinculado con el derecho de audiencia, puesto que es dentro del proceso donde los intervinientes*

⁷¹ Sentencia definitiva, Referencia: 148-2010 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2012).

⁷² Este principio tiene relación con el derecho de protección jurisdiccional y exige la participación en el proceso de todos los sujetos afectados por el acto administrativo.

*tienen la posibilidad de exponer sus razonamientos y de oponerse a su contraparte en forma plena y amplia.*⁷³

1.8.5. Principio del debido proceso

Toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, tendentes a asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, y la oportunidad de ser oída y de hacer valer sus pretensiones frente al juez. la jurisprudencia al respecto dice: "...el derecho constitucional al debido proceso, en nuestro ordenamiento jurídico, se refiere exclusivamente a la observancia de la estructura básica que la misma Constitución prescribe para todo proceso o procedimiento y no a la aplicación razonable, adecuada y motivada de las leyes materiales, labor que es exclusiva del juzgador ordinario al momento de dictar sentencia." "...la noción de debido proceso es común a cualquier tipo de área jurídica, llámese esta civil, laboral, o comercial..."⁷⁴

1.8.6. Principio de legalidad

El principio de legalidad expone que no puede haber delitos sin penas, si no ha sido previsto por la ley. El principio de legalidad de la pena, ha afirmado que dicho principio asegura a los destinatarios de la ley que sus conductas no pueden ser sancionadas si no en virtud de una ley dictada y promulgada con anterioridad al hecho considerado como infracción por eso podemos afirmar y decir. "Que no puede haber delitos sin penas."⁷⁵

⁷³ Sentencia de Amparo, Referencia: 558-2015 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2017).

⁷⁴ Sentencia de Amparo, Referencia: 368-98 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2000).

⁷⁵ Hugo Dagoberto Pineda, *Monografías de derecho administrativo en El Salvador* (UTE, El Salvador: 2013), 176.

El artículo 86 inciso 3 de la Constitución se establece el principio de legalidad, del que la Sala de lo Constitucional también ha manifestado lo siguiente: “(...) *Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley (...). Asimismo (...) El principio de legalidad, para los órganos estatales y entes públicos –al actuar por medio de los funcionarios públicos–, supone una “vinculación positiva”, en el sentido de que sólo pueden hacer aquello que la ley les permite(...)*”⁷⁶

Asimismo, el artículo 172 de la Cn. Constituye la forma en que está conformado el órgano judicial, y da la facultad para la aplicación del derecho a los tribunales que integren la Corte Suprema de Justicia, en virtud que corresponde únicamente a este órgano la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

Este principio no solo constituye una exigencia de seguridad jurídica que requiere el conocimiento previo de los delitos o infracciones y de las penas y sanciones si no también constituye una garantía política al ciudadano.⁷⁷

1.8.7. Principio del juez natural

El principio del juez natural posee una doble configuración del principio en cuestión, permite inferir el carácter público del derecho del ciudadano a no ser apartado del juez competente en el escenario delimitado además, por garantía institucional específicamente atribuida al este órgano.⁷⁸ Como se ha dicho, el principio tiene que

⁷⁶ Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 78-2006 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2009).

⁷⁷ Mejía, *Manual de derecho administrativo*, 286.

⁷⁸ De acuerdo la jurisprudencia salvadoreña el juez natural sostiene: “...en su dimensión positiva la referida garantía implica: (a) la creación previa del órgano jurisdiccional mediante una norma con rango de ley; (b) una determinación legal de competencia con anterioridad al hecho motivador de la actuación o del proceso judicial; y (c) necesidad que ese órgano se rija por un régimen orgánico y procesal común, que impida calificarle como órgano especial o excepcional. Por otra parte –en su dimensión negativa– implica la no existencia de tribunales especiales –ad-hoc– o de creación posterior al hecho que suscita su conocimiento.

leerse más allá del derecho individual y la garantía se explica en razón del carácter público, del cual forma parte de tal derecho. Esta textura será base que articule el entramado de reglas para definir la competencia en cualquier caso de conflicto.

El principio del juez preconstituido por la ley deberá, por tanto, primar con su mayor intensidad, cuando se tenga al frente una regla que resulte contraria al mismo, a menos que ella se deba a un principio diferente.⁷⁹

El juez que ha de conocer el caso sea el predeterminado por la ley sino también como una prohibición de que el conocimiento del caso se atribuya a jueces especiales. Tiene por objeto asegurar la justicia. El artículo 15 de la Constitución de la República señala: nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes promulgadas con anterioridad al hecho de que se trate, y por los tribunales que previamente haya establecido la ley.

1.8.8. Principio de seguridad jurídica

En este principio se ha derivado que la sala de lo constitucional tiene la obligación de motivar las resoluciones judiciales;⁸⁰ así, ha dicho que si bien es cierto que la obligación de motivación no se encuentra expresamente determinada en una disposición constitucional, se encuentra, vía interpretativa.⁸¹

Los recursos deben ser utilizados con plena observancia de la normativa que los regula; es decir, que se debe plantear ante y durante la autoridad que la norma dispone en el plazo que ella establece y en la forma requerida.

⁷⁹ Roberto Romboli, *El juez preconstituido por la ley* (Editorial Palestra, Perú: 2005), 56.

⁸⁰ Rodolfo Ernesto González Bonilla, *Constitución y jurisprudencia constitucional* (Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia, El Salvador: 2003), 9.

⁸¹ Hermes Sarango Aguirre, "El debido proceso y el principio de motivación de las resoluciones sentencias judiciales" (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, 2008), 67.

El art. 2 de la Carta Magna, establece el principio de seguridad jurídica, del cual la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ya se ha pronunciado al respecto de la siguiente manera: *“definidora de un status de certeza en el individuo en sus relaciones con el poder público, se manifiesta en los más diversos campos y respecto de todos los órganos del Estado, lo que resulta una consecuencia lógica y necesaria de su carácter de valor estructurador del ordenamiento, pues pretende asegurar una cierta estabilidad en la actuación del poder público, en relación con las legítimas expectativas de los ciudadanos y la sociedad en el mantenimiento y permanencia de lo ya realizado o declarado”*, esto implica una certeza del derecho.⁸²

Sin embargo, la salvaguarda efectiva de la seguridad jurídica no se limita a la constatación formal de la existencia de las normas. También debe atender a su contenido intrínseco y a su encaje en el conjunto del ordenamiento jurídico. Desde esta perspectiva, debe relacionarse con el empleo de las técnicas normativas adecuadas.⁸³

⁸² Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 78-2006.

⁸³ María Elena Lauroba Lacasa, “El principio de seguridad jurídica y la discontinuidad del derecho”, *Revista Law Review*, n. 4, (2003): 1250.

CAPITULO II
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LA LEY DE LA CARRERA
ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

En este capítulo se aborda lo relativo a los sujetos comprendidos en la Carrera Administrativa Municipal, los derechos, deberes y obligaciones que poseen; los procedimientos administrativos establecidos en la LCAM para el acceso a la Carrera Administrativa Municipal, ascensos, y las sanciones preceptuadas por el legislador, asimismo, los mecanismos de defensa que poseen los empleados municipales cuando no se ha seguido un debido proceso administrativo y se violenten derechos y garantías constitucionales; procedimientos, que deberán seguir los órganos de la administración municipal.

2. Sujetos comprendidos en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal

En la Constitución de la República en los artículos 218⁸⁴ y 219,⁸⁵ se encuentra inmerso el recurso humano con el que cuenta el Estado para el servicio público que pretende brindar a los administrados y que de forma permanente o temporal deberán prestar sus servicios profesionales personales, con el fin de obtener una eficiente administración estatal, ejerciendo las funciones que por medio de la Constitución y las leyes secundarias les sea atribuidas. La LCAM, en su artículo 3 dice literalmente: *“A los efectos de esta ley, los términos empleado, funcionario y servidor público tendrán un mismo y único significado.”*⁸⁶

⁸⁴ Los funcionarios y empleados públicos, están al servicio del Estado y no de un grupo de personas determinadas, ninguno puede valerse de su cargo para favorecer a un grupo.

⁸⁵ Esta disposición hace una referencia a quienes están considerados dentro de la carrera administrativa y quienes no lo están y que se regirán por una normativa especial, siendo esta la Ley del servicio Civil y la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, la cual regula y garantizan sus derechos constitucionales.

⁸⁶ Sentencia definitiva, Referencia: 160-R-2001, (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2006).

Los servidores públicos, es el concepto general para determinar el recurso humano en la ley, que son los que constituyen la administración municipal y están sujetos a los derechos, obligaciones y prohibiciones que regula la LCAM, quedando excluidos los del artículo 2.⁸⁷

2.1. Servidores públicos

En carácter general sobre la carrera administrativa se establece que: *Existen diferentes maneras de regular la relación laboral del servidor público con el Estado; debido a que las personas naturales pueden prestar sus servicios al Estado bajo dos esquemas.*⁸⁸

En el primero; se establece una relación de coordinación (servicios no personales), como lo son los prestadores de servicios, contratos por medio de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública. En el segundo se establece bajo un esquema de subordinación (los servicios personales) en éste sistema se enmarca el grupo de personas que realizan labores de la administración pública, recibiendo el calificativo de servidores públicos dentro de los cuales se encuentran los empleados y los trabajadores públicos, su relación puede estar determinada por nombramiento administrativo, contrato administrativo, contrato de trabajo o por cualquier otro tipo de contrato, estos últimos regulados por el Código de Trabajo y protegidos por la Jurisdicción especial de trabajo.

Los nombrados por Ley de Salarios, están regulados principalmente por la ley del Servicio Civil y protegidos por las instituciones y procedimientos que en la misma se prevén.

⁸⁷ Denis Alberto, Campos Ardón y Óscar Armando Escalante González, “La aplicación del principio de estabilidad laboral a los servidores públicos en el estado de el salvador”, (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2012), 48.

⁸⁸ Salinas. “La estabilidad laboral”, 48-49.

De manera general se puede expresar que, bajo el esquema de subordinación laboral, las formas de establecer la relación laboral servidor público con el Estado son: por contrato de trabajo, por nombramiento administrativo y por contratos de prestación de servicios, denominados contratos de servicios personales y que están contemplados en el art. 83, de las Disposiciones Generales de Presupuesto, que bien pueden ser los “profesionales” o “técnicos”, están determinados por las mismas cláusulas del contrato.⁸⁹

Los empleados públicos municipales cuentan con ciertas particularidades que marcan la diferencia en vista que estos se dedican únicamente a las funciones administrativas encomendadas en las municipalidades, y como se dijo en párrafos anteriores en al LCAM se engloba en el concepto de servidores públicos, a los funcionarios, empleados y servidores, a efectos de aplicar a todos ellos los derechos, obligaciones y prohibiciones que en dicha ley se consignan.⁹⁰

2.2. Empleados no comprendidos en la carrera administrativa municipal

Por otra parte, entre los sujetos que prestan su servicio personal profesional dentro de la Administración Pública, se encuentran los funcionarios o empleados que desempeñan cargos políticos o de confianza, tal y como lo preceptúa el art. 219 de la Cn. y el art. 2 de la LCAM, no se encuentran comprendidos dentro de la Carrera Administrativa ni están regidas sus funciones en el presente caso por la LCAM.⁹¹

⁸⁹ Ley de Servicio Civil, artículo 1: *“El presente estatuto se denomina “Ley de Servicio Civil” y tiene por finalidad especial regular las relaciones del Estado y el Municipio con sus servidores públicos; garantizar la protección y estabilidad de estos y la eficiencia de las instituciones públicas y organizar la carrera administrativa mediante la selección y promoción del personal sobre la base de mérito y la aptitud.”*

⁹⁰ LCAM, artículo 3: *“A los efectos de esta ley, los términos empleado, funcionario y servidor público tendrán un mismo y único significado.”*

⁹¹ Los cargos públicos son aquellos funcionarios públicos de elección popular y que no ejercen funciones ordinarias dentro de la Institución, que para el caso son los Alcaldes, Síndicos, y los Concejales o Regidores.

“Los cargos de confianza se caracterizan como aquellos desempeñados por funcionarios o empleados públicos que llevan a cabo actividades vinculadas directamente con los objetivos y fines de una determinada institución, gozando de un alto grado de libertad en la toma de decisiones y/o que prestan un servicio personal y directo al titular de la entidad.”⁹²

Por Decreto Legislativo No. 20, Publicado en el D.O. del 11 de Junio de 2009, la Asamblea Legislativa emitió una nueva reforma consistente en la agregación de un segundo inciso al numeral 2º del artículo 2 por el cual se consideran excluidos de la Carrera Administrativa Municipal aquellos cargos que por su naturaleza requieren alto grado de confianza, tales como el 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, agregando que los mismos serán nombrados por las respectivas municipalidades o entidades municipales.⁹³

Para la protección de todos los derechos como trabajadores, de estos empleados municipales, existe la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, ya sea que se trate de los excluidos tanto de la Ley de Servicio Civil, así como, de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, el marco jurídico 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; y que nadie puede ser privado de su cargo o empleo sino por causa legal, considerando como tales, además de las establecidas para despido o destitución en la Ley de Servicio Civil.

