

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
IV SEMINARIO DE INVESTIGACION EN CIENCIAS JURIDICAS  
PLAN 1993**



**“EL DEBIDO PROCESO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES A LOS EDUCADORES DEL NIVEL BÁSICO Y MEDIO DEL SECTOR PUBLICO EN EL DEPARTAMENTO DE SAN SALVADOR”**

**TRABAJO DE GRADUACION PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS**

**PRESENTADO POR:**

**BONILLA GUZMAN, MARTA CRISTINA  
GARCÍA VÁSQUEZ, GILBERTO ALFREDO  
SORIANO LÓPEZ, JOSÉ ROBERTO**

**DIRECTOR DE SEMINARIO**

**LICDA. MARTA ALICIA AGUIRRE DE PEREZ**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, ENERO DE 2002**

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

RECTORA  
DRA. MARÍA ISABEL RODRÍGUEZ

VICE-RECTOR ACADÉMICO  
ING. JOSÉ FRANCISCO MARROQUIN

VICE-RECTORA ADMINISTRATIVA  
LICDA. MARÍA HORTENSIA DUEÑAS DE GARCÍA

SECRETARIA GENERAL  
LICDA. LIDIA MARGARITA MUÑOZ

FISCAL GENERAL  
LIC. PEDRO ROSALIO ESCOBAR CASTANEDA

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES.**

**DECANO**  
LIC. FRANCISCO ALBERTO GRANADOS HERNÁNDEZ

VICE -DECANO  
LIC. EDGARDO HERRERA MEDRANO

SECRETARIO  
LIC. JORGE ALONSO BELTRAN

UNIDAD DE INVESTIGACIÓN JURÍDICA  
LIC. WILMER HUMBERTO MARIN SÁNCHEZ

DIRECTOR DE SEMINARIO  
LICDA. MARTA ALICIA AGUIRRE DE PÉREZ

## INDICE

	Pag.
<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>I</b>
<b>CAPITULO I Breve Reseña Histórica de los Regímenes disciplinarios aplicados a los educadores en El Salvador.</b>	
1.1 Período Colonial.....	2
1.2 Período Post-independencia.....	4
1.3 Período de las Reformas.....	8
a) La Reforma de los Años Cuarenta .....	8
b) La Reforma Educativa del Año Sesenta y Ocho.....	12
c) La Reforma del Noventa y Cuatro .....	16
<b>CAPITULO II Principios Doctrinarios que conforman el Procedimiento Sancionatorio Administrativo y su regulación en la Ley de La Carrera Docente</b>	
2.1 Poder disciplinario de la Administración Pública.....	22
2.2 Régimen Jurídico del Poder Disciplinario.....	25
a) El Derecho Disciplinario.....	25
b) El Derecho Disciplinario Sustantivo.....	26
c) La Actividad Reglada.....	26
2.3 Las Sanciones Administrativas.....	31
a) Sanciones Administrativas Contravencionales.....	33
b) Sanciones Administrativas Disciplinarias.....	34

c)	Sanciones contempladas por la Ley de la Carrera Docente...	38
2.4	Derecho Disciplinario Procedimental desde el punto de vista doctrinario.	39
2.5	El Debido Proceso Legal.....	42
2.5.1	Origen.....	44
2.5.2	Principios.....	47

### **CAPITULO III El Procedimiento que establece la Ley de la Carrera Docente para la imposición de Sanciones.**

3.1	Autoridades Competentes.....	53
3.1.1	Integración de las Juntas de la Carrera Docente .....	54
3.1.2	Integración del Tribunal de la Carrera Docente.....	56
3.2	Procedimiento Común para la imposición de Sanciones.....	58
3.3	Procedimiento Sancionatorio para las Faltas Graves y Menos Graves.....	70
3.3.1	Actos Iniciales.....	71
3.3.2	Audiencia Conciliatoria.....	73
3.3.3	Audiencia de Recepción de Pruebas.....	74
3.4	Procedimiento para las Faltas Muy Graves.....	75
3.5	La Sentencia.....	76
3.5.1	Formalidades.....	77
3.5.2	Elementos de la sentencia.....	78
3.5.3	Ejecución de la Sentencia.....	80
3.6	Recursos.....	81
3.6.1	Fundamentos.....	81

3.6.2	Requisitos.....	83
3.6.3	Recursos contemplados en la Ley de la Carrera Docente...	84

**CAPITULO IV Análisis e interpretación de la información obtenida en el trabajo de campo y de los factores que inciden en la correcta aplicación del proceso sancionatorio**

4.1	Análisis e Interpretación de la Información.....	92
4.1.1	Hipótesis General.....	93
4.1.2	Hipótesis Específicas.....	96
4.2	Factores Legales y Externos que inciden en la correcta aplicación del proceso sancioinatorio de la Ley de la Carrera Docente.....	112
4.2.1	Factores Legales.....	113
4.2.2	Factores Externos.....	118

**CAPITULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

5.1	Conclusiones.....	126
5.2	Recomendaciones.....	129
	Bibliografía .....	133

**ANEXOS**

## INTRODUCCION.

El presente documento es el resultado final de un arduo proceso de investigación de campo y análisis del ordenamiento jurídico especial de la Ley de la Carrera Docente en relación al tema.

*“El Debido Proceso para la Imposición de Sanciones a los Docentes del Nivel Básico y del Sector Público del Area de San Salvador”*. Se optó por este tema por la relevancia jurídica que tiene para el sector magisterial del país, la aplicación de la Ley de la Carrera Docente.

Sin embargo, pese a su importancia ésta es una temática poco abordada, situación que ha hecho que muchas ocasiones los docentes procesados vean violentados sus Derechos Constitucionales y consecuentemente el Debido Proceso a que tiene Derecho.

La importancia de esta temática es porque en muchas ocasiones los docentes sancionados en base a la Ley de la Carrera Docente le son violentados sus derechos constitucionales, principalmente el Derecho al debido proceso que tiene toda persona.

La Ley de la Carrera Docente es el Instrumento Jurídico que regula la conducta profesional del maestro del Sector Publico y Privado y aún cuando es un salto cualitativo en cuanto a lo que a legislación administrativa se refiere, en nuestro

país, debe identificarse disposiciones de dicha normativa que hacen imposible la aplicación del debido proceso.

Encontramos disposiciones Inconstitucionalidades al seguir los tramites que señala la ley observando contradicciones que pueden dar lugar a conflictos de competencia en cuanto a la materia, incongruencias y otros aspectos que se señalaran.

Comenzando desde la época de la colonia hasta la actualidad en el Primer Capitulo se exponen los antecedentes históricos de los regímenes disciplinarios aplicados a los maestros de centro públicos en un inicio enmarcado en una educación de corte religioso.

En el Capítulo Segundo se señalan los principios doctrinarios que conforman un Debido Proceso así como la exposición de doctrinas que informan los Procedimientos Sancionatorios Administrativos.

En el Capitulo Tercero se desarrolla el Proceso Sancionatorio con las diversas etapas que lo conforman y las sanciones que esta contempla.

En el Cuarto Capítulo se presenta el procesamiento de la información obtenida por medio de las guías de entrevista dirigida a los funcionarios de los organismos encargados de la aplicación de la Ley de la Carrera Docente, Juntas y Tribunal de la Carrera.

En el Quinto Capítulo se exponen las conclusiones y recomendaciones que del análisis de la información se obtuvieron.

En el Sexto Capítulo se exponen las conclusiones y recomendaciones a las que como investigadores hemos llegado.

## **CAPITULO I**

### **BREVE RESEÑA DE LOS REGÍMENES DISCIPLINARIOS APLICADOS A LOS EDUCADORES EN EL SALVADOR.**

#### **La educación en El Salvador evolución en el control educativo.**

Este capítulo presenta brevemente la evolución histórica del control educativo, paralelos a los regímenes disciplinarios a los que ha estado sometido el sector magisterial entendiendo por sector magisterial, aquel grupo de personas encargadas de la enseñanza pública, bajo las ordenes de una autoridad encargada de impartirla.

El sector magisterial así entendido se caracterizó en sus inicios por su carácter sacro, es decir en la Epoca Colonial, la educación era impartida por religiosos y consecuentemente la supervisión en la prestación de éste, ya que los llamados a impartir educación eran los sacerdotes.

En el período post-Independencia la supervisión escolar sobre los Docentes y la educación que estos impartían se encontró bajo la directriz de los Alcaldes, quienes ejercían funciones judiciales y administrativas, entre estas últimas se incluía la facultad de imponer multas, situación que se mantiene hasta alrededor de 1920.

