

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



**DERECHOS, OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES QUE OTORGA LA LEY  
DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA A LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS.**

**PRESENTADO POR:**

**SANTOS ABELISARIO ALVARENGA BERNABÉ  
JUAN ALEXANDER LÓPEZ GARCÍA  
MIGUEL ANGEL SURIO VÁSQUEZ**

**LIC. NELSON ARMANDO VAQUERANO GUTIERREZ.  
DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO.**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, MAYO 2013.**

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

INGENIERO MARIO ROBERTO NIETO LOVO.

RECTOR

LICENCIADA ANA MARÍA GLOWER

VICERRECTOR ACADÉMICO

LICENCIADO SALVADOR CASTILLOS

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

DRA. ANA LETICIA ZABALETA DE AMAYA

SECRETARÍA GENERAL

LICENCIADO FRANCISCO CRUZ LETONA

FISCAL GENERAL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES.**

DOCTOR JULIO OLIVO GRANADINO

DECANO

LICENCIADO DONALDO SOSA PREZA

VICEDECANO

LICENCIADO OSCAR ANTONIO RIVERA MORALES

SECRETARIO

DRA. EVELYN BEATRIZ FARFAN MATA

DIRECTORA ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

LIC. NELSON ARMANDO VAQUERANO GUTIERREZ.

DIRECTOR DE SEMINARIO

**A Dios por brindarme muchas bendiciones a lo largo de mi vida,  
por darme una familia, que me ha apoyado en todo momento.**

**Pero especialmente quiero dedicar este triunfo a una persona  
muy especial: A mi hijo Abel Alejandro Alvarenga Vásquez, que al llegar  
a mi vida, me ha regalado fuerzas y más ánimos para salir adelante  
puesto que ahora le ha dado un mejor sentido a mi vida.**

**SANTOS ABELISARIO ALVARENGA BERNABÉ.**

**Dedico este triunfo a Dios Omnipotente, quien me lleno de bendiciones a lo largo de mi camino, me fortaleció en las dificultades y me inculcó sabiduría para finalizar con mis estudios.**

**Agradezco a mi querido padre Juan José López y a mi queridísima madre Vicenta García de López, que me apoyan incondicionalmente, me muestran siempre su aprecio y su confianza en mí, y por esos consejos que guían mi vida para ser una mejor persona.**

**A mi abuelita Carmen López, que siempre me conforta en el desaliento, y siempre está ahí para recordarme lo importante de la vida.**

**A todos mis hermanos y hermanas, que creen en mí, y que siempre me demuestran su apoyo.**

**A mis compañeros de tesis, Miguel Angel Surio Vásquez y Santos Abelisario Alvarenga Bernabé con quienes compartí durante este proceso de investigación y quienes me apoyaron en las dificultades, y a todos mis amigos y amigas que me muestran su cariño.**

**A nuestro asesor de tesis Dr. Nelson Armando Vaquerano Gutiérrez, por lo que nos enseñó durante esta investigación.**

**JUAN ALEXANDER LÓPEZ GARCÍA.**

**Dedico este triunfo a Dios Todopoderoso que siempre me ha bendecido en esta vida y por ayudarme a finalizar mi carrera.**

**Quiero agradecer A mi amada madre Rosa Maura Vásquez de Surio y mi querido Padre Víctor Manuel Surio; por brindarme todo su cariño y aprecio, y por brindarme todo en esta vida, por apoyarme en los mejores momentos, así como en los momentos más difíciles de la vida y de mi carrera, por ese esfuerzo realizado día a día, para que yo saliera adelante con mis estudios.**

**A mis queridos Hermanos: Manuel Antonio, Carlos Ernesto y mi querida Hermana Karina Elizabeth Surio Vásquez por estar siempre para brindarme su apoyo incondicional y sus buenos deseos; a mis amigos y compañeros de investigación: Juan Alexander y Santos Abelisario con quien compartimos buenos momentos en clases y en la elaboración de esta investigación, a mis demás amigos y amigas que me han acompañado siempre.**

**A nuestro asesor de Tesis Dr. Nelson Armando Vaquerano Gutiérrez por su enseñanza en el desarrollo de esta investigación.**

**MIGUEL ANGEL SURIO VÁSQUEZ.**

## INDICE

INTRODUCCIÓN.....	i
CAPITULO I PROYECTO DE INVESTIGACIÓN: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y MANEJO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN.....	
1.1 Planteamiento, Enunciado y Delimitación del Problema.....	1
1.2 Principios Constitucionales establecidos en la Carrera Administrativa Municipal .....	
1.2.1 El Principio de Autonomía Municipal.....	5
1.2.2 Principio de Garantía de Audiencia.....	8
1.2.3 Principio del Debido Proceso .....	10
1.3 Enunciado del Problema.....	11
1.4 Justificación del Tema .....	13
1.5 Objetivo del Estudio .....	14
CAPITULO II EVOLUCIÓN HISTÓRICA .....	
2.1 Origen del Municipio .....	
2.1.1 En la Antigua Roma.....	15
2.1.2 Relaciones de la Antigua Roma con la Antigua Italia y la Antigua Grecia .....	17
2.1.3 En la Época Medieval .....	18
2.1.4 Municipios de Leones y Castellano.....	19
2.1.5 El Municipio en la América Latina .....	22
2.1.6 Fundación de San Salvador.....	23
2.1.7 División de El Salvador en la Conquista .....	25

2.1.8 El Municipalismo en las Constituciones de El Salvador .....	26
2.2 Antecedentes de la Carrera Administrativa .....	31
2.3 Antecedentes de la Carrera Administrativa en El Salvador .....	33
CAPITULO III LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.....	
3.1 Noción de Carrera Administrativa .....	38
3.2 Naturaleza Jurídica de la Carrera Administrativa .....	40
3.3 Características de la carrera administrativa .....	
3.3.1 Es de Orden Público .....	
3.3.2 Es Autónoma .....	41
3.3.3 Estabilidad .....	42
3.3.4 Constituye un Mínimo de Garantías a Favor de los Servidores Públicos.....	
3.3.5 Ascensos y Traslados.....	43
3.4 Principios generales de Carrera Administrativa Municipal .....	
3.4.1 Igualdad de trato y oportunidad de desarrollo económico, social y moral de todos los servidores públicos .....	44
3.4.2 Principio de incremento de la eficacia de los servidores públicos de la administración de los recursos humanos al Servicio del Estado. ....	47
3.4.3 Equidad y justicia en la administración de los recursos humanos al servicio del Estado .....	48
3.4.4 Principio de competencia, lealtad y moralidad del servidor público en sus actos públicos .....	49
3.5 Sujetos Comprendidos en La Carrera Administrativa Municipal .....	50

3.5.3 Funcionario Público .....	52
3.5.4 Empleado Público .....	54
3.5.5 Empleados Municipales .....	57
3.5.6 Sujetos o empleados excluidos, no comprendidos en la Carrera Administrativa Municipal .....	58
3.6 Aplicación de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal.....	63
3.7 La Carrera Administrativa y los Municipios .....	64
3.8 Diferencia entre Carrera Administrativa Municipal y Carrera en la Administración Pública.....	66
3.9 Otros sujetos de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal .....	
3.9.1 Los consejos Municipales .....	
3.9.2 Los Alcaldes municipales y de las máximas autoridades administrativas de las entidades municipales .....	67
3.9.5 Las Comisiones Municipales de la Carrera Administrativa .....	69
CAPITULO IV DERECHOS OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES COMPRENDIDAS EN LA LEY DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL. ....	
4.1 Derechos otorgados por la ley de la carrera administrativa municipal.....	73
4.1.1 Derecho a la Estabilidad en el Cargo.....	75
4.1.2 Derecho de Ascenso.....	80
4.1.3 Derecho de Devengar el sueldo, viáticos y emolumentos que tuviere asignados el cargo o empleo y la categoría para que hayan sido nombrados, pudiendo hacersele únicamente los descuentos autorizados por la ley.....	83

4.1.4 Derecho a vacaciones, asuetos y licencias señalado en la ley correspondiente .....	
4.1.5 Derecho de acceso a la información referente a su persona asentada en los Registros Nacionales y Municipales de Carrera Administrativa Municipal .....	86
4.1.6 Derecho de Jubilación de Conformidad a la Ley.....	89
4.1.7 De Indemnización por Supresión de Plaza Desempeñada .....	90
4.1.8 Derecho de prestación económica por incapacidad total permanente .....	92
4.1.9 Derecho de prestación económica para gastos funerarios, equivalente a dos meses del salario que devengaba el fallecido, la que entregaran de manera inmediata a los beneficiarios.....	93
4.1.10 De capacitación permanente sobre materias que interesan a la administración municipal .....	94
4.2 Obligaciones de los empleados publicos de las alcaldías municipales .....	
4.2.1 Definición .....	96
4.2.2 Obligaciones para El Ingreso, Permanecía y Asenso en la Carrera Administrativa .....	
4.2.2.1 Requisitos de ingreso a la Carrera Administrativa Artículo 12 LCAM.....	98
4.2.2.2 Obligatoriedad del Concurso, artículo 24.....	107
4.2.2.3 Prueba de Idoneidad, artículo 29.....	109
4.2.2.4 Período de prueba, artículo 35 LCAM.....	111

4.2.3 Obligaciones dadas en el artículo 60 LCAM .....	
4.2.3.2 Desempeñar con celo, diligencia y probidad las funciones inherentes a su cargo o empleo y en estricto apego a la Constitución de la República y normativa pertinente .....	113
4.2.3.3 Asistir con puntualidad a su trabajo y dedicarse a él durante las horas que corresponda .....	114
4.2.3.4 Guardar la reserva y discreción necesarias en los asuntos de que tenga conocimiento por razón del cargo o empleo, aún después de haber cesado en el desempeño de ellos. ....	116
4.2.3.5 Rechazar dádivas, promesas o recompensas que le ofrezcan como retribución a sus servicios, aun cuando sea a título de pronto despacho.....	119
4.2.3.6 Obligaciones de los numerales 5, 6 y 8 del artículo 60 LCAM .....	122
4.2.3.7 Atender al público en forma esmerada y guardarle la consideración debida en las relaciones que tuviere con él por razón de su cargo o empleo .....	124
4.2.3.8 Ejercer el cargo o empleo de manera imparcial, sin atender razones de nacionalidad, sexo, raza, religión o ideas políticas .....	126
4.3 prohibiciones, establecidas en la ley de la carrera administrativa municipal.....	129
4.3.1 Definición de Prohibición.....	131
4.3.2 Prohibiciones del artículo 61 de la LCAM .....	
4.3.2.1 Imponer sanciones a sus subalternos que constituyan violación a cualquier derecho que las leyes les concedan y,	

en general, distintas a las previstas legalmente y que resulten aplicables, o en represalia de orden político .....	132
4.3.2.2 Solicitar a otros funcionarios o empleados, declaraciones, adhesiones, pronunciamientos o contribuciones de cualquier naturaleza y especialmente los que directa o indirectamente estén relacionados con la política partidista .....	
4.3.2.3 Ostentar en las oficinas donde trabajan con distintivos o emblemas que los acrediten como miembros de un partido político.....	138
4.3.2.4 Desempeñar empleos de carácter público o privado que fueren incompatibles con el cargo o empleo municipal, ya sea por coincidir en las horas de trabajo o porque el empleo, aunque se realice fuera de horas laborales, atente contra los intereses de la municipalidad o de la entidad municipal .....	139
4.3.2.5 Patrocinar asuntos o realizar gestiones administrativas con fines onerosos, referentes a terceros, que se tramiten en las oficinas donde el funcionario o empleado trabaja. ....	140
4.3.2.6 Desarrollar actividades que riñan con los intereses del municipio o entidad municipal para la que trabaja .....	141
4.3.2.7 Las demás que impongan las leyes.....	142
CAPITULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	
5.1 Conclusiones. ....	
5.1.1 Conclusión General .....	
5.1.2 Conclusiones Específicas .....	143
5.2 Recomendaciones .....	
5.2.1 Recomendaciones al Estado y a la Asamblea Legislativa. ....	145

5.2.2 Recomendaciones a las municipalidades. ....	
5.2.3 Recomendaciones a los Empleados Municipales. ....	146
BIBLIOGRAFÍA.....	147

## INTRODUCCIÓN.

La Ley de la Carrera Administrativa Municipal, ha sido objetivo de numerosos estudios investigativos, mediante los cuales demuestra la utilidad jurídica que esta desempeña y el avance que representa en esta área del derecho, muchas instituciones Gubernamentales y no Gubernamentales, realizan esfuerzos de difusión, para dar a conocer los beneficios que conlleva esta normativa que es novedosa en el derecho municipal.

Con el anhelo de contribuir a los esfuerzos, para la difusión del contenido y los efectos jurídicos que conlleva la aplicación de la normativa en la coyuntura municipal, se presenta este estudio jurídico doctrinario, que tiene como finalidad, desentrañar cada uno de los derechos, obligaciones y prohibiciones que se encuentran la ley en estudio.

Se optó por el análisis de los derechos, obligaciones y prohibiciones, porque constituyen la materia prima en las relaciones laborales, tanto con los jefes jerárquicos, así como también con los colaterales y los subordinados de estos; y además constituyen el eje central para el buen funcionamiento de las instituciones municipales, un empleado que conoce sus obligaciones y cumple con las prohibiciones, desempeña de forma óptima sus actividades, y exige con mejor determinación sus derechos.

El estudio se presenta de forma sistematizado, dividido en cinco capítulos, el primero expone la problemática a investigar, así como la metodología que hemos utilizado para solventarla, en el segundo capítulo se describe cronológicamente el proceso evolutivo que la carrera Administrativa Municipal ha sufrido en la historia, desde sus inicios en roma hasta la

llegada del municipio a América, se destaca también la evolución dentro de nuestro sistema legal; el tercer capítulo exhibe las interpretaciones doctrinarias referente a la Carrera Administrativa Municipal, las características y peculiaridades de esta, así como la definición doctrinaria jurisprudencial, de diversos conceptos; el cuarto capítulo se enfoca en el análisis central de nuestra investigación, en el cual se condensa un opiniones Doctrinarias y Jurisprudenciales, sobre los límites y alcances de los derechos, la demarcación de las obligaciones y la trascendencias de estas y finalmente las prohibiciones dilucidadas que exponen las características propias que les otorga la ley; y finalmente nuestras conclusiones y recomendaciones, las cuales se plasman en el capítulo quinto.

De esta forma se pretende abonar a la divulgación del contenido de los derechos, Obligaciones y prohibiciones que se encuentran en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal.

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS:**

Cn.	Constitución de la República de El Salvador.
L.C.A.M.	Ley de la Carrera Administrativa Municipal
C.O.M.U.R.E.S.	Corporación de Municipalidades de El Salvador.
I.S.D.E.M.	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal.
C.Pn.	Código Penal Salvadoreño.
O.I.T.	Organización Internacional del Trabajo.
D.L.	Decreto legislativo.
L.A.I.P.	Ley de Acceso a la Información Pública.
L.E.G.	Ley de Ética Gubernamental.

**DERECHOS, OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES QUE  
OTORGA LA LEY DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA  
A LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.**

## CAPITULO I

### PROYECTO DE INVESTIGACIÓN: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y MANEJO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN.

#### 1.1 Planteamiento, Enunciado y Delimitación del Problema.

La ley de la Carrera Administrativa Municipal tiene por objeto la regulación del sistema de empleo público y establecimiento de los principios básicos que deben regular el ejercicio de la gerencia pública.

Conforman la función pública: aquellas personas quienes prestan servicios remunerados, con vinculación legal y reglamentaria en los organismos y entidades de la administración pública en el desarrollo de sus funciones y el cumplimiento de los diferentes cometidos, la función pública debe asegurar la atención y satisfacción de los intereses de la comunidad.

*Les corresponde a los consejos municipales señalar por medio de acuerdos las dependencias que deben configurar la administración municipal, determinar sus funciones generales y fijar escalas de remuneración que correspondan a las diversas categorías de empleos y al Alcalde la creación de los cargos concretos con la especificación de las funciones que le corresponda a cada una.<sup>1</sup>*

Los Municipios son gobiernos locales, La Constitución de la República de El Salvador les ha otorgado autonomía en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo de acuerdo a lo establecido en su artículo 203. En relación a esto, en el numeral cuarto del artículo 204 de la citada Constitución se establece que dentro de la autonomía del municipio puede disponer el nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias.

---

<sup>1</sup>**MORENO, Diego Younes.** *Derecho Administrativo Laboral*, Décima Edición, Bogotá, Colombia, Editorial Temis S.A. 2005, pp. 463,736 y 737.

Para ello no basta solamente aplicar e interpretar lo que establece la citada Constitución porque debe existir una ley especial para poder aplicar y desarrollar los Principios Constitucionales relativos a la Carrera Administrativa Municipal y garantizar la eficiencia de la Administración Pública Municipal; por lo que cada municipalidad debe regirse conforme a las disposiciones establecidas en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal.

En virtud de la autonomía del Municipio relacionado al fiel cumplimiento del artículo 219 de la Constitución de la República de El Salvador, en lo relativo a la Carrera Administrativa Municipal se establece que *“la ley regula el servicio y en especial las condiciones de ingreso a la administración; las promociones y ascensos con base en mérito y aptitudes; los traslados, suspensiones y cesantías; los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que los afecten, asimismo garantiza a los empleados estabilidad en el cargo”*.

En El Salvador antes de la entrada en vigencia de la ley de la Carrera Administrativa sucedía con mayor frecuencia el nombramiento de funcionarios y empleados públicos provenientes de actos administrativos, y empleados públicos quienes desempeñaban sus funciones generalmente mediante la firma de contratos individuales de trabajo o contratos de prestación de servicios profesionales. Haciéndoseles creer a los funcionarios y empleados públicos que no contaban con un respaldo legal que les ampare en cuanto a Estabilidad en el Cargo, puesto que con la firma de un contrato laboral para determinado periodo temporal no se les está garantizando tal derecho, ni otros derechos que garantiza la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, los cuales serán analizados en su oportunidad. Por lo que dejaba sin responsabilidad gubernamental si ellos eran despedidos o dejaban de ser contratados nuevamente a la finalización del plazo del contrato. En esa línea de ideas Morales expresa en sus comentarios a la ley: *“La Carrera*

*Administrativa en El Salvador ha sido prácticamente inexistente, no obstante que las últimas Constituciones Políticas, incluyendo la de 1983, actualmente en vigencia, han ordenado su implementación. Con el objeto de desarrollar la norma constitucional referente a la carrera administrativa contenida en el artículo 109 de la Constitución de 1950, el Directorio Cívico Militar que gobernaba en aquel entonces, decreto la Ley del Servicio Civil mediante Decreto 507 de fecha 24 de Noviembre de 1961, publicado en el Diario Oficial de fecha 27 de Diciembre de 1961. La Ley del Servicio Civil es una normativa vigente, más no positiva, sus disposiciones no se aplican, excepción hecha del régimen disciplinario. El Tribunal de Servicio Civil y las Comisiones de Servicio Civil encargadas de su aplicación, únicamente conocen de asuntos relacionados con destituciones, despidos y algunas otras sanciones a empleados públicos”.<sup>2</sup>*

Por lo que, en El Salvador surgió la necesidad de impulsar una ley que regule la Carrera Administrativa y que brinde la protección en el acceso al empleo municipal, la promoción, ascensos, traslados entre otros y a la vez que se da cumplimiento a lo establecido en la misma Constitución sobre el desarrollo de la carrera administrativa.

Es por eso que instituciones como la Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES), ISDEM y varias Organizaciones No Gubernamentales, discutieron la necesidad de impulsar una Ley y dar un salto de calidad con la implementación y desarrollo de la Carrera Administrativa y hacer a un margen la práctica de vulnerar derechos tales como la estabilidad laboral, especialmente en época de coyunturas electorales y cuando se trata de cambio de gobernantes en las

---

<sup>2</sup>**MORALES EHRlich, José Antonio.** *Ley de la Carrera Administrativa Municipal Comentada*. 1ra. Ed. Asociación Salvadoreña para la Promoción de la Ciencias Sociales y la Administración (ASCIA). San Salvador. El Salvador. 2010. p. 9.

municipalidades, los empleados quienes deseen entrar a la Carrera Administrativa, deberán cumplir con ciertos requisitos para su nombramiento en el cargo.

Pero es hasta el 1 de Enero del año 2007 que entra en vigencia la Ley de la Carrera Administrativa Municipal cuyo objeto principal es: “Desarrollar los Principios Constitucionales relativos a la Carrera Administrativa Municipal y garantizar la Eficiencia de la Administración Pública mediante el ofrecimiento de igualdad de oportunidades para el ingreso de las personas que lo soliciten al servicio público municipal, la capacitación permanente, la posibilidad de ascenso, traslado y a la estabilidad en el cargo, basándose en los méritos y aptitudes conforme a las posibilidades de cada municipalidad con exclusión de toda discriminación que se base en motivos de carácter político, racial, social, sexo, religión o de cualquier otra índole” al final de dicho justificante agrega que cada municipalidad deberá regirse conforme a las disposiciones establecidas en dicha ley.

Antes de la entrada en vigencia de dicha ley, regulaban las relaciones laborales en la municipalidad, la Ley del Servicio Civil y la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, siendo estos los que protegieron los Derechos de los Empleados Municipales, y frente a la evolución de estos derechos es que diversos organismos no gubernamentales se dan a la tarea de capacitar a los trabajadores de las Municipalidades en todo lo referente a la Carrera Administrativa Municipal, y con la entrada en vigencia de la ley es menester conocer jurídico-doctrinario, los Derechos, Obligaciones y Prohibiciones, entre lo cual comprende la Estabilidad Laboral, Ingreso a la Carrera Administrativa Municipal, Ascensos y Despidos. Por lo que en ese esfuerzo de construir un estado de derecho, esta investigación se adhiere, pretendiendo ser un estudio jurídico-doctrinario, en el que se analice los

derechos, obligaciones y prohibiciones, para una mejor aplicación en la exigencia de los mismos.

Por lo que además se hace necesario dejar plasmada la explicación de cada uno de los Derechos, Obligaciones y Prohibiciones comprendidos en dicha ley a efecto de despejar aquellas dudas que puedan generarse por parte de los trabajadores municipales; permitiéndole al lector entender desde un punto de vista jurídico- doctrinario los principios recogidos en la ley en comento, pudiendo así defender esos Derechos y hacer uso de las garantías constitucionales, ayudando así a una buena aplicación del principio de Seguridad Jurídica.

## **1.2 Principios Constitucionales establecidos en la Carrera Administrativa Municipal.**

Es importante conocer en qué consisten los Principios Constitucionales que desarrolla la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, entre ellos encontramos:

### **1.2.1 El Principio de Autonomía Municipal:**

Concepto genérico de Autonomía Municipal

Para interpretar la palabra Autonomía nos referiremos a Diego Giuliano quien entiende: ***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.*<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>**GIULIANO, Diego.** *Derecho Municipal: Autonomía y Regionalización Asociativa*, 1ra. Ed. Editorial Ediar, Buenos Aires, Argentina. 2005. pp. 46 y 47.

Leo Rowe tratadista de derecho público brinda 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 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 éste 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.”*<sup>4</sup>

Por otro lado la Carta Iberoamericana de Autonomía Municipal en su artículo 1 define el Principio pero lo explica como *Principio de 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.”*<sup>5</sup>

La Constitución de la República nos expresa en el artículo 203 que *“los municipios son autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo”* en las anteriores constituciones se expresa el principio de autonomía municipal en el entendido que las municipalidades en el ejercicio de sus funciones son instituciones independientes, pero tenían únicamente autonomía en lo económico y en lo administrativo, es hasta que en la

---

<sup>4</sup>**TORRES MALDONADO, Ángel Eduardo**, “La Autonomía Municipal para Administrar sus Recursos Humanos”. En *Revista Apuntes Jurídicos*, Quito, Ecuador. 2008. p. 17.

<sup>5</sup>**CARTA IBEROAMERICANA DE AUTONOMÍA MUNICIPAL**. Aprobada en el III **Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales**, San Salvador, 4 y 5 de Septiembre de 2008. visitado en marzo 2012 disponible en: [http://www.cities-localgovernments.org/committees/dal/Upload/library/carta\\_iberamericana\\_autonomia\\_local.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/committees/dal/Upload/library/carta_iberamericana_autonomia_local.pdf)

Constitución de la República de El Salvador, de 1983, que se amplía la autonomía municipal en “lo técnico”.

El artículo 204 de la Constitución expresa claramente las actividades que deben ejercerse bajo la Autonomía del Municipio, entre ellas encontramos la facultad de crear, modificar y suprimir tasas o contribuciones, decretar su propio presupuesto, nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias, entre otras, pero esta última es de vital 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.

Es decir que la plena Autonomía Municipal es la institución jurídica reconocida constitucionalmente para el ejercicio de las potestades otorgadas a las Municipalidades para Legislarse, Administrarse y Financiarse por sí mismas de acuerdo a su realidad sin subordinación alguna a otra autoridad extraña.

Se diferencia del concepto de autarquía que es una forma de descentralización en que ésta se refiere a una auto administración, pero basada en normas generales dictadas por los niveles superiores, pero no hay posibilidad de instaurarla como naturaleza jurídica.

La Jurisprudencia nacional dice que la autonomía Municipal, implica una aplicación de la Constitución de forma armónica en todas sus normas, sin contradicción en ella misma, es por ello que expresa la Sala de lo Constitucional: *La Constitución debe entenderse como un todo coherente cuyos artículos no pueden ser interpretados aisladamente sino de conformidad con el todo. Así, el artículo 204 número 4, debe interpretarse en consonancia con el artículo 11 de la misma Constitución, entendiendo que el Municipio tiene autonomía para remover a los funcionarios y empleados de*

*sus dependencias, siendo previamente oídos y vencidos en juicio y con arreglo a las leyes*<sup>6</sup>

### **1.2.2 Principio de Garantía de Audiencia.**

La garantía de audiencia, una de las más importantes dentro cualquier régimen jurídico, ya que implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a actos del poder público, que tienden a privarlo de sus más caros derechos y sus más preciados intereses.

La tratadista Laguardia enfoca que *“la llamada garantía de audiencia ha recibido en la doctrina y en la jurisprudencia extranjera otras denominaciones; aunque hay que confesar que su contenido y alcance no es siempre exactamente el mismo, así en los países anglosajones se habla de la garantía del debido proceso legal y de la ley de la tierra: en México, algunos autores la llaman “Garantía de legalidad”, “Garantía de la jurisdicción” o Garantía jurisdiccional” y en España se le llama: “Garantía de la tutela judicial efectiva por los Tribunales” el gran Filósofo del Derecho Luis Recansens Siches, en su Filosofía del Derecho, habla de un Derecho a ser oído públicamente y con Justicia por un Tribunal independiente e imparcial, como una Garantía jurídica y considera por tal lo opuesto a lo arbitrario ,señalando en los Tribunales y en su protección si son independientes del poder ejecutivo, la garantía de imparcialidad y obediencia a la ley.*<sup>7</sup> Por lo que considera dicho tratadista que *“La Garantía de Audiencia forma parte de lo*

---

<sup>6</sup>**SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, Sentencia definitiva, de diez horas y cinco minutos del día veintitrés de julio de mil novecientos noventa y ocho, considerando III, literal c, inciso 10, referencia 249-97.

<sup>7</sup>**LAGUARDIA, Sandra Morena.** *La Garantía de Audiencia en la Doctrina de la Sala de lo Constitucional.* Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad Doctor José Matías Delgado -Publicación de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, EL Salvador, 1990. p.3.

*que se llama el Derecho Internacional Positivo o Derecho Internacional Vigente al estar incluida en múltiples declaraciones de Derechos que han sido el resultado de Congresos y Tratados Internacionales”<sup>8</sup>*

Ese principio de manera, está plasmado en la Constitución de la República en el Artículo 11 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; lo que lleva a interpretar en relación con la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, que a las personas que deben regirse bajo dicha ley, debe asegurársele dicha Garantía de Audiencia, es decir que antes de aplicar el régimen disciplinario que determina La Ley de la Carrera Administrativa Municipal, deberá obligatoriamente de respetársele y escuchársele y que manifieste su Defensa.

La jurisprudencia entiende como derecho de audiencia a los siguiente: *"esta disposición constitucional establece lo que se conoce como derecho de audiencia, el cual se caracteriza, en primer lugar, por ser un derecho de contenido procesal, instituido como protección efectiva de los demás derechos de los gobernados; y, en segundo lugar, es un derecho relacionado indiscutiblemente con las restantes categorías jurídicas subjetivas protegibles constitucionalmente"*<sup>9</sup>

Referente al alcance de este principio la Jurisprudencia Nacional explica lo siguiente: *"Respecto del alcance del derecho de audiencia, el mismo debe apreciarse a partir de su finalidad como categoría jurídico procesal; y sobre este punto, debe tenerse en cuenta que el mismo se*

---

<sup>8</sup>Ibídem p.3.

<sup>9</sup>**SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, Sentencia Definitiva, de las nueve horas del día trece de octubre de mil novecientos noventa y ocho, considerando II, 1, párrafo 2, con referencia 150-97.

*concibió originalmente para garantizar la libertad como concreción del individualismo, luego se extendió a la propiedad y posesión como derechos constitucionales de máxima jerarquía en el régimen liberal; y en nuestro sistema constitucional, se hace extensivo a cualquier otro derecho. Por ello, como reiterada jurisprudencia constitucional ha señalado, la protección que supone el artículo 11 de la Constitución, "no admite más excepciones que las que la misma Constitución establece expresamente, al facultar a un órgano del Estado a privar a un gobernado de un derecho sin el requisito de previo juicio."*<sup>10</sup>

### **1.2.3 Principio del Debido Proceso.**

*Un sector de la comunidad Jurídica considera, al debido proceso como un principio general del derecho común; la tradición occidental le otorga fuerza normativa, incluso a falta de un texto jurídico positivo que lo consagre" Perelman lo incluye entre las nociones jurídicas del contenido variable, idea cercana a la de concepto jurídico indeterminado que emplea Eduardo García de Enterría, para referirse a esta institución.*<sup>11</sup>

Karl Larenz, que considera a la Institución de este apartado como: *"uno de los dos principales principios procesales de un Estado de Derecho- el otro es la imparcialidad del Juez-se refiere al Debido Proceso como "el principio de contradicción" o "el principio de audiencia" vinculándolo con el respeto a la persona humana, a la que debe darse ocasión de manifestarse antes de que otra persona tome una decisión en un asunto que concierne a la primera, este jurista atribuye tal relevancia a este principio que sostiene que "el debe*

---

<sup>10</sup>Ibídem. considerando II, 1, párrafo 3.

<sup>11</sup>**HOYOS, Arturo.** *El Debido Proceso.* Editorial. Temis S.A., Santa Fe de Bogotá Colombia. p. 4.

*regir también en la actuación de la administración pública y como principio moral fuera de la esfera del derecho”<sup>12</sup>*

*“La noción de debido proceso es común a cualquier tipo de área jurídica, llámese esta civil, laboral o comercial...”<sup>13</sup>* por lo que esta anterior idea nos da lugar para poder establecer que evidentemente tiene mucha relación en cuanto a la aplicación de la Ley de la Carrera Administrativa se Refiere, con el fin de respetársele los derechos a los empleados municipales, que se regirán bajo esta ley.

### **1.3 Enunciado del Problema.**

Los Empleados Municipales de las diferentes Alcaldías desempeñan un papel muy importante dentro del régimen administrativo de la misma, siendo un elemento indispensable para el funcionamiento de la institución y para el desarrollo local de los Municipios. En el pasado estos trabajadores no contaban con una legislación plena y específica para la protección integral de sus trabajadores y el pleno desarrollo de una carrera laboral, debido que no existía una ley expresa que regulara la Carrera Administrativa, siendo hasta que se aprobó en el año 2007 una Ley de La Carrera Administrativa Municipal, lo que genero cambios paulatinos en el gobierno municipal, por lo que con el paso del tiempo se borró la costumbre de que el partido o candidato elegido en los comicios, asigna a las personas simpatizantes del partido político o candidato electo, sin considerarlas capacidades y destrezas necesarias para desempeñar cargos administrativos en la municipalidad,

---

<sup>12</sup>Ibidem. p. 5.

<sup>13</sup>**RODRÍGUEZ CRUZ, Delmer Edmundo** y otros. “Seminario Debido Proceso y Derechos Humanos” en Programa Consolidación de las Instituciones Policiales de El Salvador. Publicación Unión Europea, El Salvador, 2001. p.25.

situación que generó temor de perder el trabajo a los empleados municipales, en el cambio de partido en el gobierno municipal.