⁹² Sentencia de Amparo, Referencia: 83-2012 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2013).

⁹³ ASCIA, *Ley de la carrera*, 10.

También, ahora las incorporadas en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, que basada en elementos objetivos conduzca razonablemente a la pérdida de confianza, o a no dar garantía de acierto y eficiencia en el desempeño del cargo o empleo, por tanto, no se le puede despedir sin seguir un debido proceso que se encuentra previamente establecido como un procedimiento abreviado, del que tiene conocimiento el Juez de Primera Instancia con competencia en materia civil, de la jurisdicción donde el empleado desempeña el cargo, y se encuentra regulado en el CPCM en el Art. 418 y siguientes.

2.3. Órganos de administración en la Carrera Administrativa Municipal

La carrera administrativa municipal está integrada por 4 órganos administrativos,⁹⁴ que son competentes de aplicar lo que regula la LCAM, y deben de encargarse de crear las condiciones necesarias para una mejor aplicación de dicha ley, los cuales son los siguientes: Los consejos municipales;⁹⁵ Los alcaldes municipales; Las máximas autoridades administrativas de entidades municipales; comisiones municipales de la carrera administrativa. “Se entiende como máxima autoridad administrativa, a aquellas autoridades administrativas de las entidades municipales descentralizadas o no, que tengan personalidad jurídica propia, idénticas atribuciones y responsabilidades que los alcaldes, no más que circunscritas al campo de acción de la entidad y en relación a los funcionarios y empleados que laboran para ella”.⁹⁶

2.3.1. Los Concejos Municipales

“Los Concejos Municipales son los responsables del establecimiento de la carrera administrativa en sus respectivos municipios, pudiendo hacerlo de forma individual

⁹⁴ Ley de la Carrera Administrativa Municipal LCAM (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2006).

⁹⁵ Yesenia Iveth Benítez Clemente, “Los diferentes contratos laborales en la administración pública y la estabilidad laboral” (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2011), 161.

⁹⁶ Benítez, “Los diferentes contratos”, 163.

o asociada con otras municipalidades.”⁹⁷ “Estos como encargados del gobierno local, tiene el especial encargo de aplicar la ley en el ámbito de su competencia con el objeto de hacer de los funcionarios y empleados en su actividad más eficiente.”

Para tal efecto, los Concejos Municipales, además de las atribuciones que le otorga el Código Municipal, tiene las siguientes que son conferidas por la Ley Especial (LCAM):

- a) Aplicar las disposiciones de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal dentro del ámbito de su competencia territorial.
- b) Evaluar permanentemente los resultados de la aplicación de Ley de la Carrera Administrativa Municipal.
- c) Las demás que por ley le correspondan.

2.3.2. Las autoridades administrativas de la municipalidad

El alcalde es la máxima autoridad administrativa del municipio y por lo tanto, corresponsable con sus respectivos Concejos Municipales para poder constituir el adecuado establecimiento y funcionamiento de la carrera administrativa en la municipalidad.⁹⁸

Además de las atribuciones que le otorgan el Código Municipal, el Alcalde y las Máximas Autoridades Administrativas de las Entidades Municipales, también deben

⁹⁷ LCAM, artículo 14: Los consejos municipales es el órgano encargado de hacer velar el cumplimiento de la ley y debe de estar de manera permanente evaluando que las cosas en el municipio se desarrollen conforme a esta.

⁹⁸ LCAM, artículo 15: Esta disposición literalmente manifiesta que la máxima autoridad de la municipalidad es el Alcalde, a quien le corresponde velar por el adecuado establecimiento de la carrera administrativa en la municipalidad.

de cumplir las que la LCAM le atribuye siendo estas las siguientes: Aplicar dentro del ámbito de su competencia, las disposiciones que establece la Ley de la Carrera Administrativa Municipal; sin perjuicio de las responsabilidades que tienen demás autoridades señaladas en la misma; dirigir por el alcalde o por medio de dependencia especializada todo lo referente a los recursos humanos de la municipalidad; aplicar las políticas, planes y programas inherentes a la carrera administrativa, dictadas por el Consejo Municipal; llevar el Registro Municipal de la carrera administrativa; las demás que por ley le correspondan.⁹⁹

2.3.3. Comisiones Municipales de la Carrera Administrativa

La ley de la Carrera Administrativa Municipal tiene como objeto regular y garantizar la eficacia del Régimen Administrativo Municipal mediante el ofrecimiento de igualdad de condiciones y oportunidades para el ingreso a este régimen, permanencia en el trabajo, entre otras condiciones.¹⁰⁰

Las Comisiones Municipales son los organismos colegiados encargados de aplicar la LCAM en los casos en que de manera directa se resuelva sobre los derechos de los funcionarios o los empleados, con excepción de la aplicación del régimen disciplinario referente a despidos; garantizando la legalidad y transparencia de los procedimientos los cual deben resolver de manera directa sobre los derechos de los empleados públicos, entre los cuales tenemos el derecho a la estabilidad, la de ascenso, de devengar el sueldo, viáticos, de vacaciones, los asuetos, licencias, de

⁹⁹ LCAM. artículos 15 y 16. Estos artículos enumeran las atribuciones que le corresponden al Alcalde municipal y a las máximas autoridades administrativas, las cuales son exactamente las mismas atribuciones para ambos desarrolladas en diferentes artículos, pero siendo que las atribuciones de las máximas autoridades van encaminada al campo de acción de la entidad y en relación a los funcionarios y empleados que laboran para la municipalidad.

¹⁰⁰ LCAM, Art. 1. Este artículo desarrolla el objeto que persigue la ley el cual es el desarrollar los principios constitucionales que se refieran a la CAM y garantizar su eficacia.

aguinaldo, de jubilación, indemnización, prestaciones económicas, salvo, el caso de los despidos.

La creación de las Comisiones Municipales, es de obligatorio cumplimiento en cada Municipio de la República, es decir que en los 262 municipios del país debe de haber una comisión Municipal, pero además en la LCAM en su artículo 17 INC. 2 dice que estos podrán asociarse y crear una sola comisión Municipal la cual tendrá jurisdicción en los municipios asociados. Las comisiones están integradas por cuatro miembros:¹⁰¹

- a) Un representante del Concejo Municipal.
- b) El Alcalde o su representante.
- c) Un representante de los servidores públicos municipales en los niveles de dirección y técnico.¹⁰²
- d) Un representante de los servidores públicos municipales en los niveles de administrativo y operativo.¹⁰³

Para el caso de los representantes de los servidores públicos deberán ser electos de manera directa, igualitaria y por mayoría simple de la manera siguiente:

¹⁰¹ LCAM, artículo 18. En todos los casos aquí previstos para la forma de elección de los representantes de los funcionarios y empleados a efecto de garantizar participación, igualdad y transparencia, serán electos del seno de todos los servidores municipales que asistieron a la convocatoria.

¹⁰² Nivel de dirección son todos aquellos que desempeñan función dirección, planificación y organización del trabajo su propósito es lograr objetivos en dicha institución. El nivel técnico desempeña funciones técnicas o administrativas especializadas y complejas para las cuales se requieren que posean estudios universitarios.

¹⁰³ Nivel administrativo son todos aquellos que realizan funciones de apoyo administrativo y técnico se requiere que posean como estudio mínimo bachillerato. Nivel operativo son todos aquellos que realizan funciones de apoyo a los servicios generales propios de la institución.

- a) El Alcalde deberá hacer una convocatoria para elegir a los representantes de los empleados públicos determinando día, hora lugar.
- b) Instalada la reunión se procederá a elegir un presidente y secretario de entre los presentes para que sean estos quienes presidan la reunión y la votación.
- c) Se realizará la votación.
- d) Una vez elegidos los representantes se procederá a dejar constancia en acta y firmada por el presidente y secretario.

Los miembros de las Comisiones Municipales permanecerán en sus funciones el período de elección del o los Concejos Municipales, los cuales podrán ser reelectos, y ejercerán dichas funciones hasta que sean electos los siguientes miembros que integrarán la Comisión Municipal.¹⁰⁴

La sede de las comisiones será la respectiva municipalidad, pero en el caso de las municipalidades que se asocien será la que ellos designen para tal efecto. Las Comisiones Municipales podrán actuar como mediadoras, entre los conflictos que se susciten entre el orden colectivo o el individual que pueden agudizarse en perjuicio de alguna de las partes o de la institución.¹⁰⁵

2.4. Acceso a la Carrera Administrativa Municipal y ascensos

El artículo 3 de la Constitución señala que el acceso a la Carrera Administrativa Municipal, se realice en términos de igualdad y no de privilegios o herencias. Por su

¹⁰⁴ LCAM, artículo 19 en relación con el art. 202 inc. 2° Cn. y el 18 inc. 1° del Código Electoral. Las comisiones que se designan, al igual que el consejo municipal duraran en sus funciones 3 años y que el único que va a ser sustituido inmediatamente, es el alcalde y los demás deberán de esperar que se realice la convocatoria correspondiente.

¹⁰⁵ LCAM, artículo 22 inciso 1.

parte el Art. 23 LCAM, determina 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 que no se debe de tomar en cuenta cuestiones de sexo, religión, política o de cualquier otra índole. El acceso a la Carrera Administrativa Municipal debe ser el reflejo autentico 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, los factores tienen su cimiento en el esfuerzo personal.¹⁰⁶

Se puede observar el principio de igualdad en el momento en que se establece los mecanismos de convocatoria y del concurso público, ya que se debe de implementar el procedimiento de selección de los mejores aspirantes para el ingreso a la carrera administrativa municipal.

Se observa entonces que según el artículo 24 de la LCAM, para lograr cumplir el objetivo que se pretende con el acceso a la carrera administrativa municipal se debe de contratar a las personas con mejores actitudes, capacidad y méritos, utilizando la figura del concurso, y las personas que cumplan con los requisitos de idoneidad para la labor que se le encomendara para un mejor servicio de la institución municipal.¹⁰⁷ En los concursos se deben garantizar los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Para su realización el concurso deberá ser convocado con anterioridad por el consejo municipal, el alcalde o la máxima autoridad administrativa; los concursos a los que pueden ser convocados los empleados municipales son de dos clases; ascenso y abiertos; los cuales se establecen en el art. 26 LCAM de la siguiente manera: "(...) Los *concursos de*

¹⁰⁶ Ramos, "Ley de la carrera", 68.

¹⁰⁷ Benítez, "Los diferentes contratos", 177-178.

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.¹⁰⁸

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. 12.¹⁰⁹

Una vez que se ha ingresado a la Carrera Administrativa, el principio de igualdad sigue teniendo un gran auge, que se manifiesta especialmente en los concursos de ascenso, tal como lo consagra el artículo 30 LCAM.

Luego, todos los derechos consagrados en la LCAM operan para todos y cada uno de los servidores públicos, regidos por esta norma especialmente, sin excepción alguna y como son los 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.¹¹⁰

¹⁰⁸ LCAM, Art. 24. No se debe de ser imparciales a la hora de hacer una selección, y no abusar del cargo que se tiene para favorecer a una persona en específico, debe de actuarse con integridad. Y seleccionar a quien cumpla con las actitudes y aptitudes idóneas.

¹⁰⁹ Los requisitos a los que hace referencia el artículo 12 de la LCAM son los siguientes: ser salvadoreño, pero en el caso de no serlo debe de estar autorizado para trabajar en el país; ser mayor de 18 años de edad, acreditar buena conducta; ser escogido para el cargo, entre los elegibles, según el artículo 31 de la misma ley.

¹¹⁰ Ramos, "Ley de la carrera", 69.

2.4.1. Ascensos

El ascenso puede definirse como la designación de un empleado para un puesto que involucre deberes más difíciles y a un nivel más elevado de responsabilidades que los tenía en su cargo anterior.¹¹¹

Es un derecho constitucionalmente protegido que poseen los empleados de la Carrera Administrativa, el art. 219 inc. 2º de la Cn. reza: *“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...”*, al respecto existe jurisprudencia en la que se menciona *“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. El art. 26 de la LCAM establece las dos formas en que se realizaran los concursos: concursos de ascenso y concursos abiertos”*.¹¹²

2.4.2. Ascenso de nivel

Los ascensos son realizados para promover a niveles y categorías superiores a los servidores públicos que posean los requisitos y méritos exigidos para el desempeño del cargo. *“si existiera una vacante en una municipalidad o entidad municipal, el respectivo consejo o el alcalde o la máxima autoridad administrativa, según corresponda, convocara a los funcionarios y empleados de carrera de la respectiva institución que tuvieran interés, por medio de aviso colocado en la cartelera oficial*

¹¹¹ Ruano, “El procedimiento de autorización”, 66.