Es hasta la denominada Reforma de 1940 bajo el gobierno del General Martínez que esto cambia y la Supervisión docente pasa a mano Ministerial. Situación que se mantiene hasta la reforma de 1968, pero diversificándola aún más. La Reforma educativa de 1994 es la que hoy

rige la Educación nacional con una” Ley de la Carrera Docente” dictada en 1996 y un procedimiento administrativo que se ventila ante los órganos competentes: Juntas y Tribunal de la carrera Docente.

### **1.1 PERIODO COLONIAL**

“En cuanto a la incipiente educación en tiempos de la Colonia, papel especial desempeñan las Curas Párrocos de ese entonces; pues siendo ellos personas instruidas, pertenecían a la Madre Iglesia, que tenía un gran poder, por lo tanto no es de extrañar que a la vez que catequizaban y educaban, imponían correctivos a las personas que los auxiliaban en estas tareas cuando cometían faltas o delitos ”.

Durante la época Colonial, la educación en El Salvador, tuvo un carácter eminentemente parroquial, de formación religiosa, impartida en Conventos y monasterios de los curas misioneros quienes a la vez que diseminaban la doctrina entre los indígenas, les enseñaban a leer y escribir.

Para enseñar a los niños había empleados llamados fiscales y para enseñar a las niñas se designaban honorables matronas. En esta etapa la educación era dogmática y sumamente precaria en lo que es nuestro país.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vilanova y Melendez, Monseñor Dr. Ricardo Historia de la Iglesia en El Salvador, Editorial Cuscatlán 1965 . Pag.125

En esta época el primer Supervisor Escolar fue Monseñor Dr. Pedro Cortez y Larraz, Tercer Obispo de Guatemala. Este prelado visitó los distintos pueblos del área para encontrarse con la casi inexistencia de un sistema educativo, de lo que hoy es El Salvador.<sup>2</sup>

Supervisaban la labor de enseñanza los curas, Alcaldes y Jueces. Estos clérigos teólogos y Moralistas sancionaban de una forma moral a las personas que les ayudaban con la enseñanza y cometían faltas, pero si cometían delito, estos tenían su castigo señalado en El Libro de Ordenes, los castigos eran: Cárcel, Cepo y azotes.<sup>3</sup>

En estos tiempos, los Alcaldes fueron verdaderos jueces del fuero común, (de ahí el nombre). Puede decirse que todas sus funciones se circunscribían a materias que hoy son típicamente judiciales; posteriormente, y aún en los primeros años de la independencia Centroamericana, se les fueron agregando atribuciones gubernativas y administrativas, de suerte que al mismo tiempo que celebraban juicios conciliatorios o instruían juicios sumarios o verbales, cuidaban del buen gobierno, mejora, comodidad, aseo, salubridad y otras funciones de tipo administrativo, dentro de las cuales se le incluyó la Supervisión de las Escuelas y de los Docentes que impartían la Educación en El Salvador.

---

(2) MINED. Un vistazo al pasado de la Educación en El Salvador, documento uno GOES, 1995. Pag. 11  
(3) Iraburo, José María: Hechos de los Apóstoles de América, Fundación Gratis DATE, Gráficos Lizarra, España, 1992. Pag. 482

## 1.2 PERIODO POST-INDEPENDENCIA

“Este periodo de la supervisión se caracteriza por el abandono de una de carácter sacro y se pasa a una supervisión seglar, recayendo tal responsabilidad en los Alcaldes, bajo la dirección del Gobierno Central. Teniendo estos amplias funciones discrecionales en el ámbito judicial y administrativo, atribuciones que perduran hasta ya adentrado el siglo XX.”

Después de la Independencia, la educación dejó de ser parroquial, delegando tal función a la municipalidad, es así que la Constitución de 1824, concedía a los Alcaldes la facultad para administrar justicia, en los pueblos, y para todos aquellos servicios prestados por el Estado; Policía Municipal, Educación, etc. Es decir, para esta época en los pueblos los Alcaldes tenían una cuota de poder Judicial y administrativo que dispensaban a la sociedad.

El accionar de Gobernantes y Alcaldes era de carácter coercitivo, a tal grado de estar facultado para la imposición de multas y sanciones, tanto a padres de familia, como a los alumnos por inasistencia a la escuela los padres de los alumnos faltistas, eran visitados por los Regidores cada 8 días, estos eran enviados por los Gobernadores y municipalidades así como también se sancionaba a los preceptores por descuidos e incumplimientos en la consecución de objetivos curriculares.

Los maestros se incorporaban por propia vocación pues a penas sabían leer y escribir.<sup>4</sup>

Agregaban que la vigilancia de las escuelas estaría a cargo de una junta Departamental de Educación Pública, integrada por tres fuerzas de poder: Gobernador, el Regidor Decano, el Cura Párroco y dos vecinos honorables con ideas que favorecieran el progreso.

Posteriormente, el movimiento libertario de la segunda década del siglo XIX, en Centro América, trajo como consecuencia que el Gobierno Federal impulsara proyectos educacionales, y en este sentido se crearon escuelas elementales con el propósito de alfabetizar, creando para ello el puesto de Inspector de Primeras Letras, este acto al parecer de avance cualitativo en la Fiscalización se ve sometido a complicaciones cuando se delegó también a los Gobernadores departamentales, para que visitaran las escuelas y controlaran el desempeño docente, se les facultaba para sancionar e incluso destituir aquellos que no se sometieran a las normas disciplinarias.

En la medida en que se penetra al periodo de la República, la escuela va siendo asignada al ramo municipal, pero bajo directrices centrales del Gobierno. Entre estas directrices se menciona por ejemplo: la del 24 de julio de 1854, por la cual el gobierno giro circular a los Gobernadores para que se procediera a instruir una información secreta acerca de la conducta y moralidad de todos los maestros, destituyendo a aquellos que

---

<sup>4</sup> Novoa, Carmen: Historia de la Educación, Editorial Nacional, San Salvador 1962. Pag. 18

no tengan capacidad o no correspondan a las buenas costumbres de la época y en la que se agrega que el Gobernador deberá visitar periódicamente las escuelas, manteniendo en el temor a los preceptores de que no pueden incurrir en faltas sin exponerse a vergonzosas represiones.<sup>5</sup>

El temor de los maestros no era infundado, los gobernadores eran personas con poder, que bien podían destituir a los maestros, si a él le parecía que el Maestro no era capaz o si había cometido falta, pues los derechos de los educadores no eran reconocidos, por lo tanto no gozaban de estabilidad en el cargo.

Fue hasta el 9 de diciembre de 1854, que el Gobierno decreto que los Alcaldes cesarían en el ejercicio de las atribuciones que hasta entonces habían tenido en el orden judicial y que las funciones de justicia serían ejercidas por los jueces de paz.

La Inspección escolar con el intento de ejercer mejor alcance del control introduce la zonificación, en 1880, no obteniéndose los resultados esperados, desaparece y en su lugar se creó la Departamentalización.<sup>6</sup>

Esta situación en la cual las instancias supervisoras o de inspección recaían en los Alcaldes y Gobernadores, quienes por sí o por interpósita persona vigilaban las escuelas existentes se mantuvo hasta ya bien

---

<sup>5</sup> MINED Ob. Cit. Cf. Pp. 67

<sup>6</sup> *Ibíd.*, pag. 69

entrado el siglo XX.<sup>7</sup> Dichas inspecciones consistieran en las visitas que el Alcalde Municipal hacía con su Secretario a las escuelas o cuando el Comisionado Cantonal llegaba una vez por semana, para que posteriormente el día domingo rendir informe a su jefe el señor Alcalde.

Aún en las escuelas urbanas dichas visitas supervisoras no eran frecuentes por lo cual el control de los maestros urbanos era tarea de los Policía Municipales quienes llegaban a recoger las firmas casi diariamente, mientras que en los pueblos dichas visitas eran aún más escasas a causa de lo exiguo del personal inspectivo ya que para ese entonces seis personas eran los inspectores que había para todo el país, abonado a esto lo inaccesible de los caminos hacia algunos poblados, imposibilitaba ver todas las escuelas aunque estas fueren pocas.<sup>8</sup>

Antes de 1940 el sistema escolar estaba administrado por la sección de Inspección Escolar, que seleccionaba, nombraba, y supervisaba al personal docente. A nivel superior se administraba desde la subsecretaría de Instrucción Pública que dependía del Ministerio de Relaciones Exteriores y Justicia.