Pero sucede que anterior al año 2007, se regía por la ley del Servicio Civil y *La Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, cuyo objeto principal era asegurar la estabilidad laboral de los empleados públicos y en caso de verse afectada dicha estabilidad podría auxiliarse del derecho de audiencia*<sup>14</sup> es decir el mecanismo no era adecuado para que se desarrollase la carrera administrativa municipal, aunque si brindaba una cierta protección. Hay que recordar además que para alcanzar una protección efectiva es necesario que los empleados conozcan sus derechos, las prohibiciones a las que están sometidas y las obligaciones que deben de cumplir, en razón de ello es que presentamos un estudio jurídico-doctrinario en el cual se expone de forma llana, los derechos, obligaciones y prohibiciones que tienen los empleados municipales, con el deseo de abonar en la divulgación y mayor conocimiento de estos, para ser exigidos por los servidores municipales.

Se expone un estudio jurídico-doctrinario de los derechos, obligaciones y prohibiciones, para que sea consultado por empleados municipales sin importar su nivel académico, sin importar su carrera o si este tiene o no conocimientos en el área jurídica, ni el cargo que desempeña en la institución, por lo que se pretende que sea entonces la base para que los servidores públicos municipales exijan sus derechos y los de alta jerarquía reconozcan los límites en su actuar funcional y que no actúen de manera arbitraria, o contradiciendo las normas contenidas en la LACAM, ni en otras leyes conexas.

---

<sup>14</sup>**AGUIRRE CÁRCAMO, Johanna Elizabeth** y otros. *El Despido como causal de Terminación del contrato Individual de Trabajo Aplicado a Los Municipios*. Tesis de grado Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad Francisco Gavidia. San Salvador, El Salvador. 2008, p.12.

#### **1.4 Justificación del Tema.**

Los Empleados Municipales son de vital importancia para la subsistencia de la municipalidad como ente jurídico representante del municipio y responsable del desarrollo local de todos sus habitantes.

La importancia de la Municipalidad desde su surgimiento se destaca por habersele conferido actividades propias del Gobierno Central, para que desarrollen estas actividades es la razón por la cual se les ha dotado de Autonomía en lo Económico, en lo Administrativo y en lo Técnico: así pues se les ha conferido autonomía en la elaboración de Tarifas de Impuestos, creación, modificación y extinción de tasas y contribuciones especiales que en definitiva es la base donde giran todas las demás actividades del Municipio, además de estas actividades propias del Municipio tiene las que realizan las y los empleados municipales, quienes juegan un rol muy importante debido a que su actividad es necesaria para que de una manera rápida y eficaz las actividades del municipio se conviertan en obras de desarrollo local , pues son ellos quienes a través de su actividad determinan muchas veces el éxito en la gestión municipal.

Es preciso determinar en ese sentido que para el buen funcionamiento, de las municipalidades además de satisfacer las necesidades más elementales de la población, se cuente con personal capacitado para suplir dichas necesidades, caso contrario la municipalidad puede desmoronarse paulatinamente en cuanto a sus actuaciones laborales y administrativas dentro de la misma, por lo que es preciso que existan más estudios y análisis jurídicos doctrinarios de los derechos y obligaciones, prohibiciones y sanciones que establece la Ley de la Carrera Administrativa Municipal.

Con el presente documento se pretende contribuir a los funcionarios y empleados municipales a informarles y explicar detalladamente cada uno de

los derechos, obligaciones y prohibiciones que otorga la Ley de la Carrera Administrativa Municipal de una manera clara y sencilla, para un mayor entendimiento a aquellas personas que no cuentan con una instrucción alta en las Ciencias Jurídicas y que de esta manera puedan aplicar debidamente las disposiciones de dicha ley, siendo entonces que se coadyuva a una mayor efectividad del principio de seguridad jurídica, puesto que con este trabajo los lectores podrán exigir el respeto y no ser objeto de arbitrariedades ni que se les violente sus derechos de parte de la administración o cualquier otro agente externo a la municipalidad.

Se estima que será un valioso aporte para los trabajadores de las municipalidades así como para la comunidad jurídica debido a que trataremos de establecer una base para las futuras evoluciones de los Derechos, Obligaciones y Prohibiciones que contempla La Ley de la Carrera Administrativa Municipal por estar integrado por normas de Carácter General.

### **1.5 Objetivo del Estudio.**

El objetivo en esta investigación es tratar de explicar de una manera sencilla y entendible cada uno de los Derechos, Obligaciones y Prohibiciones que establece la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, para los funcionarios y empleados municipales que no tienen el conocimiento jurídico necesario, se familiaricen más en la comprensión y adecuada interpretación de cada uno, su debido alcance y poder hacer uso de su derecho, garantizándoles al mismo tiempo la seguridad jurídica como se ha mencionado y además garantizando los Principios Constitucionales inmersos en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal.

## CAPITULO II

### EVOLUCIÓN HISTÓRICA

#### 2.1 Origen del Municipio.

##### 2.1.1 En la Antigua Roma.

Es preciso ver el origen etimológico del término municipio que deviene de *Municipium*, el cual es de *significación romana en su origen. Se aplicaba, en un principio, a ciertas ciudades de Italia que Roma iba conquistando. Es entonces el Municipio una de las condiciones o tratamiento a que Roma sometía, o que otorgaba a los pueblos conquistados, y expresaba el hecho de una comunidad política subordinada a Roma, pero conservando una autonomía más o menos amplia*.<sup>15</sup>

Para tener una mejor comprensión de los derechos, obligaciones y prohibiciones que actualmente están contemplados para delimitar las actuaciones de los empleados públicos en una municipalidad, es necesario remontarse al origen del municipio situación que no está esclarecida debido a la diversidad de opiniones de los autores, el Dr Pedro J. Frias<sup>16</sup> menciona a Salvador Antonio Leal Osorio quien sitúa el origen del municipio en la Sociedad del Antiguo Egipto, pero en cambio *“Munro y Carmona Romay sostienen que la creación de los municipios ocurrió en Atenas debido que ellos consideran que la Polis Griega era como el Estado Ciudad, como una autoridad mayor que regía políticas generales que afectan a la población de la república y bajo el dominio del primero se encuentra los Demos que eran*

---

<sup>15</sup> **CIVITAS**, Consultoría y Capacitación, S.A. Autores varios. “Municipalismo”. disponible en <http://www.civitasweb.net/municipio.pdf>, fecha de visita: abril 2012.

<sup>16</sup> **FRIAS, Pedro J** .*Derecho Municipal Teoría General*, volumen 1, Segunda Edición, Editorial La Palma, Buenos Aires, Argentina. 1997, p. 111.

los Municipios.”<sup>17</sup> Pero la mayoría de autores consideran más acertado que los municipios tienen su origen en el Imperio Romano, por la expansión territorial que ocurrió con la conquista de las demás ciudades.

*Roma en su apogeo logro expandirse conquistando gran parte del mundo conocido, lo que genero dos tipos de relaciones: la primera generada por la obligación a aceptar la forma de vida estipulada por los romanos tal como lo denomina el Dr. Pedro J. Frias es una relación de sumisión (deditii) la que consistía en entregar completamente las posesiones del pueblo conquistado incluyendo los templos, los dioses, sus personas, sus murallas, sus casas entre otros y eran gobernados de forma arbitraria y por un enviado de Roma conocido como un praefectus. La segunda forma se conoce como la alianza (sossi) en la cual las ciudades conservaban su forma de gobierno es decir sus instituciones, sus gobernantes siendo de dueños de los territorios locales pero obedecían a la formula majestatem populi romani comiter conservato (la majestad del pueblo romano observó cortésmente), lo que implicaba recibir ciertas órdenes del Imperio Romano y pagar el Tributo debido y tenían que rendir cuentas al Gobernador de la Provincia<sup>18</sup>.*

*Por otro lado Fustel de Coulanges distingue cuatro tipos de relaciones que Roma tenía con sus ciudades, la primera consistía en la relación que tenía con los aliados en la cual mantenían su gobierno y leyes propias y ningún lazo con los ciudadanos Romanos; la segunda consistía en las colonias que gozaban de los derechos civiles de los romanos pero no así de los derechos políticos; la tercera forma es la ciudades de derecho Itálico, es decir que por el favor de roma habían obtenido el derecho de propiedad integro sobre sus tierras, como si estas tierras hubiesen estado en Roma y la última forma eran las ciudades de derecho latino cuyo habitantes, según el*

---

<sup>17</sup> **HERNÁNDEZ, Antonio María.** *Derecho Municipal Parte General*.1ra. Ed. Universidad Autónoma de México. México 2003, p. 91.

<sup>18</sup> **FRIAS, Pedro J.** Op. cit., p. 113

uso de antaño establecida en el lacio, podrían convertirse en ciudadanos romanos, tras haber ejercido una Magistratura Municipal.<sup>19</sup>

### 2.1.2 Relaciones de la Antigua Roma con la Antigua Italia y la Antigua Grecia.

*En la antigua Italia y en la antigua Grecia, la idea de la ciudad que prevaleció había sido modelada bajo la idea de la libertad. La monarquía es un fenómeno esporádico en la edad histórica de Grecia y había desaparecido de Italia antes de la conquista romana. Así, un lugar cuyos asuntos locales se hallasen intervenidos desde fuera no era para los griegos y romanos clásicos una ciudad en el verdadero sentido.*<sup>20</sup>

Los pueblos de Italia, en lo relativo a su posición política frente a Roma, eran Municipios o ciudades confederadas que conservaban su independencia, sin derecho de ciudadanía bajo el régimen de un tratado (foedus), o colonias romanas y latinas. *“Existían leyes que concedieron el derecho de ciudadanía a toda Italia, y en efecto, después de la guerra social (lex Julia. 90 a. c.<sup>21</sup>) Se otorgó a todas las ciudades federadas y Municipios el derecho de ciudad romana; por lo que el autor Gumersindo de Azcárate considera que a partir de ahí se conserva a la palabra Municipio a los pueblos autónomos supeditados en un Estado Superior”*<sup>22</sup>

Los caracteres específicos del Municipio romano eran: 1º un *territorium* determinado propio; 2º un pueblo que se resumía o manifestaba en su

---

<sup>19</sup> **FRIAS, Pedro J.** op. cit., p. 112

<sup>20</sup> **CIVITAS**, Consultoría y Capacitación S.A. Varios Autores óp. Cit. p.1.

<sup>21</sup> **CANTÚ, Cesar.** *Historia Universal*, Tomo VIII Guerra Legislación y Religión, libro virtual, fecha de visita mayo 2012, disponible en: <http://books.google.es/books?id=MtT1oDheDOsC&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>

<sup>22</sup> **AZCÁRATE:** *Estudios filosóficos V políticos*, p. 173, nota 2.

asamblea general, afirmándose como tal pueblo de la comunidad municipal; 3° una organización, especializada en un cuerpo deliberante, curia, con sus magistraturas, y 4° el culto de sus dioses.<sup>23</sup>

### 2.1.3 En la Época Medieval.

Posterior a la caída del imperio Romano por la invasión de los Bárbaros, *la vida urbana fue en decaimiento por lo que las instituciones propias del Municipalismo fueron desapareciendo, quedando latente solo La Asamblea de los Hombres Libres de una Población o distrito rural, quien conservo la autonomía, concediendo las siguientes Facultades: conocía en materia edilicias sobre deslinde y amojonamiento de heredades; policial en la indagación y busca de siervos fugitivos; y judicial en la aplicación de ciertas penas.*<sup>24</sup>

En el apogeo de la Época Medieval, y el resurgimiento de las ciudades, tomo nuevamente importancia, y se perpetuo por varios siglos un nuevo sistema de Gobierno, el Feudalismo que involucraba varios centros de poder, como lo era el Rey, La Iglesia y la Nobleza, proceso que en toda Europa se dio de forma distinta por lo que vario el desarrollo de las ciudades y diversificando las relaciones con estamento del poder, por lo que los municipios subsistieron de diversas formas en tal sentido encontramos que Juan Regla Campistol lo clasifica de la siguiente forma: “en el Occidente de Europa: El municipio Rural, donde predominaba el elemento Económico, encabezado por un Villico o Merino”<sup>25</sup> con estructura ligada a la Jura

---

<sup>23</sup> **FRIAS, Pedro J.** op. cit., p. 112.

<sup>24</sup> **HERNÁNDEZ, Antonio María.** *Derecho Municipal Parte General.* 1ra. Edición. Universidad Autónoma de México. México. 2003 p. 94.

<sup>25</sup> **MÍNGUEZ, José María Fernández** y otro. Primera Edición, Editorial Universidad Salamanca. España. Diciembre de 2006. p. 87.

Impersonal y al Poder Judicial; el Municipio Privilegiado que surge al concedérsele Concesiones Nobiliarias, Infanzonías, Etc. y el Municipio Consular que se desarrolló en Italia y al Sur de Francia con una Justicia separada dependiente del Rey y designado como “*communitatem seu commune*”<sup>26</sup> además nos hace ver tipos intermedios como las ciudades de Señorío, en las cuales participan los vecinos junto con el delegado del señor.<sup>27</sup>

Nace un cuestionamiento entre las diversas corrientes respecto a la relación que existe entre el Municipio Romano y el Municipio Medieval, en tal sentido Antonio María Hernández nos dice que los autores Savigny, A. Thierry y Echhorn sostienen que existe continuidad mientras que C. Hegel, Arnold y Laurennet sostienen lo contrario. Reid y Azcarate opinan que es posible el alcance histórico con respecto a algunas ciudades del norte de Italia y del sur de Francia.<sup>28</sup>

#### **2.1.4 Municipios de Leones y Castellano.**

Es importante hacer mención de los municipios de Leones y castellano quienes en su esplendor gozaron de una Autonomía, basada en la Democracia, algunos autores como Antonio María Hernández expresan que estos Municipios tomaron influencia del Municipio Romano, fundamentando su opinión en que los Municipios de Leonés y Castellano fueron llamados Concejos, que según este Autor procede del vocablo *Concilium*. Institución que era propia del Municipio Romano. La institución más democrática que

---

<sup>26</sup> Traducido al Castellano significa: comunidad o el común.

<sup>27</sup> **CAMPISTOL, Juan Regla**, *Historia de la Edad Media*, 4ª edición, Montaner y Simón S.A., Barcelona, España. 1987. p. 160.

<sup>28</sup> **FRIAS, Pedro J.** op. cit. p. 116.

conservaban estas instituciones era el Concejo Abierto que consistía en la Asamblea General de Vecinos, similar a la que existía en algunos Municipios Romanos.<sup>29</sup>

Estas asambleas se realizaban cada domingo, se convocaban por medio de un cuerno, trompeta o con el toque de las campanas con el fin de resolver problemas que afectaban a la localidad, asuntos económicos y agrarios, podían designar Jueces y Alcaldes que eran las demás autoridades del Pueblo, podía decirse que era una democracia directa, pues todos los pobladores se reunían sin importar que fuese hombre, mujer, su edad, o cualquier otra condición social o jurídica, siendo estas asambleas eminentemente locales, solo participan los miembros de la población, exceptuando a los moros y los Judíos, situación que deviene de los textos de unos escritos, entre los cuales se menciona el de 955 referente al Concejo de San Zadurni y Barrio en el que se menciona: *“ Nosotros todos, que somos del Concejo de Berdeja y San Zardornil, varones y mujeres, jóvenes y viejos, máximos y mínimos, todos conjuntamente, que somos habitantes, villanos e infanzones...”*<sup>30</sup> se podría decir que existía una igualdad, pero es de distinguir que en dicho escrito hace referencia a la participación de todos los estatus sociales existentes en la asamblea y no a una igualdad entre los ciudadanos de la población, clasificándose según la posición económica<sup>31</sup> Aun existiendo esa clasificación, todos participaban para poder resolver los asuntos que afecta la población.

Estas ciudades gozaban de las Libertades y Autonomía por medio de la concesión de un fuero que era otorgado por el Rey o el Señor, el cual podía

---

<sup>29</sup> **FRIAS, Pedro J.** Op. cit. p. 117

<sup>30</sup> **REBOLLO, Enrique Ordua.** *Municipios y Provincias, Federación Española de Municipios y Provincias.* Instituto Nacional de Administración. Imprenta Laxes, S. L. Fotocomposición, Ediciones Castaño II Arganda del Rey. España. p. 26.

<sup>31</sup> **REBOLLO, Enrique Ordua.** Op. cit., p. 25.

ser a petición de los mismos pobladores o por iniciativa del mismo, en un determinado territorio, se le denominaba Fueros Municipales, el autor Antonio María Hernández cita al Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia de Escriche<sup>32</sup> quien define como fuero Municipal a las Cartas Expedidas por los reyes o por los señores en virtud de privilegios dimanado de la soberanía, en que se contienen constituciones ordenanzas y leyes civiles y criminales dirigidas a establecer con solidez los comunes de villas y ciudades, erigirlas en municipalidades y asegurar en ellas un gobierno templado y justo, y acomodado a la constitución pública del reino y las circunstancias del pueblo.

Estas cartas eran elaboradas con el objetivo de Repoblar la Cordillera de Cantábrica hasta el Duro territorio conquistado por los reyes de Asturias y León, y con ese proceso de roturación y colonización se consolida el reinado, y permitía defender los distritos recién conquistados por los moros, por lo que el mejor camino y más viable era otorgar Cartas puebla donde se le concedía Autonomía en lo Administrativo y Judicial y le permitía a los vecinos asentarse, cultivar y defender sus distritos, aunque esto no abonaba a la unidad del Reino, debido que las leyes generales se desvirtuaban según la necesidad de cada poblado, pero buscando el mejor camino que salvare a toda la nación del ataque de los moros<sup>33</sup>.

Pero estos Fueros con el paso del tiempo fueron teniendo problemas, y ya en las asambleas o concilium fueron sufriendo cambios sustanciales en la estructura y actuaciones, debido al crecimiento poblacional por lo que las asambleas del concejo abiertas, dejaron de ser una democracia directa, primero se excluye a las mujeres quienes poco a poco fueron desapareciendo de las asambleas, luego solo era exclusivo de los vecinos,

---

<sup>32</sup> **FRIAS, Pedro J.** op. cit. p. 119.

<sup>33</sup> **REBOLLO, Enrique Ordua.** op cit. p. 26

siendo requisito para considerarse como vecino: ser propietario de tierras por lo que se empezó a excluir a los pobres, y probablemente con esto se dio origen a la Democracia Representativa.

La exclusión del título de vecino, acarreaba además la pérdida de la participación y aprovechamiento de los bienes del concejo, que suponía el uso de pasto y de tierras comunales, y no podían participar en la distribución anual de la leña que era desarrollada por el concejo. El concejo tenía la potestad de elegir a los que estarían en cargos concejiles y se les restringía el acceso a los oficios municipales a los no propietarios de tierras.<sup>34</sup>

En ocasiones los señores o miembros de la milicia abusaban del poder otorgado, convirtiendo en esclavos a los colonos, o cobrando impuestos demasiado altos, y en ocasiones aspiraban a la soberanía, entre otras cuestiones, por lo que la igualdad existentes unos siglos atrás, fue desapareciendo, dejando, según lo denomina Max Weber, Aristocráticas Oligárquicas y en algunos lugares experimentaron la Tiranía.<sup>35</sup>

### **2.1.5 El Municipio en la América Latina.**

Con el descubrimiento de América, por parte de los españoles, constituyo en nuestras tierras, un cambio ideológico, político y jurídico, que transformó la forma de vida social conocida por los nativos de las nuevas tierras, este cambio al Statu Quo, no podía desligarse de la Coyuntura que se vivía en el viejo mundo, lo que implicó la introducción de viejas costumbres y una determinada forma de gobierno adaptado al nuevo ambiente.

Para la fundación de las nuevas ciudades, era indispensable la

---

<sup>34</sup>REBOLLO, Enrique Ordua.op cit., p. 37.

<sup>35</sup>FRIAS, Pedro J.op cit. p. 116.

autorización del Rey, quien por medio de Capitulaciones otorgaba potestades al conquistador para crear el primer cabildo, por lo que su poder fundacional devenía del Rey, como podemos ver el Dr Pedro J. Frias, cita a Bernald quien expresa: "... el primer acto fundacional consistía en erigir el árbol o rollo de la justicia en la plaza pública o plaza mayor, para entronizar simbólicamente el imperio de la ley por medio de la majestad real y simultáneamente el Cabildo como gobierno local, que es símbolo de poder civil..."<sup>36</sup> Como bien lo explica este autor, el Rey le consignaba la potestad de poder elegir el cabildo como símbolo de la autoridad civil que debía de regir en ese lugar bajo el poder del Rey, podemos decir que cada municipio era la unidad política menor en la organización del gobierno y constituía la mediación Política-jurídica entre el gobierno español y los ciudadanos; En los municipios no se tomaban decisiones en el campo político.

La Nueva España (1535-1821) era el virreinato español que se extendía desde el Oeste de los Estados Unidos hasta Costa Rica en Centroamérica, teniendo su capital en la Ciudad de México. De este virreinato dependía la Capitanía General de Guatemala (comprendida por los actuales territorios de Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua).

### **2.1.6 Fundación de San Salvador.**

Con órdenes expresa por el Rey se fundaron diversas ciudades a lo largo de América Latina, las cuales funcionaron como municipios que respetaban la soberanía del Rey Español, se desconoce documentalmente cuando y como sucedió la fundación de San Salvador, pero se entiende que fue el conquistador Pedro de Alvarado quien sometió a los nativos; siendo Gonzalo

---

<sup>36</sup>FRIAS, Pedro J. op. cit. p. 136.

de Alvarado, hermano de Pedro de Alvarado, quien acompañado de Diego de Holguín, quienes probablemente fundaron la primera ciudad en territorio que ahora pertenece a El Salvador, la cual denominaron como villa de San Salvador<sup>37</sup>, el 1 de abril de 1525, en un lugar desconocido, se designó como alcalde a Diego de Holguín. La primera mención Documental que existe acerca de este asentamiento es una carta del mismo Pedro de Alvarado en Guatemala el 6 de mayo de 1525 haciendo notar que no se podía celebrar un cabildo por la ausencia de Diego de Holguín quien había partido a tomar el puesto de Alcalde ordinario de la villa de San Salvador

Debido a las frecuentes rebeliones por parte de los nativos, en el sitio donde se había fundado la villa de San Salvador, se estableció una nueva villa en el lugar conocido actualmente como Ciudad Vieja, al sur de la actual localidad de Suchitoto. Su trazado original tardó quince días y llegó a ser poblada por un número de 50 a 60 viviendas, teniendo por alcaldes a Antonio de Salazar y Juan de Aguilar.<sup>38</sup>

Después de la pacificación de los ataques indígenas, Martín Estete se introdujo en la provincia de San Salvador y fundó la Ciudad de los Caballeros, en el sitio donde ahora es San Martín, la cual fue abandonada por llegar refuerzos de la Capitanía General de Guatemala; lo que obligó a Pedro de Alvarado a finalizar la conquista del Territorio de El Salvador, y así fundaron la Villa de San Miguel, desconociéndose el lugar de fundación, y fue trasladada al sitio actual en el año de 1586.<sup>39</sup>

La Villa de San Salvador, fue trasladada en el año de 1545, al Valle de

---

<sup>37</sup> **NAVAS, Mario E.** *Conquista del Cuscatlán y fundación de las principales ciudades.* visitado en junio 2012. Disponible en Espacio El Latino.com [http://letras-uruguay.espaciolatino.com/aaa/navas\\_mario/conquista\\_del\\_cuscatlan.htm](http://letras-uruguay.espaciolatino.com/aaa/navas_mario/conquista_del_cuscatlan.htm)

<sup>38</sup> **BERNAL RAMÍREZ, Luis Guillermo** y otros. *Historia De El Salvador* Tomo I, 1ª Edición, Ministerio de Educación, Gobierno de El Salvador, San Salvador, El Salvador. 2009.

<sup>39</sup> *Ibídem* BERNAL RAMÍREZ, Luis Guillermo y otros.

Zalcuatitán renombrado como “Valle de las Hamacas”. Se estima que tal campamento estuvo en la llamada cuesta del Palo Verde, y que fue conocida como “la Aldea”. Al norte de ese emplazamiento se comenzó a trazar la Plaza Mayor, donde se ubica actualmente la Plaza Libertad; al Este, se erigió la Iglesia consagrada al Salvador del Mundo. El 27 de septiembre de 1546, mediante trámites de los procuradores Alonso de Oliveros y Hernán Méndez de Sotomayor, y por petición del Secretario de la Real Corona Juan de Samano ante el infante don Felipe por la ausencia del emperador Carlos V de Alemania y I de España, se elevó la villa a la categoría de ciudad por Real Provisión. Durante la época colonial la ciudad fue parte de la Alcaldía Mayor de San Salvador, y estaba bajo la autoridad principal de la región: la Capitanía General de Guatemala.<sup>40</sup>

### **2.1.7 División de El Salvador en la Conquista.**

Por lo que Desde 1540 hasta 1580 el territorio que en el futuro sería El Salvador, estaba dividido de esta forma:

Alcaldía Mayor de Sonsonate; cubría los actuales departamentos de Sonsonate y Ahuachapán; fue creado en 1540 siendo su primer alcalde Francisco de La Cueva, originalmente su capital estaba en Acajutla hasta 1556 cuando Sonsonate se convirtió en su nueva capital estando como alcalde mayor en ese momento Alonso de Paz

Provincia de San Salvador; abarcaba toda la zona central y el Departamento de Santa Ana, su origen se remonta a la fundación de la villa de San Salvador en 1528, sus gobernantes llevaban el título de Justicia Mayor o Teniente de Gobernador, siendo el primero Diego de Alvarado.

---

<sup>40</sup> *Ibíd*em, NAVAS, Mario E.

Provincia de San Miguel; se extendía en toda la zona oriental; su origen se remontan a la fundación de la villa de San Miguel en 1530 siendo Luis de Moscoso su primer Justicia Mayor o Teniente de Gobernador. <sup>41</sup>

El Virreinato único y su gobernación exclusiva conferida a Colon, excepcionalmente, en virtud de las capitulaciones de Santa Fe de 1492, desaparecieron pronto, al conceder los reyes sucesivas capitulaciones a los descubridores posteriores, siendo este el origen de las primeras entidades territoriales independientes de colon y vinculadas al rey que paulatinamente tomaran el nombre de provincias, al frente de las cuales habrá un gobernador autoridad equivalente al corregidor castellano, para el caso de El Salvador las provincias de San Salvador, Provincia de San Miguel y la Alcaldía mayor de Sonsonate pertenecían a la Capitanía General de Guatemala, la que estaba en jurisdicción del Virreinato de Nueva España, en cuanto a lo judicial quienes se encargaban de ajusticiar eran las audiencias o distritos de esta, situación que se mantuvo por varios años y que sufrió cambios muy paulatinos, hasta desembocar con la Independización de la corona Española.<sup>42</sup>

### **2.1.8 El Municipalismo en las Constituciones de El Salvador.**

El Municipalismo en El Salvador ha sufrido varios cambios a nivel Constitucional. En la primera constitución después de la Independencia, los municipios no sufrieron un cambio sustancial, al igual que las demás estructuras del gobierno, tal como lo afirma el artículo 73 de la Constitución de 1824 el que expresaba: “las municipalidades continuaran en todo los

---

<sup>41</sup> **COMISIÓN CÍVICA DEMOCRÁTICA.** *Época Precolombina, Conquista e Independencia*, Revista virtual visitada en junio 2012; disponible en: <http://comisioncivica democratica.org/epocaprecolombinacosnquistaindependencia.aspx>

<sup>42</sup> *Ibíd*em **BERNAL RAMÍREZ, Luis Guillermo** y otros.

pueblos que tengan de quinientas almas arriba, y el congreso arreglara el número de individuos, sus atribuciones, la forma de elecciones que siempre será popular y todo lo que conduzca a su mejor administración”.<sup>43</sup>

Con la promulgación de la Constitución de 1841, establece un Título referente a las municipalidades, con lo que amplió la normativa y establece conceptos iniciales referentes al ámbito del poder municipal y sus competencias, estableciendo en el artículo 62 *“la ley demarca las poblaciones o lugares en que deba haber municipalidad. Forma este poder originalmente el conjunto de vecinos que estén en ejercicio de los derechos de ciudadano son sus objetos la conservación, progreso, salubridad, comodidad y ornato de sus vecindarios, la administración e inversión de sus fondos y la policía de seguridad con subordinación al gobierno; mas en ningún caso le estará reunido ramo alguno del poder judicial”*, es de notar que en este artículo se le concede una autonomía parcial, concediéndole potestades en Pro de la población; en el artículo 63 nos dice: *“El poder o concejo municipal administrara sus fondos en provecho común y equitativo de todos. Sus sesiones ordinarias no pasaran de doce, ni bajaran de cuatro en el año y desempeñara sus atribuciones y deberes por medio de comisiones individuales para cada objeto. La ley fijara la autoridad que deba darse a los cuerpos municipales o comunales y sus comisiones, la manera de ejercerla, reunirlos, glosar y aprobar las cuentas de cada comisión y cuanto concierne a que sus acuerdos y disposiciones en lo administrativo y económico sean cumplidos”*.<sup>44</sup> Por lo que se puede deducir que en la primera norma le concede autonomía en lo administrativo y en la segunda le concede

---

<sup>43</sup>**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR** de 1824, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigación Jurídica, UNAM sitio Web <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1575/9.pdf>, visitado en abril 2012

<sup>44</sup>**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR** de 1841, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigación Jurídica, UNAM sitio Web <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1575/10.pdf>, visitado en abril 2012.

autonomía lo económico, pero es una autonomía limitada debido que lo supedita al Gobierno Central.

La Constitución de 1864 durante la administración de Francisco Dueñas, en la cual se corta de tajo, la temerosa evolución liberal del régimen municipal; al respecto el artículo 57 asegura que *“habrá concejos municipales en todas las poblaciones que tengan las condiciones requeridas por la ley, su número será en proporción relativa a sus habitantes, y su elección popular, sin más que dar cuenta de ella al gobernador. Administrarán sus fondos con la independencia en provecho común. Sus cualidades y atribuciones y la manera de llevar y glosar sus cuentas, las determinara la ley”*<sup>45</sup>, en esta constitución las atribuciones que se le concedían a las municipalidades es más limitada, dejando al arbitrio del Legislador Secundarios determinar la forma en que se regirán dichas instituciones.