¹¹² Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 4-88 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 1999).

*de la misma. Esquela será fijada por el término de cinco días anteriores a la fecha del concurso.*¹¹³ En este caso, al estar vacante un puesto en la municipalidad, la autoridad respectiva deberá convocar por medio de aviso en la cartelera de la institución.

El alcalde o la máxima autoridad administrativa que convoque a los empleados para que puedan hacer uso de su derecho de ascenso, deberá de solicitar a la respectiva Comisión Municipal que realice el proceso de selección, en relación al artículo 25 de la LCAM, que instituye la competencia a las comisiones municipales para realizar los procesos de selección previa solicitud y convocatoria de la autoridad correspondiente.

2.4.2.1. Abiertos

El artículo 28 de la LCAM regula el procedimiento que se deberá seguir para el caso de los concursos abiertos, se destaca que dicha convocatoria deberá realizarse con la debida publicidad para que tengan conocimiento la mayor cantidad de personas que tenga interés en ingresar a la carrera administrativa municipal y formar parte del recurso humano del Estado. Para realizar este tipo de concursos se deben de tomar en cuenta los postulados siguientes: cuando exista una plaza nueva y no hubiera podido llenar por medio del ascenso, en este caso, se colocará la convocatoria en la cartelera oficial de la institución y será fijada por medio del plazo 15 días antes de la fecha del concurso; cuando no se presente candidato en el concurso de ascenso; al realizar el proceso de selección en el concurso de ascenso los aspirantes no hubieren obtenido la calificación requerida; La autoridad encargada objetara la propuesta.¹¹⁴

¹¹³ LCAM, artículo 27.

¹¹⁴ Se observa que se le da cumplimiento al principio de igualdad ya que cualquier persona que cumpla con los requisitos exigidos por la ley. Puede aplicar al cargo que advirtió que se encuentra publicado en la cartelera ya que obtuvo la información.

2.4.2.2. Ascenso de categoría

El ascenso puede definirse como la designación de un empleado para un puesto que involucre deberes más difíciles y a un nivel más elevado de responsabilidades que los tenía en su cargo anterior.¹¹⁵

Este tipo de concursos son los que se realizan anualmente. En estos tiene el derecho de participar todos los empleados y funcionarios que tengan como mínimo dos años de labor en una categoría determinada y que acrediten las aptitudes necesarias para optar por la categoría inmediata superior. En estos casos será la comisión municipal la que se encarga de calificar a los interesados y comunicara al alcalde o a la autoridad administrativa correspondiente a los nombres de los empleados que calificaron. Finalmente, esta última autoridad acordara el ascenso en los 30 días siguientes.¹¹⁶

En todos estos casos se realizaran pruebas de idoneidad o de selección con la finalidad de explorar las competencias de todos los concursantes con énfasis en conocimiento, las habilidades, destrezas y aptitudes para apreciar la capacidad, idoneidad y potencialidad de los aspirantes, salvo que se necesitare la realización de pruebas especiales en las que el consejo deberá colaborar o solicitar a otras instituciones del estado le proporcione personal calificados para que el consejo municipal sea quien haga el nombramiento del concursante que obtendrá la plaza. El nombramiento del empleado tendrá un periodo de prueba de dos meses y si dentro de este periodo no obtuviera una buena calificación por su desempeño en el nuevo cargo regresará al cargo que venía desempeñando antes del concurso.

¹¹⁵ Ruano, "El procedimiento de autorización", 66.

¹¹⁶ LCAM, artículo 23. El objetivo principal de la ley es garantizar a los empleados de la municipalidad los derechos de ascenso que poseen y no puede nombrarse a nadie por razones de amistad, lealtad, política, influencia, entre otros.

2.5. Régimen disciplinario de la Carrera Administrativa Municipal

El régimen sancionatorio comprende los distintos procedimientos establecidos para la aplicación del régimen disciplinario, a efecto de garantizar el debido proceso y la transparencia que debe existir en su aplicación; en armonía con el artículo 11 de la Constitución de la República que regula el derecho a la garantía de audiencia.¹¹⁷

Como toda normativa, en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal se establece obligaciones y prohibiciones para todos los empleados municipales, en caso de incumplimiento, estos quedarán sujetos a las siguientes sanciones: amonestación oral privada; amonestación escrita; suspensión sin goce de sueldo; postergación del derecho de ascenso; despido del cargo o empleo.¹¹⁸

Las actuaciones de los servidores públicos que incumplan cualquiera de las obligaciones contempladas en el artículo 60 o transgresión a las prohibiciones contempladas en el art. 61 ambos de la ley en estudio, puede traer como efecto una de las sanciones antes detalladas.

Toda sanción deberá de registrarse o asentarse en el expediente personal de funcionario o empleado y en los Registros Nacional y Municipal de la Carrera Administrativa Municipal.¹¹⁹ Luego de mencionar los tipos de sanciones se procede a desarrollar cada una de ellas.

¹¹⁷ Artículo 11 inciso 1. *“Ninguna persona puede ser privada del derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad y posesión, ni de cualquier otro de sus derechos sin ser previamente oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes; ni puede ser enjuiciada dos veces por la misma causa”*. Interesa solo el inciso primero ya que es el que menciona el derecho que tiene el trabajador de que se siga el procedimiento adecuado antes de tomar la decisión de restituirlo de su cargo, ya que de otra manera se estaría violentando su derecho de defensa.

¹¹⁸ Manuel Osorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, 27ª ed. (Editorial Heliasta, Guatemala: 2000), 634.

¹¹⁹ Se encuentra reflejado el principio del debido proceso ya que existe un procedimiento a seguir en caso de una sanción.

2.5.1. Amonestaciones

Se entiende como amonestación a la advertencia o llamada de atención sobre un error o falta antes de tomar una decisión negativa contra alguien, con el objeto de que se acate dicha advertencia y no repetirla.¹²⁰

Las amonestaciones serán impuestas a aquellos empleados públicos que comentan faltas al reglamento interno de la municipalidad o que incumplan las obligaciones inherentes a su cargo, en primer momento se tratara de una amonestación oral privada. Pero si en el transcurso de dos meses el empleado público fuere reincidente podrá ser acreedor de una amonestación por escrito.

En ese sentido, el procedimiento de aplicación de una amonestación, sea verbal o escrita, será el siguiente:

- a) El superior mandara a oír al empleado
- b) El empleado puede o no justificar la infracción
- c) Si no se justifica la infracción se amonestará verbalmente y se dejará constancia de esta.

Para el caso de la amonestación escrita se seguirá el mismo procedimiento solo que la nota de amonestación podrá ser entregada en el momento al empleado público infractor en el mismo acto o con posterioridad a la firma del acta respectiva.

Las amonestaciones pueden ser impuestas con la sola comprobación del hecho que las motiva por las siguientes autoridades: el Alcalde; el Concejo; la Máxima Autoridad Administrativa, y funcionarios del nivel de dirección.

¹²⁰ Gaitán, "La legislación laboral", 82.

2.5.2. Suspensión sin goce de sueldo

Se entiende que la suspensión es aquella sanción administrativa que priva del sueldo, y otras veces temporalmente del empleo, a los funcionarios o empleados que han incumplido con sus obligaciones.¹²¹

Las suspensiones sin goce de sueldo pueden imponerse a aquellos funcionarios o empleados que no cumplan con sus obligaciones indicadas en el artículo 60 de la presente ley, en el ejercicio de sus funciones y pueden durar hasta 30 días.¹²²

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 de 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.

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.¹²³

¹²¹ Gaitán, "La legislación laboral", 84.

¹²² Cabanellas, Diccionario jurídico, 375.

¹²³ LCAM, artículo 64. Respecto de los pasos o parámetros para establecer un procedimiento justo y de conformidad a lo establecido en la presente ley, esta disposición hace referencia a que este tipo de suspensiones no cuentan para los efectos del artículo 68, es decir, que no son consideradas graves como para establecer causal de despido.

Respecto de la procedencia de una medida cautelar, el artículo 65 de la LCAM, preceptúa que la suspensión podrá ser tomada en cuenta como medida cautelar cuando por autoridad competente se decretare contra un servidor público municipal, auto de detención administrativa o judicial por delito y esta suspensión durará el tiempo que dure la detención, para efectos de probatorios bastara informe rendido por la FGR o del Juez respectivo; asimismo si el servidor público fuere sentenciado por delito y la sentencia este ejecutoriada, se procederá a pedir al Juez con competencia en lo laboral del municipio de que se trate, la respectiva que autorice el correspondiente despido, de conformidad al art. 73 de la LCAM.

2.5.3. Postergaciones en el derecho de ascenso

El artículo 66 de la LCAM dice: *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 los 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.*¹²⁴

De lo anterior, es de hacer constar que dicha postergación del derecho de ascenso corresponde a los casos en los que los servidores o funcionarios hayan resultado reprobados en las evaluaciones del desempeño laboral de conformidad a los arts.

¹²⁴ LCAM, Comentada, 42. Establece que, en los casos de postergación y suspensión en el derecho de ascenso, dicho régimen será aplicado por las Comisiones Municipales, al haber cometido una falta intermedia.

42 y siguientes de la presente ley, o en los casos de reprobación de las capacitaciones recibidas, de conformidad a los artículos 47 y siguientes.¹²⁵

Ahora bien, para que lo anterior surta efectos y no sean vulnerados derechos y principios constitucionales, la LCAM, regula el procedimiento en caso de suspensión y postergación en el derecho de ascenso, que se compone de la siguiente manera: para el caso de las postergaciones en el ascenso serán aplicables a aquellos funcionarios y los empleados públicos que hayan reprobado la evaluación del desempeño o en las capacitaciones, así como también, será aplicable esta sanción cuando un empleado municipal haya sido suspendido por lo menos dos veces en el año anterior a la fecha en la que le correspondiera ascender.¹²⁶

Sin embargo, habrá procesos en los cuales no es necesario que la comisión municipal conozca los casos de suspensión, es la situación de las suspensiones de cinco días o menos. En estos escenarios bastará con que la autoridad administrativa de audiencia en el término de tres días al servidor público al cual se pretende suspender para que se oponga o conteste. Si este no contestare se procederá a la suspensión, pero si contestare, se abrirá a pruebas o cuatro días y después se resolverá en las cuarenta y ocho horas siguientes.

2.5.4. Despido del cargo o empleo

El despido en las municipalidades se impone por el Concejo, el Alcalde o la máxima autoridad administrativa municipal, según sea el caso, previa autorización del Juez

¹²⁵ LCAM, Comentada, 105. En virtud de las constantes evaluaciones para el buen desempeño de la municipalidad y de todos los empleados municipales no sería justo un ascenso a alguien que, por motivos de amistad o políticos, cuando no ha pasado las pruebas establecidas en los programas de evaluación.

¹²⁶ LCAM, artículo 70. Este precepto legal muestra un procedimiento administrativo que deberá seguirse para no incurrir las autoridades administrativas en arbitrariedad ni contradigan las disposiciones que regulan esta materia.

de lo laboral o Juez con competencia en esa materia, del municipio que se trate, el despido puede operar por las siguientes causas:¹²⁷

- a) Incumplimiento de las obligaciones comprendidas en el artículo 60 o el incumplimiento de las prohibiciones comprendidas en el Art. 61, cuando con el 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.
- b) Por hacerse acreedor a una tercera suspensión en el término de un año, autorizadas por la Comisión Municipal.¹²⁸
- c) Falta notoria de idoneidad, evidenciada en las evaluaciones de desempeño laboral o el desempeño rutinario del cargo o empleo. *“La objetiva idoneidad de los candidatos no se acredita con la mera suma de solvencias y atestados, en los registros de los antecedentes de las respectivas instituciones; sino que la profesionalización del servicio público exige evidenciar la adecuación del perfil del candidato electo con las funciones y atribuciones propias del cargo a desempeñar”*.¹²⁹
- d) 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.

¹²⁷ Al tomar en cuenta que la función del Juez de lo Laboral o Juez con competencia en esta materia es únicamente administrativo, ya que no se ha agotado en esta instancia la vía administrativa para el despido del empleado comprendido dentro de la carrera administrativa municipal.

¹²⁸ La reincidencia en las suspensiones en menos de un año demuestra una falta de interés en el trabajo como en corregir lo actuado por lo que estaría contrariando la LCAM.