La función inspectora en el aspecto técnico desde 1927 hasta 1936, se considera sinónimo de autoridad, mando y fiscalización sobre el trabajo del maestro. El Inspector Escolar se caracterizó por dedicar la

---

<sup>7</sup> *Ibíd.*, pag. 60

<sup>8</sup> García, Sergio Ovidio: *Cincuenta años de Supervisión Docente en El Salvador*, Conferencia en el Ateneo de El Salvador, 1989. Pag. 47

mayor parte de su tiempo, en llevar a la práctica actividades de sanción y de información, seguía informativo sobre problemas relacionados con los profesores y la escuela.<sup>9</sup>

La visita al salón de clase era un medio del que el Inspector Escolar se valía para juzgar, imponer ordenes y luego rendir cuentas si el profesor cumplía con su deber, la clase de visitas fue casual, no eran planeadas por el Inspector, ni anunciadas previamente a los profesores, en estas visitas, el Inspector se enteraba de la cantidad de conocimientos que el profesor impartía a los alumnos, corregía errores cometidos por el docente en forma autoritaria y a base de sanción. El maestro sumiso y abnegado aceptaba órdenes del Inspector.

### **1.3 PERIODO DE LAS REFORMAS.**

#### **a) La Reforma de los Años Cuarenta**

“Los verdaderos intentos de reforma podemos situarlos en un momento contemporáneo de la historia salvadoreña. El primero de, tales intentos lo encontramos bajo el Gobierno del General Hernández Martínez con la denominada Reforma del 40, que si bien de manera embrionaria sienta las bases de la supervisión escolar. Situación que consolida y diversifica en la reforma del 68 y que es la base de la de 1994 bajo la cual esta regida actualmente la calidad magisterial en el país”.

---

<sup>9</sup> Romero Lazo, Elsi: Efectos de la Acción Supervisora de la Educación en El Salvador Editorial Cuzcatlan, 1993. Pag. 33

Fue a mediados de 1939 bajo el gobierno del General Maximiliano Hernández Martínez, cuando se configuró un programa de cambios en la enseñanza denominado Reforma Educativa, en esa Reforma en lo tocante a la supervisión se crearon las comisiones de educación conformadas por los Delegados escolares, Gobernadores departamentales y Alcaldes, en donde los primeros poco a poco se quedaron en funciones netamente supervisoras.<sup>10</sup>

Surge nuevamente la departamentalización de la inspección escolar; y su enfoque clásico coercitivo es reforzado al designar en cada departamento a tres subdelegados, quienes según crónicas de al época eran jueces inapelables.

Los Delegados escolares eran auxiliados por subdelegados, en esta época predominaron las acciones fiscalizadoras y formales, como la revisión de “libros” de registros llevados por los docentes.

En cierto momentos esta acción fue casi Policiaca a tal grado de tener a su libre potestad la conformación del Magisterio, pues por sus funciones otorgadas podían: Fiscalizar la labor de los subdelegados bajo su dependencia, exigir el cumplimiento de las disposiciones e instrucciones emanadas de las autoridades superiores, Rendir al finalizar el año, una memoria de labores y de los resultados del trabajo realizado en las escuelas de su comprensión. Estos funcionarios trasladaban, ascendían o descendían al personal a su voluntad, eran jueces

---

<sup>10</sup> García, Ovidio ob. Cit. Cf. Pp. 52

inapelables, otras de las funciones famosas era la de seguir informativos o juicios contenciosos a los docentes por denuncias, para la cual se hacia acompañar de un profesor de escuela en carácter de secretario.

En algunos lugares había inspectores municipales, especialmente en las ciudades grandes y en la capital, a los que se reconocía como subdelegados Escolares, quienes visitaban a lo sumo dos veces por año las escuelas urbanas. En las visitas estos Delegados calificaban al maestro por el total de proyectos desarrollados en las funciones.<sup>11</sup>

Los Alcaldes, como Vicepresidentes de la Comisiones de educación tenían acceso a las escuelas, eran ordenadores de pago, concedían licencias hasta por cuatro días, tramitaban asuntos de lo contencioso y en algunos casos se extralimitaban en sus funciones.

Los Delegados Escolares por su parte poseían completa autoridad y sus decisiones se respetaban siempre. Sus acciones se concretaban a ejercer al máximo la fiscalización. Sus obligaciones eran: llevar los registros, remitir a la superioridad los planes de trabajo e informes. Ejercer en todo el circuito la necesaria vigilancia a fin de que se cumplan las leyes, reglamentos, etc., dar cuenta inmediata a la superioridad de todas las omisiones o descuidos, dirigir y vigilar la labor de los visitadores y personal docente, tomar nota de las quejas y reclamos contra los maestros, pedir la remoción de los maestros incompetentes.

---

<sup>11</sup> *Ibíd*em, pag. 68

Hacer que los maestros se sujeten al impartir la enseñanza a lo dado por la superioridad, rendir novedades diarias a la superioridad.<sup>12</sup>

La carencia de maestros capacitados era notoria en esa época, pero abundaban los maestros empíricos.

Para 1953 se crea por primera vez la *Nuclearización Educativa*. Que “era una estrategia que permitía participación de la comunidad en la realización de la obra educativa, mediante el pleno uso de todos los agentes de cambio, capacidades y recursos educativos.”<sup>13</sup>

A los Inspectores de aquellos estaban en cierta forma desligados de los subdelegados se les llamó Supervisores.

El *Núcleo Educativo*, “era una unidad operativa, organizada operacionalmente con la escuela sede, escuelas seccionales e integrado por comunidades definidas dentro de un área geográfica determinada en función de un mejor desarrollo curricular”.<sup>14</sup>

Para 1957 se reducen las delegaciones. Para 1961, hubo reestructuración del cuerpo inspectivo donde se traslado a todos y se dejo fuera de servicio a muchos, se critico durante al cuerpo por abusos y desmanes. Aquello duro como un mes, pues el Directorio Cívico

---

<sup>12</sup> Documento 23 de la Reforma Educativa, Miniserio de Educación 1969 Pag. 33

<sup>13</sup> Dirección de Educación Básica, Unidad Técnica: “Informe General de Nuclearización Educativa Salvadoreña”, Editorial Nacional, 1979. Pag. 22

<sup>14</sup> *Ibíd*em Pag. 23

militar instituido ese año, volvió las cosas a su lugar en lo referente a los suprimidos. A partir de esa época el cuerpo de Supervisión fue tomando más conciencia de su misión. Para 1967 se crean las delegaciones zonales, que se administraban desde la capital.<sup>15</sup>

#### b) La Reforma Educativa del Año Sesenta y Ocho.

Es hasta 1968 después de una serie de cambios más que todo en cuanto a infraestructura y pedagogía de la enseñanza cuando encontramos una segunda Reforma Educativa. Y podemos sintetizar que consistió en darle organicidad a tanta dependencia que tenía el Ministerio de Educación en ese entonces.

Esta Reforma llevó a cabo profundos cambios y reorganización de lo que se llamaba Supervisión Escolar, desde la creación de un Supervisor General hasta supervisores de Educación musical. Personal que visitaría además plan básico.

Con la Reforma educativa se dieron nuevas leyes: La ley del Escalafón del Magisterio Nacional, promulgada bajo Decreto Legislativo N° 384 del 17 de julio de 1971 y publicada en el Diario Oficial N° 131 Tomo 232 del 19 de Julio del mismo año y la Ley de la Profesión del Maestro promulgada bajo Decreto legislativo N° 410 de fecha 20 de junio de 1969 publicada en el Diario Oficial N° 155 Tomo 24 de fecha 25 de agosto del mismo año. Es esta última de las mencionadas leyes la que significa un

---

<sup>15</sup> García, Ob. Cit. Cf. Pp. 76

verdadero salto cualitativo en cuanto a la imposición de sanciones a los docentes se refiere. Porque con ella se pretendía superar las viejas prácticas viciadas del pasado en donde los Supervisores Escolares bajo amplios criterios discrecionales ascendían, descendían o trasladaban al personal docente a su antojo.

Esta Ley de la Profesión del Maestro estaba sustentada en tres objetivos primordiales, a saber:

I- El reconocimiento del Estado al maestro por su contribución para elevar la Cultura del pueblo salvadoreño; II- Que los derechos que se confieren al maestro, deben significar garantías de responsabilidad profesional; III- Que el Gobierno está interesado en que se dicten normas necesarias para dar al maestro la protección, la seguridad y bienestar a que tiene derecho.