Se decreta una Constitución en el año de 1871 en el que se le concede nuevamente facultades de autonomía a las Municipalidades, destacando en esta la contratación y remoción de los subalternos al Secretario y Tesorero, lo que puede realizar en una forma arbitraria, así lo estipula el artículo 75 el cual establece: *“habrá concejos municipales en todas las poblaciones que reúnan las cualidades de ley: el número de concejales será proporcionado a los habitantes: serán nombrados por medio de electores designados por elección popular y cuyo número determinara la ley: tendrá un secretario y un tesorero que nombrara y removerá demás subalternos de su nombramiento: administraran sus fondos en provecho común, con entera independencia de cualquier autoridad, quedando obligados a rendir cuenta, legamente comprobada, ante la autoridad que designe la ley, será responsables por los*

---

<sup>45</sup> **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR** de 1864, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigación Jurídica, UNAM sitio Web <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1575/11.pdf>, visitado en Abril 2012

*fraudes o malversaciones que cometan. Sus cualidades y atribuciones, y la manera de glosar sus cuentas las determina la ley” por lo que se concede nuevamente una libertad incipiente que poco a poco iría evolucionando; en el siguiente artículo determina la facultad de conmutar las penas, por lo que se le amplía facultades a las municipalidades.<sup>46</sup>*

En las reformas que se realizaron en el año de 1872 se introduce el carácter popular y directo de la elección, según lo prescribió el artículo 90 el que establecía: *“El Gobierno local de los pueblos estará a cargo de las municipalidades electas popular y directamente por los ciudadano vecinos de cada población...”*; se establece un tribunal especializado encargado de verificar las cuentas, lo que se establece en el artículo 91 el que dice *“Los Concejos Municipales administraran sus fondos en provecho de la comunidad, rindiendo cuenta de su administración al tribunal establecido por la ley”*; y en el artículo 94 establece expresamente la independencia de las municipalidades y les impone la responsabilidad de los actos que ellos ejecuten.<sup>47</sup>

La Constitución de 1886 no sufre un cambio sustancial referente a las municipalidades, en sus artículos 113 y siguientes, prescribe la independencia en lo administrativo y económico, mantiene la elección popular, incluye la responsabilidad por sus actos; Esta constitución faculta expresamente la contratación de empleados subalternos según lo dispuesto en el artículo 117 en su parte final, que expresa *“...Los empleados subalternos de las municipalidades podrán ser nombrados por ellas mismas sin intervención de ninguna otra autoridad.”* Entre los empleados que podía

---

<sup>46</sup>**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR** de 1871, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigación Jurídica, UNAM sitio Web <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1575/12.pdf>, visitado en abril 2012

<sup>47</sup>**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR** de 1871, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigación Jurídica, UNAM sitio Web <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1575/14.pdf>, visitado en abril 2012

contratar se encontraban los agentes policiales de seguridad y orden, como lo dispone el artículo 118, por lo que en las municipalidades tenían una extensa contratación de empleados públicos.<sup>48</sup>

La administración del General Maximiliano Hernández Martínez produjo cambios drásticos en todas las áreas del gobierno y de igual forma al régimen municipal, en el artículo 135 expresa: *“el gobierno local de los pueblos estará a cargo de las municipalidades las cuales serán integradas por un Alcalde de nombramiento del ejecutivo y un concejo electo popularmente y directamente por los ciudadanos vecinos de la población, cada concejo municipal se compondrá de los miembros que determine la ley”* por lo que le quito el carácter de elección popular, y paso a ser electo por el Poder Ejecutivo, lo que constituyó un retroceso en el avance del desarrollo del municipalismo, en artículo siguiente la constitución establece: Artículo 136: *“El Alcalde administrara los fondos municipales en provecho de la comunidad y rendirá cuenta circunstanciada y documentada de su administración al tribunal correspondiente”* lo que implica una supeditación implícita al Poder Ejecutivo, en el artículo 140 transcribe que *“para llenar sus funciones, las municipalidades tienen derecho de establecer o crear arbitrios locales, conforme la ley. También tiene derecho de emitir acuerdo sobre la policía, higiene y educación popular”* mediante el cual le otorga la facultad de crear acuerdos referente a la Policía, a la higiene y educación popular, es decir tenía funciones que en la actualidad están sometidas al Órgano Ejecutivo por medio de un ministerio específico.<sup>49</sup>

En 1945 se reformo la Constitución y se adoptó el texto íntegro de 1908

---

<sup>48</sup>**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR** de 1886, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigación Jurídica, UNAM sitio Web <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1575/16.pdf>, visitado en abril 2012

<sup>49</sup>**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR** de 1939, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigación Jurídica, UNAM sitio Web <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1575/17.pdf>, visitado en abril 2012

en lo referente al régimen local. Pese a que en 1950 y 1962 la constitución fue reformada nuevamente, no se modificó lo relacionado con el régimen municipal. La constitución de 1962 fue sustituida por la constitución actual, que se promulgó en 1983 abordo el régimen local con una visión amplia, define el ámbito de la autonomía municipal en aspecto económicos, técnicos y administrativos y establece que los municipios se regirán por un código municipal que asentara los principios generales para sus organizaciones, funcionamiento y ejercicio de sus facultades. Además trata por primera vez una aproximación al tema del desarrollo local en términos de planes sociales de los municipios.

## **2.2 Antecedentes de la Carrera Administrativa.**

Los servicios de la administración pública, forman parte de los diferentes peldaños en la jerarquía de la carrera Administrativa; conformando así el modelo burocrático de implementación de políticas, caracterizado por la impersonalidad, la eficiencia y la creación de rutina en los procesos de administración. Tiene su origen en la instauración de los regímenes Constitucionales de Europa y América a finales del siglo XVIII, cuando los funcionarios públicos pasaron del servicio a la Corona, al servicio del Estado: *“una vez establecida la voluntad soberana del pueblo, en reemplazo de los antojos del monarca, dicha voluntad habría de ser ejecutada por los servidores públicos obedientes cuyas cualidades de rigor, competencia y responsabilidad eran particularmente admirables”*<sup>50</sup>

El modelo burocrático o modelo “weberiano” como también se le conoce

---

<sup>50</sup>**ELÍAS, ÁLVARO FABRICIO** y otros. *Aplicación de La Ley de La Carrera Administrativa Municipal, en las Municipalidades del Área Metropolitana de San Salvador, periodo 2007-2008*. Tesis de grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador. San Salvador. El Salvador. 2009. p. 23.

asume que ciertas condiciones tales como el establecimiento de jerarquías, la carrera, la especialización y la diferenciación son necesarias para el eficiente funcionamiento de la administración pública. Se trata que estos sistemas basados en normas estables y exhaustivas, busquen ser impersonales, ofrecer el mismo tratamiento o servicio a todo el mundo y garantizar la seguridad jurídica y eficiencia en la administración.

También se exige un grado de neutralidad por parte de los funcionarios, expresándose en la predisposición a actuar cabalmente en el desempeño de la función buscando los caminos más apropiados en la obtención de los objetivos legítimos que expresa la política gubernamental; así como el empeño por prestar el servicio en beneficio de la ciudadanía, al margen de las preferencias subjetivas o políticas.

La administración burocrática fue un elemento crucial en la construcción de los Estados modernos por su contribución a centralizar los procesos en la toma de decisiones e implementación de políticas y sustituir los sistemas de patronazgo, clientelismo y patrimonialismo en la administración como explica Juan Pablo Guerrero, *“en el sistema de patronazgo, los jefes de gobierno nombran a los administradores públicos y los remueven con la misma facilidad. Ello favorece el patrimonialismo que hace que el funcionario prefiera no distinguir entre patrimonio personal y público, dada la inestabilidad de su trabajo (falta de controles y sanciones). Lo anterior fomenta el clientelismo que cambia prebendas administrativas por apoyos políticos de los “clientes privilegiados” de los sectores sociales administrados”*<sup>51</sup>

El modelo burocrático fue una institución importante en la construcción de la estabilidad de los gobiernos nacionales pues existen beneficios desde el

---

<sup>51</sup> Ibídem.

punto de vista de las personas en la organización, la jerarquía es formalizada, el trabajo es dividido entre las personas, éstas son entrenadas para volverse especialistas, pudiendo hacer carrera dentro de la organización, en función de su mérito personal y su competencia técnica.

### **2.3 Antecedentes de la Carrera Administrativa en El Salvador.**

La Carrera Administrativa en El Salvador ha evolucionado cerca de los años cuarenta, antes no existían regulaciones expresas que normaban dichas actividades en el país. Aun incluso en la actualidad se encuentra en constante evolución, característica propia del derecho y sus ramas, pero es necesario hacer una breve reseña histórica de los eventos más relevantes acaecidos antes de la creación de La Ley de La Carrera Administrativa, por lo que no se puede dejar de lado lo referente a la Función Pública y el Servicio Civil en EL Salvador, porque están estrechamente relacionados y además que estos también son parte de la Carrera Administrativa.

*En el año de 1937 se elabora un anteproyecto de Ley del Servicio Civil el cual no llega a Constituir Ley de la República, fue creado por la Comisión de Reformas a la Administración Financiera presentado en Junio de dicho año, cuando precedía el Gobierno el General Maximiliano Hernández Martínez, en dicho anteproyecto se regulaba las relaciones privadas de trabajo, como las relaciones con la administración pública, no aprobando dicho anteproyecto de ley, su objetivo era garantizar la Estabilidad Laboral de los Empleados Públicos Municipales.<sup>52</sup>*

---

<sup>52</sup>**AQUINO AGUILAR, Yolanda Guadalupe** y otros. *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, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador. San Salvador, El Salvador 1998. p. 29-30.

Luego del Fracaso en 1937, surge con la Constitución de 1950, en donde se dice que por primera vez fue regulado y entra en vigencia el 14 de septiembre del mismo año, se introduce como novedad el Título VI que hace referencia al Régimen Administrativo dicha Constitución expreso que todos los Funcionarios y Empleados Públicos estaban al servicio del Estado y no de una fracción política determinada, en el artículo 109 se establecía que la Carrera Administrativa de la Ley del Servicio Civil regularía todas las condiciones de ingreso a la Administración; las Promociones y Ascensos a base de Merito y Aptitudes; las Garantías de Permanencia, los traslados, suspensiones; además que todos los deberes de los Servidores Públicos y las Resoluciones que afecten a estos.

De igual forma 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 Servicios Públicos; en ellas se entiende que dichos sujetos tenían en apariencia una garantía de permanencia.

Luego 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.

*La Ley de Servicio Civil entró en vigencia el 1 de Mayo de 1962, por medio del Decreto N° 507 por el Directorio Cívico Militar de El Salvador; sin embargo la Ley de Servicio Civil, se decretó el 24 de noviembre de 1961, la cual en su considerando N° 1 establecía referencias a la constitución de*

*1950, específicamente en su Art.109 donde se reconocían las garantías de permanencia a los Funcionarios y Empleados Públicos comprendidos en la Carrera Administrativa.*<sup>53</sup>

En la Constitución actual en los artículos 218 y 219 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*, el artículo menciona a los Ministros y Viceministros, Fiscal General de la República y otros, pero los que deberían mencionarse en este sentido por tratarse de la Carrera Administrativa Municipal deberían ser los Funcionarios tales como el Secretario Municipal, Tesorero Municipal, Auditores Internos y otros.

Estos cargos de confianza según el área donde se designen requieren de absoluta confianza de quien los designa, tales como las Municipalidades, al nombrar a estos funcionarios y/o empleados públicos para ejercer las funciones asignadas, los cuales en su oportunidad se les puede remover de sus cargos, sin necesidad que exista una causal establecida.

*Anteriormente los empleados del sector público, incluyendo los empleados municipales, se encontraban excluidos de la Carrera Administrativa, estando jurídicamente sin amparo alguno, y 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 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*

---

<sup>53</sup> *Ibíd.* p.26.

*derechos sin ser previamente oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes.*<sup>54</sup>

Luego la Ley del Servicio Civil, como la Ley Reguladora de La Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, le otorga a los Funcionarios y Empleados Públicos todos los derechos y deberes correspondientes a estos, con la salvedad que a los Empleados Municipales a quienes con anterioridad se les aplicaba la Ley del Servicio Civil, esta última *es una normativa vigente, mas no positiva, sus disposiciones no se aplican, excepción hecha del régimen disciplinario. El Tribunal de Servicio Civil y las Comisiones del Servicio Civil encargadas de su aplicación, únicamente conocen de asuntos relacionados con destituciones, despidos y algunas otras sanciones a empleados públicos.*<sup>55</sup> Por lo tanto su normativa no se ha desarrollado integralmente puesto que se ha limitado a conocer en cuanto a la aplicación del régimen disciplinario.

Con el objetivo de dar cumplimiento al artículo 219 de la Constitución los Legisladores decide impulsar una normativa que regule las condiciones de ingresos a la Administración Pública Municipal, Promociones y Ascenso con base al mérito y aptitud; traslados Suspensiones y Cesantías; Deberes, Derechos y Prohibiciones de los servicios Públicos; Recursos Administrativos contra resoluciones que los afectan; Garantía a la Estabilidad en el Cargo, por lo que se elaboró una ley especial, que regularía todo lo referente a los empleados municipales, dicha normativa fue aprobada por la Asamblea Legislativa mediante Decreto Legislativo No. 1039 de fecha de 29 de Abril de

---

<sup>54</sup> **AQUINO AGUILAR, Yolanda Guadalupe** y otros. op. cit. p. 27

<sup>55</sup> **MORALES EHRlich, José Antonio.** *Ley de la Carrera Administrativa Municipal Comentada.* 1ra Ed. Asociación Salvadoreña para la Promoción de las Ciencias Sociales y la Administración.

2006, estableciendo en tal Decreto que entraría en Vigencia el 1 de Enero de 2007.

En el 2009 sufre algunas Reformas especialmente en el tema de los Cargos de Confianza dejando excluidos de la Carrera Administrativa a ciertos funcionarios que por su cargo se requiere cierto grado de confianza, como por ejemplo Tesorero Municipal, Secretario Municipal, jefes de las Unidades de Adquisiciones y Contrataciones Institucional entre otros.

Actualmente se encuentra vigente y recientemente se lleva a cabo la Creación del Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal, por lo que se crea también el Manual de Normas y Procedimientos para el Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal. Esto en virtud de los artículos 55 y siguientes de dicha Ley.

## CAPITULO III

### LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.

#### 3.1 Noción de Carrera Administrativa.

Importante es determinar en qué consiste la Carrera Administrativa Municipal, para lograr dilucidar el alcance que tiene la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, consecuentemente cada uno de los Derechos y Obligaciones comprendidos en la misma; así tenemos que de manera general se concibe a la Carrera Administrativa como “el conjunto de normas y procedimientos especializados del Servicio Civil que procuran el ingreso, la permanencia y los movimientos de los servidores públicos tengan como base la idoneidad que resulta de la capacidad de la honestidad”<sup>56</sup>.

La Jurista Española Carmen Blanco Gaztañaga propone a la Carrera Administrativa 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”<sup>57</sup>

Por otro lado V.M Gonzales-Haba y M. Álvarez Rico proponen como Carrera Administrativa: “el derecho del funcionario a ascender, dentro de la jerarquía administrativa, a través de unos cauces objetivados de promoción

---

<sup>56</sup> El Municipio en el Estado Democrático de Derecho, Carrera Administrativa Municipal. Concepto brindado por el ISDEM. 2008. Citado por **ELÍAS, Álvaro Fabricio** y otros *Aplicación de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, en las Municipalidades del Área Metropolitana de San Salvador, Periodo 2007-2008*. Tesis de grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador. San Salvador, El Salvador. 2009. p. 29.

<sup>57</sup> **GAZTAÑAGA. Carmen Blanco**. “Artículo sobre la Carrera Administrativa en España”. [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/41-09\\_CarmenBlancoGazta%C3%B1aga.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/41-09_CarmenBlancoGazta%C3%B1aga.pdf)

que le permitan, a lo largo de su vida profesional, tanto la consolidación de mejores retribuciones, como el acceso irreversible a más cualificados puestos de trabajo”<sup>58</sup>.

Conviene agregar que el Dr. Cesar Quintero nos expone de la manera siguiente “es la selección científica de los servidores del Estado, su especialización, consagración y derechos”.

Lo que nos lleva a hacer un análisis de acuerdo a los anteriores conceptos, cuando se enfoca al tema de la Carrera Administrativa, el concepto de “Carrera” es importante hacer la aclaración que no se trata de las personas que están haciendo de su trabajo para el Estado una Carrera aunque si bien es cierto que la carrera administrativa brinda la posibilidad de realización de la vida profesional dentro de la administración. Se trata de la oportunidad de ir escalando posiciones y adquiriendo mayores responsabilidades hasta alcanzar aquellos cargos que se encuentran en la cúspide de la organización. Sin dejar de lado que los anteriores conceptos también están enfocados mayormente a las aptitudes, capacidades, especialización, derechos, deberes y obligaciones de los empleados municipales que son considerados como elementos esenciales para el logro, cumplimiento y mejor rendimiento de las funciones del servicio público.

La función principal de la Carrera Administrativa es la de Organizar y armonizar la relación entre los empleados municipales y la Administración Municipal, además el establecer la Carrera Administrativa para los funcionarios y empleados municipales es formar al personal en trabajadores especializados y de mucha capacidad, experiencia e integridad personal para una mejor prestación de los servicios públicos; de igual manera se le

---

<sup>58</sup> **ARROLLO YANES, Luis Miguel.** Cita a **V.M. GONZALES y M. Álvarez Rico** en *La Carrera Administrativa de los Funcionarios Públicos*. Tirant Lo Blanch. Madrid, España.1994 p.85

garantiza la posibilidad de optar por mejores cargos a medida transcurre su edad laboral, en base a su desempeño laboral.

En pocas palabras “la carrera administrativa de los funcionarios y empleados municipales, se traduce en la prestación de un mejor servicio a la administración municipal y en garantía para la acertada actuación administrativa de los Consejos Municipales y alcaldes.”<sup>59</sup>

La Carrera Administrativa se ha instaurado para darle cumplimiento al artículo 219 de la Constitución, lo que constituye un paso muy importante en beneficio de los servidores públicos de las municipalidades las cuales con esta normativa estarán técnicamente obligadas a modernizar y adecuar su forma de administrar a normas universalmente aceptadas que promueven la formación técnica y capacitación permanente de los empleados públicos municipales.

### **3.2 Naturaleza Jurídica de la Carrera Administrativa.**

Al determinar la naturaleza de la Carrera Administrativa hay que determinar los factores y elementos los cuales no se pueden dejar de lado para la realización de la actividad ejecutiva del Estado. Tales como “*éste está íntimamente ligado a una economía de consumo y fundado en la propiedad privada de los medios de producción, por lo tanto la naturaleza jurídica del Derecho del Trabajo será la relación obrero-patronal. La Carrera Administrativa en este caso es la principal esfera de actividad funcional regulada por la Ley del Servicio Civil y la Ley de la Carrera Administrativa Municipal de la cual los servidores públicos deben hacer méritos para ingresar o pertenecer a la misma. La Legislación de esa carrera es fuente*

---

<sup>59</sup>MORALES EHRlich, José Antonio .op. cit. p. 12.

*supletoria de derecho para las demás carreras públicas y leyes especiales. Es decir que se llega a la conclusión de que la naturaleza jurídica de la carrera administrativa en El Salvador es de “derecho público” en razón a la relación servidor público-administración pública-gobierno ó Estado o en su caso Municipalidad.”<sup>60</sup>*

### **3.3 Características de la carrera administrativa.**

#### **3.3.1 Es de Orden Público.**

Es importante es reconocer que La Carrera Administrativa es de orden público porque la voluntad privada deja de existir frente a un derecho imperativo, según Dr. Ossorio *el orden público es el conjunto de condiciones fundamentales de vida social instituidas en una comunidad jurídica los cuales por afectar centralmente a la organización de ésta, no pueden ser alteradas por la voluntad de los individuos ni en su caso por la aplicación de normas extranjeras es decir, es un límite a la autonomía que busca anular las conductas que resultan contrarias a los intereses colectivos, además el concepto de orden público ofrece especial importancia con respecto a las cuestiones de índole política y de Derecho Administrativo, pero también la ha adquirido en materia de Derecho Social. Es una de las principales características de la Carrera Administrativa.*

#### **3.3.2 Es Autónoma.**

Porque no está sujeta al gobierno central dicho de otra manera la carrera administrativa es una institución independiente a éste, es decir: *que los*

---

<sup>60</sup>ELÍAS, Álvaro Fabricio y otros. op cit. p.36.

*objetivos primordiales de la carrera administrativa son: Garantizar que la Administración de los recursos humanos del sector público se fundamente estrictamente en el desempeño eficiente, el trato justo, el desarrollo profesional integral, la remuneración adecuada a la realidad socioeconómica del país, las oportunidades de promoción, así como todo aquello que garantice a los servidores públicos un ambiente de trabajo libre de presiones políticas<sup>61</sup>, libre del temor que se limite la fluidez de ideas e iniciativas y que esto permita contar con servidores públicos dignos con conciencia de su papel al servicio de la sociedad, con un actuar imparcial y con las capacidades y aptitudes necesarias y que se resumen en brindar un servicio de calidad a sus usuarios, lo que se traduce en una mejor administración.*

### **3.3.3 Estabilidad.**

La estabilidad laboral es el Derecho de conservar un trabajo o empleo, de no incurrir en faltas previamente determinadas o de no acaecer en circunstancias extrañas, es decir aquella protección al empleo que goza todo trabajador ante la posibilidad de un despido arbitrario por parte del empleador. En relación al derecho a la Estabilidad laboral la jurisprudencia constitucional ha expresado que el derecho citado implica la facultad de conservar un trabajo o empleo, esto es relativo, puesto que el empleado en ocasiones no goza de una completa inamovilidad, sino que es necesario que concurren los siguientes factores: “(a) *que subsista el puesto de trabajo, (b) que el empleado no pierda su capacidad física o mental para desempeñar el cargo; (c) que las labores se desarrollen con eficiencia, (d) que subsista la institución para la cual presta servicio; y (e) que el puesto no sea de aquellos*

---

<sup>61</sup> *Ibidem.* p. 41.

*cuyo desempeño requiera de confianza, ya sea personal o política*<sup>62</sup> en ese sentido debe tomarse en cuenta que al tenor literal que expresa el artículo 219 de la Constitución de la República garantiza de manera general a los empleados públicos el Derecho a la Estabilidad Laboral, al final del inciso segundo expresa ciertas excepciones a tal garantía, siendo el factor principal a tal exclusión: la confianza política o personal que se deposite en la persona que desempeñe un determinado cargo.

### **3.3.4 Constituye un Mínimo de Garantías a Favor de los Servidores Públicos.**

Esta característica comprende que no se pueden alterar en detrimento de los servidores públicos, los derechos legales de los mismos. Lo único que si es permitido es aumentar o mejorarlos en función de su desempeño y sus méritos, es decir por su responsabilidad y eficiencia en las actividades encomendadas y por su preparación académica que puede consistir en asistir a seminarios, carreras universitarias, doctorados maestrías entre otros.

### **3.3.5 Ascensos y Traslados.**

Este Principio permite a los funcionarios y empleados de carrera, ser trasladados dentro del mismo municipio o entidad municipal, de una plaza a otra, en forma provisional o definitiva, siempre y cuando dicho traslado no signifique una rebaja a su categoría o nivel en que se encontraba el

---

<sup>62</sup>**SALA DE LO CONSTITUCIONAL** de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Sentencias de Amparo con referencias: 780-2008 de las once horas y tres minutos del 11 de Marzo de 2011, Amparo 1036-2007 de fecha 5 de marzo de 2010.

trabajador, además no debe implicar disminución de condiciones de trabajo, salario, prestaciones o cualquier otro derecho adquirido, si se realiza una desmejora en las condiciones, se considera una vulneración, y se puede exigir el cumplimiento de esta mediante los mecanismos adecuados.

En efecto pueden realizarse los traslados cuando por razones de conveniencia para la administración municipal, reorganización de la misma, por necesidades eventuales de reforzamiento en áreas determinadas, o por solicitud del funcionario o empleado.

### **3.4 Principios generales de Carrera Administrativa Municipal.**

La Carrera Administrativa Municipal pretende desarrollar los principios constitucionales conferidos en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, tales como el Principio de Autonomía Municipal, Principio de Garantía de Audiencia, Principio del Debido Proceso, los cuales ya se han explicado brevemente en el Capítulo I. Resulta que además encontramos otros principios rectores de la Carrera Administrativa, entre ellos tenemos:

#### **3.4.1 Igualdad de trato y oportunidad de desarrollo económico social y moral de todos los servidores públicos.**

“Este principio de igualdad fue un triunfo de la Revolución Francesa que en la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, dispuso que todos los ciudadanos sean igualmente admisibles sin ninguna restricción únicamente en atención a su capacidad o talento para ejercer alguna profesión”.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup>ELÍAS, Álvaro Fabricio y otros op. cit. pp. 36 y 37.

Principio universal reconocido por todos los países y las distintas ramas del derecho, porque si observamos este principio en relación con la función pública, podemos señalar que los aspirantes para ingresar a la rama pública deben tener las mismas oportunidades que todos los concursantes; pues el grado que se calificará debe ser igual para todos excluyendo cualquier tipo de privilegio tales como favoritismo político, relaciones de amistad entre otros, que es lo que propone la Ley de la Carrera Administrativa Municipal.

De manera general sabemos que la igualdad jurídica consiste en la posibilidad de que gozan las personas que se encuentran colocadas en un supuesto legal determinado de adquirir los mismos derechos y contraer las mismas obligaciones, es decir: a ser tratadas de la misma manera; sin embargo apegarse demasiado a la anterior idea puede llevarnos a ignorar diversas condiciones de los sujetos, dado que no podemos ignorar en nuestro medio las diversas condiciones de las personas que muchas veces se encuentran en una situación desventajosa frente a otros.

La doctrina ha determinado que en relación al principio de igualdad lo que se encuentren en igual situación de hecho deben ser tratados de la misma forma, sin privilegio alguno, se busca colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos superiores protegidos constitucionalmente, lo que por consecuencia implica erradicar situaciones de desigualdad manifiesta, pero ello no significa que todos los individuos se encuentran en todo momento y circunstancia en condiciones de absoluta igualdad. De acuerdo al catálogo de Derechos traída por la declaración francesa de 1789 cobro una significativa relevancia la igualdad, mediante esta se asegura la aplicación uniforme de las normas con rango de ley y se garantiza el derecho a elegir y ser elegido como afirmación del modelo de democracia representativa; *adicionalmente en materia de función pública, se consagro que todos los ciudadanos podían acceder a cualquier dignidad,*

*empleo o cargo público, con lo cual se trazaba uno de los pilares fundamentales que sostendrían la nueva manera de concebir la dialéctica Administración-funcionario.*

*El ingreso en el servicio se debía realizar a partir de ese momento atendiendo sólo los factores capacidad, talento y virtudes, se rechazaba de plano cualquier criterio de elección diferente que pudiera conducir a una discriminación injustificada.<sup>64</sup> Así tenemos en el artículo 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que se expresa así: *la ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a participar en su elaboración, personalmente o por medio de sus representantes. La Ley debe ser igual para todos, tanto para proteger como para castigar. Puesto que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, cada cual puede aspirar a todas las dignidades, puestos y cargos públicos, según su capacidad y sin más distinción que la de sus virtudes y talentos, este artículo fue el punto de partida para la organización del sistema de empleo público de muchos ordenamientos jurídicos de occidente.**

La Constitución de la República en su Artículo 3 establece que todas las personas son iguales ante la Ley, para el goce de los derechos civiles no podrán establecerse restricciones que se basen en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión. Al final del artículo menciona algo muy importante que es: *“no se reconocen empleos ni privilegios hereditarios” que este artículo es aplicable a todos los servidores públicos, la Carrera Administrativa debe velar para que en las instituciones públicas no existan preferencias de ninguna clase a favor de algunos funcionarios en detrimento de otros.*

---

<sup>64</sup>**RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván.** *Derecho Administrativo Laboral. “Empleo Público, Sistema de Carrera Administrativa y Derecho a la Estabilidad Laboral.* 1ra. Ed. Universidad Externado de Colombia. Colombia. p. 84.

En lo relativo a los derechos económicos que pretende proteger dicho principio se puede señalar que éste no se refiere únicamente al salario que debe recibir unos funcionarios; si no al derecho de ir recibiendo incremento en los ingresos con respecto a ciertas condiciones como la antigüedad de ejercer su función y las responsabilidades que haya tenido en el desarrollo de las mismas. Con este principio se pretende el reconocimiento de los derechos por igual a todos los funcionarios, además de la efectiva aplicación de los llamados derechos económicos.

#### **3.4.2 Principio de incremento de la eficacia de los servidores públicos de la administración de los recursos humanos al Servicio del Estado.**

Debería ser la prioridad del gobierno en cada estado que se incrementara el nivel de eficacia de los funcionarios y los servidores públicos, debido a que es el escenario donde la exigencia de mayor rendimiento de las actividades que se desarrollan en el sector público, comúnmente se señala que los funcionarios públicos y empleados públicos no son eficientes y dinámicos como deberían serlos; pero es muy cierto que las condiciones de trabajo no son lo suficientemente adecuadas para exigir mayor eficacia en el desarrollo de las funciones laborales. En el país se está pretendiendo cambiar esa tesis a través de un importante instrumento jurídico como lo es la Ley de la Carrera Administrativa Municipal que por medio de sus procedimientos y acciones administrativas, mas expeditas tendientes a satisfacer el interés general, en donde todo funcionario o empleado público está obligado a prestar un servicio eficiente a la Administración Pública.

No puede dejar sin señalarse el hecho que en El Salvador desafortunadamente algunos servidores se acostumbran a ser eficientes o a acelerar el servicio cuando existe de por medio un incentivo por parte del

interesado, estas prácticas nocivas se constituyen en verdaderos actos de corrupción que deben ser combatidos por las autoridades respectivas aplicando rigurosamente el régimen disciplinario.

Otra forma de aumentar la eficacia en todo el sector público es eliminar aquellas normativas que contengan excesivos formalismos jurídicos especialmente cuando no están basados en la realidad social y son inadecuadas para adaptarse a las exigencias de la sociedad.

Estos y otros factores constituyen grandes obstáculos para lograr una acción eficiente conforme a la norma jurídica o una norma jurídica que promueva y facilite una acción eficiente, sin dejar de lado que el funcionario público deberá contar con iniciativa la cual se convierte en la prestación de un óptimo servicio en beneficio de la comunidad en general.

### **3.4.3 Equidad y justicia en la administración de los recursos humanos al servicio del Estado.**

“Este principio constituye una verdadera garantía para el servidor público y que da lugar a un trato justo sin favoritismo por parte de las autoridades competentes y se entiende por equidad lo fundamentalmente justo. La palabra equidad expresa una de las dimensiones de la idea de justicia a saber del principio de igualdad o proporcionalidad, en el sentido que el servidor público a lo largo de su carrera no puede ser objeto de persecuciones o injusticias de ninguna clase siempre y cuando asuma el papel que le corresponde.”<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> *Ibidem.* p. 39.

En innumerables ocasiones los funcionarios son objeto de trato injusto por parte de sus superiores, sobrecarga de trabajo, y otros hasta con tiempo libre de sobra en estos casos dependerán del tipo de cargo que ocupen los trabajadores de un mismo nivel o categoría en iguales condiciones de trabajo.

De igual manera deberá manejarse con criterios equitativos todo lo referente a los ascensos y pues quien tenga realmente los méritos debe recibirlos, la determinación de los méritos se realizara mediante un proceso pre-establecido.

Se logra eliminar en las instituciones públicas toda discriminación con respecto a los salarios y demás retribuciones y así existirá una mejor motivación por parte del funcionario o empleado público.

#### **3.4.4 Principio de competencia, lealtad y moralidad del servidor público en sus actos públicos.**

Para lograr determinar su competencia es necesario tener conocimiento que se origina del entendimiento, de sus estudios de formación general para alcanzar su profesionalismo e idoneidad. En palabras sencillas se está valorando la capacidad profesional o técnica que implica básicamente el potencial de rendimiento de la persona. La idoneidad a la iluminación del proceso debe ser entendida como aptitud técnica, legal y moral como acceso al ejercicio de la función pública.

De igual manera la lealtad, respeto a la Constitución de la República y las Leyes que de ella emanan, en donde deberá existir el compromiso de servir a la sociedad y a los ciudadanos que con el pago de impuestos, a pagar las remuneraciones de los servidores públicos.

La moralidad es la cualidad que hace que las acciones humanas se ajusten a ciertas normas de conducta socialmente aceptadas como producto del ser humano y la cultura en la cual surge, la personalidad se expresa en el comportamiento humano. De ahí nos lleva a los principios que rigen la cultura mediante los valores que correlaciona el sistema de patrones generalmente aceptados en una organización, comunidad o nación. Lo que en pocas palabras correspondería al buen nivel de actuación de los servidores y empleados públicos que al ser evaluados por la sociedad en general, los determine con un buen actuar.

### **3.5 Sujetos Comprendidos en La Carrera Administrativa Municipal.**

La Constitución de la República en el artículo 218 regula la organización del Estado en cuanto al recurso humano con que cuenta para el servicio público del mismo, por lo general se denominan como servidores públicos, tanto a los funcionarios como a los empleados quienes en forma temporal o en forma permanente prestan sus fuerza laboral al servicio del Estado, quienes deben ejercer las funciones que les sean encomendadas de acuerdo a la Constitución, las Leyes y los Reglamentos que les sean aplicables; de lo anteriormente expuesto tenemos que los sujetos que prestan sus servicios al Estado toman la denominación genérica de servidores públicos concepto que comprende dos grandes especies que son: Empleado Público y Funcionario Público.<sup>66</sup>

Es preciso destacar que dentro de estos empleados o Funcionarios se encuentra una categoría, que para efectos de tutela de derechos se le

---

<sup>66</sup>**MENA GUERRA, Ricardo** y otros. "El Régimen de los Servidores Públicos: Un Recorrido Jurisprudencial. Especial Alusión a la Estabilidad Laboral". *En Mi Comunidad Jurídica* Publicación de LA ASOCIACIÓN DE ABOGADOS EMPLEADOS DEL ÓRGANO JUDICIAL DE EL SALVADOR A.B.O.J.E.S. Disponible en [http://www.micomunidadjuridica.com/index.php?option=com\\_content&view=category&id=46&Itemid=62](http://www.micomunidadjuridica.com/index.php?option=com_content&view=category&id=46&Itemid=62)

clasifica como servidores de confianza; la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en reiteradas ocasiones se ha expresado citando la doctrina que sostiene que: “Empleados o Funcionarios de confianza son aquellos que tienen a su cargo la marcha y el destino general de los negocios o aquellos que estuvieran en conocimiento de los secretos de la Empresa, cuyo desempeño se realiza en el entorno del titular de la entidad que lo nombro o contrató, cuya remoción o resolución de contrato es viable legalmente por decisión del mismo titular. En relación a lo anterior, los directores, administradores, gerentes y jefes en general, que lleven a cabo funciones de dirección o supervisión, vinculados con los intereses y fines de la propia institución, o cuyo cargo es necesario para una adecuada gestión de aquélla son, entonces, empleados o funcionarios de confianza<sup>67</sup> .