¹²⁹ Sentencia de inconstitucionalidad, Referencia: 3-2015/9-2015/22-2015 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2016).

- e) Ser condenado en sentencia ejecutoriada por delito doloso.
- f) Ejecutar actos graves de inmoralidad en la oficina donde se trabaje o fuera de ella cuando se encontrare en el ejercicio de sus funciones.
- g) Causar maliciosamente daños materiales en los edificios, las máquinas y demás equipos de la oficina o ejecutar actos que pongan en grave peligro al personal de la misma.
- h) 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.

El procedimiento a seguir para despedir a un funcionario municipal es el siguiente:

- a) El Concejo, el Alcalde o la máxima autoridad administrativa deberá comunicar por escrito en original y copia al correspondiente Juez de lo Laboral o Jueces con competencia en dicha materia su decisión de despedir al empleado.
- b) El juez correrá traslado por seis días hábiles al funcionario o empleado para que conteste.
- c) Si después de vencido el plazo el empleado no contesta o manifiesta su conformidad, el juez resolverá autorizando el despido; si el empleado o funcionario no hubiese contestado dentro de los seis días hábiles ya establecidos, tiene seis días posteriores al plazo otorgado para que pueda comprobar ante el Juez haber estado impedido con justa causa

para oponerse, si el Juez considera probado el¹³⁰ impedimento, otorgara un nuevo plazo de seis días hábiles para que el funcionario o empleado presenta la documentación pertinente y de la cual considere oportuna y se defienda; ya que el hecho generador pudo haber sido por fuerza mayor o caso fortuito.¹³¹

- d) Si el empleado o funcionario se opusiere en los plazos anteriormente establecidos, el Juez deberá abrir a prueba en el término de ocho días hábiles e improrrogables, dentro del cual recibirá las pruebas propuestas y las demás que estime necesarias producir.
- e) El juez deberá dictar sentencia en el término de tres días.

2.5.5. Nulidad de despido

En caso que el funcionario o el empleado hubiera sido despedido sin seguir el procedimiento respectivo para su despido podrá solicitar la nulidad de la acción en el término de 15 días ante el juez de lo laboral o el juez con competencia expresando las razones que tiene para reclamar la nulidad y adjudicando la prueba necesaria para demostrar las razones en las que se funda.

Una vez recibido el referido escrito, el juez deberá darle traslado a la autoridad administrativa municipal para que conteste en un término de 48 horas. Si en este plazo la autoridad no contesta se declara la nulidad del despido, salvo, que se demuestre justo impedimento, en cuyo caso se darán otras 48 horas para que

¹³⁰ CPCM, artículo 146 señala: Al impedido por justa causa no le corre plazo desde el momento que se configura el impedimento y hasta su cese. Se considera justa causa la que provenga de fuerza mayor o de caso fortuito, que coloque a la parte en la imposibilidad de realizar el acto por sí.

¹³¹ Sentencia definitiva, Referencia: 1-4MC-17-A, (El Salvador, Cámara Segunda de lo Civil de la Primera Sección del Centro, 2017).

presente su defensa. Una vez presentada la defensa, el juez abrirá a pruebas por cuatro días. Después de la fase probatoria se deberá dictar sentencia en un lapso de tres días hábiles.

En caso que se declare la nulidad del despido se deberá reinstalar al empleado en el cargo que tenía antes de ser despedido en un cargo de igual nivel y categoría, cancelándole los salarios dejados de percibir desde hasta la fecha en que se cumpla la sentencia.¹³²

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.¹³³

El procedimiento ya establecido en esta Ley especial que nos ocupa, responde al principio de legalidad y juicio previo desarrollado en párrafos anteriores, como principios constitucionales reguladores de la LCAM, en el sentido que si despiden a un empleado comprendido dentro de esta Ley, sin cumplir con los requisitos establecidos, nacerá el derecho al funcionario o empleado, solicitar al Juez de lo Laboral o Juez con competencia en dicha materia la nulidad del despido realizado por la autoridad administrativa.

2.6. Medios de impugnación en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal

“Sin importar que se trate de procesos con métodos predominantemente escritos o verbales, cuando los recursos son interpuestos por las partes o por los terceros, el

¹³² Jessica Vásquez, *Guía de procedimientos laborales: procedimientos administrativos, judiciales e internacionales para la tutela de los derechos laborales*, 2ª ed. (IDHUCA, El Salvador: 2011), 92.

¹³³ Procedimiento regulado en el Código Procesal Civil y Mercantil a partir del artículo 457 y siguientes.

modo de interposición es expreso, por cuanto el silencio de tales sujetos procesales ante las resoluciones judiciales se interpreta como consentimiento tácito."¹³⁴

Una vez que definamos que son los recursos o medios de impugnación, hablaremos de los que se encuentran comprendidos en la ley de la carrera administrativa municipal.

Se dice que el hombre por su propia naturaleza tiende a revelarse frente a las derrotas y esta manera de revelarse en la materia de derecho constituye los denominados recursos, pues estos son los canales naturales para delinear la rebeldía o protesta del vencido, estos pues, permiten encarar o atacar a todas aquellas sentencias que los condenan o les imponen el cumplimiento de una obligación, quiere decir entonces que *"los recursos son el instrumentos autorizados y considerados dentro de los sistemas normativos para que los vencidos en un proceso que consideren que esta sentencia les ocasiona un agravio puedan expresarlo ante el mismo tribunal que emitió la resolución o ante un tribunal superior"*.¹³⁵

El recurso, como se define es un medio impugnativo por el cual la parte se considera agraviada por una resolución judicial que estima injusta o ilegal, la ataca para provocar su eliminación o un nuevo examen de la cuestión resuelta y obtener otro pronunciamiento que le sea favorable.¹³⁶ Los recursos son aquellos medios de impugnación por medio del cual la parte recurrente pretende un nuevo examen de las cuestiones fácticas o jurídicas resueltas en una resolución no firme y que esta le resulta perjudicial, a fin de que sea modificada o sustituida por otra que le favorezca

¹³⁴ Ulices del Dios Guzmán Canjura, *Filosofía jurídica en acción*, tomo 3 (Publicaciones Corte Suprema de Justicia, San Salvador: 2005), 17.

¹³⁵ Aldo Bacre, *Recursos Ordinarios y Extraordinarios* (La Rocca, Buenos Aires: 1999), 43.

¹³⁶ Gustavo Vivas Ussher, *Manual de derecho procesal penal* (Alveroni, Argentina: 1999), 45.

o anulada. Los recursos son una extensión del derecho de defensa, expresado en la posibilidad de impugnar actos administrativos o judiciales desfavorables.¹³⁷

El vocablo recursos proviene del latín recursos, que significa: La acción o efecto de recurrir, vuelta y retorno. En la Ley de la Carrera Administrativa Municipal se encuentran regulados dos tipos de recursos: recurso de revocatoria y el recurso de revisión. Los cuales se desarrollan a continuación:

2.6.1. Recurso de revocatoria

El recurso de revocatoria¹³⁸ es aquel que se articula ante el mismo órgano que dicto la providencia recurrida. Este recurso posibilita que sea la comisión municipal o juez quien corrija o subsane errores cometidos y en consecuencia resuelva revocando la resolución o sentencia y dicta la que corresponda, pero si considera que ha actuado conforme a derecho y aplicando correctamente la ley, resolverá confirmando las mismas. Podrá interponerse recurso de revocatoria contra las resoluciones de las comisiones municipales y de las sentencias de los jueces de lo laboral o que conozca de materia laboral en los municipios.¹³⁹

El recurso deberá ser planteado en los tres días hábiles siguientes a la notificación de la resolución. Una vez recibido, el juzgador deberá resolver el recurso dentro de los tres días siguientes al de su recibo.

¹³⁷ Pineda, *Monografías de derecho*, 115.

¹³⁸ Rene Padilla y Velasco, "Apuntes de derecho procesal civil salvadoreño", (tesis doctoral, Universidad Autónoma de El Salvador, 1948), 9.

¹³⁹ Al tratarse del recurso de revocatoria la Ley de la Carrera Administrativa Municipal comentada, esta lo define como aquel que se articula ante el mismo órgano que dictó la providencia recurrida, para que, reconsiderando los argumentos o la interpretación que se dio a la ley, deje sin efecto la resolución en crisis. En atención a esta primera característica, de ser interpuesto ante el mismo órgano que sentenció, hace que se le incluya dentro de los recursos llamados horizontales, en contraposición a los verticales que son aquellos en los que corresponde decidir a los órganos superiores como por ejemplo en la apelación.

2.6.2. Recursos de Revisión

En el Código De Procedimiento Civiles derogado, no definía este recurso, pero se encontraba implícito en el artículo 496, que expresaba: *“en el recurso de revisión el Juez de Primera Instancia señalará día y hora para que las partes ocurran a alegar su derecho. El Juez las oirá verbalmente, sentándose en un acta sus alegatos; y comparezcan o no fallará dentro del tercero día sin más trámites ni diligencia.”* Asimismo, se define: *“aquel mediante al cual se impugnan las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia, en los casos de competencia originaria a los efectos de tener su reconsideración por parte de la misma Corte.”*¹⁴⁰

Se interpone recurso de revisión en contra de las sentencias definitivas de los jueces de lo laboral o de los jueces con competencia laboral en el municipio. Este recurso debe ser alegado en la cámara respectiva de la materia dentro de los tres días hábiles siguiente a la notificación de la denegación de la revocatoria. Una vez sea interpuesto, la cámara solicitaría a los jueces el expediente y resolverá en tres días con la vista de los autos.¹⁴¹

El recurso servirá para que la parte agraviada, mediante un escrito debidamente fundamentado y expresando la vulneración de los derechos constitucionales que considere vulnerados, por la sentencia que niega el recurso de revocatoria, solicite al tribunal superior reforme, revoque o ratifique dicha resolución. Asimismo, de lo anterior y de conformidad al inciso ultimo del art. 79 de la LCAM la parte que se considere agraviada por la sentencia emitida por la Cámara respectiva en el recurso

¹⁴⁰ Eduardo Juan Couture, *Fundamentos del derecho procesal civil* (De Palma, Uruguay: 1998). Citado por Morena Guadalupe Henríquez Paredes y Karla Soledad Ríos Machado. “La Caducidad de la Instancia y su Impugnación,” (tesis de grado, Universidad Francisco Gavidia, 2007), 17.

¹⁴¹ La cámara únicamente analizará la legalidad de lo actuado por el juez y resolverá dentro de los tres días siguientes hábiles de haber recibido los autos, confirmando, modificando o revocando la sentencia revisada.

de revisión; se establece que se podrá ejercer los derechos constitucionales mediante la acción contenciosa administrativa, ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, como mecanismo de control, luego de haber agotado la vía administrativa o se hubieren hecho uso en tiempo y forma de los recursos pertinentes. Situación que como Ley especial regula para el buen funcionamiento de la Administración Pública y satisfacción de los empleados comprendidos dentro de la LCAM, mediante el debido procedimiento.¹⁴²

¹⁴² En este punto la Sala de lo Constitucional le ha establecido competencia a la Sala de lo Contencioso Administrativo al señalar que: *“un proceso jurisdiccional -como lo es el de nulidad de despido- debe ser comprendido en todas sus fases e instancias... el inc. 4° del referido art. 79 de la LCAM dispone que 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”*. Sentencia de Amparo, Referencia: 269-2018 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2018).

CAPITULO III

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En este capítulo se expone el procedimiento que regula la LJCA, los sujetos procesales y las instancias para la tramitación de los procesos contenciosos administrativos que debe seguir el administrado, frente a las actuaciones de la administración pública, a partir de su vigencia el treinta y uno de enero de dos mil dieciocho y que genera conflicto al ejercer un control de la sentencia pronunciada por la Cámara de lo Laboral en el proceso regulado en el Ley de la Carrera Administrativa Municipal, ya que con la sentencia pronunciada por Cámara es que se agota la vía administrativa, siendo competente para ejercer un control judicial la Sala de lo Contencioso Administrativo.

3. Actuaciones y omisiones impugnables

En cuanto a las actuaciones y omisiones administrativas de las que se podrá deducir pretensiones se encuentra:¹⁴³ a) actos administrativos; b) contratos administrativos; c) inactividad de la Administración Pública; d) actividad material de la Administración Pública constitutiva de vía de hecho; e) actuaciones y las omisiones de naturaleza administrativa de los concesionarios y f) las relativas a la responsabilidad patrimonial directa del funcionario o del concesionario, así como la responsabilidad patrimonial directa o subsidiaria de la Administración Pública, en su caso. El acto administrativo es definido como: *“aquella declaración de la voluntad unilateral, de juicio o de conocimiento realizada por la Administración Pública en ejercicio de potestades contenidas en la ley.”*¹⁴⁴

¹⁴³ LJCA, artículo 3. Este precepto legal hace la enumeración de todas aquellas acciones u omisiones que se podrán ventilar en materia contencioso administrativa.