Esta protección, seguridad y bienestar la otorgaba la Ley de la Profesión del Maestro mediante un proceso sancionatorio, siendo un requisito procesal para éste, que la conducta del maestro se enmarcara dentro de un régimen disciplinario previamente establecido por la misma Ley. También se establecieron los organismos competentes que conocerían de este proceso y los recursos que se podían interponer estos organismos eran: Las Juntas y Tribunal de la Carrera Docente. Ahondando un poco mas dentro de este Procedimiento se vislumbran las siguientes etapas: a) Demanda que tenia que ser presentada por escrito y solo lo podían hacer el Ministerio de Educación las organizaciones

gremiales y cualquier educador; b) Admisión de la Demanda; c) Contestación de la Demanda d) Terminación de Prueba de ocho días e) Sentencia f) Fase Recusiva en la que cabe destacar no existía ningún puesto que la resolución emitida en segunda instancia no admitía recurso alguno ni control por parte de ninguna instancia ni Administrativa ni Judicial. Dicho procedimiento es el antecedente más directo de lo que actualmente es el Procedimiento Sancionatorio.

No debe entenderse que antes de 1968 no había legislación que se aplicara al sector Magisterial, pues existían pequeños reglamentos Ejecutivos de manera dispersa de los cuales los Supervisores Escolares hacían sus propias interpretaciones si es que los conocían dada la dispersión de estos.

La nueva legislación mencionada no hizo nada con respecto a los Supervisores Escolares los que continuaron con sus mismas funciones. Para 1970 los Supervisores Regionales visitaban sin discriminación cualquier circuito del país. Hasta que un año después se dividió jurisdiccionalmente en cien circuitos escolares el territorio nacional.

También por estos años se le dio la verdadera importancia al Director de Escuela como primer Supervisor, por lo tanto había pasado de su única actividad administrativa de épocas anteriores a la técnica, su verdadera misión.

Cuatro años después de la reforma, es decir en 1972 las cosas no habían cambiado mucho pese a la nueva normativa, algo de lo que el

Ministerio de Educación estaba consiente pues se comenta que “el Supervisor Escolar estaba cargado por una serie de tareas administrativas a las que se agregaban las investigaciones de los casos contenciosos, que en su mayoría tienen que ver con la vida privada de los maestros o con faltas o delitos que son de la competencia de organismos Judiciales”.<sup>16</sup>

Para evitar que estos abusos continuaran par 1978 todos los supervisores Docentes se habían capacitado.

Para 1980 el Ministerio de Educación se reorganizó y con ello se marginó la Supervisión Docente, al crearse la descentralización y nuclearización, desaparecieron todos los supervisores que se convierten en asesores los que poco a poco fueron perdiendo la participación o importancia que tenían.

El próximo paso de la supervisión fue dramático después de tantos esfuerzos por profesionalizar esta importante actividad, la supervisión fue eliminada en el marco de las reformas administrativas de los años ochenta. Asignándoles la función de asesores pedagógicos sin vínculos claros con el magisterio, la idea implícita era la supresión de cuerpo de supervisores.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> MINED : Plan Quincenal de Educación, Editorial Educativa, 1972 . Pag. 37

<sup>17</sup> García, Ob. Cit. Cf. Pp. 78

### c) La Reforma del Año Noventa y Cuatro

Como se ha venido describiendo la supervisión Docente en el país ha tenido cambios en su estructuración organizativa en la atención del momento que nos ubiquemos.

Es así que la costumbre de supervisar al maestro por medio de táctica fiscalizadora, coercitiva, sorpresiva y hasta tendenciosa entorpecían el desarrollo de la labor del maestro, fue sustituida esta en la década de los Ochenta, con la regionalización y Nuclearización educativa por medio de acciones profesionales de asistencia técnica; para ello se iniciaron actividades de entrenamiento para Directores de Núcleo y para Técnicos Regionales de diversas especialidad. (Art. 4 inc. 3º de la Ley de la Carrera Docente.)

Son todas las nuevas condiciones Socio-Políticas que vivía el país la que permite al constituyente la creación de una nueva Constitución en 1983 de corte totalmente modernizante esta en su Art. 14 da a la Administración Pública la facultad sancionatoria.

Pero dado que la Sociedad como un ente vivo y en constante transformación, hace que las nuevas condiciones exigieran la transformación y actualización de una normativa legal a aplicar al sector magisterial, así el veintidós de marzo de mil novecientos noventa y seis, entra en vigencia la Ley de la Carrera Docente la cual derogaba las Leyes siguientes: la Ley de la Profesión del maestro y la Ley del

Escalafón del Magisterio Nacional vigentes la primera desde 1969 y la segunda desde 1971.

Esta tiene cuatro objetivos fundamentales que se pueden resumir así:

- I - Darle al maestro la profesionalización, seguridad y bienestar a que tiene derecho.
- II - Adecuar la legislación que aplicaba en ese entonces al sector Magisterial.
- III - Mejorar las relaciones entre los alumnos, maestros, padres de familia y la comunidad educativa en general; y finalmente;
- IV - Estimular la superación y eficiencia de los educadores.

El tercer objetivo parte el legislador, que se logrará mediante aplicar el proceso sancionatorio que establece la misma Ley (Art. 77-91 L.C.D.) ante organismos previamente establecidos y con competencia jurisdiccional para conocer de las diferentes causas (Art. 65-67 L.C.D.). Cuando la conducta de los maestros se adecue a cualquiera de las disposiciones del Régimen Disciplinario y sancionatorio que establecía el Art. 53 que expresaba que "Las faltas se clasifican en: Menos graves, graves y muy graves" y que eran aplicadas por las Juntas y Tribunal de la Carrera Docente.

Con la aplicación de este procedimiento debe buscarse no sólo que asegure la eficacia del actuar de la administración sino que también debe buscarse que dentro del mismo se desarrollen los principios Constitucionales que integra EL DEBIDO PROCESO los cuales deben ser contemplados y cumplidos en cualquiera de los procesos regulados por leyes, independientemente de la materia jurídica de que se trate (Penal, Civil, Familia, Administrativo, etc.)

## **CAPITULO II.**

### **PRINCIPIOS DOCTRINARIOS QUE CONFORMAN EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO ADMINISTRATIVO Y SU REGULACION EN LA LEY DE LA CARRERA DOCENTE.**

Es verdad conocida por la razón y confirmada por la experiencia, la desigualdad accidental entre los hombres, derivada de sus propias limitaciones. De esa desigualdad se sigue que la naturaleza del ser humano esté necesitada de integración.

Esta necesidad de integración es satisfecha por el hombre en distintos Grados o escalas derivados de la finalidad que se persigue, pues bien como expresión de esa necesidad de integración surge entre otras la comunidad política o Estado, como aquella entidad de máxima complejidad, perfecta en su orden o soberana, con la autosuficiencia necesaria para alcanzar el fin por el cual existe: *el bien común*. De ésto mismo surge el hecho de que la Administración Pública constituye una manifestación de esa comunidad política llamada *Estado*. Esta comunidad constituye un *todo heterogéneo y una unidad real* en primer lugar puesto que se compone de una multiciplidad de unidades humanas que viven por sí misma una vida propia, pero que a su vez se unen para dar vida a un ser real -no en sí mismo- sino-que en razón de esa conjugación de esfuerzos dado por el ser mismo de los hombres que la sustentan. Todo lo anterior en la búsqueda de alcanzar una finalidad, que de cara al Estado no es nada más que el bien común.

Esta unidad se exterioriza a través de una organización entendida ésta como, aquel fenómeno “ en virtud del cual la acción de dos o más personas se realiza en colaboración y se coordina consciente y sistemáticamente hacia la realización de un fin o conjunto de fines comunes”<sup>18</sup>

La organización denota un orden o unidad. Y así como un hombre, que tiene potestad sobre sí mismo y sobre sus facultades y miembros para usar de ellos en orden a sus perfección-, así la organización tiene un peculiar dominio sobre las conductas que la comprometen- ya sean en su existencia misma ó la finalidad por la cual ha surgido.

La organización existe por y para la finalidad común; debe realizarlo; de allí que todo debe quedar a su cometido, en razón de la subordinación de los intereses particulares al interés o fin común.