De lo expuesto se puede colegir que no se trata de la confianza mínima exigible en el desempeño de cualquier cargo o función pública por virtud del compromiso asumido en calidad de servidores públicos al servicio del Estado y de la comunidad, para participar en la consecución de los fines estatales, sino de aquella que por la naturaleza misma de las funciones a realizar se encuentra vinculada con la gestión que realiza el funcionario público que lo nombra o contrata; y se diferencia sustancialmente de la confianza política, en el poder de decisión que ésta otorga al empleado que desempeña el cargo, quien es de libre elección por parte del Presidente de la República. De lo anterior, es posible concluir que lo relevante para considerar a un empleado público como empleado de confianza, es la naturaleza de sus funciones, es decir, las actividades y responsabilidades que desempeña dentro de una institución, aunado al cargo de dirección o de gerencia que lo

---

<sup>67</sup> **SALA DE LO CONSTITUCIONAL** de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Sentencia de Amparo con Referencia 29-2009.

une con la institución para la que presta el servicio, cuyo contrato o nombramiento podría finalizarse por decisión del titular de la entidad.

Para garantizar que las funciones o tareas se cumplan adecuadamente, la ley especifica los requisitos que se deben cumplir para tener acceso a los diferentes cargos públicos los cuales pueden ser de carácter general y se predicen para todos los designados para ejercer los cargos.<sup>68</sup> Pero el artículo 218 de la Constitución únicamente hace una diferenciación entre funcionarios y empleados públicos, pero no define que comprende cada uno de ellos. Razón por la cual se hace necesario explicar en qué consiste cada uno de los conceptos antes mencionados.

### **3.5.3 Funcionario Público.**

Para detallar que es lo que debe entenderse por funcionario público es necesario remitirnos a las definiciones que nos brindan reconocidos juristas especialistas en la materia así tenemos que según Guillermo Cabanellas de Torres define como funcionario a: “la persona que desempeña una función o servicio por lo general público.”<sup>69</sup>

Para Guillermo Cabanellas, Luis Alcalá y Zamora y Castillo el funcionario público es: “el que desempeña una función pública o actividad para el ejercicio real y efectivo del poder público en cualquiera de sus órdenes o aspectos”<sup>70</sup>

Funcionario público: “a la persona natural que presta servicios retribuidos o ad-honorem, permanente o temporales en la administración del Estado, de los Municipios y de las Entidades oficiales autónomas sin excepción, por

---

<sup>68</sup> MORENO, DIEGO YOUNES. op. cit. p.p.171-173.

<sup>69</sup> CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta. Ed. 2003 pág.198.

<sup>70</sup> CABANELLAS, Guillermo, Luis ALCALÁ- Zamora y Castillo. *Tratado de política social y laboral*. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina. p.35.

elección o por nombramiento, con facultad para tomar decisiones dentro de las atribuciones de su cargo.”<sup>71</sup>

El Código Penal Salvadoreño en el artículo 39, en el primer inciso hace alusión a la figura del Funcionario Público, expresándose de la siguiente manera: “Funcionarios públicos todas las personas que presten servicios, retribuidos o gratuitos, permanentes o transitorios, civiles o militares en la administración pública del Estado, del municipio o de cualquier institución oficial autónoma, que se hallen investidos de la potestad legal de considerar y decidir todo lo relativo a la organización y realización de los servicios públicos”.<sup>72</sup>

Es necesario tomar en cuenta además el ejercicio de la función pública porque el concepto función denota acción, actividad, y lo público es lo relativo al Estado, de lo que se deriva qué Función Pública es la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y entidades descentralizadas y que se manifiesta por conducto de sus *titulares*. De esta manera se entiende que funcionarios son aquellos servidores públicos en el carácter de titular en la entidad estatal que se empeñan y que realizan actuaciones las cuales pueden ser desde atender al público en general, realizar alguna actividad administrativa e incluso hasta la toma de decisiones importantes dentro de la institución, es decir todo el recurso humano, que desempeña una actividad dentro de la institución gubernamental.

---

<sup>71</sup>**LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL.** Decreto legislativo No. 873. Publicado en el D.O. N°. 229, Tomo N° 393 del 13 de Octubre de 2011. Publicación Del Tribunal De Ética Gubernamental. El Salvador. En <http://asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-etica-gubernamental-1/?searchterm=NoneArt.3>.

<sup>72</sup>**CÓDIGO PENAL DE EL SALVADOR.** D.L. 1030. Del 26 de Abril de 1997. D.O. 105, Tomo 335. De 10 de Junio de 1997.

### 3.5.4 Empleado Público.

Es menester hacer la diferencia entre empleado público y funcionario público debido a que dichos términos aun generan cierta confusión, primero el termino de Empleado Público se utilizaba para designar a todo aquel que prestaba sus servicios al Gobierno, sea profesional o no, para realizar fines de interés público.

En la actualidad, son llamados así a las personas que trabajan en la Administración Pública y que la diferencia esencial que esta categoría a diferencia del funcionario público no tiene carácter representativo, en cuanto a que, solamente ejecuta la voluntad del Estado, actuando por orden o delegación de un funcionario superior. Para Jairo Villegas Arbeláez empleado público “es el que actúa en función subordinada de simple ejecución o cumplimiento en el ejercicio técnico de sus labores”<sup>73</sup> Ahora bien conviene brindar una definición de acuerdo a nuestra Legislación en específico en La Ley de Ética Gubernamental en el artículo 3 literal c), expresa como empleado público: “persona natural que presta servicios, retribuidos o ad-honorem, permanentes o temporales en la administración pública y que actúan por orden o delegación del funcionario o superior jerárquico, dentro de las facultades establecidas en su cargo.”<sup>74</sup>

Por otro lado el Código Penal en su artículo 39 brinda una definición sobre empleado público, siendo una definición muy puntual, puesto que también marca una diferencia entre funcionario público, empleado público y empleados municipales expresando así en el numeral tercero de dicho

---

<sup>73</sup>**VILLEGAS ARBELÁEZ, Jairo.** *Principios Administrativo Laboral.* Tomo I, Sexta Edición. Edit. Legis, 2004, Bogotá, Colombia. p.57.

<sup>74</sup>**LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL.** Decreto legislativo No. 873. Publicado en el D.O. N°. 229, Tomo N° 393 del 13 de Octubre de 2011. Publicación Del Tribunal De Ética Gubernamental. El Salvador. En <http://asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-etica-gubernamental-1/?searchterm=None>

artículo: “empleados públicos y municipales, todos los servidores del Estado o de sus organismos descentralizados que carecen del poder de decisión y actúan por orden o delegación del funcionario o superior jerárquico”.<sup>75</sup>

De manera genérica se utilizan ambos términos para designar el mismo cargo, el problema radica en establecer las diferencias entre empleado y funcionario público, debido a que la utilización de los términos conlleva a generar cierta confusión.

Por tal razón es necesario puntualizar las principales diferencias y similitudes entre ellos, en base a los conceptos encontrados en las diversas leyes del sistema Salvadoreño.

Empleado:

No tiene facultad para tomar decisiones en su cargo, está subordinado al funcionario.

En el desempeño de su cargo tiene estabilidad permanente.

El mecanismo de ingreso al Estado, es por acuerdo, contrato individual de trabajo y por Ley de Salario.

Para tomar posesión de su trabajo no necesita juramentación.

Actúa de acuerdo a lo que el funcionario superior le ordena.

Funcionario:

Facultad en la toma de decisiones dentro de sus atribuciones.

En el desempeño de su cargo tiene estabilidad permanente o transitoria.

---

<sup>75</sup> **CÓDIGO PENAL SALVADOREÑO.** op.cit.

El mecanismo de ingreso al Estado, puede ser por elección popular y cargo de confianza.

Es juramentado para la toma de posesión del cargo.

La razón de la existencia de los funcionarios y empleados públicos podemos determinarla citando a Marienhoff que en sus líneas expresa *el funcionamiento de la Administración Pública requiere una adecuada "organización", esta se concreta en la estructuración de órganos y en la atribución de competencias, vale decir en la asignación de funciones a dichos órganos, estos constituyen los llamados "órganos institución" que en la estructura estatal son permanentes y estables y que actúan a través de personas físicas (órganos individuos o órganos personas).*

El Estado y todas las personas jurídicas públicas estatales de que él se vale para el cumplimiento de sus fines, al hallarse estructurados orgánicamente expresan su voluntad a través de personas físicas que los integran. Estas personas físicas constituyen los llamados "órganos personas" u "órganos individuos". La voluntad expresada por dichas personas físicas es imputable a la persona jurídica, de que forman parte.

Los funcionarios y empleados públicos son esos "órganos persona" u "órganos individuo" de los cuales es Estado en su calidad de persona jurídica se vale para el cumplimiento de los fines públicos propios de él. Esto justifica y explica la ineludible existencia de funcionarios y empleados públicos, con toda razón se ha dicho que los funcionarios son elementos de todo el Estado Oficial y que la acción del Estado se traduce en actos de funcionarios.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> **MARIENHOFF, Miguel S.** *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo III. 3ra. Edición. Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1983. pp. 8 y 9.

### **3.5.5 Empleados Municipales:**

Ahora bien, conviene hacer la respectiva aclaración sobre los Empleados Municipales, puesto que son también los sujetos que comprende esta investigación, tomando como base la clasificación que hace el artículo 39 del código penal, entre empleado público y empleado municipal, pero brinda una conceptualización ambigua porque primero hace la diferenciación entre ambos pero unifica la definición tanto para empleado público como para empleado municipal expresando que estos son: todos los servidores del Estado o de sus organismos descentralizados que carecen del poder de decisión y actúan por orden o delegación del funcionario o superior jerárquico.

Si bien es cierto que ambos se encuentran en la categoría de empleados públicos, los empleados municipales cuentan con ciertas particularidades que marcan la diferencia, entre ellas encontramos que los empleados municipales únicamente se desempeñan en el ámbito de las municipalidades, desarrollando actividades administrativas propias de ellas.

Por otro lado la Ley de la Carrera Administrativa en el artículo 3 en lo referente al Significado de Términos utilizados en dicha Ley unifica los términos de empleado, funcionario y servidor público y expresa además que estos tendrán un mismo y único significado. A pesar de existir variada jurisprudencia la cual califica de funcionarios a aquellos que desempeñan cargos de nivel de dirección y empleados a las de los demás niveles.

Lo que si bien es cierto que exista la clasificación de empleado público y funcionario público, dentro de los empleados públicos encontramos a los empleados municipales, ahora todos ellos son servidores públicos, la unificación que hace el artículo 3 de la Ley de la Carrera Administrativa es debido a que los engloba en una sola categoría la de Servidores Públicos

para efecto que les sean aplicables a todos ellos: los Derechos, Obligaciones, Prohibiciones y Sanciones que esta Ley ha determinado, sin hacer distinción en que niveles se encuentren dichos servidores públicos; únicamente toma en cuenta la relación laboral que tienen los funcionarios o empleados con la municipalidad para tomarlos en cuenta como sujetos a quienes se les aplica la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, y solamente hace la exclusión de los servidores públicos detallados en el artículo 2 de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal. A quienes no se les incluye en la aplicación de la Carrera Administrativa Municipal.

La finalidad primordial de aplicar la Ley de la Carrera Administrativa Municipal a todos los empleados públicos y funcionarios públicos dentro de todas las municipalidades o entidades municipales es evitar que se convierta en una ley vigente más no positiva.<sup>77</sup>

### **3.5.6 Sujetos o empleados excluidos, no comprendidos en la Carrera Administrativa Municipal.**

De acuerdo al artículo 219 de la Constitución en sus incisos excluye tajantemente de la Carrera Administrativa a los empleados o funcionarios que desempeñen cargos políticos (los miembros del consejo municipal) o de confianza, a la vez que reafirma esta disposición en el artículo 2 de la Ley de La Carrera Administrativa Municipal al establecer en el numeral primero que están excluidos de la carrera administrativa municipal: los funcionarios de elección popular (entiéndase entre ellos los alcaldes, síndicos, concejales o regidores). Obviamente porque ellos deben ser una entidad o funcionario que

---

<sup>77</sup>MORALES EHRlich, José Antonio. op cit. pp. 25 y 26.

está a la orden de la ciudadanía y que ha sido elegido para un periodo determinado, y se deben al municipio en general.

El artículo segundo expresa que las personas que sean contratadas temporal o eventualmente para el desarrollo de funciones de nivel técnico u operativo de acuerdo a que se les confiera un alto grado de confianza, estarán excluidas de la protección que brinda la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, es más claro el determinar que estarán excluidos de la Carrera Administrativa aquellos cargos que por su naturaleza requieren un alto grado de confianza y menciona además algunos ejemplos de los cargos tales como Secretario Municipal, Tesorero Municipal, Gerente General, Gerentes de Área o Directores, Auditores Internos, Jefes de las Unidades de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales, quienes deberán ser nombrados por las respectivas Municipalidades.

Excluyendo además a las personas contratadas para desempeñar funciones de nivel técnico u operativo en base al alto grado de confianza depositados en ellos ya sea temporal o eventualmente. Es decir los denominados empleados de confianza este término comprende aquellos funcionarios nombrados por los funcionarios políticos para ejercen funciones de interés directo de los funcionarios que los nombran y no directamente a ejercer funciones de la municipalidad.

Existe cierta jurisprudencia que permite hacer este tipo de nombramientos basados en la confianza la cual se ha determinado que se divide en confianza personal y confianza política<sup>78</sup>, de acuerdo a la naturaleza del cargo que desempeña “se ha sostenido por la doctrina que empleados o funcionarios de confianza son aquellos que tienen a su cargo la

---

<sup>78</sup>**SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.** Sentencia de Amparo, con Referencia 1021-2007 de las catorce horas del veinte de abril de 2009.

marcha y el destino general de los negocios o aquellos que estuvieran en conocimiento de los secretos de la institución, cuyo desempeño se realiza en el entorno del titular de la entidad que lo nombró o contrató, cuya remoción o resolución de contrato es viable legalmente por decisión del mismo titular, en relación a lo anterior, los directores, administradores, gerentes y jefes en general, que lleven a cabo funciones de dirección o supervisión, vinculados con los intereses y fines de la propia institución o cuyo cargo es necesario para una adecuada gestión de aquélla son, entonces, empleados o funcionarios de confianza.

De lo expuesto se puede colegir que no se trata de la confianza mínima exigible en el desempeño de cualquier cargo o función pública por virtud del compromiso asumido en calidad de servidores públicos al servicio del Estado y de la comunidad para participar en la consecución de los fines estatales, sino de aquella que por la naturaleza misma de las funciones a realizar se encuentra vinculada con la gestión que realiza el funcionario público que lo nombra o lo contrata; y se diferencia sustancialmente de la confianza política, en el poder de decisión que ésta otorga al empleado que desempeña el cargo, quien es de libre elección por parte del Presidente de la República.<sup>79</sup>

*De lo anterior, es posible concluir que lo relevante para considerar a un empleado público como empleado de confianza, es la naturaleza de sus funciones, es decir, las actividades y responsabilidades que desempeña dentro de una institución, aunado al cargo de dirección o de gerencia que lo une con la institución para la que presta el servicio, cuyo contrato o nombramiento podría finalizarse por decisión del titular de la entidad. Sin*

---

<sup>79</sup> Conviene hacer la aclaración que debido a que las municipalidades estarán a cargo del alcalde o alcaldesa municipal y su consejo municipal, los cuales son cargos de elección popular, pero hay ciertos cargos que requieren de cierta confianza para el desempeño de las labores de la municipalidad los cuales son nombrados por el alcalde municipal y el consejo, no son los casos que menciona el artículo puesto que menciona de las personas de confianza elegidos por el Presidente de la República.

*embargo, puede observarse que el criterio traído a colación se refiere, por regla general a servidores públicos que ocupan cargos como directores, gerentes y jefes en general; en ese sentido, cabe hacer notar que las funciones de una subjefatura, subdirección o subgerencia no implican la adopción de políticas y directrices fundamentales en la conducción de una entidad estatal, pues quien ostenta un cargo de esa naturaleza está directamente subordinado a su superior jerárquico, esto es, la persona que ejerce el cargo de jefatura, lo de director o gerente, por cual carece de posibilidad de tomar decisiones por encima de la autoridad de estos últimos, ya que el subordinado se limita a cumplir las órdenes superiores, operativizarlas y viabilizarla en aras del funcionamiento institucional.*

*En este punto es menester aclarar que, si bien es cierto a un subjefe, subdirector o subgerente compete tomar las funciones de su superior en caso que éste- por fuerza mayor, ausencia o cualquier otra circunstancia- no pueda ejercerlas, ello no es de carácter permanente sino meramente excepcional y transitorio, con la sola finalidad de asegurar la continuidad de las funciones del aparato estatal y no de tomar decisiones ni directrices definitivas, pues en caso de ser necesario que éstos pasen a sustituir permanentemente a su otro superior jerárquico, será necesario su nombramiento en legal forma como nuevo titular.<sup>80</sup>*

De esta manera al determinar en qué consiste la confianza personal y confianza política es menester agregar están excluidos de la carrera administrativa municipal por que el funcionario superior ha depositado su confianza en ellos para la consecución de los fines de la municipalidad, inclusive la jurisprudencia salvadoreña hace una clasificación de servidores

---

<sup>80</sup> **SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.** Sentencia de Amparo. Referencia 29-2009 de las diez horas y cuarenta minutos del dieciséis de marzo de 2011.

públicos en relación a la titularidad del derecho de estabilidad laboral y expresa que los *funcionarios que no gozan del derecho de estabilidad laboral son los empleados públicos que ejercen cargos de confianza, ya sea personal o política, y los funcionarios públicos que no gozan de estabilidad laboral por ejercer cargos políticos*<sup>81</sup>.

También se excluyen las personas contratadas temporal y eventualmente para la realización de estudios o consultorías, asesorías, capacitaciones entre otras actividades siempre y cuando sea para la realización de labores extraordinarias de la municipalidad y que el personal propio de la municipalidad, no puedan realizarlo por tratarse de labores que requieran determinada especialización. Al ser nombrados las personas que van a desempeñar estas actividades no puede decirse que ingresan a la carrera administrativa porque cuando terminan de realizar las actividades para las que han sido contratados se les termina su relación de trabajo para con la municipalidad.

De igual manera sucede con aquellos empleados que llegan a ocupar un cargo cuyo titular ha dejado de ejercerlo por haber sido electo en un cargo político, por haber sido nombrado en un cargo no comprendido en la carrera administrativa municipal como los cargos de confianza dentro de la misma, a menos que la persona nombrada ya haya ingresado a la carrera administrativa con antigüedad.

Otros empleados que se excluyen de la carrera administrativa son aquellas personas que son contratadas para realizar labores contempladas dentro de partidas presupuestarias que obedecen a soluciones de necesidades eventuales de la administración municipal, dentro de ellas la

---

<sup>81</sup> **SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.** Sentencia de Amparo. Referencia 667-2006 de las diez horas y treinta y cinco minutos del trece de agosto de 2010.

contratación de personal de manera temporal, para trabajos eventuales derivados de hechos o circunstancias extraordinarias.

### **3.6 Aplicación de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal.**

Emitida mediante Decreto Legislativo Número 1039 de fecha 29 de Abril de 2006, y publicada en el Diario Oficial Número 103 tomo 371 fecha 06 de Junio de 2006 y que entro en vigencia el 01 de Enero de 2007, la cual por su carácter de especial prevalece sobre la Ley del Servicio Civil, la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los empleados públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa y demás leyes que puedan contrariar, lo establecido en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal. Tiene como objeto principal desarrollar los Principios constitucionales relativos a la Carrera Administrativa Municipal, para garantizar a la nación la eficiencia de la administración pública a desarrollar por los gobiernos municipales, a través del ofrecimiento de igualdad de oportunidades para el ingreso de las personas que soliciten y cumplan los requisitos para el ingreso al servicio público municipal.

Además se rompe con la tendencia al tratar de no mezclar lo jurídico con lo político en lo referente a la función pública, dejando de lado además la mala costumbre de no asignar personal previamente calificado, si no que los nombramientos se daban obedeciendo a cuestiones políticas y amistades antes que la preparación técnica, académica, o capacidad para desempeñar el cargo.

Dentro de los objetivos de la mencionada ley también se pretende brindar capacitación permanente de los empleados, traslado y estabilidad en el cargo de los funcionarios y empleados municipales, la posibilidad de ascenso en

base a los méritos, aptitudes y el buen desempeño de las labores, conforme a las posibilidades que presenta cada uno de ellos en cada una de las municipalidades de El Salvador, evitando también toda clase de discriminación de cualquier índole.

### **3.7 La Carrera Administrativa y los Municipios.**

En el pasado los municipios contaban con una limitada relevancia política y administrativa, pese a ser entes jurídicos que son de vital importancia para el desarrollo de una nación, en base al sistema de Descentralización de las funciones del Estado dentro del marco de modernización del sector público pero obviamente todo lleva un proceso. Para cumplir con el objetivo de democratizar, fortalecer, modernizar y hacer más eficientes las administraciones públicas municipales y ponerlas al servicio de la ciudadanía sin excepción de ninguna clase, a través de la capacitación de sus funcionarios y empleados; se determinó por parte de las mismas municipalidades la necesidad de implementar la Carrera Administrativa en todos los gobiernos municipales. Así es como en los congresos nacionales de municipalidades celebrado en 1999, 2000 y 2002 acordaron la elaboración de una propuesta técnica y un anteproyecto de ley de la Carrera Administrativa Municipal que posteriormente fue aprobada.

Antes de su aprobación estuvo sujeta a una serie de estudios, la cual en el seno del programa de Desarrollo Municipal de las estructuras municipales en la República de El Salvador patrocinado por el Fons Valencia per la Solidaritat de manera conjunta con la corporación de municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y otras instituciones no gubernamentales, las cuales también definen la necesidad de dar un salto de calidad en cuanto a la

protección de la estabilidad laboral de los empleados de las municipalidades a quienes se consideraban de menor rango e incluso a los funcionarios de nivel directivo, dicha discriminación motivada en razones de lealtad o convivencia política en especial al momento de realizar en coyunturas electorales y toma de posesión de nuevas autoridades como recién ha sucedido en los pasados comicios en donde los trabajadores consideran que se les ha vulnerado su estabilidad laboral: se pasa a la implementación de la carrera administrativa de manera integral intentado que el acceso al empleo municipal, promoción, ascensos, traslados se base en el esfuerzo y mérito profesional y no en razones políticas o de amistad.

Se refleja evidentemente una ardua tarea de parte de varias instituciones gubernamentales y no gubernamentales, las municipalidades en general puesto que estas últimas constituyen el primer nivel de contacto con los gobernados, a medida que las sociedades evolucionan las necesidades ciudadanas cada vez son más complejas, se incrementan y ejercen una presión constante en la eficacia y calidad de la prestación de servicios. “la vieja lógica institucional de concentrar funciones en unos cuantos aparatos políticos-administrativos erosionó la capacidad institucional y jurídica de representación legítima de las distintas aspiraciones sociales. Esta tendencia ha cedido paulatinamente terreno, no sin conflicto, a la adversidad funcional de las instancias de gobierno, administración y representación de la sociedad, para responder eficientemente a la complejidad social, proceso denominado: crecimiento de la densidad institucional”<sup>82</sup> las municipalidades son el eje central del desarrollo de la Carrera Administrativa de su nivel de organización y eficiencia depende dar respuesta a la complejidad de la demanda ciudadana, un factor fundamental lo constituye el capital humano

---

<sup>82</sup>**TOTO Gutiérrez, Mireya.** *El Municipio y la Modernización Administrativa.* Disponible en <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/7/toto7.pdf>

con que cuenta dicha institución pues a mayor capacitación mayor eficacia de la función pública municipal.

### **3.8 Diferencia entre Carrera Administrativa Municipal y Carrera en la Administración Pública.**

La Carrera Administrativa Pública se dice que es acreditada por los títulos y grados académicos universitarios, es decir aquella comparada por títulos de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública emanada de los cursos universitarios y ejercitada a través de un grado académico, pre-grado o de post-gradados; Capacitaciones entre otros la Carrera Administrativa por otro lado consiste en un curso de profesionalización dentro del Servicio Público, regido por requisitos especiales de ingreso, estabilidad y promoción que se verifica por medio de exámenes y pruebas de idoneidad, capacidades y aptitudes tanto para el ingreso como para los ascensos dentro de la misma.

Esta incluye un proceso de formación continua que la estabilidad le otorga al trabajador o empleado, seguridad en su empleo, pero también exige un desempeño de calidad gradual y periódicamente evaluado, así como la profesionalización para desempeñarse en actividades del sector público.

*“La carrera administrativa significa en suma desarrollo profesional progresivo dentro de la administración pública. Lo anterior no significa que exista una contradicción entre la escuela profesional de servicio público y el sistema universitario, sino una distinción entre el campo de actividad, normalmente ambas entidades operan íntimamente relacionadas por necesidad de la interdependencia que sostiene sus vinculaciones”.*<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup>ELÍAS, Álvaro Fabricio y otros op. cit. p.p. 44 y 45.

### **3.9 Otros sujetos de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal.**

#### **3.9.1 Los consejos Municipales.**

En la ley de la Carrera Administrativa Municipal describe otros sujetos activos de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal como los responsables del establecimiento de la Carrera Administrativa en sus respectivos municipios, pudiendo ellos hacerlo de manera individual o conformando asociaciones con otras municipalidades, atendiendo razones de economía y especialización, dos o más municipios pueden acordar implementar y aplicar la carrera administrativa.

De manera tal que los consejos municipales, además de las atribuciones conferidas por el Código Municipal, también de cumplir con las siguientes:

Aplicar las disposiciones de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal dentro del ámbito de su competencia territorial.

Evaluar permanentemente los resultados de la aplicación de dicha Ley.

Las demás que le corresponder por Ley.

#### **3.9.2 Los Alcaldes municipales y de las máximas autoridades administrativas de las entidades municipales.**

Los alcaldes municipales, como máxima autoridad administrativa del municipio son los principales responsables con sus Consejos Municipales del adecuado establecimiento y funcionamiento de la Carrera Administrativa, de hacer realidad la superación, honradez y transparencia de la administración municipal, el buen trato a los usuarios. Así mismo los alcaldes y alcaldesas deberán aplicar las políticas, planes y programas inherentes a la Carrera Administrativa Municipal emanadas de los consejos Municipales, tales como

relaciones con el personal, bonificaciones, capacitaciones, planes vacacionales entre otros.

Algunas atribuciones de los alcaldes municipales:

Aplicar dentro del ámbito de su competencia las disposiciones que establece la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, sin perjuicio de las responsabilidades que tiene las demás autoridades señaladas en la misma ley.

Dirigir por el mismo alcalde o alcaldesa o por medio de la dependencia especializada todo lo referente a recursos humanos dentro de la municipalidad.

Aplicar las políticas, planes y programas inherentes a la Carrera Administrativa Municipal dictadas por el Consejo Municipal.

Llevar el Registro Municipal de la Carrera Administrativa.

Las demás que por ley le correspondan.

En el artículo 16 de la Ley de la Carrera Administrativa no se definió quienes conformarán dicha organización, solo establece que las máximas autoridades administrativas de las entidades municipales son las responsables del establecimiento de la carrera administrativa en su respectiva entidad municipal y únicamente se describen las atribuciones de estas, referentes a la competencia en materia dentro de la administración pública municipal.<sup>84</sup> La disposición confiere a las máximas autoridades administrativas idénticas atribuciones y responsabilidades que a los Alcaldes,

Las atribuciones de las Máximas Autoridades Administrativas:

---

<sup>84</sup> Ibídem. p.66.

Aplicar, dentro del ámbito de su competencia, la presente ley, sin perjuicio de las responsabilidades encomendadas a las autoridades de gobierno de las mismas;

Dirigir por ellas mismas o por medio de dependencia especializada todo lo referente a los recursos humanos de la entidad municipal:

Aplicar las políticas, planes y programas inherentes a la carrera administrativa emanadas de las autoridades de gobierno de la entidad municipal;

Llevar el registro Municipal de la Carrera Administrativa:

Las demás que por ley le correspondan.

Obsérvese que alcaldes y máximas autoridades administrativas la ley les ha determinado las mismas atribuciones, se trata que da la oportunidad de realizar actos discrecionales que pueden convertirse en actos arbitrarios por parte de los responsables del establecimiento de la carrera administrativa.

### **3.9.3 Las Comisiones Municipales de la Carrera Administrativa.**

Las Comisiones Municipales de la Carrera Administrativa son los organismos colegiados, creados obligatoriamente por todas las Municipalidades de la República y en las demás entidades municipales tales como las asociaciones municipales. Dichas Comisiones Municipales se encargan de aplicar la Ley de la Carrera Administrativa Municipal en los casos en que de manera directa se requiera resolver cuestiones relacionadas con los Derechos de los Funcionarios o empleados, funciones de mediación, con la excepción que no pueden aplicar el régimen disciplinario referente a despidos, pues esta es una parte muy delicada de la aplicación de la Ley en

la que pueden presentarse casos negativos de influencias, amistades entre otras, y es más conveniente que la aplicación del régimen disciplinario y lo referente a los despidos de funcionarios y empleados sea del conocimiento de una autoridad ajena a la administración municipal, para ello lo más indicado es el Órgano Judicial<sup>85</sup> esta manera garantizando la legalidad y transparencia de los procedimientos.

Como es sabido que los municipios pueden crear asociaciones entre ellos, pueden asociarse para crear una sola comisión municipal con jurisdicción en todos los municipios que se suscriban, esto estriba en razones de economía, especialización y transparencia evidentemente por que los gastos de funcionamiento serán menores, inclusive el hecho que las personas que la integren sean de diferentes municipios y sean menos conocidos de las autoridades y de los servidores interesados garantiza un mayor grado de imparcialidad y transparencia a la hora de resolver conflictos.

Para la integración de una comisión debe de contarse con los siguientes integrantes:

Un alcalde en calidad de presidente de la comisión.

Un representante del Consejo Municipal.

Un representante de los funcionarios y empleados municipales.

Si los municipios convienen asociarse para la implementación de la carrera administrativa municipal, los integrantes de la comisión serán tres miembros propietarios y tres suplentes quienes representaran a cada uno de los sectores, cuando las entidades municipales estén conformadas por dos o

---

<sup>85</sup> **MORALES EHRLICH, José Antonio.** op. cit. p.36.

más municipalidades, la comisión municipal se integrará con representantes designados de la manera siguiente:

Uno por los alcaldes de los municipios que constituyan la entidad.

Uno por los consejos municipales.

Un representante electo por los funcionarios o empleados de la entidad.

Las entidades municipales que pertenezcan a una sola municipalidad, la comisión municipal conocerá de los procesos y actuaciones establecidos en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal.

Para legitimar su designación o elección de los miembros de la comisión municipal, deberá comprobarse los documentos siguientes:

Las respectivas certificaciones del punto de acta del Consejo Municipal.

Acuerdo del Alcalde y del acta de elección realizada por los servidores públicos.

Este último deberá ir firmado por el alcalde o alcaldes o la máxima autoridad administrativa que convoca en su caso y los funcionarios o empleados que hubieren precedido el acto de votación.

En el caso que se actué asociadamente, la designación de los miembros de la comisión se comprueba con:

La certificación del acta firmada por los alcaldes de los municipios asociados, en la que además se acuerda la aplicación asociada de la Ley de la Carrera.

Certificación del acta firmada por los alcaldes convocantes y por quienes hubieren precedido el o los actos de votación en las municipalidades.

Los miembros integrantes de las comisiones municipales durarán en sus funciones igual tiempo al del periodo de elección del Consejo o Consejos Municipales, es decir tres años, pudiendo ser reelectos por un periodo igual. Los miembros representantes de las Comisiones pueden ser sustituidos en cualquier tiempo por las autoridades, empleados o funcionarios y continuaran en sus funciones hasta que sean designados o electos los nuevos integrantes que los sustituirán. El lugar de la sede la comisiones municipales será su respectiva municipalidad o en su caso la que se hubiere designado por los consejos municipales en caso que actúen asociadamente entre varios municipios.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> *Ibíd.* p.p. 66 y 67.