¹⁴⁴ Sentencia definitiva, Referencia: 373-2007 (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2012).

La sentencia emitida en segunda instancia, en el proceso regulado en la LCAM, la podemos ubicar como un acto administrativo de la cual se puede deducir pretensión en la jurisdicción contencioso administrativa, para ejercer un control judicial como sistema mixto que posee nuestra legislación, sobre las decisiones administrativas por parte de la autoridad administrativa, cuando se ven vulnerados los derechos subjetivos de los empleados de la CAM, sentencia por medio de la cual se agota la vía administrativa.

3.1. Actos administrativos impugnables

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en el artículo 4 expresa: que se pueden deducir pretensiones derivadas de actos administrativos expesos, tácitos y los presuntos. Siendo que los actos expesos son: “la declaración que produce el acto administrativo es en principio formal, conteniendo el acto una serie de requisitos que deben manifestarse por escrito.”¹⁴⁵ Establezca un concreto acto administrativo los fundamentos facticos y jurídicos determinantes de la resolución alcanzada, quedando claro con lo anterior, que el acto administrativo expeso es aquel que posee los fundamentos de hecho y de derecho para determinar el alcance de las decisiones emanadas de la Administración.¹⁴⁶

Otro de los actos impugnables son los actos administrativos tácitos que se definen así: “es aquel que, si bien es cierto no ha sido emitido expresamente, se muestra con claridad en un comportamiento específico de la identidad, quedando claro cuál es la decisión que la misma ha tomado.” Asimismo, se encuentra en el acto administrativo presunto de lo que se puede establecer que: “...los mismos que son resultado del silencio administrativo.”¹⁴⁷

¹⁴⁵ Christian Guzmán Napurí, *Manual del Procedimiento Administrativo General*, (Pacífico Editores, Perú: 2013), 339.

¹⁴⁶ Ayala et al., *Manual de justicia*, 146-147.

¹⁴⁷ Guzmán, *Manual del procedimiento*, 339-340.

3.2. Sujetos procesales en el procedimiento contencioso administrativo

El acto administrativo entre otros elementos, contiene el “elemento subjetivo” que para una mejor comprensión es el que *“...se encuentra integrado por el sujeto emisor del acto, que es un órgano administrativo que evidentemente es dirigido por una persona natural, denominado funcionario público, o bien por una autoridad administrativa, compuesta por organismo colegiado.”*¹⁴⁸

En la Administración Pública salvadoreña *“...se encuentra ante una pluralidad de órganos de carácter público, que en tanto realizan función administrativa forman parte de la denominada: Administración Pública Salvadoreña. Como tales, cada uno de ellos -y sus funcionarios, en su caso- son susceptibles de ser demandados en un proceso contencioso administrativo... conforme a la ley de la materia, la acción contencioso administrativa procede únicamente contra funcionarios, los órganos o entes de carácter público, que encajen dentro de la concepción de Administración Pública.”*¹⁴⁹ Por lo tanto, se puede determinar que una de las partes dentro del proceso Contencioso Administrativo será el órgano o autoridad administrativa que emita un acto administrativo arbitrario.

Al referirse a las partes procesales en el procedimiento administrativo se manifiesta que *“...los ciudadanos más que ejercer una defensa de sus derechos ejercen una función de Ministerio Público, coadyuvando a salvaguardar la legalidad en el ordenamiento jurídico...”*¹⁵⁰ Como en todo proceso, en el contencioso administrativo existen también sujetos que deben estar atados por un conflicto, dichos sujetos para poder actuar deberán tener la capacidad procesal, asimismo, estar debidamente legitimados.

¹⁴⁸ Mejía, *Manual de derecho administrativo*, 176.

¹⁴⁹ Comisión Coordinadora del Sector de Justicia CCSJ, “Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa” (UTE, El Salvador, 2006), 2.

¹⁵⁰ Roberto Oliva de La Cotera, *Derecho administrativo* (Ricaldone, El Salvador: 2013), 166.

La Sala de lo Contencioso Administrativo ha definido el concepto de legitimación, de la siguiente manera: *“en términos generales, legitimación es la aptitud de ser parte en un proceso concreto. La legitimación presupone que no toda persona con capacidad procesal puede ser parte en un proceso, sino únicamente las que se encuentren en determinada relación con la pretensión. La legitimación activa en el proceso contencioso se origina en la relación previa entre un sujeto y un determinado acto administrativo, relación que hará legítima la presencia del sujeto en el concreto proceso en que se impugne dicho acto.”*¹⁵¹

3.2.1. Legitimación activa

La legitimación activa,¹⁵² que debe tener una persona para ser parte en un proceso contencioso administrativo se encuentra regulado en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que entro en vigencia el 31 de enero del año dos mil dieciocho por decreto legislativo No 760, se encuentran las personas naturales o jurídicas que podrán deducir pretensiones Contencioso Administrativa, señalando las siguientes:¹⁵³

- a) Las personas naturales y jurídicas titulares de un derecho subjetivo o interés legítimo que consideren infringido;
- b) La Administración Pública para impugnar los actos administrativos dictados por otro Órgano de la Administración Pública, cuando estos afecten sus competencias o sus derechos;

¹⁵¹ Sentencia Definitiva, Referencia: 81-E-2002 (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2004).

¹⁵² Una de las novedades que preceptúa la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo vigente es la de permitir la legitimación activa para intereses difusos.

¹⁵³ La ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa derogada, se limitaba a facultar de legitimación activa a aquellos con un interés legítimo, titulares sobre un derecho que se consideraba infringido, ahora el listado de aquellos que poseen legitimación activa es más amplio.

- c) La Administración Pública para impugnar sus propios actos administrativos favorables que hubieren adquirido estado de firmeza;
- d) Las asociaciones, fundaciones, entidades y las uniones afectadas que estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses colectivos;
- e) Las entidades públicas con competencia en la materia y las asociaciones y fundaciones cuyo fin primordial sea la defensa de los intereses difusos, a quienes corresponderá exclusivamente la legitimación para demandar la defensa de tales intereses cuando los afectados sean una pluralidad de personas indeterminadas o de difícil determinación.¹⁵⁴

Para que una persona tenga legitimación debe cumplir dos requisitos: “1) *Titularidad de un derecho. Constituye una situación jurídica individualizada reconocida por el ordenamiento jurídico a favor de un sujeto determinado.* 2) *Interés legítimo. Es la relación univoca existente entre el sujeto y el objeto de la pretensión (el acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro pero cierto*.”¹⁵⁵

3.2.2. Legitimación pasiva

Respecto de la legitimación pasiva, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, lo define de la siguiente manera: “*legitimación es la aptitud de ser parte en un proceso concreto, como demandante (legitimación activa) o como demandado (legitimación pasiva) y cuando se deduce una pretensión contra un acto administrativo, es la administración pública quien se encuentra pasivamente legitimada en el proceso.*”¹⁵⁶

¹⁵⁴ Sentencia de Amparo, Referencia: 148-2016, (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2016).

¹⁵⁵ Mejía, *Manual de derecho administrativo*, 351.

¹⁵⁶ Resolución Definitiva, Referencia: 163-2015 (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2016).

Asimismo, señala: *“La legitimación pasiva a que se hace referencia, no corresponde a la Administración Pública abstractamente considerada o a cualquier órgano de ésta, sino al funcionario o autoridad emisor del acto sobre el cual el actor considera se le ha causado agravio. Es decir, la legitimación pasiva en el proceso contencioso administrativo, corresponde a aquel funcionario o la autoridad emisora del acto administrativo que se impugna.”*¹⁵⁷

La legitimación pasiva según el artículo 19 de la LJCA, preceptúa que podrán ser demandados en el proceso contencioso administrativo los siguientes: a cualquier órgano del Estado o entidad pública en cuanto realice la actividad materialmente administrativa; en este caso deberá demandarse al órgano o entidad pública que hubiere emitido la actuación o incurrido en la omisión impugnada; los concesionarios; los contratistas. *“En el proceso contencioso la legitimación pasiva no corresponde al funcionario de turno, sino al cargo u órgano institución. Es así que los funcionarios no han sido demandados en carácter personal, sino precisamente como funcionarios de la administración.”*¹⁵⁸

En el caso que los funcionarios a quienes se les atribuyan la acción u omisión impugnada, o respecto de quienes se pretenda deducir responsabilidad patrimonial, ya no ejercieren el cargo a la fecha de presentación de la demanda o del aviso de la misma en su caso, éstos también deberán ser demandados.

El funcionario que dejare de ejercer el cargo durante la tramitación del proceso contencioso administrativo, continuará siendo parte demandada. En este caso, deberá hacer del conocimiento del Tribunal tal circunstancia y señalar nuevo lugar para oír notificaciones.

¹⁵⁷ Resolución Definitiva, Referencia: 163-2015.

¹⁵⁸ Mejía, *Manual de derecho administrativo*, 353.

3.2.3. Otros sujetos que intervienen en el proceso

Además de los sujetos que ya se mencionaron anteriormente, existen también otros que no se pueden dejar de lado ni omitir su intervención, ya que pueden ser titular de un derecho o tener interés legítimo en el proceso que se esté ventilando en la vía contencioso administrativa, entre los cuales están: los terceros que actúan como coadyuvante y excluyente y al Fiscal General de la República, quienes tendrán una participación diferente a las partes materiales que han iniciado el proceso y con el objetivo de ahondar sobre su situación jurídica y su alcance de intervención, se detallarán a continuación.¹⁵⁹

3.2.3.1. Terceros coadyuvante y excluyente

El artículo 22 de la LJCA reconoce al tercero coadyuvante, que es aquel sujeto cuya participación tiene por objeto ayudar a una de las partes, colaborar con él en el litigio, sin incorporar pretensión alguna al proceso; y, al tercero excluyente, *es el sujeto que pretende su incorporación al proceso a fin de hacer valer dentro de él su propia pretensión procesal, que se supone opuesto a las pretensiones de las partes en el proceso.*¹⁶⁰ Como parte en el proceso contencioso administrativo, pero estos no podrán modificar la pretensión y deberán tomar continuar el proceso en el estado que se encuentre a la hora de su intervención.¹⁶¹

Se podrá proponer prueba, pero si fuere sobre hechos que no han sido alegados por las partes, el tribunal resolverá sobre su recepción siempre y cuando no hubiese

¹⁵⁹ Resolución Definitiva, Referencia: 13-2014 (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2013).

¹⁶⁰ Luis Alfonso Rodríguez Cazorla, "Intervención de terceros en el proceso civil", *Monografías*, acceso el 21 de julio de 2019, <https://www.monografias.com/trabajos65/intervencion-terceros-proceso/intervencion-terceros-proceso3.shtml>

¹⁶¹ *Ibíd.*

finalizado la fase de audiencia inicial; la intervención de estos surtirá efectos al momento de emitir sentencia.

3.2.3.2. Fiscal General de la República

El artículo 23 de la LJCA instituye la intervención del Fiscal General de la República en el proceso contencioso administrativo en defensa de la legalidad, por lo que es de carácter imperativo notificarle a partir de la admisión de la demanda.

La FGR deberá intervenir en el proceso contencioso administrativo como garante de la legalidad, esta intervención atiende a la necesidad de la integración en el proceso de una opinión imparcial, puesto que, a pesar de la cualidad finalista de la Administración, ésta puede exhibir un excesivo apego a los actos de que es autora.¹⁶² La atribución asignada a la FGR por parte de la LJCA en su artículo 23, encuentra su respaldo legal Constitucionalmente en el art. 193, relacionado con el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la Republica (LOFGR), literales a), b), c), e i).¹⁶³

*“La presencia en el litigio del Fiscal es una notable particularidad del Proceso Contencioso Administrativo Salvadoreño a la vista de cómo se encuentra configurado el proceso, su necesidad se muestra sin esfuerzo; a diferencia de lo que sucede en otros ordenamientos jurídicos, donde la Administración aparece representada por un cuerpo de letrados expertos en Derecho.”*¹⁶⁴ Asimismo, en el inciso segundo del

¹⁶² Oliva, *Derecho administrativo*, 166.

¹⁶³ Entre las atribuciones constitucionales establecidas al Fiscal General de la República, se encuentra la de defender los intereses del Estado y de la sociedad, por lo que deberá actuar de forma imparcial para establecer la legalidad de un acto administrativo, en relación a lo que se establece a la LOFGR que pretende agilizar y hacer eficaz el funcionamiento las atribuciones a la FGR.