Esta supremacía que se traduce en la ordenada sujeción de las conductas e intereses particulares, a la actividad de la organización en procura del mejor y más eficaz logro del fin común constituye la *disciplina*, como una armadura o estructura que mantiene la organización y sus funciones intactas, la disciplina pues implica necesariamente la aptitud o poder para su efectiva preservación frente a la posibilidad de que cada miembro absorbido por su propio interés o caprichos, descuidará el general, y siguiendo sus impulsos, accionara

---

<sup>18</sup> Diez, Manuel María, Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Omeba, Buenos Aires, 1974. Pag. 18

discordantemente. En desmedro de la función o finalidad por la cual ha surgido.-

Este poder, consecuencia necesaria de la propia esencia de la organización estatal es el *poder disciplinario*. Poder que incluso lo encontramos, tanto en la comunidad natural, de organización más simple: la familia; como en las más complejas: sindicatos, partidos políticos, el Estado mismo, y en sus distintas dependencias (Gobiernos Locales, Ministerios, etc.). Para fines de este trabajo nos interesa dejar establecido que este aplicable al magisterio nacional.

Este capítulo va referido a hacer un análisis de lo que es el Proceso Administrativo para la imposición de Sanciones que establece la Ley de la Carrera Docente, que en adelante se dirá solamente se dirá L.C. y que preestablece un Régimen Disciplinario, cuya aplicación de carácter netamente administrativo, va referido a los educadores que desempeñen cargos en el sector público y de técnica educativa al servicio del Estado, tal como lo estipula el art. 3 No. 1 de la referida Ley que literalmente dice” *La presente Ley se aplicará: 1) a los Educadores que desempeñen cargos docentes y de técnica educativa al servicio del Estado...*”-y cuya finalidad, según uno de los considerandos de la Propia Ley, es que la legislación que actualmente regula el sector magisterial debe adecuarse a las exigencias de la sociedad, de tal forma que contribuya al desarrollo nacional. Los Regímenes disciplinarios, tienen entre otras finalidades asegurar el buen funcionamiento de los servicios y la continuidad de la función pública por parte de los agentes públicos

llámense para el caso los Docentes del sector público por lo que su conducta debe estar ajustada a la ley que establece los deberes de la función, que realizan. El autor argentino René Mario Goane expone sobre lo que se considera, los fundamentos de este elemento indispensable en toda Administración Pública llamado Poder Disciplinario.

## **2.1 PODER DISCIPLINARIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.**

René Mario Goane, define el poder disciplinario: como “ aquella virtualidad jurídica, de la que esta investida la Administración Pública, para imponer por medio de sanciones determinadas, una regla de conducta a todos aquellos cuya actividad compromete a la misma organización administrativa”<sup>19</sup> . Explicando como virtualidad jurídica aquella aptitud o poder de derecho, que implica una preeminencia de la organización de la administración pública con respecto a sus agentes o colaboradores derivada de los intereses particulares, a la finalidad que aquella persigue como lo es el bien común. En segundo lugar, la materia de ese poder objetivo no son las personas, sino solamente la actividad de aquellos cuya conducta compromete la eficacia organizativo-funcional de la propia Administración, para el caso el comportamiento de los docentes es muy importante de cara al hecho de buscar la eficiencia, honradez y honorabilidad en el ejercicio de la función educativa.

---

<sup>19</sup> Cassagne Juan Carlos, Derecho Administrativo, Obra Colectiva en Honor al Profesor Miguel S Marienhoff Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires. 1998. Pag.1019

El fundamento del poder disciplinario para dicho autor, “es la preeminencia del orden o unión que configura a la Administración Pública como una entidad organizada, respecto de toda actividad que la comprometa” <sup>20</sup>. La razón de esa preeminencia viene dada por la supremacía del bien común al cual se ordena la organización administrativa. Esto porque toda organización para el caso –Ministerio de Educación como cartera de Estado- se ordena a la realización de un fin, para el hecho en particular el que la educación sea de calidad, impartida por educadores, cuya actividad se armonicen con la finalidad por y para la cual existen.

Hay desde ese punto de vista una desigualdad respecto de la organización, esto en razón de la desproporción del fin común, con relación a intereses particulares.

“Esta desigualdad no es arbitraria; por el contrario, configura un cierto orden de justicia, propio de todo ente colectivo; por ende se trata de una desigualdad de derecho y no meramente fáctica o de hecho. Pero tampoco se trata de una potestad individual, sino de un poder emanado de la propia naturaleza del orden colectivo, y como tal necesario”.<sup>21</sup>

“La finalidad del Poder Disciplinario en la Administración Pública, es la de preservar la unidad u orden, formalmente constitutivo de su

---

<sup>20</sup> Ob. Cit. Pag. 1021.

<sup>21</sup> Ob. Cit. Pag. 1022.

organización, asegurando de este modo, su existencia, y normalidad funcional, para el logro del cometido en razón del cual ha sido creada”<sup>22</sup>

Diferencias del poder disciplinario con el poder punitivo-penal del Estado.

a) El poder punitivo penal se funda en la subordinación general de todos los habitantes del territorio de un Estado con respecto de éste; el poder disciplinario, en cambio, se fundamenta en la particular sujeción de los administrados a la organización de la Administración Pública. La primera es una subordinación genérica, y de naturaleza política; y la segunda particular, de carácter administrativo.

b). El poder punitivo es monopolizado por el Estado y su ejercicio, integra una de las funciones, esenciales del mismo la jurisdiccional. El poder disciplinario, por el contrario, no es privativo de la comunidad, sino común a toda organización, sea ésta privada, pública o pública estatal. -

c). El bien jurídico tutelado por el poder punitivo-penal, viene dado por los derechos naturales y sociales de la persona; la seguridad de los mismos integra el bien común, fin específico del Estado. En cambio, el bien jurídico tutelado por el poder disciplinario de la Administración Pública, es el buen orden y decoro de su propia organización; la seguridad de la misma, no integra el bien común sino que solo reviste la

---

<sup>22</sup> Ob. Cit. Pag. 1022.

calidad de un medio necesario en orden a esa finalidad configurativa de la comunidad política.-

d). En principio-con la sola excepción de las acciones privadas-, el ejercicio del poder punitivo penal es obligatorio; el del poder disciplinario, por el contrario es facultativo.-

e). El aspecto subjetivo de la infracción es determinante de especies en el ilícito penal; en cambio es irrelevante respecto de las infracciones disciplinarias.

## **2.2. REGIMEN JURIDICO DEL PODER DISCIPLINARIO-**

A) El derecho disciplinario.

1.- En virtud del principio de juricidad, esencia de la función administrativa, el ejercicio del poder disciplinario se juridiza en la Administración Pública del moderno Estado de Derecho. Esta juridización se traduce, con frecuencia, en normas positivas ( es decir Reglamentos, Leyes etc.).

El conjunto de principios y de disposiciones normativas positivas, constituye el régimen jurídico del poder disciplinario, que regula la punibilidad de las infracciones al orden de sujeción a la organización administrativa. Este régimen jurídico debe conciliar la efectiva preservación del orden organico-funcional de la Administración Pública y

el respeto integral a la dignidad de los integrantes y de los colaboradores de la misma.-

El derecho disciplinario se configura de dos aspectos o facetas: la sustantiva y la adjetiva o procedimental.

#### B) Derecho disciplinario sustantivo.

*El derecho disciplinario sustantivo* es el régimen jurídico del poder disciplinario, referido a la regulación de los deberes y conductas punibles, como así también a las sanciones correlativas aplicables.

Si bien es cierto que en esta materia no rigen los principios de legalidad, de reserva, de tipicidad y de la inaplicabilidad de la analogía – propios del derecho penal- cuando el derecho positivo ha regulado expresamente los deberes, faltas y sanciones, estableciendo una escala en las mismas, la Administración no podrá modificar dicha escala. Esta limitación en modo alguno significa una proyección al ámbito del derecho disciplinario del régimen propio de la potestad punitiva penal, sino solamente una mera manifestación de los caracteres propios de toda función administrativa “reglada”. En cuanto a esta último haremos una breve exposición;

#### C). La actividad Reglada.

“ Las facultades de un órgano administrativo están regladas cuando la norma jurídica, predetermina concretamente la conducta que la

Administración debe seguir. Es decir la actividad administrativa es reglada cuando se determina su *contenido y forma*. La Ley, sustituye por anticipado el criterio del órgano administrativo, predeterminando qué es lo conveniente al interés público; señala un camino inevitable al administrador, que en tales casos prescinde de su apreciación personal sobre el mérito del acto, pues no tiene elección posible”<sup>23</sup>

La norma jurídica específica la conducta administrativa y limita su arbitrio o libertad; no deja margen, alguno para la apreciación subjetiva, del agente sobre la circunstancia del acto.

El principio de legalidad opera en el que hacer de la Administración, imponiéndole una determinada modalidad de obrar, ajustada a reglas jurídicas y políticas, de legitimidad o juricidad estricta y de oportunidad o conveniencia.