## CAPITULO IV

### DERECHOS OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES COMPRENDIDAS EN LA LEY DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.

#### 4.1 Derechos otorgados por la ley de la carrera administrativa municipal.

Es necesario remitirse al origen etimológico de la palabra derecho que deriva de la voz latina “directum”, que significa lo recto, o lo rígido es decir “lo que está conforme a la regla, a la ley, a la norma” o como lo expresa Villoro Toranzo “lo que no se desvía ni a un lado ni otro” para lograr un mejor grado de comprensión de lo que en este apartado pretendemos analizar.

Citando al maestro Abelardo Torre quien expresa que “esta palabra (derivada del latín directus, participio pasivo de dirigere, dirigir, alinear, encauzar), es empleada corrientemente en varios sentidos que deben ser aclarados, es decir que existen diversas acepciones de la palabra derecho tales como *sinónimo de Ciencia del Derecho, Derecho designando leyes y demás normas o reglas de conducta que rigen la convivencia humana en sociedad, el derecho subjetivo o facultad jurídica y Derecho designando el derecho subjetivo o facultad jurídica, nos quedaremos con esta última acepción que el maestro Abelardo Torre ,nos brinda y la describe como la facultad que una persona tiene de realizar determinados actos o conductas o abstenerse de ella, a manera de ejemplos citamos: el derecho de testar, el de transitar, el de votar.*

*En esta acepción, la palabra derecho no da generalmente lugar a equívocos, ya sea porque se aclara el derecho subjetivo de que se trata, en*

*estos casos es fácil comprender que se hace referencia al derecho subjetivo.*<sup>87</sup>

En sentido amplio se puede decir que derecho subjetivo es la facultad de hacer valer sus propios derechos, limitar los ajenos, poseer o exigir algo conforme a la norma jurídica. Un derecho subjetivo nace por una norma jurídica, que puede ser una ley o un contrato, de un acuerdo de voluntades, para que pueda hacerse efectivo este derecho sobre una persona determinada; es decir son las facultades reconocidas por el ordenamiento jurídico a la persona para que dentro de su ámbito actué de la manera que estime más conveniente a fin de satisfacer sus necesidades e intereses junto a una correspondiente protección o tutela de su defensa, pero siempre limitado por el interés general de la sociedad; la contrapuesta de un Derecho es una Obligación, por lo que todo Derecho supone para una o más personas una obligación de respetarlo ya sea de forma activa (obligación de hacer) o pasiva (obligación de no hacer).

La ley de la Carrera Administrativa de El Salvador, confiere ciertos derechos a todos los empleados municipales y funcionarios de todos los niveles, los cuales están descritos en ella, en congruencia a lo expresado en la Constitución de la República en lo referente a la igualdad y en lo referente a que los funcionarios y empleados están al servicio del Municipio como entidades administrativas primarias del Estado y no de una fracción política determinada; consecuentemente describe también ciertas obligaciones y prohibiciones, las cuales se detallaran y explicaran en este capitulo. Comenzaremos describiendo los Derechos que se enumeran en el artículo 59 de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal y luego analizaremos los demás derechos que se encuentran dispersos en la misma.

---

<sup>87</sup>**TORRÉ, Abelardo.** *Introducción al Derecho.* 14° Edición. Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina. 2003. p. 23.

El primero en aparecer en este catálogo de derechos brindados por la Ley que hoy es objeto de nuestro estudio es:

#### **4.1.1 Derecho a la Estabilidad en el Cargo.**

Es necesario garantizar que el servidor público y empleados municipales ajusten su actuación a los límites y los fines que establecen las leyes, e impedir que se favorezca interés partidarios o cedan ante presiones o intereses de sectores privados, es indispensable que al empleado se le brinde un ámbito de seguridad jurídica, donde ellos puedan desenvolverse. Dicho ámbito de seguridad se refleja desde la perspectiva subjetiva, en el Derecho a la Estabilidad en el cargo.

Lo ideal es que la estructura orgánica del Estado no responde a intereses partidarios ni particulares, sino que debe considerarse como garante del interés público, por lo que debe existir un elemento garantizador de la situación laboral del servidor público tal como la *estabilidad en el cargo* que en realidad es una garantía de la realización del interés público.

En este contexto debe entenderse la protección del servidor público, partiendo de la idea que el interés público está presente en toda la estructura orgánica del Estado, la protección al servidor público obedece a dos razones concretas: la primera de tipo político, en el sentido que deben de neutralizarse las denominadas *políticas de despojo*<sup>88</sup> y la segunda de tipo técnico, en el sentido que la estabilidad en el cargo es exigida por la

---

<sup>88</sup>**MARIENHOFF** nos dice que se trata del sistema en donde cada gobierno que asume, excluya a los agentes asignados por su predecesor y ubique aquellos de su confianza, provocando de esta manera una constante inseguridad para todos aquellos empleados públicos.

especialización de las funciones a través de la experiencia en el cargo y el nivel de educación que posean los servidores públicos.

Cabe además hacer notar la diferencia *entre estabilidad laboral y la estabilidad en el cargo, la primera implica el derecho a conservar un trabajo o empleo, independientemente que el trabajador está sujeto a la posibilidad de traslado de funciones o de un cargo a otro. La segunda se refiere a la permanencia en un cargo, puesto o función específicos, sin que se le pueda trasladar a otro sin causa justificada.*<sup>89</sup>

Es exactamente lo que expresa la ley de la Carrera Administrativa Municipal, en el entendido que en el artículo 59 se expresa claramente que los empleados no podrán ser destituidos, suspendidos, permutados, trasladados o rebajados de categoría sino únicamente en los casos y con los requisitos que establece la Ley.

La estabilidad en el Puesto de Trabajo está consagrada como un Derecho de los Funcionarios y empleados públicos, ya que además de las garantías de carácter constitucional y en el código de trabajo, se requiere no solamente cumplir con algunos requisitos tales como:

*“Gozar de estabilidad en el puesto de Trabajo, en base a su desempeño y de conformidad a lo dispuesto en la presente ley. Los cambios en la Dirección Superior de la Institución no afectarán su permanencia y condiciones de trabajo.*

*Gozar de estabilidad en el puesto sobre la base del mérito y la capacidad dice además que los funcionarios y empleados de carrera administrativa gozarán de estabilidad en el puesto de trabajo, los cambios en la dirección*

---

<sup>89</sup> **SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.** Sentencia de Amparo. Con Referencia: 256-99 de las nueve horas y treinta minutos del día tres de Mayo de 2000.

*superior de la institución no afectarán su permanencia y condiciones de trabajo*<sup>90</sup>

Si no que existen además otros presupuestos en lo referente a la estabilidad en el cargo Teodosio Palomino en su obra “Trabajadores de Confianza: Su Situación Laboral” *considera la existencia de dos clases de estabilidad en el cargo: (a) La absoluta; y (b) la relativa. En cuanto a la Absoluta, sostiene que implica que el trabajador es dueño de su puesto de trabajo, con derecho a una completa inamovilidad, lo cual no es admisible en la actividad laboral actual, por lo que concluye que la estabilidad laboral debe ser inevitablemente relativa, teniendo el trabajador pleno derecho de conservar su cargo sin limitación de tiempo, siempre que concurren los siguientes factores: Que subsista el puesto de trabajo; que el trabajador no pierda su capacidad física o mental para desempeñar el cargo; que el cargo se desempeñe con eficiencia; que no se cometa falta grave que la ley considere como causal de despido; que subsista la institución para la cual se presta el servicio y que el puesto no sea de aquellos cuyo desempeño requiera de confianza, ya sea personal o política.*<sup>91</sup>

También la jurisprudencia sistemáticamente ha señalado que “un empleado público es titular de la estabilidad laboral siempre y cuando su vínculo con el Estado sea de carácter público, ejerza funciones ordinarias dentro de la institución para la que presta el servicio, se encuentre en una posición de supra subordinación y reciba un salario por sus servicios.

*En tal supuesto, previo a una posible destitución, debe garantizársele todas las oportunidades de defensa a través de un proceso o procedimiento,*

---

<sup>90</sup> **ALEMÁN MENA, Donald.** *Derecho del Trabajo Nicaragüense, Concordado con Jurisprudencia, Doctrina y Derecho Comparado.* 2da Edición. Nicaragua, 2006. pp. 57 y 58.

<sup>91</sup> **SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.** Sentencias de Amparo. Referencia: 256-99 de las nueve horas y treinta minutos del día tres de Mayo de 2000, 326-2009 de las nueve horas con cinco minutos del día tres de Mayo de 2010.

*de conformidad con la normativa que le sea aplicable, siempre y cuando se trate de empleados o funcionarios públicos que gocen de las facultades que confiere el derecho a la estabilidad laboral*<sup>92</sup>.

Ahora en relación con la Estabilidad Laboral que *consiste en el derecho que un trabajador tiene a conservar su puesto de trabajo, de no incurrir en faltas previamente determinadas o de no acaecer en circunstancias extrañas. También se define como Estabilidad Laboral el derecho del trabajador de conservar su puesto durante toda la vida laboral, no pudiendo ser declarado cesante antes que adquiriera el derecho de su jubilación, a no se por causa taxativamente determinada.* Si bien es cierto que la estabilidad laboral garantiza los ingresos de un trabajador independientemente del ámbito donde labore (sector público o privado) lo que permite satisfacer sus necesidades, a la vez que se garantiza el nivel de eficiencia del lugar donde se desempeñe en nuestro caso en las Municipalidades, no solo brindando un servicio de calidad y eficiencia, sino también un cierto grado de desarrollo dentro del municipio.

La jurisprudencia sostiene por estabilidad laboral que equivale a permanencia *la estabilidad laboral es el derecho del trabajador a permanecer en el cargo el despido realizado por el patrono, es la contrapartida a la estabilidad laboral, que es precisamente el derecho que tiene el trabajador de permanecer en el trabajo para el cual fue contratado*<sup>93</sup> inclusive la legislación internacional se pronuncia al respecto de la Estabilidad específicamente en el Convenio N° 158 de la OIT Sobre la Terminación de la Relación de Trabajo

---

<sup>92</sup>**SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.** Sentencia de Amparo referencia 1080-2008 de las diez horas y cuarenta minutos del día cinco de noviembre de 2010.

<sup>93</sup>**NÚÑEZ MANCÍA, Ena Lilian.** *Jurisprudencia Laboral: Sentencias de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.* 1ª. Ed. Dpto. de CC. Jurídicas UCA, San Salvador. 2008. pág.31. Sentencia pronunciada por la Sala de lo civil de la Corte Suprema de Justicia, el 11 de junio de 2002. En el recurso de Casación. Ref. 420 Ca 2ºLab.

por iniciativa del Empleador y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos de San Salvador consideran que *si un trabajador que goza de “estabilidad laboral” es despedido injustificadamente, la reparación de este daño tiene tres posibilidades, todas ellas adecuadas: (i) reposición en el trabajo, (ii) indemnización, (iii) otras prestaciones como el seguro de desempleo. Además señalan que es opcional de acuerdo a la legislación de cada país adoptar la que considere más oportuna.*

El criterio de la Sala de lo Constitucional respecto de la estabilidad laboral de los empleados públicos bajo sistema de contrato, es bajo ciertos presupuestos básicos, implica el derecho de conservar un trabajo o empleo, lo cual puede ser invocado por el trabajador cuando a su favor concurren algunas circunstancias tales como las que ha mantenido la sala: que subsista el puesto de trabajo, que el empleado no pierda su capacidad física o mental para desempeñar el cargo, que este se desempeñe con eficiencia, que no se cometa falta grave que la ley considere como causal de despido, que subsista la institución para la cual se presta el servicio y que, además, el puesto no sea de aquellos que requieran de confianza, ya sea personal o política.

*Se ha sostenido que éste, no obstante ser un derecho reconocido constitucionalmente no implica que respecto de él no pueda verificarse una privación, pues la Constitución no puede asegurar el goce del mismo a aquellos empleados públicos que hayan dado motivo para decidir su separación del cargo. Sin embargo, hay que tener en cuenta que si bien el derecho a la estabilidad laboral no significa inamovilidad, previamente a una destitución o remoción debe tramitarse un procedimiento en el que se aseguren oportunidades reales de defensa para el afectado. Es decir, que tal derecho surte plenamente sus efectos frente a remociones o destituciones*

*arbitrarias, caprichosas, realizadas con transgresión de la Constitución y las Leyes.*<sup>94</sup>

#### **4.1.2 Derecho de Ascenso:**

En la Constitución de la República se ha establecido la Carrera Administrativa y se dispone para regular las condiciones de trabajo de los servidores públicos y municipales se aplicaran las leyes pertinentes, tales como la Ley del Servicio Civil, la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, entre otras que protegen los derechos de los las empleados públicos y municipales.

La ley de la Carrera Administrativa Municipal en el artículo 24, expresa que el concurso para plazas es estrictamente obligatorio para los ascensos a cargos de nivel superior o ascensos de categoría dentro de un mismo cargo o empleo, concurso convocado por el Consejo Municipal, Alcalde o Máxima Autoridad Administrativa según el caso de cada municipalidad, es obligación brindarle oportunidad a los funcionarios y empleados de la municipalidad.

Los Ascensos dentro de la Carrera Administrativa Municipal además de realizarse en base a concursos, garantizando la igualdad, mérito y capacidades de las personas interesadas; y pueden darse dos formas de Ascenso:

Ascenso de Nivel:

De acuerdo a lo que expresa la L.A.C.A.M. en el artículo 27, en contexto con el concurso y ascenso de nivel, al existir una vacante en una Municipalidad o Entidad Municipal, el Consejo Municipal, Alcalde o la Máxima Autoridad Administrativa deberá convocar a los funcionarios y empleados de

---

<sup>94</sup>**SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.** Sentencia de Amparo. Con referencia N° 468-2005. De fecha 18 de Abril de 2007.

la Carrera de su respectiva Institución, mediante aviso el que deberá ser colocado en la cartelera oficial de la institución por un término de cinco días, luego de la que el puesto se encuentre vacante. Dichos concursos son realizados para promover a los empleados municipales a niveles y categorías superiores, quienes deberán poseer los requisitos y méritos exigidos para el desempeño del cargo para el que aplican.

Concursos Abiertos: este tipo de concursos se dan según el artículo 27 de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal tomando en cuenta algunos presupuestos: debe existir al menos una plaza nueva y que no se ha podido llenar por medio del ascenso, debe colocarse el aviso de la convocatoria en la cartelera oficial de la institución y ser fijada por el termino de 15 días antes de la fecha del concurso, cuando no se presenten candidatos en el concurso de ascenso; Al realizar el proceso de selección en el concurso de ascenso los aspirantes no hubieran obtenido la calificación requerida y cuando la autoridad encargada objetare la propuesta.<sup>95</sup>

Ascenso de Categoría:

*El Ascenso de Categoría que se expresa en el artículo 30 de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, se refiere a aquellos concursos que se realizan anualmente, en este tienen derecho a participar todos los empleados y funcionarios que tengan como mínimo dos años de laborar en una categoría determinada siempre y cuando 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 comunicará al Alcalde o la autoridad administrativa correspondiente los*

---

<sup>95</sup> **CHICAS, FRANCISCO.** *Manual de Derechos Laborales.* 1ª. Ed. Instituto de Derechos Humanos IDHUCA. Talleres Gráficos UCA. San Salvador. p.p. 65 y 66.

*nombres de los empleados que calificaron. Finalmente, esta última autoridad acordará el ascenso en los 30 días siguientes.*<sup>96</sup>

En este caso se deberá realizar pruebas de idoneidad o de selección, con la finalidad de explorar y conocer el grado de competencia de los concursantes basado en conocimientos, habilidades, destrezas y aptitudes para poder apreciar la capacidad, idoneidad y potencialidad de los aspirantes y de esta manera establecer una clasificación de los concursantes con respecto al perfil deseado de quien desempeñara el cargo y que deberá desempeñarlo con la mayor eficiencia y responsabilidad, según lo ha establecido el artículo 29 de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal.

Las pruebas consisten en la realización de uno o más exámenes de conocimientos generales o especiales para determinar las capacidades y las aptitudes de los y las aspirantes.

La autoridad competente para la realización de estos procesos de selección serán las Comisiones Municipales bajo la salvedad que se necesite la realización de pruebas especiales en las que el consejo Municipal deberá colaborar o solicitar a otras instituciones del Estado le proporcione personal calificado para la realización de dichas pruebas.

La Comisión Municipal deberá seleccionar a los tres concursantes mejor calificados para que el Consejo Municipal sea quien haga el respectivo 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 cargo regresará al cargo en que se venía desempeñando antes del concurso.

---

<sup>96</sup> *Ibíd.* p. 66

**4.1.3 Derecho de Devengar el sueldo, viáticos y emolumentos que tuviere asignados el cargo o empleo y la categoría para que hayan sido nombrados, pudiendo hacérsele únicamente los descuentos autorizados por la ley.**

Definición general de Salario:

Es la retribución que debe pagar el patrón por el trabajo, se deduce que incluye todas las prestaciones que el patrón promete dar al trabajador<sup>97</sup>,

Es la compensación que recibe el obrero o empleado a cambio de ceder al patrono todos sus derechos sobre el trabajo realizado.

El salario es el precio pagado por la realización de un trabajo o servicio prestado. El salario puede variar dependiendo del lugar donde se trabaja, la región, el país, la ocupación, etc.

Para Guillermo Cabanellas *“dentro de las terminología de las retribuciones, quizás el criterio más práctico y lógico sea adoptar la voz salario, para denominar lo que el trabajador percibe por su trabajo; dejar el termino de jornal, para la remuneración que se conviene por día: y designar como sueldo la retribución abonada por periodos de una semana al menos, y más por meses completos y vencidos.”*<sup>98</sup>

El salario es el que pactan las partes, el maestro José Dávalos en su obra *Tópicos Laborales*, aborda el tema del salario, *más que una contraprestación, el salario es una forma de distribuir la riqueza, un instrumento de justicia social, ahora vienen la situación actual, el salario, es un dramático elemento de subsistencia del trabajador... el trabajo constituye*

---

<sup>97</sup>**CABANELLAS, GUILLERMO.** *Compendio de Derecho Laboral*, Tomo I., Tercera Edición, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina. p. 722.

<sup>98</sup>**CABANELLAS, GUILLERMO.** *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo IV, Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina. P. 401.

*el único patrimonio del trabajador, el salario que percibe por poner su fuerza de trabajo al servicio de un patrón representa el único camino para obtener para sí y para su familia condiciones de vida digna.*<sup>99</sup>

Según el código de trabajo, en su artículo 119. El Salario es la retribución en dinero que el patrono está obligado a pagar al trabajador por los servicios que le presta, en virtud de un contrato de trabajo. Asimismo, prescribe que se considera parte integrante de él todo lo que recibe el trabajador en dinero y que implique la retribución de servicios, cualquiera que sea la forma o denominación que se adopte, como los sobresueldos y bonificaciones habituales; remuneración del trabajo extraordinario, remuneración del trabajo en días de descanso semanal o asueto, participación de utilidades.

La disposición precitada recoge lo planteado en el Convenio 100 de la OIT ratificado por El Salvador, en el artículo define salario:

- a) El termino remuneración comprende el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, y cualquier otro emolumento en dinero o en especie pagados por el empleador, directa o indirectamente, al trabajador, en concepto del empleo de este último.

En relación al salario, el servidor público tiene el derecho a devengar salario, viáticos y demás emolumentos que tenga asignados en relación al cargo y categoría en que ha sido nombrado, y que únicamente se le pueden realizar descuentos los cuales deberán ser previamente autorizados por ley, es decir en los casos de prestación de alimentos a hijos o descuentos por embargos judiciales.

---

<sup>99</sup>**DÁVALOS, JOSÉ.** *Tópicos Laborales*. 2da Ed. Editorial Porrúa. México 1998. p. 123. Citado por **ALEMÁN MENA, DONALD.** *Derecho del Trabajo Nicaragüense, Concordado con Jurisprudencia, Doctrina y Derecho Comparado*. 2da Ed. Editorial PAVSA: Nicaragua.2006. p.p. 164 y 165.

Los viáticos son sumas de dinero que el empleador reconoce a los empleados o funcionarios para cubrir los gastos en que éstos incurrieren para el cumplimiento de las funciones a desempeñar fuera de la sede habitual de su trabajo; reconociéndoles principalmente gastos de transporte, manutención y alojamiento del trabajador, es decir en todos aquellos casos que los empleados realicen alguna diligencia en nombre de la municipalidad y en la cual deberán otorgárseles para que no sea a cargo de su salario..

Los viáticos son parte integrante del salario, de conformidad con el inciso segundo del Art. 119 del Código de Trabajo que literalmente expresa: *se considera integrante del salario, todo lo que recibe el trabajador en dinero y que implique retribución de servicios, cualquiera que sea la forma o denominación que se adopte, como los sobresueldos y bonificaciones habituales, y aunque no se han mencionado los viáticos en dicha disposición legal, deben tenerse incluidos, porque las prestaciones señaladas se han tomado a vía de ejemplo, no en forma taxativa; lo que importa es que la prestación implique retribución de servicios y que haya habitualidad, características éstas que tienen los viáticos, de conformidad a la documentación mencionada.*<sup>100</sup>

*En términos generales emolumento se asimila a honorarios, sueldo, gratificación, prestaciones suplementarias. Entre otras. De acuerdo al diccionario de la Real Academia Española significa: “gaje, utilidad o propina que corresponde a un cargo”, pero en la actualidad, en la jerga administrativa el termino emolumento envuelve cierta dignidad que lo hace aplicable principalmente a cargos o profesiones importantes, así puede entenderse como emolumento el automóvil, el combustible y otras prestaciones que el desempeño del cargo implica.*

---

<sup>100</sup> **SALA DE LO CIVIL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE EL SALVADOR.** Recurso de Casación Referencia 517 del día veinticuatro de Enero de 2005.

#### **4.1.4 Derecho a vacaciones, asuetos y licencias señalado en la ley correspondiente.**

Las vacaciones para el maestro Mario de la Cueva son por decirlo así: *una prolongación del descanso semanal pues su fundamentos los mismos, si bien adquieren una fuerza mayor: un descanso continuo de varios días devuelve a los hombres su energía y el gusto por el trabajo, les da la oportunidad para intensificar su vida familiar y social y hace posible una breve excursión que dé a conocer algunos lugares hermosos o centros de diversión*<sup>101</sup>.

Según D. L. N° 75 de fecha 16 de agosto de 1968, publicado en el Diario Oficial de fecha 22 de agosto de 1968. En el cual se declara el “Día del empleado Municipal” el último sábado del mes de Agosto de cada año, estableciendo tal decreto que los empleados y trabajadores de las municipalidades de la república gozarán de asueto con goce de sueldo durante el día indicado.

#### **4.1.5 Derecho de acceso a la información referente a su persona asentada en los Registros Nacionales y Municipales de Carrera Administrativa Municipal.**

El derecho a la información tiene por objeto el estudio y la observancia de las normas jurídicas que regulan los alcances y límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información a través de cualquier medio, constituye una serie de beneficios para los entes regulados, lo que conlleva a ser un paso decisivo para consolidar una democracia participativa, favorece

---

<sup>101</sup> **DE LA CUEVA, MARIO.** *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.* 21° Ed. Porrúa. México. 2007. p. 290.

la rendición de cuentas del Gobierno, permite a los ciudadanos a tomar decisiones mejor informadas; supone la prerrogativa de las personas para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o ejercen funciones de autoridad. Con el objetivo de poner a disposición de las personas la información que le sirva para ejercer sus derechos políticos y mejore se calidad de vida.

El artículo 1 de la Ley de Acceso a la Información Pública que reza en cuanto al objeto de dicha Ley: *garantizar el derecho de acceso de toda persona a la información pública, a fin de contribuir con la transparencia de las actuaciones de las instituciones del Estado.*

El artículo 2 de la Ley de Acceso a la Información brinda una definición de Derecho a la Información Pública: *Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información generada, administrada o en poder de las instituciones públicas y demás entes obligados de manera oportuna y veraz, sin sustentar interés o motivación alguna.* Como se observa en estos artículos se expresa lo relativo al acceso a la información pública, no así el Derecho de Acceso a la Información Personal de los empleados municipales, que es un Derecho diferente comprendido en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, que consiste en poder acceder a la información personal de cada persona comprendida en el Registro de la Carrera Administrativa Municipal, a la cual únicamente podrán acceder y solicitar dicha información, asiento o datos inscritos en el registro y que se le certifiquen los asientos que igualmente solicite; y solo podrán tener acceso cada uno de los trabajadores registrados, porque en este caso se trata de *datos personales*<sup>102</sup>, referentes a

---

<sup>102</sup>La Ley de Acceso a la Información Pública, en el artículo 6 literal a), los define como *“como la información privada concerniente a una persona identificada o identificable, relativa a su nacionalidad, domicilio, patrimonio, dirección electrónica, número telefónico u otra*

la intimidad personal y familiar, al honor y la propia imagen, constitucionalmente es una limitación al Derecho de Acceso a la Información, en concordancia al artículo 2 de la Constitución, en lo referente al Derecho a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen; por lo tanto no podrá acceder a esta información cualquier persona por no tratarse de información pública, únicamente los interesados que previamente deberán estar comprendidos en los registros de carrera.

Por lo tanto los empleados de las municipalidades comprendidos en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal pueden efectivamente acceder a la información que previamente será ingresada al Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal, a dicho Registro le compete inscribir a las personas que ingresan a la carrera administrativa municipal y dar certeza de los actos y resoluciones que emitan los órganos de administración respecto de los servidores que están dentro de la carrera administrativa municipal.

En dicho registro se recopilara toda la información referente a la carrera administrativa desempeñada por los Empleados Municipales de Carrera, además de inscribir todos los datos personales, acceso, desempeño, capacitación, retiro, beneficiarios y cualquiera otro dato que el registro considere conveniente de los empleados municipales que se incorporen a la carrera administrativa municipal.

Con relación a los datos personales la Ley de Acceso a la información establece la protección de los datos personales, por lo que toda persona tiene derecho a saber si se le están procesando sus datos, obtener las

---

*análoga.*” De igual manera se mencionan los datos personales sensibles que requieren consentimiento expreso de los ciudadanos para su difusión entre ellos en el mismo artículo 6 literal b), se mencionan: *“a los datos de una persona referente al credo, religión, origen étnico, filiación o ideologías, afiliación sindical, preferencias sexuales, salud física y mental, situación moral y familiar y otras informaciones íntimas de similar naturaleza o que pudieran afectar el derecho al honor, la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.*

rectificaciones que correspondan cuando los registros sean injustificados o inexactos y a conocer los destinatarios cuando esta información sea transmitida; tal como lo expresa el artículo 31 de la Ley de Acceso a la Información que el acceso a los datos personales es exclusivo de su titular o representante.

Además existe un apartado en la Ley de Acceso a la Información en el cual establece que con la finalidad de promover una cultura de acceso a la información en la administración pública, los entes obligados en este caso las municipalidades están en la obligación de capacitar periódicamente a todos sus servidores en materia de acceso a la información pública y del ejercicio del derecho a la protección de datos personales, estas capacitaciones deberán realizarse a través de cursos, seminarios, talleres y toda forma de enseñanza o entrenamiento de acuerdo al artículo 45 de la Ley de Acceso a la Información.

El beneficio que significa para el servidor municipal es para poder utilizarla cuando la necesite en caso de procedimiento judicial o administrativo, como anexo a su hoja de vida, incluso le puede ser útil para acceder a futuras oportunidades de empleo.

#### **4.1.6 Derecho de Jubilación de Conformidad a la Ley.**

Todo servidor público municipal tendrá derecho a recibir una prestación económica cuando pase a una situación pasiva o de inactividad laboral al alcanzar una determinada antigüedad en el desempeño de su cargo, comprendido dentro de la carrera administrativa municipal y una edad máxima legal que le exonera de trabajar.

*La jubilación es un acto voluntario del funcionario o empleado, Que al llegar a la edad en que la ley lo permite, decide pasar a la condición de jubilado y recibir una pensión vitalicia, quedando a opción del servidor público si se retira del cargo o continúa desempeñándolo. La autoridad nominadora no puede obligar al empleado a retirarse del desempeño del cargo y por ende de la carrera administrativa.<sup>103</sup>*

Con el transcurso de los años, el cansancio natural del ser humano, esfuerzo físico, gasto de energía y presión mental, también la actividad manual e intelectual con elementos que hacen necesario que las personas se jubilen, puesto que con la edad avanzada de los trabajadores ya no se tiene la misma energía para desempeñar un cargo, o desempeñar con eficiencia ciertas funciones por ello la jubilación se concibe como la renta de sustitución destinada a compensar la carencia de ingresos profesionales de una persona cuando llega a una edad en la cual ya no puede desempeñar eficientemente el cargo y a causa de esto cesa su vida laboral. Dicha prestación económica consiste en una pensión única vitalicia e imprescriptible.

Para la jubilación se procederá de acuerdo a la Ley del Sistema de Ahorro para pensiones.

#### **4.1.7 De Indemnización por Supresión de Plaza Desempeñada.**

El artículo 53 de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal expresa los casos en que a los funcionarios o empleados de carrera independientemente de su relación jurídica laboral, se les comunique o notifique supresión de plaza a cargo puede ser incorporado a empleos similares o de mayor jerarquía o podrán ser indemnizados. Conviene aclarar

---

<sup>103</sup> **Morales Ehrlich, José Antonio.** op. cit. p.p. 77 y 93.

que además el artículo 53 de la LACAM en su inciso segundo establece que el caso de incorporación a cargos similares o de mejor jerarquía se requiere del consentimiento del funcionario o empleado, y si este no lo diere, deberá ser indemnizado.

Las municipalidades en razón de necesidades administrativas pueden verse obligados a suprimir determinadas plazas o cargos en esos casos los empleados municipales cuentan con la figura legal que los proteja y se hacen de especiales prestaciones a efecto de compensar los daños que dicha supresión implica.

La supresión de plazas es por tanto una protección para los empleados municipales de carrera administrativa para evitar la remoción arbitraria o discrecional, por motivos extraños o ajenos al interés del servicio público.

En caso que suceda una supresión de plaza en las municipalidades o entidades municipales el legislador prevé en atención a los méritos y aptitudes de los empleados públicos de la Carrera Administrativa Municipal, ciertas prestaciones orientadas a que estos continúen prestando sus servicios en otras plazas de igual o mayor jerarquía y solo en caso de que esto no sea posible es cuando deberán ser indemnizados.

*La indemnización será equivalente al sueldo mensual correspondiente a la plaza suprimida, por cada año o fracción que exceda de seis meses de servicios prestados en la proporción establecida en el inciso tercero, o sea una indemnización equivalente a doce sueldos mensuales, si el sueldo ganado por el empleado fuere hasta de cuatro salarios mínimos. Si el sueldo mensual devengado por el funcionario o empleado fuere superior a cuatro y hasta un máximo de ocho salarios mínimos, la indemnización será el equivalente a doce sueldos mensuales siempre que la suma de éstos no fuere mayor de sesenta mil colones, pues en este caso se le pagará esta*

*última suma. Si el sueldo devengado fuere superior a los ocho salarios mínimos, la indemnización a pagar al servidor público no podrá exceder del equivalente a seis sueldos mensuales.*<sup>104</sup>

La disposición además establece que en caso que el funcionario o empleado que ha sido indemnizado pasa a ejercer un cargo en la administración pública o municipal y nuevamente sucede que se suprime el cargo que recién ejerce si al empleado le corresponde una indemnización por el tiempo laborado en su nuevo cargo, sumándole está a la indemnización que dejó pagársele por haber ingresado al nuevo cargo, es decir debe pagársele la suma de las dos indemnizaciones; si al empleado no le corresponde indemnización por que ha laborado menos de los seis meses en el nuevo cargo suprimido, deberá pagársele la suma no pagada por la supresión de cargo original.

En cualquiera de los dos casos el empleado o empleados pueden promover administrativamente el pago de su indemnización y en caso que las autoridades se niegan a realizar dicha indemnización oportunamente deberá interponer la demanda ante la Comisión Municipal correspondiente o ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

#### **4.1.8 Derecho de prestación económica por incapacidad total permanente.**

La incapacidad permanente es la situación del trabajador, que después de haber estado sometido a un tratamiento médico y haber sido dado de alta medicamente, presenta reducciones anatómicas o funcionales que disminuyen o anulan su capacidad laboral, dando lugar a distintos grados de

---

<sup>104</sup> *Ibíd.* p.80

incapacidad. En este apartado corresponde brindar una explicación de lo que debe entenderse por incapacidad total permanente y es aquella que *inhabilita al trabajador para la realización de todas o de las tareas fundamentales de su profesión siempre que pueda dedicarse a otra distinta.*

*Dicho artículo contempla una indemnización para los funcionarios o empleados de carrera que se retiren por la misma causal de incapacidad total y que no tuvieren su situación debidamente regulada por la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones.*

#### **4.1.9 Derecho de prestación económica para gastos funerarios, equivalente a dos meses del salario que devengaba el fallecido, la que entregaran de manera inmediata a los beneficiarios.**

La disposición hace referencia a que en caso de fallecer un empleado municipal le sobrevive el derecho a recibir una prestación económica para gastos funerarios, que deberá ser entregada de manera inmediata a los familiares o beneficiarios. Dicha prestación económica es el equivalente a dos meses el salario que devengaba el fallecido.