¹⁶⁴ Huevo, “La aplicación supletoria”, 196.

artículo 23 de la LJCA establece que no tendrá la misma intervención cuando en el proceso sea la parte demandada.

3.2.4. Postulación preceptiva

En el Art. 20 de la LJCA se establece de carácter obligatorio que para comparecer al procedimiento Contencioso Administrativo, deberá ser por medio de abogado de la República, conforme a las reglas del Código Procesal Civil y Mercantil¹⁶⁵, sin cuyo concurso no se le dará trámite al proceso, La Sala de lo Constitucional de la CSJ: *“...la configuración legal de la referida figura se convierte en un presupuesto procesal, sin el cual no es posible que el proceso se lleve a cabo; es decir, que se convierte en un requisito indispensable para la configuración constitucional del proceso...”*¹⁶⁶

3.3. Competencia de lo contencioso administrativo

La competencia se dice que es: *“...la capacidad para conocer una autoridad sobre una materia o asunto...”*¹⁶⁷, por lo que juega un papel muy importante dentro de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, ya que es mediante esta que se obtiene la capacidad para conocer sobre una materia o asunto, y en el marco normativo del país el art. 1 de la LJCA, la delega de forma expresa a los Jueces de lo Contencioso Administrativo, a las Cámaras de lo Contencioso Administrativo y a la Sala de lo Contencioso Administrativo, de una forma determinada manifestando que será de su competencia el conocer de las pretensiones que se deriven de las actuaciones u omisiones de la Administración Pública sujetas al Derecho Administrativo.

¹⁶⁵ Entre las reglas el abogado no debe encontrarse comprendido dentro de las inhabilidades que regula el artículo 67 del CPCM, y así establecerlo en el contenido de su demanda.

¹⁶⁶ Resolución Definitiva, Referencia: 37-2012 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2013).

¹⁶⁷ Cabanellas, Diccionario jurídico, 78.

Por lo tanto, la competencia conoce de las controversias que se susciten en torno a la legalidad de los actos de la Administración Pública Municipal, para ejercer un control judicial y que garantice sus derechos constitucionales de un debido proceso, y que puedan tener la esperanza los empleados municipales de que no habrá por parte del Tribunal controlador preferencia alguna para la Administración Pública, existiendo más posibilidades que los derechos de los empleados municipales sean restaurados.¹⁶⁸

3.3.1. Juzgados de lo Contencioso Administrativo

El artículo 12 de la LJCA establece la competencia y extensión del conocimiento en el proceso contencioso administrativo de la siguiente forma: los juzgados de lo contencioso administrativo conocerán en proceso abreviado, independientemente de la cuantía, de las pretensiones deducidas en materia contencioso administrativa que se susciten sobre cuestiones de personal al servicio de la Administración Pública, asuntos de migración y extranjería, cuestiones municipales no tributarias. Asimismo, conocerán en proceso abreviado, sobre pretensiones relativas a otras materias, en los casos en que la cuantía no exceda los doscientos cincuenta mil Dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en colones.¹⁶⁹

Asimismo, conocerán en proceso común en todas aquellas cuestiones cuya cuantía sea superior a la señalada en el inciso anterior y no exceda los quinientos mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en colones. También lo harán de la respectiva solicitud de aclaración.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Blanca Lorena de Guadalupe Argueta Rojas, “La Jurisdicción Contenciosa Administrativa en El Salvador” (tesis de grado, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 1991), 20.

¹⁶⁹ LJCA, artículos 75 y siguientes. Para el procedimiento establecido para la tramitación del proceso abreviado.

¹⁷⁰ *Ibíd.*

Además, serán competentes para otorgar la autorización de registro con prevención de allanamiento, asimismo, en aquellos casos en que la autoridad administrativa, haciendo uso de su atribución expresamente otorgada por la Ley especial, necesite ingresar al domicilio, residencia, el establecimiento, local, agencia y cualquier otro similar, de la persona investigada para probar una infracción administrativa.

Los Juzgados que pertenecen a una jurisdicción específica y que tendrán por objeto conocer de los actos y omisiones de la administración pública que se encuentren sometidos al derecho administrativo, dentro de esta jurisdicción, fijación del concreto órgano judicial competente para conocer de una cierta controversia deriva de este triple criterio competencial: criterio orgánico, criterio material y criterio territorial.¹⁷¹

Los tribunales además contribuirán al desarrollo y la eficacia de esta jurisdicción, así como el hecho de disminuir la mora que se ha concentrado en la Sala de lo Contencioso Administrativo, al ser el único tribunal competente para conocer de las diferentes controversias contencioso administrativas.

3.3.2. Cámara de lo Contencioso Administrativo

El artículo 13 preceptúa la competencia de las cámaras así: Las Cámaras de lo Contencioso Administrativo conocerán en primera instancia, en proceso común, de los asuntos cuya cuantía exceda los quinientos mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en colones.

Además, conocerán en proceso común, independientemente de su cuantía, de las demandas relativas a las actuaciones que se atribuyan a los funcionarios a que hace referencia el Art. 131 Ordinal 19° de la Constitución, a excepción de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Asimismo, conocerán de los recursos de apelación

¹⁷¹ Ayala et al., *Manual de justicia*. 141-142.

contra las sentencias y autos definitivos que pongan fin al proceso, pronunciados por los juzgados de lo contencioso administrativo. También lo harán de la respectiva solicitud de aclaración. Lo anterior como tribunal superior jerárquico, que establece control judicial en segunda instancia de las sentencias o los autos definitivos que pongan fin al proceso que se pronuncien en primera instancia.¹⁷²

3.3.3. Sala de lo Contencioso Administrativo

La potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en esta materia corresponde a la SCA, siendo que en nuestro país este control le corresponde a esta Sala, así como lo establece el art 56 LOJ,¹⁷³ en el entendido que es la sala la que se encarga de verificar que exista legalidad en los actos realizados por la administración cuando se origina alguna controversia, que afecte a una de las partes en el proceso. *“Este tribunal ejerce una función de contraloría de los actos administrativos, dictados por los funcionarios públicos en ejercicio de potestades, sean estas regladas o discrecionales. No se trata de invadir las esferas de competencia, sino ejercer un control sobre todos los actos, si estos han sido dictados conforme a las potestades enmarcadas a la ley.”*¹⁷⁴

Con la vigencia de la ley en referencia, la Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá con base al artículo 14 de la LJCA lo siguiente:

- a) En única instancia, de las actuaciones del Presidente y del Vicepresidente de la República, tratándose del ejercicio de función administrativa;

¹⁷² Constitución de El Salvador, Art. 131, ordinal 19, se establece competencia a la Asamblea Legislativa, para la elección por votación nominal y pública de los diferentes funcionarios que ahí se consignan, acto administrativo del cual deberá conocer la cámara como mecanismo de control judicial.

¹⁷³ Ley Orgánica Judicial (El Salvador, Asamblea Legislativa, 1984).

¹⁷⁴ Corte Suprema de Justicia, “Líneas y criterios jurisprudenciales Sala de lo Contencioso Administrativo” (Centro de Documentación Judicial, San Salvador, 2001), 132.

- b) En única instancia, de las actuaciones del Presidente, Junta Directiva o pleno de la Asamblea Legislativa, tratándose del ejercicio de función administrativa;
- c) En única instancia, de las actuaciones del Presidente, de los Magistrados y de la Corte Suprema de Justicia en pleno y las de sus respectivos Presidentes, tratándose del ejercicio de función administrativa;
- d) De los recursos de apelación contra las Sentencias y Autos Definitivos que pongan fin al proceso, pronunciados en primera instancia por las Cámaras de lo Contencioso Administrativo;
- e) De la atribución señalada en los artículos 44, 72 y 74 de esta Ley;
- f) De la respectiva solicitud de aclaración; y,
- g) De la revisión de Sentencias firmes.¹⁷⁵

3.4. Recursos y solicitud de aclaración

“La impugnación es un concepto que pertenece a la Teoría General del Derecho, y por lo tanto no resulta ser exclusivo del derecho procesal como algunos podrían entender. La impugnación así entendida supone, de manera general, cuestionar un determinado acto denunciando un error, a fin que éste sea corregido.”¹⁷⁶

La teoría general de la impugnación: *“tiene por objetivo el control general de la regularidad de los actos procesales y en especial de la actividad del tribunal, principalmente por medio de sus resoluciones.”¹⁷⁷*

¹⁷⁵ CPCM, artículo 229, en el que se preceptúan los casos en los que adquiere firmeza la sentencia, en relación al inciso último del artículo 14 de la LJCA.

¹⁷⁶ Dante Ludwig Apolín Meza, “La impugnación y adecuación: sobre la mal considerada inimpugnabilidad del auto admisorio”, *Revista de Derecho Themis*, n. 58, (2010): 54.

¹⁷⁷ Andrea Dennise Artiga Márquez, Iris Lisette González Castro y Kenia Verónica López de Cruz, “La procedencia del recurso contencioso administrativo sobre el acto administrativo del cálculo del impuesto e imposición de multa emitida por la dirección general de impuestos internos en el proceso de liquidación oficiosa del impuesto sobre la renta” (tesis de grado, Universidad de El Salvador 2015), 69.

Esto se trata de efectuar un control a posteriori de la actuación de la jurisdicción, especialmente poniendo fin a las irregularidades cometidas. Funciona como un remedio a una actividad indebida. La administración pública, fundamentalmente ejerce facultades regladas y las facultades discrecionales sujeta al principio de legalidad, establecido en el artículo 86 inciso final Cn. En el marco del derecho administrativo son garantías de la posición jurídica del administrado:¹⁷⁸

El procedimiento administrativo: es un modo natural de la producción de actos y resoluciones administrativos. El sujeto incluso a protección constitucional en la modalidad de “derecho al debido proceso administrativo”. El sistema de recursos administrativos: derecho del administrado a recurrir contra actos y disposiciones de la Administración. El control judicial de los actos administrativos: por medio del Juicio Contencioso- Administrativo.

Los recursos son la tutela jurídica de los derechos y los intereses legítimos que se efectúa a través de dos órdenes fundamentales de actividades: *“el procedimiento administrativo y el proceso judicial. Es posible que el particular obtenga satisfacción por su reclamo en sede administrativa y no tenga entonces que recurrir a la vía judicial. O puede suceder que habiéndose rechazado sus pretensiones en sede administrativa deba recurrir a la vía judicial.”*¹⁷⁹

Además, *“...la actividad del administrado en sede administrativa se llama recurso y así se habla de los recursos administrativos... si esa actividad se realiza en sede judicial se llama acción... si la revisión se realiza en sede administrativa puede dar lugar a la revocación o a la modificación del acto. Si la revisión se realiza en sede judicial puede dar lugar a la anulación del mismo.”* Asimismo, la doctrina señala que:

¹⁷⁸ López, “La procedencia del recurso”, 76.

¹⁷⁹ Manuel María Díez, *Manual de derecho administrativo*, tomo 2 (Plus Ultra, Argentina: 1981), 495.

“esos medios directos que la ley establece para la protección de los derechos de los particulares se pueden clasificar, según las autoridades que deben intervenir, en remedios o recursos administrativos, y en recursos o acciones jurisdiccionales.” Los recursos administrativos: *“constituyen un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo...”*¹⁸⁰

La diferencia entre el recurso administrativo y la acción judicial manifestando: *“en el caso de del recurso administrativo resuelve la administración como parte en el procedimiento y ejerciendo un control en cuanto a la legitimidad o la oportunidad del acto. En este supuesto se protegen tanto los derechos subjetivos como los intereses legítimos y el órgano administrativo tiene facultades para actuar de oficio, impulsando el procedimiento e instruyendo la prueba necesaria; prevalece el principio de la verdad material”*.¹⁸¹

*“La resolución que dicta el órgano administrativo es un simple acto administrativo y como tal, en algunos casos, puede ser impugnada por otro recurso administrativo y luego por acciones judiciales. En cambio, en la acción judicial el que decide es un órgano judicial en ejercicio de sus funciones judiciales y actúa como un tercero imparcial e independiente en el ejercicio de sus funciones, analizando únicamente la legitimidad del acto...”*¹⁸²

En otras palabras, la diferencia que se encuentra en el recurso y la acción es que en uno se resuelve y en la otra se decide, como se ampara en la legislación salvadoreña que no se encuentra concentrado el poder en la administración si no

¹⁸⁰ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, (Editorial Porrúa, México: 1973), 15.

¹⁸¹ Díez, *Manual de derecho*, 496.