En la actividad reglada la conducta administrativa está regulada, normada jurídicamente de diversas maneras:

A) Regulación directa, en este caso la predeterminación de la conducta a seguir proviene de una ley o reglamento que se refiere directamente a la Administración Pública o a los entes que la administran para el caso dentro de la Ley de la Carrera Docente se encuentra en el Art. 41 que dice *La Carrera Docente será administrada conjuntamente*

---

<sup>23</sup> Dromi, Roberto: Derecho Administrativo Quinta Edición Editorial Ciudad Argentina 1996 Pag. 444-445.

*por los siguientes organismos: ...3) El Consejo Directivo Escolar 5) Las Juntas de la Carrera Docente; y 6) El Tribunal de la Carrera Docente.* El orden jurídico regula quién es el competente para actuar; que clase de decisión adoptar y el para qué, el fin que se persigue con el acto, que va inserto en las competencias atribuidas.

B) Regulación indirecta o inversa: tiene lugar cuando la norma jurídica: sin referirse directamente a la Administración Pública establece principios concretos que la Administración debe seguir y respetar. Se le llama regulación indirecta porque la actividad administrativa, no está normada directamente, sino que en todos estos casos la Ley, reglamenta el derecho subjetivo de los particulares, y sus efectos respecto de terceros, entre éstos la Administración.

C) Regulación Residual: Por último la actividad administrativa, a falta de regulación directa o indirecta, está regulada por el orden jurídico en la medida en que tutela la esencia de los derechos subjetivos (ej. la subsidiariedad del Código Civil)

Entre los principios similares del derecho disciplinario sustantivo con los principios propio del derecho penal cabe recordar los siguientes:

1o) Cuando la “falta” está prevista, como así también su sanción, la Administración no podrá aumentar esta última.-

2o) Cuando la transgresión no éste positivamente tipificada, o no se le haya imputado la pertinente sanción, no por ello aquélla habrá de quedar

impune; en este supuesto se aplicará, analógicamente, la sanción correspondiente a la infracción más semejante de entre las tipificadas en el ordenamiento jurídico disciplinario.-

3o) Cuando no existiere norma disciplinaria alguna, tal ausencia no implicará renuncia del poder disciplinario; en este supuesto dicho poder se ejercerá dentro de la razonabilidad, límite específico emergente de la juricidad de la función administrativa el cual es contemplado como una forma de limitación jurídica de la actividad discrecional de la administración entendida esta como “Aquellas facultades propias de la administración, en la cual se le otorga a ésta cierta libertad para elegir entre uno u otro curso de acción, para hacer una cosa u otra de tal o cual manera”.<sup>24</sup>

Hay poder discrecional cuando en determinadas circunstancias de hecho, (la conducta del colaborador) la autoridad administrativa, tiene libertad de decidir y de tomar tal o cual medida. En otros términos cuando el derecho no le ha impuesto por anticipado un comportamiento a seguir. El órgano puede decidir según su leal saber y entender, si debe actuar o no, y, en su caso que medidas adoptar. En este aspecto la discrecionalidad expresa la actividad de razón y buen juicio de la Administración.

---

<sup>24</sup> Ob. Cit. Pag.447.

Según el autor Roberto Dromi la decisión será ilegítima si es irrazonable y esta irrazonabilidad se dará cuando:

I) No guarde una proporción adecuada entre los medios que emplea y el fin que persigue la Ley, o entre los hechos acreditados y la decisión que sobre la base de ellos. Para el caso imponer una sanción Grave por un hecho no tipificado pero de poca monta o inexistente gravedad.

ii) Cuando se trate de un objeto absurdo.

iii) Se funde en prueba o hechos inexistentes.

iv) No dé los fundamentos de derecho que sustentan la decisión adoptada. Actos que prescindan de toda fundamentación normativa seria o que cometen un inexcusable error de derecho.

v) Actos ilógicamente motivados por razonamientos falsos, incorrectos, que aparentan ser correctos, o razonamientos inválidos, independientes de su contenido o de la verdad de la premisas de que parte.

4o) Las sanciones de multa y arresto, al afectar la libertad y el patrimonio del imputado, solo podrán ser aplicadas si están expresamente previstas en una norma válida. (llámese Ley) esto en virtud de ser derechos inherentes de la persona.-

Elementos esenciales de la faltas disciplinarias:

a) *Material*: Es el acto u omisión lesivo a la organización administrativa. Tratándose de agentes públicos, como miembros

integrantes de la Administración, dicha omisión o acto lesivo puede incluso ser hasta un hecho de la vida privada.-

b) *Imputabilidad*: Tal acto u omisión no debe ser provocado por la presión de una fuerza irresistible, o por violencia, o por coacción o en fin, por fuerza mayor

c) *Formal*: Finalmente dicha omisión o acto debe constituir actual o potencialmente una perturbación a la unidad y decoro de la organización administrativa o una afectación de su eficiencia funcional.-

## **2.3 LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.**

### *Concepto.*

“La sanción es un medio indirecto con que cuenta la administración para mantener las observancias de las normas, restaurar el orden jurídico violado y evitar que puedan prevalecer los actos contrarios a derecho”<sup>25</sup>

Específicamente la sanción es la consecuencia dañosa que impone la Administración Pública a los infractores del orden jurídico administrativo, como consecuencia de una conducta ilegal, a resultas de un procedimiento administrativo y con una finalidad puramente represora.

El Estado cuenta con medios de imposición coactivos a través de organismos de naturaleza administrativa, a los cuales el ordenamiento

---

<sup>25</sup> Dromi Roberto Ob. Cit. Pag. 263

jurídico faculta para disponer de los medios y de imponer las correspondientes sanciones. Dicha competencia se extiende a múltiples aspectos de la actividad administrativa, ya sea ésta en materia fiscal, aduanera y para el caso nuestro disciplinaria.

De lo anteriormente expuesto podemos decir que la Sanción Administrativa es un mal infringido por la Administración Pública en virtud del incumplimiento de una norma administrativa que la contempla e impuesta en virtud un procedimiento administrativo previo.

La decisión de la Administración imponiendo una sanción es “un acto administrativo típico. Es decir una declaración unilateral, efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa”<sup>26</sup>

No constituye un acto jurisdiccional, ni produce cosa juzgada. Por lo tanto, puede ser atacado por los distintos medios que el derecho establece para impugnar los actos administrativos.

Para Dromi La circunstancia de que la sanción se imponga siguiendo un procedimiento previo, con audiencia al infractor, producción de prueba etc. no altera dicha conclusión. Esas garantías tienen por objeto proteger al inculpado, y asegurar el acierto de la decisión administrativa, pero sin variar la naturaleza jurídica del acto.

---

<sup>26</sup> *Ibíd*em, pag. 143

### *Clasificación.*

Por su naturaleza las sanciones pueden ser civiles (daños y perjuicio) laborales (suspensión) administrativas (multa, arresto, decomiso etc); en razón de la autoridad encargada de imponerlas, puede ser judicial, o administrativa, esto por la función ejercida por el organo titular de la competencia punitiva. Frente a esto puede darse el caso de que una sanción sea impuesta por la Administración y confirmada o anulada por el órgano judicial, pero ello no cambia su carácter administrativo. Tampoco puede entenderse que las sanciones administrativas, sean facultad estricta de organismos administrativos puesto que tanto el órgano legislativo como el judicial podrían imponerlas en ejercicio de la función administrativa.-

Otra clasificación a la cual a criterio del presente informe, es más certera en razón de su naturaleza es aquella que las divide en :

#### *a) Sanciones Administrativas Contravencionales:*

Las sanciones se aplican a aquellos administrados, que cometen una falta al incumplir el deber administrativo impuesto o al cumplirlo en forma irregular o deficiente.-

Caracteres: Son externas, ya que se aplican a todos los administrados, por violación a las leyes relativas al cumplimiento directo de los fines estatales; y sujetos al principio de legalidad penal, ya que la

determinación de la conducta punible y la correspondiente sanción es competencia exclusiva del legislador.”<sup>27</sup>

Es de destacar que en este tipo de sanciones la punibilidad se apoya exclusivamente, en un punto de vista objetivo, es decir depende de la regulación estatal, no importando – para efectos de la sanción- si el transgresor obro culposa o dolosamente. Ejemplo de estas sanciones las tenemos en nuestro ordenamiento jurídico especialmente en Materia Tributaria y Municipal.

*b) Sanciones Administrativa Disciplinarias.*

“Concepto: Son el resultado del poder supremacía de la Administración, que tiene por fin asegurar, la observancia de las normas de subordinación jerárquica y, en general, el exacto cumplimiento de todos los deberes de la función”.