El código de trabajo en el artículo 313. Establece que en caso de muerte del trabajador, es obligación del patrono entregar inmediatamente a las personas que dependían económicamente del trabajador fallecido, *prefiriéndolas por el orden que las hubiere enumerado en su contrato*, la cantidad equivalente a sesenta días del salario básico, o como lo menciona la ley de la carrera administrativa municipal que será el equivalente a dos meses el salario que devengaba el fallecido; para que este sea invertido especialmente en el sepelio del trabajador, y no se podrá entregar dicha prestación económica a persona distinta de aquella a quien le corresponde

recibirla, de acuerdo al contrato o registro, únicamente cuando fuere incapaz, en este caso deberá entregarla a su representante legal.

#### **4.1.10 De capacitación permanente sobre materias que interesan a la administración municipal.**

La capacitación constituye un derecho constitucional y una obligación del empleador, en este caso de la municipalidad, consiste en proporcionar al trabajador o empleado nuevas destrezas y conocimientos, para desarrollar con mayor eficiencia su trabajo.

*La Doctrina sostiene que las obligaciones educacionales de los empresarios son de dos tipos: el primero se refiere a la cooperación para la alfabetización de los trabajadores, para la enseñanza primaria y secundaria y para el fomento de las actividades culturales y deportivas, en tanto el segundo pertenece al campo de la participación profesional de los trabajadores y de sus hijos.*

*La capacitación profesional no es solamente esencial en la era actual, sino que es además un beneficio general: para los trabajadores, porque es la base de su elevación en la jerarquía de las actividades; y para la empresa, porque la preparación técnica de los hombres es el imperativo del maquinismo y porque al crecer el impedimento del trabajo aumentara la producción, disminuirán los costos y se elevaran las utilidades.<sup>105</sup>*

La carrera administrativa supone que para la selección de candidatos para determinados puestos de trabajo, dicha selección se fundamenta en competencias de aptitudes y no en las tradicionales oposiciones; el desarrollo

---

<sup>105</sup> DE LA CUEVA MARIO. op. cit. p.p. 401-403.

profesional se centra en el esfuerzo individual y en las competencias personales de los empleados municipales puesto que si vida profesional se desarrolla en torno a la carrera administrativa. En relación a la promoción o ascensos está ligado con el desempeño y al trabajo desarrollado, basado en los principios de mérito y capacidad.

*Son numerosos los estudios que analizan el elemento personal de la Administración Pública y con ello la carrera profesional de dicho componente humano, pero lo esencial en este punto es que los modelos actuales de la Administración Pública, proponen la profesionalización de los servidores públicos como un requisito para el desarrollo de la organización estatal.*

*El vínculo entre profesionalismo y carrera administrativa es el establecimiento de un modelo de competencias laborales, lo que incluye habilidades de dirección y organización en un entorno democrático. Así la formación profesional de los servidores públicos debe ser un proceso continuo que asegure no solamente el ingreso por méritos, sino también la permanencia en el servicio por medio del procedimiento de certificación, así como también a través de una regulación legal pertinente y acorde a las exigencias del medio en el que el servidor público se desenvuelve.<sup>106</sup>*

En este sentido, la carrera administrativa constituye una regulación general la cual comprende los componentes esenciales básicos que deben regir en todas las áreas en que el servicio profesional personal al Estado se encuentre sometido a un régimen de carrera. Puesto que la Carrera Administrativa persigue la finalidad de conseguir la eficiente realización de las funciones estatales por el elemento humano que presta sus servicios personales al Estado y demás entidades públicas bajo un régimen de supra

---

<sup>106</sup> **SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.** Recurso de Inconstitucionalidad. Referencia 32-2010 de las nueve horas con tres minutos de fecha Veintiuno de Julio de Dos Mil Diez.

subordinación; dicha finalidad se pretende lograr mediante el establecimiento de un régimen que comprenda las condiciones de ingreso, los derechos y deberes, las promociones y ascensos, traslados, suspensiones y cesantías y los recursos contra las resoluciones que afecten a tales servidores.

## **4.2 OBLIGACIONES DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS DE LAS ALCALDIAS MUNICIPALES.**

### **4.2.1 Definición:**

En términos generales, puede decirse, que las obligaciones son el imperativo jurídico, mediante el cual, un sujeto se obliga para con otro, en dar, hacer o dejar de hacer algo determinado, definición que se extrae del artículo 1309 parte final del Código Civil; la definición antes mencionada abona a entender la esencia de las obligaciones, pero es preciso profundizar más sobre este término por lo que citando al tratadista Manuel Osorio quien dice: *“La Obligación es el deber jurídico normativamente establecido de realizar u omitir determinado acto y a cuyo incumplimiento por parte del obligado es imputado, como consecuencia una sanción coactiva; es decir un castigo traducible en un acto de fuerza física organizada.”*<sup>107</sup>

Así también, el jurisconsulto Guillermo Cabanellas define las obligaciones como: *“un precepto de inexcusable cumplimiento”*, más adelante expresa *“que la obligación es el vínculo legal, voluntario o de hecho que impone una acción o una omisión. Con mayor sujeción a la clasificación legal: el vínculo*

---

<sup>107</sup> OSORIO, Manuel. *“Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales”*. 27ª Ed. Editorial Heliasta. 2000.

*de Derecho por el cual una persona es constreñida hacia otra a dar, a hacer o a no hacer alguna cosa*<sup>108</sup>

Tomando la definición que nos da Cubides Camacho, quien nos dice: “*Se da el nombre de obligación a todo vínculo jurídico en virtud del cual una personas debe de realizar una prestación en favor de otra*”<sup>109</sup>.

En las tres definiciones se destaca la importancia de un deber, el que una de las partes se impone a cumplir con una determina acción, o la omisión de esta, en el caso de los empleados Municipales, esta obligación deviene de la ley, específicamente a la Ley de la Carrera Administrativa Municipal.

Los empleados municipales, están obligado *per sea* dar cumplimiento a las obligaciones que le imponga otros cuerpo normativos, pero en este estudio nos limitaremos a las obligaciones que se encuentran estipuladas la ley antes mencionada, en razón de ser el objeto de estudio.

La ley es un cuerpo normativo de imperativo cumplimiento, por lo que se debe de cumplir tal cual se prescribe en el texto de la misma, y en virtud que dicha legislación está orientada a regular la Carrera Administrativa, y concede derechos a los empleados públicos, los cuales se trataron en el titulo anterior; así también prescribe una serie de Obligaciones, que se deben de cumplir, salvo en excepciones que se encuentren en la misma ley, por lo que nos referiremos a en este apartado sobre las obligaciones que se encuentran plasmadas en la Ley de la Carrera Administrativa que deben de ser cumplidas por los empleados públicos municipales.

---

<sup>108</sup>Dr. **CABANELLAS DE TORRES, Guillermo**, “*Diccionario Jurídico Elemental*”. Editorial Heliasta S.R.L. primera edición, Buenos Aires 1979. p

<sup>109</sup>**CUBIDES CAMACHO, Jorge**, “Obligaciones”, quinta edición, Editorial Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas JAVEGRAF, Bogotá, 2005, reimpresión 2007. P 33. **VON TOUR, Andreas**, “*Tratados de las Obligaciones*”, tomo I, 1 edición, Editorial Reus S.A Madrid, 1934.

## **4.2.2 Obligaciones para El Ingreso, Permanecía y Asenso en la Carrera Administrativa.**

Estas obligaciones comparte en común, el hecho que están orientadas para regular la actividad de la carrera administrativa, es decir que son requisitos necesarios, ya sea para ingresar, mantenerse en el cargo o para ascender en los distintos peldaños que ofrece la carrera administrativa.

En se sentido tenemos las siguientes obligaciones:

### **4.2.2.1 Requisitos de ingreso a la Carrera Administrativa Artículo 12 LCAM.**

Como primer Obligación se encuentra en el texto de la Ley, los requisitos de ingreso, los cuales son necesarios e indispensables para que una persona opte a un empleo municipal.

A lo largo de la historia en diversos momentos, se prefijaba una serie de requisitos mínimos, que debía de llenar los aspirantes a un determinado trabajo o actividad; Manuel Fernández Ríos, cita a Dubois quien señala que: *“en el año 1115 a. C. en la antigua china, el Emperador requería que todos los candidatos a ocupar puestos en el ejército o en la administración debería de demostrar sus habilidades para cabalgar, el tiro con arco, el cálculo aritmético, la música o la escritura*<sup>110</sup>, parece ser que los requisito puestos por el Emperador, son producto de un análisis racional según la actividad que se asignaría para realizar.

De igual forma en occidente también, se reflexionó sobre este tema, tememos para el año 500 a.C. el ilustre pensador Sócrates, quien argumentaba: *que requiere gran cantidad de habilidades para ser*

---

<sup>110</sup>**FERNÁNDEZ RÍOS, Manuel**, *“Análisis y Descripción de Puestos de Trabajo”*, primer Edición, editorial Díaz de Santos, S.A., España, 1995. P 78.

*correctamente satisfechas, por lo que no es efectivo que un individuo intente satisfacerlas todas por sí mismo. Además esto no sería Justo, en un estado justo, apuntaba Sócrates, es preciso reconocer las diferencias individuales en aptitudes para el trabajo, las exigencias específicas que imponen ciertas ocupaciones, la importancia de que las personas lleven a cabo aquellas actividades para las cuales están especialmente capacitadas por naturaleza a fin de que consigan la máxima eficiencia posible y que estas diferencias deben ser apoyadas y fomentadas por el Estado*<sup>111</sup>.

Por lo que establecer requisitos mínimos, es una costumbre que nace desde la antigüedad, y que en pleno siglo XXI se mantiene, tal es el caso de los aspirantes a un puesto municipal.

La Ley de la Carrera Administrativa establece, en el artículo 12, los siguientes requisitos, para poder ingresar a la Carrera Administrativa Municipal:

**A. Ser salvadoreño y en el caso de ser extranjero deberá estar legalmente autorizado para trabajar en el país.**

Este apartado hace referencia a la nacionalidad del sujeto que aspira al cargo público, por lo que en un primer momento se definirá el término nacionalidad, para luego analizar el enfoque que está determinado en la Constitución de la Republica, lo que determina al todo el sistema Jurídico.

Fernando Corripio, en su Diccionario establece que el término nacionalidad proviene de la palabra nacional y esta del latín *natío- onis* que significa nación, raza, de nascí: nacer.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> *Ibíd*em, P 78

<sup>112</sup> **CORRIPIO, Fernando**, “*Diccionario Etimológico General de la Lengua Castellana*”, S Ed, S E Bruguera, España, 1973. P. 317.

Por otro lado tenemos a Pereznieto Castro expresa: calidad de un individuo en razón del vínculo o nexo de carácter político y jurídico que lo une a un estado”<sup>113</sup>

El Jurisconsulto Guillermo Cabanellas la define como: “Vínculo jurídico y político existente entre un Estado y los miembros del mismo” y más adelante puntualiza con lo siguiente: “Nacionalidad es el estado civil de la persona nacida o naturalizada en un país, o perteneciente a ella por lazos de sangre paterna o materna”<sup>114</sup>.

Para el presente estudio nos referiremos a la segunda definición, en razón que nuestra legislación se encuentra fundamentada en esa corriente de pensamiento, por lo que es la más aceptada por la comunidad jurídica salvadoreña. Situación que puntualiza al concretizarse en la Constitución de la República.

#### **a. Son Salvadoreños:**

En el Título IV de nuestra Constitución<sup>115</sup>, se regula quienes son salvadoreños, ya sea por nacimiento o por naturalización. En este título se resume los vínculos que unen a un sujeto con un Estado determinado los cuales son:

#### **Salvadoreños por Nacimiento:**

Para determinar a quienes se le denomina salvadoreños, el artículo 90 de la carta magna<sup>116</sup> establece: Son salvadoreños por nacimiento:

---

<sup>113</sup> PEREZNIETOCASTRO, Leonel, “*Derecho internacional Privado*”, parte general, Séptima edición, S E, Oxford, México, 2001, P 740

<sup>114</sup> CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Jurídico.

<sup>115</sup> D.C. N° 38, del 15 de diciembre de 1983, publicado en el D.O. N° 234, Tomo N° 281, del 16 de diciembre de 1983.

<sup>116</sup> *Ibidem*. Artículo 90

1º.- Los nacidos en el territorio de El Salvador;

Es necesario aclarar que debe entenderse como el territorio nacional, haciendo referencia a lo que nuestra Constitución nos dice, siendo entonces salvadoreños los que nacen dentro de los 21.041 km<sup>2</sup>, que es la extensión territorial de la nación, la que Limita al Norte y al Este con Honduras, al sur con el Océano Pacífico, y al Oeste con Guatemala. Se toma en consideración las islas, islotes y cayos que enumera la Sentencia de la Corte de Justicia Centroamericana, pronunciada el 9 de marzo de 1917. Así como también el espacio aéreo, el subsuelo y la plataforma continental e insular, el mar subsuelo y lecho marina hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde la línea de más baja marea, donde ejerce jurisdicción según la Constitución.

Se refiere a lo que en doctrina se conoce como el *ius soli* o derecho de suelo, es decir la nacionalidad adquirida por el lugar de nacimiento, el Estado hace suyos a los que nazcan dentro de su territorio.<sup>117</sup> Por tal razón las personas nacidas dentro del territorio nacional gozan de la nacionalidad salvadoreña, y a la vez la ley les permite tener otra nacionalidad, ya sea la del origen de sus padres, lo que se conoce como doble o múltiple nacionalidad de una persona.

2º.- Los hijos de padre o madre salvadoreños, nacidos en el extranjero;

Este numeral del artículo 90 de la Constitución denota la relación existente entre una persona nacida fuera del territorio nacional, y determina que se encuentra unido al estado de El Salvador mediante el vínculo *Ius Sanguinis* o derecho de sangre, el que consiste en que la nacionalidad se adquiere a través del vínculo consanguíneo, esto es que se sigue al derecho

---

<sup>117</sup> **BAUZA CALVIÑO, Olaguer**, “*La Doble Nacionalidad en la Legislación Mexicana*”, OGS, México 2002, pág. 19

de los padres de transmitir su nacionalidad a los hijos o el de estos a heredarla.<sup>118</sup>

Es por ello que todos los hijos de salvadoreño, que nacen fuera del territorio nacional, son considerados como parte del Estado de El Salvador.

3º.- Los originarios de los demás Estados que constituyeron la República Federal de Centro América, que teniendo domicilio en El Salvador, manifiesten ante las autoridades competentes su voluntad de ser salvadoreños, sin que se requiera la renuncia a su nacionalidad de origen.

Este es un residuo de la Unión Centroamericana, mediante el cual se trata de vincular en un solo estado a las cinco Repúblicas que forman Centro América.

### **Por Naturalización**

La otra forma de ser salvadoreños, según lo estipula el artículo 92 de la Constitución<sup>119</sup> que se refiere mediante la naturalización de persona extranjera para que puedan adquirir la calidad de salvadoreños, entre ellos tenemos

:

1. Los españoles e hispanoamericanos de origen que tuvieren un año de residir en el País.
2. Los extranjeros de cualquier origen que tuvieran cinco años de residencia en el país.
3. Los que por servicio notables prestados en la República obtengan esa calidad.

---

<sup>118</sup> *Ibidem* pág. 19

<sup>119</sup> *Ibidem*. Artículo 92.

4. El extranjero casado con salvadoreña o la extranjera casada con salvadoreña que acrediten dos años de residencias en el país, anteriores o posteriores a la celebración del matrimonio.

La nacionalidad por naturalización es otorgada por la Dirección General de Migración y Extranjería, mediante un procedimiento que se encuentra estipulado en la Ley de Migración.

**b. Extranjero autorizado legalmente para trabajar en el país.**

El termino Extranjero en palabras de Cabanellas significa: *“El que por nacimiento, familia, naturalización, etc., no pertenece a nuestro país o aquel en el cual nos encontramos”*<sup>120</sup>.

Los extranjeros pueden ingresar al país y pueden desempeñar labores remuneradas, y hacer carrera en el territorio nacional. Por lo tanto un extranjero que no ha adquirido la nacionalidad salvadoreña, puede ingresar a la carrera administrativa, la ley le faculta a través de este numeral para que ingrese a la carrera Administrativa Municipal.

Podrá ingresar si reúne los requisitos de ley y media vez no haya persona nacional, con ese conocimiento técnico especializado, y deberá de tener el permiso extendido por la Dirección General de Migración y Extranjería.

Se inscribirán en la Carrera Administrativa municipal, teniendo el permiso de residencia temporal con autorización para trabajar, ya sea Centroamericano o panameño, o nacido en cualquier parte del mundo, de conformidad a lo regulado en el artículo 7 en relación con el artículo 29, ambos de la Ley de Migración, se aclara que el permiso temporal según el

---

<sup>120</sup>CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Jurídico.

artículo 29, precitado, se extenderá por el periodo de un año, el cual puede prorrogarse hasta 5 años, al completar 5 años de residencia en el país, puede tramitar la Residencia definitiva, la cual le permite trabajar por tiempo indefinido en el territorio nacional, para optar a la nacionalidad.<sup>121</sup>

Cabe hacer mención que el artículo 34 de la Ley de Migración no establece como requisito haber tenido residencia temporal, para optar a la residencia definitiva, pero es necesario presentar copia de carnet de residencia temporal tal como lo estable los formularios de la Dirección General de Migración y Extranjería.

Se podría creer al leer el artículo 12 numeral 1 de la Ley de la Carrera Administrativa, que existe una redundancia, en cuanto a la mención de los Extranjeros Autorizados legalmente para trabajar, porque al decir ser salvadoreño ya se toma en cuenta los extranjeros naturalizados, en este caso no se refiere a los naturalizados, si no que se refiere a los extranjeros que no han adquirido dicha calidad, pero que aspiran al llenar los requisitos de ley y así adquirir la Nacionalidad Salvadoreña.

También podría hacerse una interpretación en la cual se concluya que es contradictorio con el artículo 2 numerales 2, 3 y 5 de esta ley, en los que excluyen lo contratados temporalmente, pero dicha conclusión sería errónea, debido que permite a través del artículo 12 numeral 1 LCAM que un extranjero autorizado para trabajar, ingrese a la carrera Administrativa municipal, de forma permanente, aunque tenga un permiso temporal, ya que su calidad de residente si bien es cierto es temporal, pero no está vinculada con la clase de trabajo que desarrolla, así puede ser un residente temporal desempeñando un cargo permanente por tiempo indefinido.

---

<sup>121</sup> **DIRECCION GENERAL DE MIGRACION Y EXTRANJERIA**, El Salvador, Requisitos para obtener residencia temporal y permanente, web site <http://www.migracion.gob.sv>, sitio visitado el 15 de enero 2013.

## **B. Ser mayor de dieciocho años.**

En este apartado nos referiremos a la Mayoría de Edad, que cada Estado determina, para diferenciar un ciudadano de un menor de edad, otorgándole así un número de obligaciones como derechos, en los cuales toma decisiones por sí mismo.

El jurisconsulto Guillermo Cabanellas define la mayoría de edad como: *“Adquisición de la Plena Capacidad jurídica por el hecho de cumplir los años que la legislación de cada país requiera, y en las diversas ramas del derecho: Situación jurídica de capacidad de cuantos han cumplido la edad en que se produce la emancipación de la patria potestad, de la tutela o curatela, o de otra restricción genérica de las facultades jurídicas de las personas”*<sup>122</sup>

La legislación confiere esta calidad de mayor de edad a las personas que hayan cumplido con dieciocho años de vida, según lo regula el artículo 71 de nuestra Constitución<sup>123</sup>, y el artículo 26 del código Civil.

Al declarar a una persona como mayor de edad, produce los siguientes efectos primero es ciudadano de la República artículo 71 de la constitución, y le concede los derechos comprendidos en el artículo 72 y los deberes comprendidos en el artículo 73 todos de la Constitución de la República; así como también son legalmente capaces para obligarse en la forma que lo consideren pertinente tal como lo prescribe el artículo 1317 del código civil, salvo excepciones, por lo que una persona puede obligarse por sí misma.

La Ley de la Carrera Administrativa Municipal, no contempla excepción alguna referente a este requisito, por lo que todo aspirante a un empleo municipal, tiene que ser mayor de edad.

---

<sup>122</sup> **CABANELLAS Guillermo**, Diccionario Jurídico.

<sup>123</sup> D.C. N° 38, del 15 de diciembre de 1983, publicado en el D.O. N° 234, Tomo N° 281, del 16 de diciembre de 1983. Constitución de la República de El Salvador.

### **C. Acreditar buena conducta.**

Cuando en un texto de la ley se refiere a la buena conducta, nos lleva a pensar, el porqué de ese requisito, no expresaremos el pensar del legislador, pero expondremos nociones, de por qué un servidor debe de demostrar una conducta decorosa.

Es preciso entender que es buena conducta y según el diccionario de la Real Academia Española conducta es: “Manera con que los hombres se comportan en sus vidas y acciones” por lo que el texto de la ley, se refiere a las acciones y comportamientos humanos que son catalogados como buenos.

La obligación en sí, se enfoca en acreditar de forma verídica la conducta del aspirante al empleo municipal, la que tiene que ser buena, según se deduce del texto de la ley, esta situación es meramente Psicosocial y filosófica, y en nuestro país no existe un registro de buena conducta, en razón que no existe una institución en la que se archiven las acciones de los seres humanos con una aprobación mayoritaria; en ese sentido la obligación de acreditar buena conducta es una utopía, pues la conducta de un ser humano no puede valorarse de forma general como buena o mala, pues es un problema filosófico el definir que es bueno y que es malo -situación que no se tratara en este trabajo pues es cuestión que no abona para los fines del mismo- es por ello que se mantiene la idea que acreditar una buena conducta, es una situación meramente utópica.

Si bien es cierto en el párrafo anterior se ha hablado que acreditar una buena conducta es una situación meramente filosófica; es preciso destacar que el texto de la ley, no se refiere a acreditar las buenas obras de un sujeto, sino más bien conocer si el sujeto se encuentra o no, en los registros que el estado tiene, de personas condenas por delitos o faltas, o se encuentre en un

proceso judicial vigente, para acreditar esa situación jurídica, debe de hacerse mediante la Solvencias de la Policía Nacional Civil, y mediante la Certificación de Antecedentes Penales.

Referente a la Buena Conducta, la sala sostiene que se acredita la buena conducta con un documento extendido por una institución oficial en la que existe un registro de personas infractoras de ley, lo anterior se deduce de la sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, emitida a las nueve horas con trece minutos del día veintitrés de junio del dos mil. Con numero de referencia 153-M-99, en la cual sostiene: *“El finiquito moral exigido a todo docente es una constancia extendida por la Junta de la Carrera Docente del Sector donde labora o ha laborado, en donde se haga saber que el maestro no tiene ni ha tenido juicio laboral-administrativo y que no ha sido sancionado por faltas graves o muy graves durante los últimos cinco años... Esta Sala estima que instrumentos de esa naturaleza, son un medio idóneo para acreditar el requisito aducido” (referido a la buena conducta)*<sup>124</sup>

**D. Ser escogido para el cargo de entre los elegibles, de acuerdo al Art. 31.**

Referente a esta situación se analizara en el apartado dedicado al artículo 31 de LCAM, que se encuentra en una sección posterior.

**4.2.2.2 Obligatoriedad del Concurso, artículo 24.**

Es preciso para garantizar los derechos que los aspirantes a un ascenso de nivel o a un empleo municipal, se elijan mediante un concurso, en el cual se determine a la persona que reúna los mejores requisitos para el

---

<sup>124</sup>**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA,** Sentencia Definitiva, emitida a las nueve horas con trece minutos del día veintitrés de junio del dos mil. Considerando IV, 2 párrafo 7, Con numero de referencia 153-M-99

desempeño del puesto público; ningún empleado municipal aspirante a un accenso o un empleo público puede ingresar omitiendo esta obligación, salvo excepciones de ley.

Se hace necesaria la definición de la palabra concurso, que según la Real Academia Española, es: “Competencia entre quienes aspiran a encargarse de ejecutar una obra o prestar un servicio bajo determinadas condiciones, a fin de elegir la propuesta que ofrezca mayores ventajas”<sup>125</sup>, en ese sentido, es que la ley determina un procedimiento en el que se determinara la persona más idónea para el cargo, tomando en cuenta la capacidad, aptitudes, experiencia y niveles de estudio obtenidos por los aspirantes, no únicamente deben tomarse en cuenta las simpatías políticas para acceder a algún tipo de cargo o función.

El proceso establecido por la ley de la carrera administrativa se divide en dos tipos de concursos, según el artículo 26 LCAM son:

A) Concurso de Acceso: El cual será convocado 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, el procedimiento es el siguiente:

B) Concurso abierto: 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 LCAM.

---

<sup>125</sup> Diccionario de la Real Academia Española.

#### 4.2.2.3 Prueba de Idoneidad, artículo 29.

Esta obligación se encuentra imbricada en el concurso ya sea de ascenso de nivel o de un concurso abierto, pero como el estudio realizado en este trabajo está enfocado en exponer de forma entendible, las diversas obligaciones que se encuentran en la ley, es preciso referirnos a la importancia de la prueba de idoneidad y las características peculiares que se encuentran adheridas a estas.

En años anteriores el país, elegía los servidores públicos arbitrariamente y con fundamentos subjetivos, sin importar que llenase los requisitos necesarios para desempeñar el cargo, tomaban en cuenta la filiación política.

La ley al referirse a una prueba de idoneidad lo hace con el objetivo de comprobar la capacidad de una persona para el desempeño de un cargo, y además garantizar el acceso de cualquier persona a un empleo municipal; Es por ello que la Sala de lo Constitucional expresa: *“Debe de tenerse en cuenta que la garantía de una mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos reside en la profesionalidad de los funcionarios públicos y de los recursos humanos al servicio de la administración pública. En razón de ello, para el adecuado cumplimiento de las funciones asignadas, es necesario la exigencia de una cualificación profesional precisa para el desempeño de los cargos correspondientes, lo que implica que los requisitos de acceso al cargo garantizan la profesionalidad mediante la utilización de criterios de moralidad y competencia, situación que hace posible el nivel de confianza requerido en cada caso por la naturaleza de la función.”*<sup>126</sup> En ese sentido es preciso entender que es Idoneidad comprobada; la Real Academia

---

<sup>126</sup> **SALA DE LO CONSTITUCIONAL, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA** de El Salvador, Sentencia Definitiva pronunciada a las quince horas del día cinco de junio de dos mil doce. Considerando III, 2 B. Con referencia número 19-2012.

española se entiende por Idoneidad la cualidad de idóneo<sup>127</sup>, en ese sentido se utiliza como un sustantivo y la palabra comprobada, que es derivada de comprobar significa que se define como: Verificar, confirmar la veracidad o exactitud de algo.<sup>128</sup>

Idoneidad comprobada no tiene un significado diferente al que nos ofrece la Real Academia de la Lengua Española, y se entiende igual en el mundo jurídico; Guillermo Cabanellas nos dice que Idóneo es alguien: Apto. Capaz. Competente. Dispuesto. Suficiente. Con aptitud legal para ciertos actos; en ese sentido es que retoma importancia que la persona que asuma el cargo debe de ser idónea.

Manuel Osorio define idoneidad como: capacidad o capacitación para el desempeño de un cargo o función.

Por lo que Idoneidad es la capacidad que una persona tiene para desempeñar un cargo, en la Carrera Administrativa Municipal comprende la capacidad para desempeñar un puesto específico o una serie de puestos con características similares, es por ello que la Ley de la Carrera Administrativa no adoptó una definición de Idoneidad comprobada, porque su definición dependerá de las características específicas de cada vacante.

La ley determina en el inciso segundo del artículo 29 los medios a utilizar para medir la idoneidad del cargo por lo que literalmente dice: *“Las pruebas de idoneidad consistirán en la realización de uno o más exámenes de conocimientos generales o especiales para determinar la capacidad y la aptitud de los aspirantes”* en el inciso cuarto de ese mismo artículo, adhiere los cursos relacionados con el desempeño de las funciones de los empleos a proveer.

---

<sup>127</sup> Diccionario de la Real Academia Española.

<sup>128</sup> *Ibidem*.

#### **4.2.2.4 Período de prueba, artículo 35 LCAM.**

La ley contempla un periodo de prueba, el cual tiene como objetivo que el empleador conozca las cualidades y condiciones, en el cual se evalúa la idoneidad del cargo, para luego determinar la conveniencia o no de continuar con el contrato de trabajo.

Periodo de prueba en palabras de Manuel Osorio puede ser aplicable a diversas ramas de la ciencia, por el significado experimental que posee en cosas, personas e instituciones y lo define como: como el espacio de tiempo en el cual el trabajador demuestra su aptitud profesional, así como su adaptación a la tarea encomendada, y durante el cual una de la partes puede cesar la relación que los vincula <sup>129</sup>

El periodo de prueba tendrá una duración de tres meses, la ley no estipula si es prorrogable, por lo que al prorrogarse se caería en una violación al principio de Legalidad.

Los Efectos jurídicos del periodo de prueba son:

El período de prueba puede darse por terminado unilateralmente en cualquier momento, sin previo aviso más que la notificación al aspirante al del empleo municipal.

Los trabajadores en período de prueba gozan de todas las prestaciones.

Este último punto es de especial importancia por su alcance y sus efectos jurídicos. En el periodo de prueba, el empleador puede despedir (dar por terminado el contrato) al trabajador sin importar si hay justas causas o no, lo que significa que no hay lugar a ningún tipo de indemnización, pues

---

<sup>129</sup> OSORIO, Manuel. op cit.

precisamente para eso es el periodo de prueba; para que el empleador evalúe bajo su criterio propio, sus expectativas, elementos, variables y puntos de vista muy personales, si el trabajador debe o no permanecer en la empresa.

En el periodo de prueba el empleador tiene toda la libertad de continuar o no con el contrato de trabajo, y si decide no continuar, no hay norma que se lo impida, no importa cual haya sido la causa de su decisión.

También es muy cierto, que si es mal evaluado, en el periodo de prueba se puede despedir al empleado municipal sin asumir consecuencia alguna, el empleado o funcionario tiene todo el derecho a que se le reconozcan los demás derechos como la seguridad social, las prestaciones sociales, y obviamente el salario, sin importar el tiempo que dure la relación laboral. La calificación del desempeño laboral, la disposición la deja a entera discreción de la autoridad nominadora y por lo que puede obedecer a aspectos subjetivos. Lo único a que no tiene derecho el trabajador en el periodo de prueba, es a que se le indemnice en caso de ser despedido y obviamente que tampoco tiene derecho a que se le ratifique (se le dé continuidad) al contrato de trabajo.

En el caso de contratos sucesivos, el periodo de prueba sólo debe existir al ingresar a la carrera administrativa, no así cuando es ascendido a un cargo superior.

En caso que haya finalizado el periodo de prueba sin que la autoridad que nombro al empleado funcionario sin que éste haya sido removido, se presume que su desempeño laboral ha sido evaluado satisfactoriamente y podrá adquirir los derechos de carrera y deberá ser inscrito en el Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal.

### **4.2.3 Obligaciones dadas en el artículo 60 LCAM.**

El artículo 60, expresamente narra un número de obligaciones que todo funcionario o empleado municipal debe de cumplir al momento de desempeñar su cargo dentro de la municipalidad; puesto que siguiendo los lineamientos establecidos en la Constitución en el sentido de exigir al servidor público la rectitud necesaria para desempeñar el cargo con diligencia e imparcialidad y que además se promueva la implementación de la Carrera Administrativa; estas obligaciones constituyen el mínimo de actuación mediante el cual cada empleado debe de regirse; el incumpliendo de estas le llevan a que se le imponga una sanción administrativa o puede ser despido de su trabajo, previo garantía del debido proceso, y sin afectar las otras sanciones que se estipulen en el derecho común.