¹⁸² *Ibíd.*

que se ejerce un control judicial sobre el acto administrativo que emana de la administración pública. Ahora bien, con la LJCA vigente desde el 31 de enero de dos mil dieciocho se ha establecido de manera uniforme el control de legalidad que se deberá ejercer sobre las resoluciones judiciales emitidas por las diferentes instancias que conocen del proceso contencioso administrativo, y como medios de impugnación de los cuales podrá valerse el administrado para ejercer tutela sobre los derechos constitucionales que se consideren afectados son: revocatoria, aclaración y apelación.

3.5. Control de la sentencia de segunda instancia pronunciada en el proceso regulado en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal

En el presente trabajo se ha desarrollado el surgimiento de la Carrera Administrativa Municipal y los procedimientos¹⁸³ establecidos en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal (LCAM) y que se utilizan para garantizar los derechos de los empleados comprendidos en la misma y en el nuevo procedimiento que regula la ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa (LJCA);¹⁸⁴ lo anterior con el objetivo de dar una solución a la problemática relativa al control judicial que se realizaba de la sentencia pronunciada en segunda instancia del proceso regulado en la LCAM, ante la Sala de lo Contencioso Administrativo y el nuevo enfoque sobre la forma en que se activa la Jurisdicción Contencioso Administrativa, regulado en la LJCA., por crear inseguridad jurídica a los servidores públicos municipales.¹⁸⁵

¹⁸³ LCAM, artículos 70 y 75. En los que se establecen los parámetros para el funcionamiento del procedimiento administrativo en caso de despido y en caso que el empleado o funcionario fuere despedido sin seguirse el procedimiento preceptuado por el legislador, podrá solicitar un procedimiento de nulidad de despido.

¹⁸⁴ Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa (El Salvador, Asamblea Legislativa, 2017).

¹⁸⁵ LCAM, artículo 79 inciso final, en relación al Art. 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que fue aprobada por decreto legislativo No 81 de fecha 14 de noviembre de 1978, respecto de la competencia atribuida a la Sala de lo Contencioso Administrativo, de las controversias que se suscitaban de los actos de la administración pública.

En la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa derogada, en el artículo 1 establecía la competencia a la Sala de lo Contencioso Administrativo, sobre la controversia de los actos de la administración pública, ejerciendo un control sobre el acto administrativo, de forma directa era esta Sala quien conocía del proceso contencioso una vez se hubiere agotado la vía administrativa o se hubieren hecho uso en tiempo y forma de los recursos pertinentes.¹⁸⁶

Como se ha expresado anteriormente, la Ley de la Carrera Administrativa Municipal regula cada una de las condiciones que deben cumplir los empleados de la carrera administrativa municipal, el procedimiento que se deberá seguir para las diferentes sanciones disciplinarias de los empleados comprendidos en dicha ley; y sobre la forma de interponer los recursos que como medios de impugnación administrativos, de los que se hace uso cuando se considere agraviado un derecho constitucional, de las resoluciones dictadas en el proceso administrativo que regula; siendo los recursos la última instancia para agotar la vía administrativa, en el procedimiento administrativo que regula la referida ley.

La vía administrativa se agota cuando ya se ha cumplido con todos los procesos establecidos en la LCAM, así como se ha manifestado en la sentencia emitida por el Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo, que literalmente dice: “(...) *Los procedimientos regulados en la LECAM respecto a la nulidad de despido conocidos por los jueces y cámaras de lo laboral o con competencia en esa materia, están configurados por el legislador como procedimientos y recursos necesarios para el agotamiento de la vía administrativa, siendo que los jueces de lo laboral y cámaras de lo laboral o con competencia en esa materia, en esos casos específicos,*

¹⁸⁶ Así se encontraba preceptuado en el artículo 7 letra a) de la LJCA que fue aprobada por decreto legislativo No 81 de fecha 14 de noviembre de 1978, instituyendo a los administrados a agotar la vía administrativa y a hacer uso en tiempo y forma de los recursos administrativos que en esa ley se consignaban o en los casos en que la ley dispusiera expresamente poder hacer uso de la vía contencioso administrativa.

*y por disposición de la Asamblea Legislativa, tramitan todos estos procedimientos ejerciendo función esencialmente administrativa y pues como producto de ello, sus resoluciones son actos administrativos”.*¹⁸⁷

*“Como consecuencia de ello, para acceder a la sede contencioso administrativo deben agotarse todos los recursos obligatorios que establece la LECAM, es decir: primero debe agotarse el procedimiento de nulidad de despido ante un juez de lo laboral o con competencia en esa materia (artículo 75 LECAM) y segundo, debe agotarse el recurso previsto en el artículo 79 LECAM ante la respectiva cámara de lo laboral o con la competencia en esa materia. Solamente después de haberse agotado ambos procedimientos en los plazos pertinentes, se habilita el acceso a la sede contencioso administrativa, cumpliendo así el requisito de la procesabilidad indispensable regulado en el artículo 24 de la LJCA, acción que debe, asimismo, ejercerse en el plazo señalado en el artículo 25 de la LJCA.”*¹⁸⁸

Asimismo, la Sala de lo Contencioso Administrativo respecto de este punto de agotamiento de la vía administrativa ha manifestado: *“...esta Sala tiene reiterada jurisprudencia, sobre que éste es un presupuesto de procesabilidad para el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa. Básicamente consiste en el ejercicio de los recursos de alzada pertinentes (en tiempo y forma) en sede administrativa. Es importante destacar que este presupuesto no limita el derecho que posee el administrado de acceder a la justicia, sino más bien, regulan el ejercicio del mismo, creando la posibilidad que se agoten en la sede administrativa los mecanismos pertinentes, a fin de evitar el inútil dispendio de la actividad jurisdiccional en los supuestos que los vicios de los actos puedan corregirse ahí.”*¹⁸⁹

¹⁸⁷ Resolución definitiva, referencia: 00093-18-ST-COPA-2CO (El Salvador, Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo de Santa Tecla, 2018).

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ Resolución Definitiva, Referencia: 93-18-PC-SCA (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo Corte Suprema de Justicia, 2019).

Con la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo (derogada) era posible interponer la demanda ante la Sala de lo Contencioso Administrativo, si en caso los empleados de la Carrera Administrativa Municipal consideraban que existía un agravio de la sentencia pronunciada en segunda instancia en el proceso regulado en la LCAM, esta Sala realizaba una exhaustiva revisión sobre los argumentos o la forma de interpretación de las leyes, que haya realizado la cámara respectiva para emitir su fallo y pueda la referida Sala ratificar, modificar o anular la resolución que diere lugar a la acción contencioso administrativa.¹⁹⁰

El nuevo enfoque determinado por la LJCA vigente, como se ha desarrollado a lo largo de este capítulo, no establece competencia directa a la Sala de lo Contencioso Administrativo, salvo los casos regulados en el artículo 14 de esta ley; por lo que atribuye la competencia en primera instancia a los Juzgados de lo Contencioso Administrativo que fueron creados para desarrollar la función jurisdiccional en esa materia.

La Sala de lo Contencioso Administrativo establece: *“la Jurisdicción Contencioso Administrativa se constituye como una jurisdicción especial y se erige como un mecanismo de control de la legalidad de las actuaciones y las omisiones de la Administración Pública. De lo antes expuesto, se advierte una doble finalidad de la LJCA: a) lograr una efectiva protección de los derechos de los administrados frente a posibles ilegalidades en las actuaciones u omisiones de la Administración Pública y concesionarios de servicios públicos, bajo el esquema normativo diseñado para tal efecto, y; b) buscar el buen funcionamiento de la Administración Pública.”*¹⁹¹

¹⁹⁰ LCAM artículo 79 en relación con el artículo 1 LJCA derogada, el legislador facultaba a los empleados comprendidos en la LCAM, para hacer uso de la vía contencioso administrativa ante la Sala de lo Contencioso Administrativa y fuese esta Sala la que conociera de la legalidad o ilegalidad del acto administrativo, luego de haber hecho uso de la vía de impugnación ante la Cámara respectiva y esta dictara sentencia.

¹⁹¹ Resolución Definitiva, Referencia: 93-18-PC-SCA.

El control de la sentencia de segunda instancia pronunciada en el proceso regulado en la LCAM,¹⁹² no es procedente que lo ejerza un tribunal de primera instancia, cuando lo correcto es que un control lo ejerza un tribunal u órgano superior al que dictó la resolución que cause agravio a las partes intervinientes en un proceso, salvo los casos previamente regulados por el legislador, y que ha resultado en un conflicto de competencia entre los Juzgados de lo Contencioso Administrativo, las Cámaras de lo Laboral y la Sala de lo Contencioso Administrativo.¹⁹³

Como se ha observado a lo largo del desarrollo de este trabajo, conforme a los estudios bibliográficos, es que si bien es cierto en la LCAM existen vacíos referente a los derechos sobre estabilidad laboral de todos los trabajadores de la Carrera Administrativa Municipal, ya existe un procedimiento administrativo previo, que culmina con la presentación de los recursos administrativos en tiempo y forma que deberán conocer los Juzgados de lo Laboral o tribunales con competencia en esa materia, y las Cámaras de lo laboral, cumpliendo siempre con el procedimiento administrativo previamente establecido y la resolución de dicha cámara agotara la vía administrativa.

El art. 24 de la LJCA vigente establece que una vez agotada la vía administrativa se tendrá acceso a la jurisdicción contencioso administrativa por medio de los Juzgados de lo Contencioso Administrativo, pero no puede ejercer dicho tribunal un control de la legalidad de la sentencia emitida en segunda instancia en el proceso regulado en la LCAM, por ser un tribunal superior el que emite la sentencia; la Sala de lo Contencioso Administrativo.¹⁹⁴

¹⁹² Sentencia de Amparo, Referencia: 82-2012 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2015).

¹⁹³ Resolución Definitiva, Referencia: 00081-18-ST-COPA-1CO (El Salvador, Juzgado Primero de lo Contencioso Administrativo de Santa Tecla, 2018).

¹⁹⁴ Sentencia Definitiva, Referencia: 146-M-98 (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 1999).

Respecto del conflicto que se puede generar entre las leyes, se ha manifestado de la siguiente forma: *“transcurrida la vacatio legis se encuentra en vigor, y es por ello de observancia obligatoria, la derogada ha cesado su eficacia (entre otros supuestos) en virtud de la emisión de otra posterior sobre el mismo tema. Lo anterior permite concluir que la derogatoria implica dos actos legislativos sucesivos, el segundo de los cuales priva al primero de su fuerza obligatoria.”* Asimismo, *“las formas de derogación que pueden suscitarse en el sistema normativo salvadoreño son: según la forma en la que se realice, expresa o tácita, o bien, -con el criterio de la extensión de la derogatoria respecto de la norma derogada- como derogatoria total o parcial.”*¹⁹⁵

De lo anterior se puede determinar que en la relacionada LJCA no se encuentra una derogatoria ni tácita, ni expresa, respecto de las disposiciones que regula la LCAM por ser esta última de carácter especial y regular únicamente un procedimiento administrativo, en el que intervienen los Jueces de lo Laboral o los Jueces con competencia en esa materia y Cámaras de lo Laboral de forma administrativa, mientras que la primera regula una materia especial de carácter procesal y general. *“La LJCA se constituye como una normativa de carácter procesal y general que regula el tema de conocimiento ante esta jurisdicción.”*¹⁹⁶

El resultado del control de la sentencia de segunda instancia pronunciada en el proceso regulado en la LCAM, que se realiza por medio del proceso contencioso administrativo, sirve para revisar la legalidad de los actos de la administración pública, así como el caso que nos ocupa para garantizar que se ha ejercido por parte de la administración pública municipal un debido proceso administrativo en

¹⁹⁵ A partir del presente fallo debe considerarse la nulidad de despido regulada en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal una vía idónea y eficaz para subsanar eventuales lesiones de los derechos fundamentales de todos los servidores públicos municipales que hayan sido separados de sus cargos sin la tramitación del proceso regulado en la aludida ley.

¹⁹⁶ Resolución Definitiva, Referencia: 00279-18-ST-COPA-1CO (El Salvador, Juzgado Primero de lo Contencioso Administrativo de Santa Tecla, 2018).

caso de despido o en caso de nulidad de despido y poder proveer de seguridad jurídica a los empleados de la carrera administrativa municipal, que se encuentran comprendidos en la relacionada ley.

Se considera que la Sala de lo Contencioso Administrativo deberá seguir ejerciendo el mecanismo de control judicial en el proceso contencioso administrativo de la relacionada sentencia de la cámara, aunque lo realice esencialmente de forma administrativa, en virtud de haber preceptuado el legislador como requisito de procesabilidad el agotamiento de la vía administrativa, para no accionar de forma innecesaria la jurisdicción contencioso administrativa, ya que si se puede solucionar por la vía administrativa con los recursos respectivos un caso determinado, puede concluir de esa manera.