Caracteres: Son internas de la Administración por cuanto sólo se aplican a sus agentes en toda la escala jerárquica y pueden resultar del ejercicio del poder discrecional de la Administración”<sup>28</sup>

Naturaleza Jurídica: Las sanciones disciplinarias tienen naturaleza administrativa no penal. Tienen por finalidad mantener la disciplina que

---

<sup>27</sup> Farrando, Ismael: Manual de Derecho Administrativo, Ediciones De Palma, Buenos Aires 1996. Pag. 175

<sup>28</sup> Dromi Roberto Ob. Cit. Pag. 266.

el orden jerárquico institucional supone reprimir las transgresiones de los deberes públicos hacia la Administración, en sus aspectos de diligencia, decoró, fidelidad, obediencia, respeto, moralidad entre otros. Resultan del poder interno de supremacía de la Administración Pública emergente de la relación del empleo público.

**Ambito de Aplicación:** El ámbito de aplicación de las sanciones disciplinarias, está circunscripto a los funcionarios o empleados públicos, quienes tiene deberes, inherentes a la función o empleo, de conformidad con las normas que lo reglamentan. Las obligaciones de la función se justifican para el normal desenvolvimiento de la actividad administrativa de los organismos del Estado.

La aplicación de las sanciones disciplinarias requiere como presupuesto básico la existencia de una relación de un orden jerárquico que de hecho implica la existencia de un orden de sujeción, que comprende la estructura funcional de todos los órganos estatales, ya sean estos administrativos legislativos y judiciales . En cuanto a la a la oportunidad de imponer esta sanción es requisito ineludible la existencia del vinculo del Agente con la Administración Pública. Extinguida la relación de Empleo Público, y separado el funcionario o agente del cargo, no hay más poder Disciplinario respecto de él.

**Clasificación.**

Las sanciones disciplinarias se clasifican en dos grandes subespecies en relación a los efectos que las mismas producen.

1) Un primer tipo viene representado por las sanciones disciplinarias *correctivas*, las cuales dejan subsistentes la especial vinculación del infractor con la organización administrativa. Su finalidad es la enmienda de aquel, tales son:

1o) Llamado de atención (u observación o amonestación).

2o) Apercibimiento.

3o) Suspensión

4o) Multa.

5o) Arresto.

A las precedentemente enumeradas cabe agregar, como específicas, para los agentes públicos, la *postergación en el ascenso* y la *retrogradación*.-

Respecto de la suspensión, la misma consiste en privar, al miembro o colaborador de la organización administrativa, de prestar la actividad a su cargo por un lapso determinado; dicha sanción comúnmente trae aparejada consecuencias como la Privación del sueldo proporcional al tiempo de la suspensión. Siendo el sueldo la retribución de los servicios prestados, su privación se impone ya que el agente no ejerció durante el período en el que estuvo suspendido.

La suspensión como sanción disciplinaria se distingue de la suspensión decretada con motivo de la instrucción de un Proceso Judicial; está última no constituye sanción si no una medida precautoria, de naturaleza procedimental.

La sanción de multa si bien es de poca o ninguna aplicación a los agentes públicos o servidores públicos puesto que su aplicación surge mas que todo en la relaciones de la Administración Pública en sus relaciones con otros sujetos pasivos de dicho poder, tales como los co-contratantes en virtud de un contrato administrativo, o los permisionarios de uso de un bien de dominio público.-

En cuanto al arresto constituye una sanción ajena en cuanto a los servidores y colaboradores civiles de la organización administrativa; solo se da respecto de los agentes de fuerzas militarizadas.

2) El segundo tipo de sanciones disciplinarias se constituyen por aquellas, que se caracterizan por hacer cesar la especial vinculación que une al infractor con la organización administrativa, conocidas como *sanciones depurativas*. Tales son la *expulsión* que se aplica a los alumnos de establecimientos educacionales del Estado; *la caducidad*, medida disciplinaria extrema que extingue por culpa del co-contratante, en un contrato administrativo de concesión de servicio publico; *la rescisión* por incumplimiento del contratista, de un contrato administrativo; *la revocación* que se da respecto de los permisionarios de un bien de dominio público; *la cesantía (despido)* y *la exoneración*, ambas respecto de los agentes públicos.

Aqui debemos detenernos un poco, que estas sanciones en especial la cesantía es objeto de aplicación dentro de la Ley que se estudia, Mario Goane al hacer una exposición sobre dicha sanción, nos expresa que es

la “sanción decretada, por causa imputable, al agente; se distingue, así, de otros supuestos, de cesantía, en los cuales ésta no aparece como sanción sino como mera extinción unilateral del contrato administrativo de empleo público, -práctica generalizada actualmente dentro de la administración pública salvadoreña-, decretada por la Administración por razones de conveniencia o oportunidad; tales por ejemplo, los casos de supresión de empleo por racionalización administrativa o por economía presupuestaria.

c) Sanciones Contempladas en la Ley de la Carrera Docente.

La Ley de la Carrera Docente contempla dos tipos de sanciones en atención de la infracción cometida por el Docente así: A) Sanciones Correctivas dentro de las cuales podemos señalar: La Amonestación Escrita, regulada en el Art. 58 de la Ley de la Carrera Docente que literalmente dice “...*La Amonestación consistirá en la reclamación al infractor por la falta cometida, exposición de las consecuencias perjudiciales de la misma a la buena marcha de las labores y la conminación a que no vuelva a repetirse su comportamiento, bajo pena de considerarse en caso de reincidencia como de mayor gravedad*”. La Suspensión sin Goce de Sueldo que contempla el Artículo 59, que dice: “...*La suspensión sin Goce de sueldo consistirá en la separación temporal del educador del cargo que desempeñe, por un lapso enmarcado en los límites mínimos y máximos previsto en el inciso anterior, durante el cual no debe ganar sueldo ni emolumento alguno.*”

B) Las sanciones Depurativas en las cuales encontramos a) el despido y b) La inhabilitación. En el artículo 61 que regula el despido del docente y que reza: *“el despido consiste en la cancelación del nombramiento y separación definitiva del cargo que desempeña el infractor..”* a su vez la Ley de la Carrera Docente regula accesoriamente la Inhabilitación para el ejercicio de la Docencia el Art. 62 establece que: *“la Inhabilitación para el ejercicio de la docencia es una sanción accesoria al despido del cargo, consisten en la prohibición impuesta al infractor de ejercer la docencia al servicio de las instituciones educativas del Estado, Municipales y de la Privadas....”*

## **2.4 DERECHO DISCIPLINARIO PROCEDIMENTAL DESDE EL PUNTO DE VISTA DOCTRINARIO**

El derecho disciplinario procedimental regla el procedimiento que debe observarse para la constatación, y en su caso sanción de una falta disciplinaria.-

La transgresión antecedente lógico de la sanción disciplinaria, debe ser acreditada objetivamente, es decir conforme a los procedimientos establecidos ya sean estos reglados o no, correspondiendo a la Administración hacer la prueba de la misma. El procedimiento disciplinario constituye, pues, el medio por el cual la Administración constatará, en el caso, la concurrencia de tres elementos esenciales que configuran a la falta disciplinaria como tal.

El procedimiento disciplinario desde la perspectiva doctrinaria debe sujetarse a diversos principios que lo juridizan; a continuación se hace referencia a los más significativos para posteriormente entrar a un análisis mas exhaustivo de los mismos:

1o) En primer lugar, cabe señalar que haya o no procedimiento, el imputado debe ser previamente oído. La garantía del debido proceso, del cual se hablará posteriormente, es de estricta aplicación al régimen disciplinario, por tratarse de un principio genérico y común a todo el derecho y no solo a una de sus ramas, el derecho penal.-

2o) Un segundo principio es aquel por el cual la valorización de los hechos y de la intensidad de la sanción es, por lo general, de competencia discrecional de la Administración Pública, salvo que exista expresa disposición en contrario; en este último supuesto, de actividad discrecional, se convierte en actividad reglada.-

3o) Otro principio que rige la materia es aquel que establece que el acto que aplica la sanción, como todo acto administrativo cuyo contenido resulta gravoso para la persona al cual se le impone debe ser *motivado*, en otras palabras, debe consignar circunstancialmente los hechos probados y los principios o normativas aplicadas al caso. Con ello asegura la debida información al sancionado y, a la par, torna más fácil el ulterior contralor jurisdiccional sobre la legitimidad del acto sancionatorio.