Estas obligaciones son:

#### **4.2.3.2 Desempeñar con celo, diligencia y probidad las funciones inherentes a su cargo o empleo y en estricto apego a la Constitución de la República y normativa pertinente;**

En este apartado se analizara lo referente al desempeño laboral de los empleados Públicos, tomando como base la obligación dada en el artículo 60 numeral primero la LCAM.

La obligación dada en la ley consta de verbos rectores que determinan, como debe de ser la función del empleado público, en ese margen de ideas, se extrae del texto los siguientes determinantes:

La palabra *celo*, constituye uno de los verbos determinativos, mediante el cual, un servidor debe de orientar las funciones inherentes a su cargo; según la Real Academia Española el término *celo* tiene diversos significados, en este texto hace referencia a: “cuidado, diligencia, esmero que alguien pone al

hacer algo.”<sup>130</sup> Se puede interpretar que el legislador obliga al servidor a desempeñar con esmeros sus funciones, dentro del ente institucional.

Otro término que determina el actuar de los servidores públicos, es el término diligencia, y el tratadista Guillermo Cabanellas lo define como: *“Cuidado, celo solicitud, esmero, actividad puntual, desvelo en la ejecución de alguna coa, en el desempeño de una función, en la relación con otra persona, prontitud, rapidez, ligereza”*.<sup>131</sup>

El término probidad la Real Academia Española lo define como el sinónimo de honradez

Luego de entender los conceptos utilizados por el legislador, se puede interpretar que impone más que un accionar, es una actitud frente a las obligaciones dadas por la función de su cargo, es decir no es suficiente, según el texto de la ley, desarrollar las actividades ordinarias de su cargo, sino tener una actitud acuciosa, que se demuestre en el desempeño de sus funciones, realizando cuanto se le encomiende dentro de un tiempo prudencial, y respetando las leyes vigentes.

Por lo que el numeral 1 del artículo 60 LCAM, está orientado a que cada empleado municipal desempeñe sus funciones con un mayor esmero, y si este no responde a sus funciones de esa manera, se le impone una sanción administrativa, de las enunciadas en el artículo 62 LCAM.

#### **4.2.3.3 Asistir con puntualidad a su trabajo y dedicarse a él durante las horas que corresponda.**

En esta obligación se analizara lo referente a la permanencia del servidor municipal en su lugar de trabajo.

---

<sup>130</sup>Diccionario de la Real Academia Española

<sup>131</sup>**CABANELLAS Guillermo**. Diccionario Jurídico.

En la carrera administrativa municipal no se enuncia la cantidad de horas que debe de estar laborando, por lo que nos remitiremos al derecho laboral, que es el que regula dicha situación, en ese sentido encontramos en el artículo 161 del Código de Trabajo que nos dice: Artículo 161.- *Las horas de trabajo son diurnas y nocturnas; en el inciso tercero establece: La jornada de trabajo ordinaria efectivo diurno, salvo excepciones legales, no excederá de ocho horas diarias, ni la nocturna de siete, las jornadas de trabajo que comprenda más de cuatro horas nocturnas, será considerada nocturna para el efecto de su duración.*

Ahora bien esta obligación está orientada a que el empleado respete esa cantidad de tiempo, es decir debe de presentarse exactamente al inicio de sus labores, en una situación ordinaria, y retirarse al transcurrir el tiempo estipulado, salvo excepciones, de forma ejemplificada, un sujeto de la administración, si su contrato establece que iniciara sus jornadas de trabajo a las 7:00 am, el sujeto tiene que estar en esa hora exacta para iniciar a laborar y si el contrato establece que debe de finalizar a las 3:00 pm, tiene que retirarse del lugar de trabajo a dicha hora, salvo en casos que se requiera por función de sus labores, que se esté más tiempo en el lugar de trabajo, pero en dicha situación deberá de pagársele como horas extras, que ha laborado.

Ahora bien la obligación no solo se enmarca en la estancia en el lugar de trabajo, si no que hace referencia a dedicarse al trabajo durante ese lapso de tiempo, es decir el legislador busca mediante esta obligación, que el servidor municipal, se desarrolle en el avance de sus labores, excluyendo así otras actividades, entre las cuales se enumera a manera de ejemplo, actividades de cocina, lectura de periódicos diarios, acceder a páginas sociales en internet, o a largas charlas entre compañeros, que impida el normal desarrollo de la institución, no se puede recoger un lista cerrada de esas

actividades, pero se entiende que el servidor público, debe de tener preferencia en desarrollar el trabajo que le corresponde, antes que cualquier otra actividad.

Por lo tanto el empleado municipal debe de enfocarse en el desarrollo de actividades propias de su cargo y no dedicarse durante la jornada laboral en otras actividades que impidan el normal desarrollo de la función institucional.

#### **4.2.3.4 Guardar la reserva y discreción necesarias en los asuntos de que tenga conocimiento por razón del cargo o empleo, aún después de haber cesado en el desempeño de ellos.**

Los empleados están obligados a mantener la reserva de cierta información, la que es de su conocimiento en razón de su cargo o desempeño.

En la actualidad el acceso a la información está regulado, mediante la Ley de Acceso a la Información Pública, aquí se establece la información que puede ser difundida sin más trámites que los que se regulen en dicha ley, y la información que al divulgarse es una violación a esta obligación; Las municipalidades están bajo la aplicación de esta ley de conformidad a lo regulado en el artículo 7 LAIP.

La información que puede ser divulgada se encuentra en la definición jurídica que nos da la ley sobre Información pública tal como se encuentra en el artículo 6 de la LAIP en el literal C) "Información pública: es aquella en poder de los entes obligados contenida en documentos, archivos, datos, bases de datos, comunicaciones y todo tipo de registros que documenten el ejercicio de sus facultades o actividades, que consten en cualquier medio, ya sea impreso, óptico o electrónico, independientemente de su fuente, fecha de

elaboración, y que no sea confidencial. Dicha información podrá haber sido generada, obtenida, transformada o conservada por éstos a cualquier título”; por lo que en razón de dicho artículo se vuelve una excepción a esta obligación.

La información que no puede divulgar ningún empleado es la que se define en los literales E) y F) el primero nos dice: “Información reservada: es aquella información pública cuyo acceso se restringe de manera expresa de conformidad con esta ley, en razón de un interés general durante un período determinado y por causas justificadas”; en el literal F) nos define el término “Información confidencial: es aquella información privada en poder del Estado cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal en razón de un interés personal jurídicamente protegido”.

En el artículo 19 de la Ley de Acceso a la Información Pública establece: “Es información reservada:

a. Los planes militares secretos y las negociaciones políticas a que se refiere el artículo 168 ordinal 7º de la Constitución.

b. La que perjudique o ponga en riesgo la defensa nacional y la seguridad pública.

c. La que menoscabe las relaciones internacionales o la conducción de negociaciones diplomáticas del país.

d. La que ponga en peligro evidente la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona.

e. La que contenga opiniones o recomendaciones que formen parte del proceso deliberativo de los Servidores públicos, en tanto no sea adoptada la decisión definitiva.

f. La que causare un serio perjuicio en la prevención, investigación o persecución de actos ilícitos, en la administración de justicia o en la verificación del cumplimiento de las leyes.

g. La que comprometiére las estrategias y funciones estatales en procedimientos judiciales o Administrativos en curso.

h. La que pueda generar una ventaja indebida a una persona en perjuicio de un tercero.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de Derechos fundamentales o delitos de trascendencia internacional.”

Y en el artículo 24 de La Ley de Acceso a la Información establece “Es información confidencial:

a. La referente al derecho a la intimidad personal y familiar, al honor y a la propia imagen, así como archivos médicos cuya divulgación constituiría una invasión a la privacidad de la persona.

b. La entregada con tal carácter por los particulares a los entes obligados, siempre que por la naturaleza de la información tengan el derecho a restringir su divulgación.

c. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión.

d. Los secretos profesional, comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal.

Los padres, madres y tutores tendrán derecho de acceso irrestricto a la información confidencial de los menores bajo su autoridad parental.

Por lo que se encuentra previamente regulado en la Ley de Acceso de la Información Pública, que información le he es prohibido a un empleado municipal divulgar.

Es preciso atender al criterio que la sala de contencioso administrativo tiene sobre la discreción y nos dice: *“La potestad discrecional de la Administración, implica el poder de libre apreciación que ésta tiene por facultad de ley, a efecto de decir ante ciertas circunstancias o hechos cómo ha de obrar, si debe o no obrar, o qué alcance ha de dar a su actuación, debiendo siempre respetar los límites jurídicos generales y específicos que las disposiciones legales establezcan. Al ejercer dicha potestad, la Administración puede arribar a diferentes soluciones igualmente justas, entendiendo que aquélla que se adopte debe necesariamente cumplir la finalidad considerada por la ley, y en todo caso la finalidad pública, de la utilidad o interés general.”*<sup>132</sup>

#### **4.2.3.5 Rechazar dádivas, promesas o recompensas que le ofrezcan como retribución a sus servicios, aun cuando sea a título de pronto despacho;**

En un primer momento es preciso desglosar el párrafo del numeral y buscar el significado de cada término utilizado, para comprender el sentido de la obligación.

El término Dádiva, la Real Academia Española la define como: *“Cosa que se da gratuitamente”*, también dicha institución hace referencia a este término con *“Intentar o pretender cohecho o soborno”*.

---

<sup>132</sup>**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA:** San Salvador, Sentencia Definitiva, pronunciada a las catorce horas veinticinco minutos, del dieciséis de octubre de dos mil nueve. Considerando 4, A párrafo 14 Referencia 103-2006

Así también se busca el significado de las palabras: Promesa que significa: “*Expresión de la voluntad de dar a alguien o hacer por él algo*” y el termino recompensa evoca al significado de: “*Aquello que sirve para recompensar*”.<sup>133</sup>

Ahora bien estos tres conceptos utilizados por el legislador no llevan a pensar en la actitud de un sujeto en prometer una acción o cosa o dar en forma de recompensa una bien o una suma de dinero; esto no constituye en sí una actividad irregular; pero el legislador utiliza, previamente a estos conceptos, el termino Rechazar, como verbo rector en esta obligación, limitándola para los servidores públicos municipales, el recibir cosa mueble o inmueble, monetaria o la promesa de una acción en favor propio, como retribución por realizar lo que ordinariamente debe de realizar, por virtud de su trabajo.

Esta actividad descrita en la ley, se encuentra íntimamente unida al ilícito penal de cohecho propio o impropio; la Sala de lo Penal, de la Corte Suprema de Justicia se refiere de la siguiente manera: “*comete cohecho el funcionario o empleado público, que solicite o reciba una ventaja indebida, promesa de retribución o dádiva, para que haga u omite hacer un acto justo o injusto relacionado con sus funciones... No es necesario pues, según la doctrina, que la petición se haga en forma expresa, basta con que ésta se realice de cualquier forma idónea y capaz de transmitir el mensaje ilegítimo. Tampoco se requiere que el actor tome algo del particular para que su comportamiento se considere típico, es suficiente la aceptación del ofrecimiento que el particular efectúa, y ello es así en atención a la entidad del bien jurídico que se protege. Por otra parte, la aceptación supone recibir lo que se da*”, finalmente añade la Sala lo siguiente: “*En cuanto al beneficio*

---

<sup>133</sup>Diccionario de la Real Academia Española.

*económico que comprende la "ventaja indebida", "promesa de retribución" o "dádiva", no sólo se limita a la de naturaleza pecuniaria, sino a favores de cualquier índole, siendo irrelevante asimismo la cuantía del provecho solicitado o admitido"*<sup>134</sup>

En la carrera administrativa se establece como una obligación de rechazar dadas, promesas o recompensas, pero se encuentra íntimamente relacionado con la Ley de Ética Gubernamental, en su artículo 6 literal a) y artículos 7 y 8 de la ley precitada, en el cual es una prohibición para los servidores públicos, en el artículo 8 se enumera las excepciones a las dádivas que pueden recibir los servidores públicos, los cuales son: a) Reconocimientos protocolares otorgados por otros gobiernos, organismos internacionales, instituciones académicas o entidades sin fines de lucro de acuerdo a las leyes. b) Los gastos y estadía de viajes por parte de otros gobiernos, instituciones académicas, organismos internacionales o entidades sin fines de lucro, para dictar conferencias, cursos o eventos de naturaleza académica o la participación en ellos. c) Los obsequios de cortesía diplomática o consular.

Se encuentra relacionado también con el ilícito penal de Cohecho regulado en los artículos 330 y 331 del Código Penal.

El empleado municipal que incumpla con esta obligación podrá ser procesado y sancionado, según el ente que conoce en primer lugar de los hechos: i) Puede ser sancionado de conformidad a lo establecido en la Ley de Ética Gubernamental, siendo ese caso el ente sancionador el Tribunal de Ética Gubernamental; cuando el proceso se denuncie ante dicha institución. ii) O puede ser sancionado por el Concejo Municipal, el Alcalde, la Máxima

---

<sup>134</sup> **SALA DE LO PENAL, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, Sentencia Definitiva, pronunciada a las ocho horas con treinta minutos del veintiséis de octubre de dos mil doce. Considerando IV párrafo 2. Referencia 590-CAS-2009.

Autoridad Administrativa o el funcionario de nivel de dirección, cuando tenga por probado el hecho, e impondrá una de las sanciones estipuladas en el artículo 62 LCAM, cuando el hecho se denuncie frente a una de esas autoridades. En ambos casos, se puede seguir el proceso estipulado en los delitos de cohecho, por las leyes penales, según lo enuncia el artículo 62 de la LCAM.

#### **4.2.3.6 Obligaciones de los numerales 5, 6 y 8 del artículo 60 LCAM.**

5. Respetar y dirigir con dignidad a los funcionarios y empleados que le estuvieren subordinados; y

6. Respetar con dignidad a sus superiores jerárquicos, obedecer sus órdenes en asuntos de trabajo y observar seriedad en el desempeño de su cargo;

8. Conducirse con la debida corrección y respeto en las relaciones con los demás funcionarios, empleados y trabajadores;

Estas obligaciones están entrelazadas, debido que se refieren al respeto que debe de imperar entre los compañeros de trabajo, solo que están vistas desde los distintos grados jerárquicos.

La complejidad de las relaciones personales en el trabajo es el resultado de mantener dos relaciones distintas con los miembros que integran el total de los servidores municipales en la institución, una es personal y la otra profesional, Las relaciones personales dentro o fuera del marco laboral, es el resultado de la convivencia social inherente a la naturaleza humana.

Los servidores Municipales trabajan durante años con el mismo grupo personas y, teniendo en cuentas la cantidad de tiempo que se pasa con este

grupo de personas, es conveniente que las relaciones personales sean agradables y de apoyo mutuo, situación que se plasma dentro del marco legal, aunque esto en esencia es de naturaleza moral y de trato social, el legislador ha trascendido a un marco jurídico.

Nótese que el legislador, le dio una naturaleza de imperativo cumplimiento, es decir en el presente caso, el legislador pretende que una norma que carece de carácter exigente, sea dotado de ello, para mejorar el funcionamiento y las relaciones sociales dentro de la municipalidades.

Ahora bien, es menester desentrañar los alcances en los que se encuentra el respeto con dignidad, primeramente enteremos dignidad a la persona humana según el criterio de la Sala de Constitucional quien nos dice: *“es claro que la dignidad de la persona humana –cuyo respeto es, según el preámbulo constitucional, elemento Integrante de la base sobre la cual se erigen los fundamentos de la convivencia nacional–, comprende la afirmación positiva del pleno desarrollo de la personalidad de cada individuo”* <sup>135</sup> además afirma referente a esta que es la base de los derechos fundamentales: *“Indisolublemente relacionada con los derechos fundamentales se encuentra la dignidad humana como premisa básica que les es inherente (...); tomando como premisa que la dignidad es un elemento perteneciente, por definición, a la persona humana, y siendo ésta el sustento de la estructura que conforma el cúmulo de derechos garantizados por el Estado (...), éstos están destinados a la persona humana que nace, crece y se desenvuelve bajo el andamiaje de la estructura jurídica de un Estado”*<sup>136</sup>

---

<sup>135</sup> **SALA DE LO CONSTITUCIONAL, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, Sentencia Definitiva, pronunciada el veintiséis de agosto de 1998. Considerando III, 1 A; con referencia 4-97

<sup>136</sup> **SALA DE LO CONSTITUCIONAL, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, Sentencia Definitiva, pronunciada el veinte de agosto de dos mil dos, Amp. 25- S-95, Considerando II.

La Sala sostiene el criterio que la dignidad es el pleno desarrollo de la personalidad de cada individuo, en ese sentido nos indica, que las relaciones laborales, se fundamentan sobre el respeto a esa dignidad, en razón que el desarrollo humano implica un buen ambiente laboral, por lo que el legislador, abona mediante esta obligación al desarrollo del respeto a la dignidad humana.

Entonces en base a lo anterior, nos indica que el respeto a la dignidad humana, se materializa con el respeto a los derechos fundamentales de todo ciudadano, pero en este caso concreto, no es al total de los mismos, si no de aquellos que por su naturaleza, pueden ser vulnerados por las relaciones sociales laborales, que suscitan dentro de la institución municipal, tales como la libre expresión, la igualdad, la integridad personal, ya sea física y moral, libertad de religión, respeto al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, en razón de ser situaciones que dentro del marco laboral, pueden jugar un papel transcendental, en el desarrollo de las mismas.

#### **4.2.3.7 Atender al público en forma esmerada y guardarle la consideración debida en las relaciones que tuviere con él por razón de su cargo o empleo.**

La obligación que se encuentra en este apartado, es una obligación de carácter moral, que ha trascendido en el ámbito jurídico, en la cual se le impone un trato decoroso y respetuoso al usuario de la institución, guardando las consideraciones debidas.

#### **Atención al Público**

Es un término compuesto por dos palabras, la primera definida, según la Real Academia la cual le da otras connotaciones, pero por el

cuestionamiento a tratar se entiende como: “*Cortesía, urbanidad, demostración de respeto u obsequio*” y el termino público, al igual que el termino anterior, tiene distintos significados, pero extraemos el que coincide con el sentido del texto del numeral en cuestión, así se tiene: “*Conjunto de las personas que participan de unas mismas aficiones o con preferencia concurren a determinado lugar*”<sup>137</sup> ese margen de ideas podemos concluir que atención al público es un término referido a la cortesía demostrada a las personas que concurren a una institución determinada, para hacer uso de los servicios que dicha institución ofrece.

Aclara esa idea, es menester entender, que los encargados de dar una atención al público no es la institución como persona jurídica, si no los empleados que esta, contrata para realizar sus actividades ordinarias, por lo que en el caso concreto son los servidores municipales, en su totalidad, los encargados de ofrecer esa atención a los usuarios de la institución.

### **Forma de la Atención al Público.**

El numeral en análisis, ilustra cómo debe de ser el trato al usuario municipal, expresando que este trato debe de ser de forma esmerada, la Real Academia Española expresa que esmerada, es una conjugación del término esmerar, el cual significa, entre otros, “*Poner sumo cuidado en ser cabal y perfecto*” o también puede significar: “*Obrar con acierto y lucimiento*”, por lo que el término utilizado en el texto de esta ley, hace referencia, que el servidor debe de ser exacto, cabe añadir con la justa medida, en su actuación, lo cual se puede entender que es un obrar limitado por la ley y las buenas costumbres, circunscrito al margen del servicio que solicita el usuario, es decir el servidor no puede actuar con el cariño que un padre

---

<sup>137</sup>Diccionario de la Real Academia Española.

actúa con su hijo, por que dicha situación sobrepasaría la justa medida, en la relación empleado municipal y usuario.

En la parte final del numeral en análisis, expresa que el empleado debe de guardar la consideración debida en las relaciones que tuviere con público por razón de su cargo o empleo, es menester remitirse al significado lingüístico de la palabra consideración debida; es un término acuñado por dos palabras, la primer palabra hacer referencia, según la Real Academia Española, es un trato de *Urbanidad, respeto*,<sup>138</sup> y la otra palabra procede del verbo deber, el cual se define como: “*Estar obligado a algo por la ley divina, natural o positiva*”<sup>139</sup> por lo tanto el servidor debe de obrar con respeto, y encajado en las líneas de los tratos sociales, empleando un vocabulario decoroso, que no se interprete con intensiones sexuales, ni de otra índole, siendo un trato en la justa medida.

Se tiene en cuenta que la anterior obligación es de carácter moral, puesto que el buen trato, es una situación que se debe de desarrollar en todos los ámbitos de la sociedad, pero es preciso recordar que se ha normalizado, por cuestiones de exigibilidad, en razón del principio de legalidad, tiene que estar dentro de una ley previa, para poder ser exigible, por cualquier vulneración que a futuro suscite.

#### **4.2.3.8 Ejercer el cargo o empleo de manera imparcial, sin atender razones de nacionalidad, sexo, raza, religión o ideas políticas.**

La última obligación establecida en el Artículo 60 es una ampliación y especificación al mandato constitucional de la igualdad, impidiendo de esa

---

<sup>138</sup> Diccionario de la Real Academia Española.

<sup>139</sup> *Ibidem*.

forma la propagación del racismo o discriminación de cualquier carácter. Si bien es cierto que esta obligación busca imparcialidad y neutralidad, en el ejercicio de sus funciones, existe la latente probabilidad que un empleado, tenga preferencias en razón de las ideas políticas, o cualquier otra razón que lo lleve a discriminar a un ciudadano que hace uso de los servicios municipales, es por ello que la ley pretende erradicar dicha situación.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador ha expresado en sus líneas jurisprudenciales *“Que los motivos de discriminación son numerosos y, además, tienden desafortunadamente a aumentar según las más variadas situaciones o circunstancias, de modo que sería no sólo impráctico sino, antijurídico, pretender realizar una enumeración, catálogo cerrado o lista tasada de causales. Es por ello que, tal cual el constituyente lo hizo en nuestra Ley Suprema, se utiliza la técnica de la enumeración ejemplificativa o ilustrativa, a fin de orientar acerca de los criterios que pueden tomarse como base para identificar motivos discriminatorios”*<sup>140</sup>

La Sala de lo Constitucional ha desarrollado el principio de no discriminación, como un avance en el principio de igualdad, como se decía anteriormente no se puede hacer un catálogo cerrado, de situaciones discriminatorias es por ello analizar lo referente al principio de no discriminación, en ese sentido la Sala expresa: *“debe tomarse en cuenta que la igualdad comprende dos vertientes: la equiparación y la diferenciación en el trato. Así, la igualdad de trato como equiparación se expresa en el principio de no-discriminación, y afecta aquellas condiciones de las personas que, siendo distintas entre unas y otras, no se consideran relevantes y no*

---

<sup>140</sup> **SALA DE LO CONSTITUCIONAL, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA:** Sentencia Definitiva, pronunciada a las trece horas, del día nueve de diciembre de dos mil nueve. Considerando IV, 1 párrafo 5. Referencia 18-2004.

*justifican, por tanto, un trato desigual. Bajo este criterio, no se puede tratar desigualmente a los desiguales.”*<sup>141</sup>

El principio de la no discriminación, es una institución jurídica q coadyuva en la protección de la igualdad entre ciudadanos, dando a entender que existen diferencias notorias sin trascendencia jurídica, la Sala ejemplifica su anterior definición de la siguiente manera: *“Por ejemplo, en los casos de diferencias por rasgos físicos, caracteres y cualidades de los seres humanos, la ley no puede establecer un trato discriminatorio por dichas cualidades. La pertenencia a una raza, a un sexo, a una religión o a una clase social no implica per se la posibilidad de ser diferenciados por el ordenamiento jurídico. De ahí que, en este caso, la igualdad se manifieste equiparando a las personas que se distinguen por esas condiciones y no diferenciando por las mismas razones. La igualdad como equiparación también implica el tratamiento, dentro de una misma categoría, a aquellos sujetos ante los cuales no existe ninguna justificación razonable para un tratamiento diferenciado”.*<sup>142</sup>

Pero a la vez la misma Sala expresa que si hay diferencias entre los ciudadanos que trascienden en el ámbito jurídico y que llevan a un trato diferente, equiparativo entre los ciudadanos, por lo que la sala afirma: *“Por su parte, la igualdad de trato como diferenciación significa que la ley puede crear diversos estratos o categorías diferenciadoras, basándose por ejemplo en la edad, el patrimonio o el nivel académico, y el test de igualdad consistirá en estudiar en cada caso la aplicación del principio de razonabilidad para considerar la relevancia o irrelevancia de las condiciones dentro del ordenamiento jurídico y su justificación frente al art. 3 Cn. El problema*

---

<sup>141</sup>**SALA DE LO CONSTITUCIONALCORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, Sentencia Definitiva, pronunciada a las doce horas, del día seis de enero de dos mil cuatro. Considerando IV, 1 B. Referencia 4-2003

<sup>142</sup>Ibídem. Considerando IV, 1 B

*consiste, pues, en determinar cuándo debe efectuarse razonablemente un tratamiento por diferenciación o por equiparación; lo que equivale a preguntarse, cuándo debe darse a través de la ley un trato igual a las personas, por considerarlos dentro de una misma categoría, y cuándo debe crearse categorías distintas para mantener la igualdad como trato diferenciador.”* <sup>143</sup>

Bajo dicho razonamiento se entiende mejor el trato que debe de imperar en una institución municipal, es decir el servidor municipal, está en la obligación de dar un trato igual cuando concurren similitudes entre ciudadanos, pero está en la obligación de equiparar las condiciones, cuando exista diferencias que trascienden en el ámbito jurídico, y no se caería en discriminación.

#### **4.3 PROHIBICIONES, ESTABLECIDAS EN LA LEY DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.**

Las prohibiciones son inherentes y por lo tanto la tercera parte que complementa el comportamiento del funcionario o empleado público, ya que en el ejercicio de su cargo tiene derechos que exigir, obligaciones que cumplir e igualmente prohibiciones que no puede transgredir. Por lo que en este apartado se explicara la Prohibiciones que regula la Ley de la Carrera Administrativa Municipal en el artículo 61, el cual literalmente dice:

“Art. 61.- Se prohíbe a los funcionarios y empleados de carrera:

1. Imponer sanciones a sus subalternos que constituyan violación a cualquier derecho que las leyes les concedan y, en general, distintas a las

---

<sup>143</sup> *Ibidem*. Considerando IV, 1 B

previstas legalmente y que resulten aplicables, o en represalia de orden político;

2. Solicitar a otros funcionarios o empleados, declaraciones, adhesiones, pronunciamientos o contribuciones de cualquier naturaleza y especialmente los que directa o indirectamente estén relacionados con la política partidista;

3. Ostentar en las oficinas donde trabajan distintivos o emblemas que los acrediten como miembros de un partido político;

4. Desempeñar empleos de carácter público o privado que fueren incompatibles con el cargo o empleo municipal, ya sea por coincidir en las horas de trabajo o porque el empleo, aunque se realice fuera de horas laborales, atente contra los intereses de la municipalidad o de la entidad municipal;

5. Patrocinar asuntos o realizar gestiones administrativas con fines onerosos, referentes a terceros, que se tramiten en las oficinas donde el funcionario o empleado trabaja;

6. Desarrollar actividades que riñan con los intereses del municipio o entidad municipal para la que trabaja;

7. Las demás que impongan las leyes.”

Es preciso aclarar el ámbito de aplicación al que está sujeto el artículo precitado; a efecto que pueda ser comprensible y entendible por todos los empleados municipales, funcionarios de cualquier nivel, comprensible y accesible para todos los niveles de estudio. La importancia del porque debe considerarse lo establecido en los numerales anteriores es porque acarrea sanciones a los empleados que no acaten las disposiciones pertinentes y realicen alguno de los comportamientos anteriormente descritos..

#### 4.3.1 Definición de Prohibición.

Para profundizar sobre las prohibiciones, es menester en primer momento, definir el concepto de Prohibición, en ese sentido tenemos al jurisconsulto Guillermo Cabanellas quien define a las prohibiciones como:

*“Orden negativa. Su infracción supone siempre una acción en contra, más grave en principio que la omisión indolente de una actividad obligatoria. Además de mandato de no hacer, significa vedamiento o impedimento en general. Denominación de ciertos sistemas que suprimen en absoluto determinadas actividades, aun cuando sea el medio de fomentar su ejercicio clandestino.”*<sup>144</sup>

*El jurista Manuel Osorio define a las prohibiciones como: “Disposición que impide obrar en cierto modo. Nombre dado a ciertos sistemas en que el poder público veda el ejercicio de una actividad.”*<sup>145</sup>

Las definiciones de los juristas antes citados, no discrepan en lo esencial con la definición que proporciona la Real academia quien expresa que Prohibición es: “Acción y efecto de prohibir”, y al referirse al concepto de prohibir expresa: “Vedar o impedir el uso o ejecución de algo”<sup>146</sup>

Por lo que se entiende como Prohibiciones al impedimento legal a ciertas conductas que rigen el comportamiento del funcionario o empleado público dentro y fuera de la municipalidad, es decir dentro y fuera de su lugar de trabajo debe mantener la buena conducta, la compostura y la buena imagen.

---

<sup>144</sup> **CABANELLAS DE TORRES, Guillermo.** *Diccionario Jurídico Elemental*, Edición 2006, Editorial Heliasta, Actualizado revisado y aumentado por Cabanellas de las Cuevas, Guillermo.

<sup>145</sup> **OSORIO, Manuel.** *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*, Primera Edición Electrónica, realizada por Datascan, S.A.

<sup>146</sup> **DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. op. cit.**

### **4.3.2 Prohibiciones del artículo 61 de la LCAM.**

Luego de entender la definición de Prohibición, nos referiremos a las que se establecen en el artículo 61 de la Ley de la Carrera Administrativa así tenemos:

#### **4.3.2.1 Imponer sanciones a sus subalternos que constituyan violación a cualquier derecho que las leyes les concedan y, en general, distintas a las previstas legalmente y que resulten aplicables, o en represalia de orden político;**

La ley siempre busca proteger a los que se encuentran en una posición vulnerable, por lo que limita mediante este numeral, los tipos de sanciones, que se le imponen a los sub alternos, cuando exista mérito para sancionar; en ese sentido este numeral no impide el sancionar a una persona que haya infringido la norma, si no que al contrario permite sancionar, pero respetando los derechos que la ley le confiere;

Se incumple con esta prohibición cuando se impone una sanción diferente a las contenidas en:

**a)** en el artículo 62 de la LCAM, siendo estas:

*1. Amonestación oral privada; es preciso entender que el termino Amonestar significa “Hacer presente alguna cosa para que se considere, procure o evite. Advertir, prevenir; a veces, por vía de corrección disciplinaria. Es, pues, una sanción benévola de aplicación en el Derecho (...), Laboral (ejercicio de facultades disciplinarias)”<sup>147</sup>*

La amonestación oral, que se refiere a la sujeción verbal que realiza un superior jerárquico a un subalterno, cuando este ha cometido una falta leve

---

<sup>147</sup> OSORIO, Manuel. op. cit.

por primera vez, siempre debe de ser privada, es por ello que la ley establece dicha situación. El corregir el actuar de un subalterno se hace con el ánimo de subsanar la situación, por lo que es inadecuado realizar dicha subsanación frente a todo el personal.

2. *Amonestación escrita*; En este punto la Sala de lo Contencioso Administrativo ha dicho: “(...) *la amonestación escrita*” como la sanción más leve de las consagradas en la norma. En la que no existe ninguna violación real y efectiva a los derechos del demandante.”<sup>148</sup>. Este tipo de sanción se realiza mediante un escrito, en el que se especifica al sujeto que se le imponen la sanción, la relación de los hechos que la motivaron, de objetivo del escrito y las firmas del sancionador y sancionado; se agrega la copia al expediente del funcionario o empleado público, cuando ha cometido reiteradas ocasiones la falta leve, ya amonestada con anterioridad de forma verbal.

3. *Suspensión sin goce de sueldo*; en este apartado es permitido sancionar, privando del salario a un empleado que haya cometido una infracción de ley. En este caso el artículo 64 LCAM, expresa que se impondrá la sanción cuando se haya incumplido con las obligaciones establecidas en el artículo 60.

El artículo 64 establece dos procedimientos el primero es cuando se impone una sanción que no supere a cinco días sin goce de sueldo, siendo este: primero se fijara audiencia en un término de tres días, en el cual se escuchara al servidor público, este puede contestar aceptando todos los hechos o en caso que no conteste, se decretara la suspensión.

---

<sup>148</sup>**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA,** Sentencia de Legalidad del Acto Administrativo, con Referencia No. 58-2009, de fecha 26 de noviembre de 2010.