Se recomienda que con base en los artículos 1 inciso primero de la Cn. 79 inciso último de la LCAM, en relación al artículos 2, 3 letra a; 4, y 24 de la LJCA y como tribunal superior y como instancia contencioso administrativa, sea la Sala de lo Contencioso Administrativo quien ejerza un control judicial como caso excepcional en toda la jurisdicción contencioso administrativa por el procedimiento estipulado administrativo en la LCAM y haberlo establecido así el legislador, asimismo, podrá generar seguridad jurídica a los empleados de la carrera administrativa municipal sobre los actos de la administración pública municipal luego de haberse agotado el procedimiento administrativo correspondiente.

La anterior contribución es importante ya que al hacer uso de la nueva ley sería como crear 4 instancias lo que se volvería una forma de dilatar más el proceso contencioso administrativo y violentaría los derechos y garantías constitucionales de los empleados comprendidos dentro de la LECAM; la LJCA se creó con la finalidad de agilizar los procesos contenciosos administrativos ya que solo conocía de las controversias contenciosas la Sala de lo Contencioso Administrativo y con el

fin de disminuir la carga y la mora que la Sala tenía; era necesario la creación de la jurisdicción adecuada encargada de acercar la justicia al administrado y garantizar una tutela efectiva de los derechos de los mismos frente a la administración pública.

Por estas razones, se ha llegado a la creación de los Juzgados y Cámaras de lo Contencioso Administrativo, pero no corresponde a estos tribunales corroborar la legalidad o ilegalidad del procedimiento administrativo que regula LCAM, por haber preceptuado el legislador que es la Cámara de lo Laboral, la que deberá conocer como tribunal superior del recurso de revisión, como el medio de impugnación administrativo, en el procedimiento administrativo.

CONCLUSIONES

El tribunal competente para realizar el control de las sentencias de segunda instancia en el proceso regulado en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, es la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Conforme a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, el control de la sentencia de la Cámara de lo Laboral, corresponde al Juzgado de primera instancia de lo Contencioso Administrativo.

Para crear seguridad jurídica en los empleados comprendidos en la LCAM debe continuarse con el procedimiento regulado en la misma por ser una ley especial que regula las relaciones de los servidores de la Carrera Administrativa Municipal, frente a la Administración Pública.

De acuerdo al procedimiento establecido en la LJCA, corresponde a los Juzgados de lo Contencioso Administrativo, corroborar la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo, pero jerárquicamente no puede ejercer control judicial de sentencias emitidas en segunda instancia en el proceso que regula la LCAM.

Al aplicarse el procedimiento establecido en la LJCA, se crea inseguridad jurídica a los empleados de la carrera administrativa municipal y se dejaría de lado la eficacia y garantía de un debido proceso contencioso administrativo.

El procedimiento administrativo de nulidad de despido regulado en la LCAM, finaliza cuando se han agotado todas las vías de impugnación respectivas que sirven para garantizar los derechos de los empleados municipales frente a la administración pública.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Arroyo Yanes, Luis Miguel, *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*. Tirant Blanch, Valencia: 1994.

Ayala, José María y otros, *Manual de Justicia Administrativa*. CNJ, El Salvador: 2004.

Bacre, Aldo, *Recursos Ordinarios y Extraordinarios*. La Rocca, Buenos Aires: 1999.

Del Dios Guzmán Canjura, Ulices, *Filosofía jurídica en acción*. Publicaciones Corte Suprema de Justicia, San Salvador: 2005.

Del Saz Cordero, Silvia, *Contrato laboral y función pública*. Marcial Pons, Madrid: 1995.

Diez, Manuel María, *Manual de derecho administrativo*. Plus Ultra, Argentina: 1981.

Etala, Carlos Alberto, *Interpretación y aplicación de las normas laborales*. Editorial Astrea Buenos Aires: 2004.

Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*. Editorial Porrúa, México: 1973.

González Bonilla, Rodolfo Ernesto, *Constitución y jurisprudencia constitucional*. Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia, El Salvador: 2003.

González Rivas, Juan José, *Estudio-comentario jurisprudencial de la ley de la jurisdicción contenciosa administrativa*. Comares, Madrid: 1990.

Guzmán Napurí, Christian, *Manual del Procedimiento Administrativo General* Pacífico Editores, Perú: 2013.

Margáin Manautou, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo de anulación o de ilegitimidad*. Editorial Porrúa, México: 1999.

Mejía, Henry Alexander, *Manual de derecho administrativo*. Editorial Cuscatleca, El Salvador: 2014.

Oliva de La Cotera, Roberto, *Derecho administrativo*. Ricaldone, El Salvador: 2013.

Parada, Ramón, *Concepto y fuentes del derecho administrativo*. Marcial Pons, Barcelona: 2008.

Pineda, Hugo Dagoberto, *Monografías de derecho administrativo en El Salvador*. UTE, El Salvador: 2013.

Piza Escalante, Rodolfo, Rodolfo Piza Rocafort y Román Navarro Fallas, *Principios Constitucionales*. Editorial Investigaciones Jurídicas, Costa Rica: 2008.

Romboli, Roberto, *El juez preconstituido por la ley*. Editorial Palestra, Perú: 2005.

Sánchez Suarez, Rafael, *La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*. Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, España: 1980.

Vásquez, Jessica, *Guía de los procedimientos laborales: procedimientos administrativos, judiciales e internacionales para la tutela de los derechos laborales*. IDHUCA, El Salvador: 2011.

Vivas Ussher, Gustavo, *Manual de derecho procesal penal*. Alveroni, Argentina: 1999.

TESIS

Aguilar Mayorga, Cindy Yasmin, Claudia verónica Lovos Franco y Adriana María Posada Córdoba, “Principios constitucionales que fundamentan la potestad sancionadora de la administración pública en el proceso contencioso administrativo”. Tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2011.

Artiga Márquez, Andrea Dennise, Iris Lisette González Castro y Kenia Verence López de Cruz, “La procedencia del recurso contencioso administrativo sobre el acto administrativo del cálculo del impuesto e imposición de multa emitida por la dirección general de impuestos internos en el proceso de liquidación oficiosa del impuesto sobre la renta”. Tesis de grado, Universidad de El Salvador 2015.

Benítez Clemente, Yesenia Iveth, “Los diferentes contratos laborales en la administración pública y la estabilidad laboral”. Tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2011.

Campos Ardón, Denis Alberto y Óscar Armando Escalante González, “La aplicación del principio de estabilidad laboral a los servidores públicos en el estado de El Salvador”. Tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2012.

De Guadalupe Argueta Rojas, Blanca Lorena, “La Jurisdicción Contenciosa Administrativa en El Salvador”. Tesis de grado, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 1991.

Henríquez Paredes, Guadalupe y Karla Soledad Ríos Machado, “La Caducidad de la Instancia y su Impugnación”. Tesis de grado, Universidad Francisco Gavidia, 2007.

Navarro Renderos, Nelson Alexander, “La renuncia anticipada del recurso de apelación como violación al principio de igualdad en el juicio civil”. Tesis de grado, Universidad de El Salvador, 1999.

Padilla y Velasco, René, “Apuntes de derecho procesal civil salvadoreño”. Tesis doctoral, Universidad Autónoma de El Salvador, 1948.

Sarango Aguirre, Hermes, “El debido proceso y el principio de motivación de las resoluciones sentencias judiciales”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, 2008.

REVISTAS

Apolín Meza, Dante Ludwig, “La impugnación y adecuación: sobre la mal considerada inimpugnabilidad del auto admisorio”, *Revista de Derecho Themis*, n. 58, (2010): 53-61.

Bercaitz, Miguel Ángel, “Proceso y procedimiento contencioso-administrativo”, *Revista de administración pública*, n. 44 (2000): 121-143.

González Pérez, Jesús, “Evolución de la legislación Contencioso-Administrativo”, *Revista de administración pública*, n 150 (1999): 209-230.

Lauroba Lacasa, María Elena, “El principio de seguridad jurídica y la discontinuidad del derecho”, *Revista Law Review*, n. 4, (2003): 1246-1275.

Nieto, Alejandro, “Los orígenes de lo contencioso administrativo en España”, *Revista de derecho histórico de Vasconia*, n. 2 (2003): 531-550.

LEGISLACIÓN

Constitución de Bayona. España, Diputación General de Españoles, 1808.

Constitución Democrática de la Nación Española. España, Palacio de las Cortes de Madrid, 1869.

Constitución Política de El Salvador de 1880. El Salvador, Congreso Constituyente, 1880.

Constitución Política de El Salvador de 1950. El Salvador, Asamblea Constituyente, 1950.

Constitución Política de El Salvador de 1983. El Salvador, Asamblea Constituyente, 1983.

Decreto Legislativo No 760. El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2017.

Ley de la Carrera Administrativa Municipal. El Salvador, Asamblea Legislativa, 2006.

Ley de la jurisdicción contencioso administrativa. El Salvador, Asamblea Legislativa, 1978.

Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa. El Salvador, Asamblea Legislativa, 2017.

Ley Orgánica Judicial. El Salvador, Asamblea Legislativa, 1984.

Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa. El Salvador, Asamblea Legislativa, 1990.

JURISPRUDENCIAS

Resolución Definitiva, Referencia: 00081-18-ST-COPA-1CO. El Salvador, Juzgado Primero de lo Contencioso Administrativo de Santa Tecla, 2018.

Resolución definitiva, referencia: 00093-18-ST-COPA-2CO. El Salvador, Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo de Santa Tecla, 2018.

Resolución Definitiva, Referencia: 00279-18-ST-COPA-1CO. El Salvador, Juzgado Primero de lo Contencioso Administrativo de Santa Tecla, 2018.

Resolución Definitiva, Referencia: 13-2014. El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2013.

Resolución Definitiva, Referencia: 163-2015. El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2016.

Resolución Definitiva, Referencia: 37-2012. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2013.

Resolución Definitiva, Referencia: 93-18-PC-SCA. El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo Corte Suprema de Justicia, 2019.

Sentencia de Amparo, Referencia: 148-2016. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2016.

Sentencia de Amparo, Referencia: 269-2018. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2018.

Sentencia de Amparo, Referencia: 368-98. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2000.

Sentencia de Amparo, Referencia: 558-2015. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2017.

Sentencia de Amparo, Referencia: 637-2016. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2016.

Sentencia de Amparo, Referencia: 82-2012. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2015.

Sentencia de Amparo, Referencia: 83-2012. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2013.

Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 3-2015/9-2015/22-2015. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2016.

Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 4-88. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 1999.

Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 4-88/1-96. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 1999.

Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 78-2006. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2009.

Sentencia Definitiva, Referencia: 146-M-98. El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 1999.

Sentencia Definitiva, Referencia: 148-2010. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2012.

Sentencia Definitiva, Referencia: 1-4MC-17-A. El Salvador, Cámara Segunda de lo Civil de la Primera Sección del Centro, 2017.

Sentencia Definitiva, Referencia: 160-R-2001. El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2006.

Sentencia definitiva, Referencia: 160-R-2001. El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2006.

Sentencia definitiva, Referencia: 373-2007. El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2012.

Sentencia Definitiva, Referencia: 37-G-95. Sala de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, 1998.

Sentencia Definitiva, Referencia: 81-E-2002. El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2004.

FUENTES INSTITUCIONALES

Asociación Salvadoreña para la Promoción de las Ciencias Sociales y Administración. “Ley de la carrera administrativa municipal comentada”, interpretada por José Antonio Morales Ehrlich. ASCIA, El Salvador: 2010

Concejo Nacional de la Judicatura CNJ, “Temas de Derecho Administrativo de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Escuela de Capacitación Judicial, El Salvador: 2004.

Corte Suprema de Justicia, “Líneas y criterios jurisprudenciales Sala de lo Contencioso Administrativo”. Centro de Documentación Judicial, San Salvador, 2001.

DICCIONARIOS

Cabanellas de Torres, Guillermo, “Diccionario Jurídico Elemental”. Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina: 1980.

Osorio, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta, Guatemala: 2000.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Carta Iberoamericana de Autonomía Municipal, Aprobada en el III Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, San Salvador, 4 y 5 de septiembre de 2008, <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Carta-Iberoamericana-de-Autonomia-Municipal-2009.pdf>

Hernández, Raúl Antonio, “Jurisdicción contencioso administrativa salvadoreña de un período de transición al control de plena jurisdicción”, Centro de documentación judicial, acceso el día 10 de marzo del año 2015, <http://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/4/2010-2019/2015/03/ACCF1.PDF>

Rodríguez Cazorla, Luis Alfonso, “Intervención de terceros en el proceso civil”, Monografías, acceso el día 21 de julio de 2019, <https://www.monografias.com/trabajos65/intervencion-terceros-proceso/intervencion-terceros-proceso3.shtml>