El segundo proceso se establece cuando la sanción es superior a los 5 días sin goce de sueldo; informaran a la comisión municipal, mediante escrito en original y copia, expresando las razones legales, que tuvieren para hacerlo, los hechos en que la fundan y ofreciendo las pruebas pertinentes; recibida la autorización por parte de la comisión, se le dará traslado al demandado por el término de dos días, en caso que no contestare o contestare en conformidad a los hechos, se le impondrá la sanción; en caso que contestare oponiéndose, se emplazara a ambas partes, por el termino de cuatro días, contados a partir de la última notificación, termino en el cual podrán aportar las pruebas pertinentes, vencido el termino y durante las próximas cuarenta y ocho horas pronunciara la resolución pertinente.

La autoridad competente para pronunciarse en la suspensión es el Alcalde Municipal, el consejo Municipal, o la máxima autoridad administrativa.

4. Postergación del derecho de ascenso; En este punto la Sala de lo Contencioso Administrativo ha dicho: *“(...) como lo ha sostenido la Sala de lo Constitucional se halla ubicado en una situación que, vista hacia el pasado, supone una causa extintiva del derecho de ascenso (...) que poseía anteriormente y vista desde el presente, supone una causa impeditiva para el reclamo de dicho derecho.”*<sup>149</sup>.

El procedimiento estipulado para imponer esta sanción es el mismo para imponer la suspensión sin goce de sueldo.

5. *Despido del cargo o empleo.* Esta es la sanción más grave que se le puede imponer a un Servidor municipal, y cuando se aplica conforme a la ley, no vulnera derechos de los empleados.

---

<sup>149</sup>**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA,** Sentencia Legalidad del Acto Administrativo, con Referencia No. 141-2008, de fecha 22 de agosto de 2011.

La Ley de la Carrera Administrativa Municipal establece, causales, Procedimiento y recursos, que garantizan que el despido no viole los derechos del servidor municipal. Por lo que en este apartado explicaremos referente a esa situación.

Las causales para aplicar el despido las encontramos en el artículo 68 de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, dicho artículo en el cual se establecen como causales las siguientes:

1. Incumplimiento de las obligaciones comprendidas en el Art. 60 o incumplimiento de las prohibiciones comprendidas en el Art. 61, cuando con dicho incumplimiento se cause grave trastorno a la disciplina interna, al normal desarrollo de las actividades de la oficina de que se trate o al desarrollo de funciones de la administración.

2. Por hacerse acreedor a una tercera suspensión en el término de un año, autorizadas por la Comisión Municipal;

3. Falta notoria de idoneidad, evidenciada en las evaluaciones de desempeño laboral o en el desempeño rutinario del cargo o empleo;

4. Abandono del cargo o empleo, que se presumirá cuando el funcionario o empleado faltare al desempeño de sus funciones por más de ocho días hábiles consecutivos sin causa justificada.

5. Ser condenado en sentencia ejecutoriada por delito doloso;

6. Ejecutar actos graves de inmoralidad en la oficina donde se trabaje o fuera de ella cuando se encontrare en el ejercicio de sus funciones;

7. Causar maliciosamente daños materiales en los edificios, máquinas y demás equipos de la oficina, o ejecutar actos que pongan en grave peligro al personal de la misma;

8. Ingerir bebidas embriagantes o consumir drogas enervantes o estupefacientes en el lugar de trabajo o fuera de él cuando estuviere en el ejercicio del cargo o empleo, o presentarse al desempeño de su cargo o empleo en estado de ebriedad o bajo la influencia de drogas o estupefacientes.

Como siguiente paso la ley establece el procedimiento; existe dos tipos de procedimiento, el primero es por incumplimiento de las causales antes mencionadas, descrito en el artículo 71 LCAM; el cual inicia con la comunicación del Alcalde, Consejo Municipal o máxima autoridad administrativa, al Juez de lo laboral o Juez competente, correrá traslado al demandado a efecto que conteste, en el término de seis días hábiles.

Si el servidor municipal no contesta o contesta en conformidad a los hechos, se autorizara el despido; si dentro del término de seis días hábiles luego de vencido el plazo contesta el Servidor, previa exposición de su justa causa para contestar, se le concederá seis días hábiles más, para que sus motivos y las pruebas pertinentes.

Si el servidor público contesta oponiéndose, el juez abrirá término de prueba por ocho días hábiles improrrogables, vencido se pronunciara mediante resolución, en los siguientes tres días hábiles.

El segundo procedimiento en caso de despido, es cuando existe una sentencia penal condenatoria por delito doloso, como prescribe el numeral 5 del artículo 68 LCAM, por lo que se procede de conformidad al artículo 73 del mismo cuerpo de leyes el que establece, que con el informe o con la certificación de la sentencia condenatoria, se iniciara el procedimiento descrito anteriormente, se le notificara a efecto que conteste en el término de tres días, en caso que no contestare o contestare en conformidad a los hechos se autorizara el despido, en caso que contestare oponiéndose, abrirá

termino a prueba por cuatro días hábiles, en los que aporte las pruebas pertinentes, vencido el tiempo deberá de resolver en las 48 horas siguientes.

En ese sentido la sala de la Contencioso Administrativo expresa: *“La justificación no puede extremarse, ante la persistente ausencia al trabajo, incluso en algunos casos por períodos prolongados”*<sup>150</sup> es decir se puede estar ante una justificación valida, pero esta no debe de extremarse, ausentándose por periodos prolongados, que afecte el normal desarrollo de las actividades, salvo que la justificación sea una enfermedad que afecte la motricidad del servidor público.

b) que dicha sanción resulte aplicable; es decir, que sea materialmente posible su aplicación al funcionario o empleado público, como por ejemplo: al funcionario o empleado público subalterno se le restrinja el derecho a ir al baño en horario laboral, siendo esta una necesidad fisiológica imposible de controlar, atentando contra la salud física y moral del funcionario o empleado público subalterno.

c) que la sanción impuesta aun contemplada en el régimen disciplinario regulado en el artículo 62 de dicha ley, se imponga en represalia de política partidaria; es decir, que al funcionario o empleado público subalterno se le imponga la sanción legal o ilegal en represalia de política partidaria, por ejemplo: al funcionario o empleado público subalterno se le sanciona con postergación del derecho de ascenso, sin cumplir con el procedimiento regulado en el artículo 70 de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal en El Salvador y los requisitos estipulados en el artículo 66 de dicha ley.

---

<sup>150</sup> **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA,** Sentencia de Ineptitud de la Demanda, con Referencia 63-2006, de fecha 26 de octubre de 2009, Considerando 2, P. 5.

**4.3.2.2 Solicitar a otros funcionarios o empleados, declaraciones, adhesiones, pronunciamientos o contribuciones de cualquier naturaleza y especialmente los que directa o indirectamente estén relacionados con la política partidista.**

De acuerdo a esta disposición, se busca erradicar y evitarla existencia de una cultura política partidista por parte del funcionario o empleado público en las municipalidades; en palabras de la Convención Interamericana contra la Corrupción es: “erradicar esta práctica de sustrato y efecto coactivo en el funcionario o empleado público”<sup>151</sup> un mal que según dicha Convención afecta el buen funcionamiento y el buen desarrollo de las municipalidades; por lo que nuestros legisladores, pretende que con la aplicación de esta normativa se evite la práctica de actividades partidista.

Es importante tener en cuenta que para la erradicación de prácticas deshonestas y en específico la práctica de una política partidista basándose de su cargo, no depende directamente de la creación de una ley que prohíba una acción u omisión, si no en la aplicación de esa ley en el mundo real, pero constituye esa ley, el fundamento que con el transcurrir del tiempo y la madurez del estado de derecho, para erradicarse a largo tiempo, por lo que es impórtate en el presente, la difusión del contenido de estas normas, la explicación jurídica de ellas, y los alcances de la misma, para acelerar el procedimiento de erradicación de estas prácticas en el que hacer municipal.

**4.3.2.3 Ostentar en las oficinas donde trabajan con distintivos o emblemas que los acrediten como miembros de un partido político.**

La disposición prohíbe a los funcionarios o empleados públicos ostentar vestimentas o emblemas que los acrediten como miembros de un partido

---

<sup>151</sup> CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN, artículo 1, inciso tercero.

político en la oficina de trabajo, prohibición dirigida a evitar se desarrolle propaganda dentro del horario laboral, y no a la filiación partidista o participación activa dentro de un partido político, como se observa en el texto del numeral, es enfático en recalcar el termino oficina donde trabaja, para no violentar otros derechos propios de los ciudadanos, de realizar esta acción los funcionarios o empleados públicos estarían en concordancia con el ilícito de beligerancia política, el cual según lo define Cambronero Torres, se comete cuando la conducta del funcionario representa parcialidad política por evidenciar –en los actos propios de su cargo– un beneficio para determinado partido político o cuando sus acciones constituyan una participación política prohibida.”<sup>152</sup>

De acuerdo a este punto el Artículo 31 No. 11 del Código Municipal que prohíbe la utilización de bienes y servicios municipales con fines partidarios, así como colores y símbolos del partido gobernante en muebles e inmuebles de propiedad municipal, prohibiendo además, que los funcionarios y empleados municipales participen en actividades públicas partidarias cuando se encuentren en el desempeño de sus funciones. De tal suerte, que los órganos competentes para conocer de esta práctica negativa son las Comisiones Municipales, así como el Tribunal de Ética Gubernamental o la Corte de Cuentas de la República, que además de conocer deberán resolver prohibiendo dicha práctica.

#### **4.3.2.4 Desempeñar empleos de carácter público o privado que fueren incompatibles con el cargo o empleo municipal, ya sea por coincidir en las horas de trabajo o porque el empleo, aunque se realice fuera de**

---

<sup>152</sup> **CAMBRONERO TORRES, Adrei.** “Marco jurídico que regula la beligerancia y participación política prohibida del Presidente de la República en Costa Rica”, No. 13, enero-junio, 2012, disponible en [http://www.tse.go.cr/revista/art/13/cambronero\\_torres.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/13/cambronero_torres.pdf), sitio consultado el 10 de Octubre de 2012.

**horas laborales, atente contra los intereses de la municipalidad o de la entidad municipal.**

De acuerdo a la disposición, no son compatibles los empleos que tienen el mismo horario, es decir, que deben ser desempeñados durante las mismas horas de trabajo, de manera que el empleado no puede asistir al desempeño de su cargo durante toda la jornada laboral, sino que tiene que dedicar parte de la misma al desempeño del otro cargo, incumpliendo así con la obligación establecida en el Art. 60 numeral 2 de la misma ley. También considera incompatible cualquier otro empleo que aunque sea desempeñado fuera de horas de trabajo, atente contra los intereses de la Municipalidad o entidad municipal, así por ejemplo, un empleo en una empresa u organización dedicada a la prostitución o a determinado tipo de minería prohibidos por la Municipalidad o la entidad responsable de esa área.

**4.3.2.5 Patrocinar asuntos o realizar gestiones administrativas con fines onerosos, referentes a terceros, que se tramiten en las oficinas donde el funcionario o empleado trabaja.**

En esta prohibición, el legislador busca erradicar y evitar el problema de la corrupción, que se hace presente en muchas de las instituciones del Estado, y por tratarse de las municipalidades se corre el riesgo de incurrir en ello y por lo cual citamos a Pasquino, quien nos define el termino con las siguientes palabras: *“se define como corrupción al fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es, por lo tanto, el comportamiento desviado de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal (...). La corrupción es un modo particular de ejercer influencia: influencia ilícita, ilegal*

*e ilegítima. Esta se encuadra con referencia al funcionamiento de un sistema y, en particular, a su modo de tomar decisiones*<sup>153</sup>.

Con esta normativa se erradica la actitud de comprar la voluntad de un representante del pueblo, y no solo se refiere a los funcionarios de elección popular, sino también a los empleados en general, que están ahí para administrar y hacer funcionar el poder del pueblo, y este tipo de prohibiciones sirven como freno en el actuar de los funcionarios.

Una situación que no solo preocupa a nuestras instituciones nacionales, sino a toda la comunidad internacional, es por ello que se encuentra en los considerandos de la Convención interamericana contra la Corrupción que nos dice. “(...) *El combate contra la corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social*”<sup>154</sup>, es por ello que nuestra legislación adopta un ataque frontal con ese mal latente en muchas instituciones.

#### **4.3.2.6 Desarrollar actividades que riñan con los intereses del municipio o entidad municipal para la que trabaja.**

Esta prohibición se refiere a actuaciones del funcionario o empleado público que directa o indirectamente vayan en contra de los fines y objetivos propios de toda municipalidad o entidad municipal o a actuaciones en organizaciones que atenten contra determinadas políticas o decisiones de las mismas. La disposición exige a los funcionarios o empleados públicos la observancia de conductas y actividades fuera de la municipalidad o entidad municipal acordes con las sustentadas o impulsadas por estas últimas en

---

<sup>153</sup> PASQUINO, Gianfranco, citado por MICHEL ROWLAND, en “Visión contemporánea de la corrupción” S, Ed., Granica/Ciedla, Buenos Aires, Argentina, 1998. p.p. 31-42.

<sup>154</sup> CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCION.

beneficio de los intereses del municipio o de los intereses perseguidos por la entidad municipal, de acuerdo a este punto el literal a) del artículo 4 de la Ley de Ética Gubernamental establece:

**“a) Supremacía del Interés Público.** Actuar tomando en consideración que el interés público está siempre sobre el interés privado.” prohibiendo al efecto, el desarrollo de actividades contrarias que riñan con los mismos. Ejemplos de tales actuaciones pueden ser la pertenencia a movimientos que defiendan o promuevan la prostitución, el narcotráfico, pertenecer a pandillas, maras u otras o la participación en actividades encaminadas a obstaculizar políticas o decisiones tomadas por la Municipalidad o entidad municipal como la prohibición de portación de armas, ordenamiento del centro cívico de la ciudad, acciones que atenten contra el medio ambiente, y otras.

#### **4.3.2.7 Las demás que impongan las leyes.**

Este numeral, permite al sistema jurídico interrelacionarse entre las leyes, convenios internacionales y reglamentos vigentes, a efecto de no excluir o impedir el cumplimiento, que recae sobre los empleados municipales.

Las leyes aplicables a los empleados municipales, son numerosas, pero citamos las siguientes a efecto de numeración ejemplificativa:

Código Penal, Ley de Ética Gubernamental. Ley de Acceso a la Información Pública. Convención Interamericana Contra La Corrupción. Reglamentos Internos de cada Municipalidad. Entre otras.

## **CAPITULO V**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

#### **5.1 CONCLUSIONES.**

Al finalizar nuestro análisis jurídico doctrinario sobre los derechos obligaciones y prohibiciones, el grupo investigador realiza las siguientes conclusiones:

##### **5.1.1 Conclusión General:**

La Ley de la Carrera Administrativa Municipal constituye un sistema de protección a los empleados municipales, mediante los derechos que ella enuncia, permite solventar problemas específicos, y dinamiza el sistema municipal mediante la moderación de la conducta de los empleados municipales.

##### **5.1.2 Conclusiones Específicas.**

1. La evolución de la carrera administrativa municipal, se ha desarrollado mediante la evolución que ha tenido el municipio, debido que esta institución constituye la base para la creación de la carrera administrativa, siendo el origen de la misma, desde el funcionamiento del municipio, en vista que fue necesario la estructura organizativa, desde la antigua roma.
2. El origen del municipio nacional, constituyo una réplica de la coyuntura Española de esa época, la cual al introducirse al nuevo mundo, le

permitió una adaptación que transformo el pensamiento ideológico jurídico y político de los nativos, constituyendo así instituciones distintas de género a las existentes en el viejo mundo.

3. El sistema burocrático que constituye los diferentes peldaños en la Carrera Administrativa Municipal, es un elemento que ha persistido desde la edad media, y que fue expresamente regulado en nuestro país desde los años cuarenta.
4. La Carrera Administrativa municipal constituye el mecanismo idóneo para proteger todos los derechos que enviste la constitución a los empleados municipales, por lo que la creación de una ley especial permite una mayor efectividad en la protección de los mismos, en razón de contener mecanismos idóneos que permiten singularizar las situaciones propias de los empleados municipales.
5. Los municipios constituyen una institución de vital importancia para la descentralización de las funciones del Estado dentro del marco de modernización del sector público, por lo que es importante que el personal que se desempeña en dicha institución, conozca cada uno de los derechos que le protegen, las obligaciones q debe de desarrollar y las prohibiciones de su actuar.
6. Existe una diferencia sustancial, en cuanto a los términos empleado público y funcionario público, en razón que el primero solo ejecuta las ordenes, dada por una instancia superior, según lo determine la ley, y el segundo toma decisiones en nombre de la institución, en virtud de las funciones de su cargo y dadas por la ley.
7. Los derechos son la garantía q tiene un empleado municipal para disfrutar de los beneficios de la carrera administrativa municipal.
8. Los derechos municipales regulan las relaciones entre superior jerárquico y subalternos, dentro de la institución y normaliza la

permanencia y asenso en los diferentes peldaños de la administración municipal.

9. Las obligaciones es el mecanismo legal, mediante el cual se hace exigible el buen desempeño laboral y las buenas relaciones laborales entre los miembros de la institución.
10. Las obligaciones constituyen requisitos legales, para ascender en los diferentes peldaños de la Carrera Administrativa Municipal.
11. Las prohibiciones es un mecanismo que modera la conducta de los servidores públicos, lo que permite un buen funcionamiento, en las instituciones municipales.

## **5.2 RECOMENDACIONES.**

### **5.2.1 Recomendaciones al Estado y a la Asamblea Legislativa.**

1. El Estado, debe crear políticas informativas, como programas de consultas y asesorías legales permanentes, mediante las cuales se divulgue los derechos que se le confieren a los empleados municipales, erradicando así violaciones y vulneraciones derivadas de la ignorancia de los derechos laborales.
2. Crear el Reglamento de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, en la que se detalle más precisamente el alcance y limitación de los derechos, Obligaciones y Prohibiciones dados en la ley antes mencionada, con el cual los empleados puedan exigir sus derechos, cumplir con sus deberes y abstenerse de hacer las prohibiciones que se establecen.
3. Que el Estado desarrolle programas y mecanismos que controlen y eviten violaciones a derechos de los empleados públicos, así como

también controle que se cumplan los procesos establecidos en la ley para el ingreso y egreso de la carrera administrativa municipal.

4. Que el Estado cree los Órganos de Administración de la Carrera Administrativa Municipal para darle cumplimiento al artículo 83 de la ley, mediante el cual se dará una mejor aplicación a la ley, así como sus derechos Obligaciones y prohibiciones.

### **5.2.2 Recomendaciones a las municipalidades.**

1. En cuanto a las Alcaldías Municipales, es preciso que contraten profesionales en el derecho, con la función de explicar y asesorar a los empleados y a las jefaturas de la municipalidad, todo lo referente a los límites del actuar de cada uno, según lo normaliza la ley, en los derechos, obligaciones y prohibiciones.

### **5.2.3 Recomendaciones a los Empleados Municipales.**

1. Que los empleados consulte mediante profesionales del derecho e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, cuales son los derechos que la ley le confieren, como defenderlos y exigirlos; así como también conozcan sus obligaciones con el objetivo de cumplirlas y conocer las prohibiciones.
2. Que cada empleado público denuncia las violaciones a derechos que se desarrollen dentro de la institución donde labora, a efecto de erradicar la vulneración de derechos laborales municipales y la impunidad de los infractores de ley.

## BIBLIOGRAFÍA:

### Libros:

**ALEMÁN MENA, Donald.** *Derecho del Trabajo Nicaragüense, Concordado con Jurisprudencia, Doctrina y Derecho Comparado.* 2da Ed. Editorial PAVSA: Nicaragua.2006.

**ARROLLO YANES, Luis Miguel.** *La Carrera Administrativa de los Funcionarios Públicos.* Tirant Lo Blanch. Madrid, España.1994.

**BAUZA CALVIÑO, Olaguer.** *La Doble Nacionalidad en la Legislación Mexicana,* OGS, México 2002.

**BERNAL RAMÍREZ, Luis Guillermo** y otros. *Historia De El Salvador* Tomo I, 1ª Edición, Ministerio de Educación, Gobierno de El Salvador, San Salvador, El Salvador. 2009.

**CABANELLAS, Guillermo, Luis ALCALÁ- Zamora y Castillo.** *Tratado de política social y laboral.* Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina.

**CABANELLAS, Guillermo.** *Compendio de Derecho Laboral,* Tomo I., Tercera Edición, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina.

**CAMPISTOL, Juan Regla,** *Historia de la Edad Media,* 4ª edición, Montaner y Simón S.A., Barcelona, España. 1987.

**CHICAS, Francisco.** *Manual de Derechos Laborales.* 1ª. Ed. Instituto de Derechos Humanos IDHUCA. Talleres Gráficos UCA. San Salvador.

**CORRIPIO, Fernando.** *Diccionario Etimológico General de la Lengua Castellana,* Bruguera, España, 1973.

**DE LA CUEVA, Mario.** *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.* 21° Ed. Porrúa. México. 2007.

**FERNÁNDEZ RÍOS, Manuel.** *Análisis y Descripción de Puestos de Trabajo,* Primera Edición .Ediciones Díaz de Santos, S.A., España, 1995.

**FRIAS, Pedro J.** *Derecho Municipal Teoría General,* volumen 1, Segunda Edición, Editorial La Palma, Buenos Aires, Argentina. 1997.

**GIULIANO, Diego.** *Derecho Municipal: Autonomía y Regionalización Asociativa,* 1ra. Ed. Editorial Ediar, Buenos Aires, Argentina. 2005.

**HERNÁNDEZ, Antonio María.** *Derecho Municipal Parte General.*1ra. Ed. Universidad Autónoma de México. México 2003.

**HOYOS, Arturo.** *El Debido Proceso.* Editorial. Temis S.A., Santa Fe de Bogotá Colombia.

**MARIENHOFF, Miguel S.** *Tratado de Derecho Administrativo.* Tomo III. 3ra. Edición. Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1983.

**MICHEL ROWLAND,**“ Visión contemporánea de la corrupción” Ed., Granica/Ciedla, Buenos Aires, Argentina, 1998.

**MORALES EHRLICH, José Antonio.** *Ley de la Carrera Administrativa Municipal Comentada.* 1ra. Ed. Asociación Salvadoreña para la Promoción de la Ciencias Sociales y la Administración (ASCIA). San Salvador. El Salvador. 2010.

**MORENO, Diego Younes.** *Derecho Administrativo Laboral*, Décima Edición, Bogotá, Colombia, Editorial Temis S.A. 2005,

**NÚÑEZ MANCÍA, Ena Lilian.** *Jurisprudencia Laboral: Sentencias de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador*. 1ª. Ed. Dpto. de CC. Jurídicas UCA, San Salvador. 2008.

**PEREZNIETO CASTRO, Leonel.** *Derecho internacional Privado/ parte general*, Séptima edición, Oxford, México, 2001.

**REBOLLO, Enrique Ordua.** *Municipios y Provincias, Federación Española de Municipios y Provincias*. Instituto Nacional de Administración. Imprenta Laxes, S. L. Fotocomposición, Ediciones Castaño II Arganda del Rey. España.

**RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván.** *Derecho Administrativo Laboral. “Empleo Público, Sistema de Carrera Administrativa y Derecho a la Estabilidad Laboral*. 1ra. Ed. Universidad Externado de Colombia. Colombia.

**RODRÍGUEZ CRUZ, Delmer Edmundo y otros.** “*Seminario Debido Proceso y Derechos Humanos*” en *Programa Consolidación de las Instituciones Policiales de El Salvador*. Publicación Unión Europea, El Salvador, 2001.

**TORRÉ, Abelardo.** *Introducción al Derecho*. 14º Edición. Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina. 2003. p. 23.

**TORRES MALDONADO, Ángel Eduardo,** “La Autonomía Municipal para Administrar sus Recursos Humanos”. En *Revista Apuntes Jurídicos*, Quito, Ecuador. 2008.

**VILLEGAS ARBELÁEZ, Jairo.** *Principios Administrativo Laboral.* Tomo I, Sexta Edición. Edit. Legis, 2004, Bogotá, Colombia.

**VON TOUR, Andreas.** *Tratados de las Obligaciones,* tomo I, Editorial Reus S.A Madrid, 1934.

**Libros electrónicos:**

**CANTÚ, Cesar.** *Historia Universal,* Tomo VIII Guerra Legislación y Religión, libro virtual, disponible en: <http://books.google.es/books?id=MtT1oDheDOsC&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>

**Tesis:**

**AGUIRRE CÁRCAMO, Johanna Elizabeth** y otros. *El Despido como causal de Terminación del contrato Individual de Trabajo Aplicado a Los Municipios.* Tesis de grado Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad Francisco Gavidia. San Salvador, El Salvador. 2008.

**AQUINO AGUILAR, Yolanda Guadalupe** y otros. *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, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador. San Salvador, El Salvador 1998.

**ELÍAS, Álvaro Fabricio** y otros. *Aplicación de La Ley de La Carrera Administrativa Municipal, en las Municipalidades del Área Metropolitana de San Salvador, periodo 2007-2008.* Tesis de grado, Facultad de

Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador. San Salvador. El Salvador. 2009.

**LAGUARDIA, Sandra Morena.** *La Garantía de Audiencia en la Doctrina de la Sala de lo Constitucional.* Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad Doctor José Matías Delgado -Publicación de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, EL Salvador, 1990.

### **Legislación**

**CARTA IBEROAMERICANA DE AUTONOMÍA MUNICIPAL.** Aprobada en el III **Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales**, San Salvador, 4 y 5 de Septiembre de 2008. visitado en marzo 2012 disponible en: [http://www.cities-localgovernments.org/committees/dal/Upload/library/carta\\_iberoamericana\\_autonomia\\_local.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/committees/dal/Upload/library/carta_iberoamericana_autonomia_local.pdf)

**CÓDIGO PENAL DE EL SALVADOR.** D.L. 1030. Del 26 de Abril de 1997. D.O. 105, Tomo 335. De 10 de Junio de 1997.

**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR** de 1824, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigación Jurídica, UNAM sitio Web <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1575/9.pdf>, visitado en abril 2012

**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR** de 1841, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigación Jurídica, UNAM sitio Web <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1575/10.pdf>, visitado en abril 2012.

**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR** de 1864, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigación Jurídica, UNAM sitio Web <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1575/11.pdf>, visitado en Abril 2012

**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR** de 1871, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigación Jurídica, UNAM sitio Web <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1575/12.pdf>, visitado en abril 2012

**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR** de 1886, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigación Jurídica, UNAM sitio Web <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1575/16.pdf>, visitado en abril 2012

**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR** de 1939, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigación Jurídica, UNAM sitio Web <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1575/17.pdf>, visitado en abril 2012

**CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR.** D.C. N° 38, del 15 de diciembre de 1983, publicado en el D.O. N° 234, Tomo N° 281, del 16 de diciembre de 1983.

**CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN**, artículo 1, inciso tercero.

**LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL.** Decreto legislativo No. 873. Publicado en el D.O. N°. 229, Tomo N° 393 del 13 de Octubre de 2011. Publicación Del Tribunal De Ética Gubernamental. El Salvador. En <http://asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-etica-gubernamental-1/?searchterm=None>  
Art.3.

**Jurisprudencia:**

**SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE EL SALVADOR.** SENTENCIA definitiva, de diez horas y cinco minutos del día veintitrés de julio de mil novecientos noventa y ocho, considerando III, literal c, inciso 10, referencia 249-97.

**SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE EL SALVADOR.** Sentencia Definitiva, de las nueve horas del día trece de octubre de mil novecientos noventa y ocho, considerando II, 1, párrafo 2, con referencia 150-97.

**SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE EL SALVADOR.** Sentencias de Amparo con referencias: 780-2008 de las once horas y tres minutos del 11 de Marzo de 2011, Amparo 1036-2007 de fecha 5 de marzo de 2010.

**SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE EL SALVADOR.** Sentencia de Amparo con Referencia 29-2009.

**SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.** Sentencia de Amparo, con Referencia 1021-2007 de las catorce horas del veinte de abril de 2009.

**SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.** Sentencia de Amparo. Referencia 29-2009 de las diez horas y cuarenta minutos del dieciséis de marzo de 2011.

**SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.**

Sentencia de Amparo. Referencia 667-2006 de las diez horas y treinta y cinco minutos del trece de agosto de 2010.

**SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.**

Sentencia de Amparo. Con Referencia: 256-99 de las nueve horas y treinta minutos del día tres de Mayo de 2000.

**SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.**

Sentencias de Amparo. Referencia: 256-99 de las nueve horas y treinta minutos del día tres de Mayo de 2000, 326-2009 de las nueve horas con cinco minutos del día tres de Mayo de 2010.

**SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.**

Sentencia de Amparo referencia 1080-2008 de las diez horas y cuarenta minutos del día cinco de noviembre de 2010.

**SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.**

Sentencia de Amparo. Con referencia N° 468-2005. De fecha 18 de Abril de 2007.

**SALA DE LO CIVIL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE EL**

**SALVADOR.** Recurso de Casación Referencia 517 del día veinticuatro de Enero de 2005.

**SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.**

Recurso de Inconstitucionalidad. Referencia 32-2010 de las nueve horas con tres minutos de fecha Veintiuno de Julio de Dos Mil Diez.

**SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.**

Sentencia de Inconstitucionalidad con Referencia 19-2012, pronunciada a las quince horas del día cinco de junio de dos mil doce.

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,** Sentencia de Legalidad del Acto Administrativo, con Referencia No. 58-2009, de fecha 26 de noviembre de 2010.

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,** Sentencia Legalidad del Acto Administrativo, con Referencia No. 141-2008, de fecha 22 de agosto de 2011

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,** Sentencia de Ineptitud de la Demanda, con Referencia 63-2006, de fecha 26 de octubre de 2009.

**Diccionarios:**

**CABANELLAS DE TORRES, Guillermo.** *Diccionario Jurídico Elemental,* Edición 2006, Editorial Heliasta, Actualizado revisado y aumentado por Cabanellas de las Cuevas, Guillermo.

**CABANELLAS DE TORRES, Guillermo.** Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta. Ed. 2003.

**CABANELLAS, GUILLERMO.** *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo IV, Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina.

**OSORIO, Manuel.** *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*, Primera Edición Electrónica, realizada por Datascan, S.A.

**OSORIO, MANUEL.** *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. 27ª Ed. Editorial Heliasta.2000.

**DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA**, 22 Edición 2001, sitio virtual <http://lema.rae.es/drae/>

#### **Revistas:**

**AZCÁRATE:** *Estudios filosóficos V políticos*, p. 173, nota 2.

**CAMBRONERO TORRES, Adrei.** “Marco jurídico que regula la beligerancia y participación política prohibida del Presidente de la República en Costa Rica”, No. 13, enero-junio, 2012, disponible en [http://www.tse.go.cr/revista/art/13/cambronero\\_torres.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/13/cambronero_torres.pdf), sitio consultado el 10 de Octubre de 2012.

**COMISIÓN CÍVICA DEMOCRÁTICA.** *Época Precolombina, Conquista e Independencia*, Revista virtual; disponible en: <http://comisioncivica democratica.org/epocaprecolombinacosnquistaindependencia.aspx>

**MENA GUERRA, Ricardo** y otros. "El Régimen de los Servidores Públicos: Un Recorrido Jurisprudencial. Especial Alusión a la Estabilidad Laboral". *En Mi Comunidad Jurídica* Publicación de LA ASOCIACIÓN DE ABOGADOS EMPLEADOS DEL ÓRGANO JUDICIAL DE EL SALVADOR A.B.O.J.E.S. Disponible en [http://www.micomunidadjuridica.com/index.php?option=com\\_content&view=category&id=46&Itemid=62](http://www.micomunidadjuridica.com/index.php?option=com_content&view=category&id=46&Itemid=62)

**Páginas web:**

**CIVITAS**, Consultoría y Capacitación, S.A. Autores varios. "Municipalismo" disponible en <http://www.civitasweb.net/municipio.pdf>

**GAZTAÑAGA. Carmen Blanco**. "Artículo sobre la Carrera Administrativa en España". Disponible en sitio web: [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/41-09\\_CarmenBlancoGazta%C3%B1aga.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/41-09_CarmenBlancoGazta%C3%B1aga.pdf)

**NAVAS, Mario E.** *Conquista del Cuscatlán y fundación de las principales ciudades*. Disponible en Espacio El Latino.com [http://letras-uruguay.espaciolatino.com/aaa/navas\\_mario/conquista\\_del\\_cuscatlan.htm](http://letras-uruguay.espaciolatino.com/aaa/navas_mario/conquista_del_cuscatlan.htm)

**TOTO Gutiérrez, Mireya.** *El Municipio y la Modernización Administrativa*. Disponible en <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/7/toto7.pdf>