4o) También es de aplicación en el procedimiento disciplinario, el principio general del derecho expresado en el aforismo *non bis in eadem*. En consecuencia no puede aplicarse, por un mismo hecho, dos o más sanciones disciplinarias.

Lo señalado precedentemente no obsta para que, en el supuesto de que la falta constituye a la vez, un ilícito penal o civil, al imputado le sean aplicadas, simultáneamente una sanción disciplinaria y una pena, esto en virtud de ser sanciones de naturaleza jurídica diferente o en otras palabras sanciones de distinto tipo.-

5o) Finalmente cabe señalar que la instrucción del sumario no siempre es indispensable para que la Administración pueda legítimamente ejercer, su poder disciplinario.

La instrucción del sumario es una formalidad tendiente, a verificar, acreditadamente, la objetiva existencia de la falta disciplinaria, y el responsable de la misma. Pero esto surge cuando no haya duda, sobre la identidad de la persona, responsable de la falta y está este suficientemente acreditada. Lo cual no implica y esto también ponerle mucho énfasis, para que en modo alguno previo a aplicársele la sanción la Administración no deba oír al imputado. Puesto que una cosa es la finalidad del sumario y la otra respetarle la Garantía del Debido Proceso al Agente Público para el caso el Docente que pueda ser objeto de dicha violación.

## 2.5 EL DEBIDO PROCESO LEGAL

Los principios que informa al procedimiento administrativo, son de dos grandes tipos:

a) Los similares al proceso penal, destacan su carácter oficial, instructorio, donde prima la impulsión de oficio y la verdad material.

b) Los que garantizan la participación del individuo en el procedimiento, y destacan entonces el informalismo a favor del administrado, la adecuada defensa y prueba de éste, el principio de contradicción y la imparcialidad. Estos últimos principios si bien se piensa, no sólo a proteger al particular contra la administración, sino también a proteger al particular contra la administración contra sus propios funcionarios.

Existe un tercer grupo de principios que señala algunas características externas del procedimiento; entre ellos la ausencia de costas, carácter escrito etc.

Basándose en estos principios, del tipo de procedimiento contemplado en La Ley de la Carrera Docente hemos visualizado de que éste es un procedimiento sumarial –*sui generis*- en el sentido de que no lo podemos englobar como una parte del Jus Puniedi o poder penal del Estado, que tiene su proyección en el área administrativa, el cual derivaría de su

posición de gobernante y de su posición de supremacía política, y en el cual tendrían vigencia todos los principios del procedimiento penal.

Pero tampoco podemos vislumbrarlo como un Contencioso Administrativo, esto en virtud de que el procedimiento del cual venimos investigando no sale más allá de la Esfera Administrativa, sus organismos de aplicación son administrativos, basta decir que son en esencia tribunales netamente administrativos, ya que tanto Tribunal y Juntas de la Carrera Docente no forman parte del órgano jurisdiccional, y sus decisiones no tienen peso jurisdiccional, puesto que siempre se ven sometidos a dicho control tal y como se desprende de la lectura del Art. 85 Inc 7o. que dice: *“...la parte que se considera agraviada por la Sentencia proveída por el Tribunal de la Carrera Docente en el incidente de apelación podrá ejercer sus derechos mediante la acción contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia”*, y sus decisiones forman parte de la función administrativa. Más sin embargo esto no quita la importancia de este procedimiento puesto que, como toda actuación administrativa ésta debe regirse bajo parámetros constitucionales previamente establecidos y los cuales son de aplicación universal, independientemente de que el tipo de actuación que se este llevando a cabo, sea judicial o administrativa, Principios Universales conjuntados en una Garantía llamada DEBIDO PROCESO LEGAL, el cual conlleva una serie de Derechos a las cuales el administrado, independientemente de la relación jurídica en la cual este envuelto (empleado público para el caso) tenga con la

Administración o en ejercicio de una función pública como lo es la Docencia.

### **2.5.1 ORIGEN**

El debido proceso como fenómeno jurídico se instala de manera primordial, en el territorio del Derecho Constitucional, donde es entendido corrientemente como una garantía específica.-

Vamos a indicar entonces, de manera breve cual ha sido la cuna del fenómeno que en manera genérica, llamamos “debido proceso”.

Es del conocimiento que esta garantía ha visto la luz en el derecho anglosajón. Mas específicamente en el régimen jurídico de los Estados Unidos de América <sup>29</sup>dato que particularmente confirman las constituciones de las colonias de Pensilvania y Massachusetts, las que anticipándose a la constitución federal de ese país recogieron en una disposición expresa el concepto de que “nadie puede ser privado de su vida, libertad o propiedad sin debido proceso legal”. Este principio reconocido como la llave maestra tiene su origen en el artículo 39 de la Carta Magna obtenida por el alzamiento de los barones ingleses frente a Juan sin tierra, el cual decía “ Ningún hombre libre será detenido, apresado, confiscado sus bienes, desterrado o destruido en cualquier forma, ni pondremos manos sobre él, a no ser por el juicio legal de sus

---

<sup>29</sup> Clará Mauricio Alfredo Antecedentes Históricos del Debido Proceso, Revista de Ciencias Jurídicas 1992. Pag 111

pares o por la Ley de la tierra”. Es evidente que los colonos ingleses asentados en tierras americanas, adoptaron la garantía establecida en la “Carta Magna” de 1215.<sup>30</sup>

Es con el constitucionalismo clásico o moderno iniciados a fines del siglo XVI dio la característica fundamental al este fenómeno jurídico al cual nos referimos al incluirse como parte de la constitución (dogmática), al proponer y perseguir como fin del Estado y de su organización constitucional, la defensa de los derechos y libertades del hombre, limitar al Estado y dar seguridad jurídica frente a él.

En América és donde ha de buscarse el origen de nuestras constituciones escritas. La revolución Francesa en 1789 acepta la idea americana, y de Francia se extiende a los demás Estados Europeos.-

El origen del debido proceso en El Salvador, comienza a aparecer en la Constitución de la República por primera vez, en el año de 1841, en el Art. 80 el cual en esencia decía: “Solo los tribunales establecidos por la ley podrán juzgar...”en igual forma lo mencionan las Constituciones siguientes: 1864, Art 86; 1871, Art. 113; 1872 Art. 31; 1880 Art.21; 1883, Art. 23.

A partir de la Constitución de 1886, en su artículo 25 decía: Nadie puede ser juzgado sino es por leyes dadas con anterioridad al hecho y

---

<sup>30</sup> Jellinek George Teoria General del Estado segunda Edición Editorial Continental Mexico D.F 1995, Pag.120

por el Tribunal que previamente haya establecido la Ley. En este sentido se proclaman las siguientes constituciones: 1939, Art. 39, 1945 Art. 25, 1950 Art. 169; 1962, Art. 169 hasta la Constitución actual de 1983 en su Art. 15.

Para los fines de este informe definiremos :” el Debido Proceso Legal” como un conjunto de principios que se traduce en reglas que el legislador y el ejecutor de la Ley deben observar, cuando en ejecución de las normas que condicionan la actividad de esos órganos, regulan jurídicamente la conducta de los individuos y sancionan sus transgresiones independientemente de la naturaleza de la transgresión hecha por el individuo, ni atendiendo la esfera jurídica en la cual se vea englobada la relación jurídica que podría surgir de esa acción.

El debido proceso es un fundamento esencial del derecho procesal moderno pero es igualmente, una exigencia del ordenamiento de los derechos humanos. Esto ocurre porque los principios que forman el debido proceso, son garantías no solo para el funcionario judicial o administrativo, en si mismo, sino también por que involucra el cumplimiento de otros derechos fundamentales.

Es importante señalar que el Debido Proceso, o Proceso regular, proceso justo, como también se le denomina, no es exclusivo de la normativa penal, su contenido básicamente es aplicable a todas las disciplinas jurídicas; todas las ramas del derecho donde sea necesaria la contravención de partes, ya que son reglas comunes a los procesos;

como su determinación lo establece, Debido Proceso es una plena observancia de cada una de las reglas que la ley regula, dejando arbitrariedades y valoraciones subjetivas del aplicador de la ley, aplicando de manera imparcial disposiciones normativas.-

## 2.5.2 PRINCIPIOS

Principio de Legalidad objetiva.

En cuanto a este principio, se ha dicho que “el procedimiento es objetivo en el sentido de que tiende no sólo a la protección del recurrente, o a la determinación de sus derechos sino también a la defensa de la norma jurídica objetiva, con el fin de mantener el imperio de la legalidad y justicia en el funcionamiento administrativo”<sup>31</sup>

“En virtud de este principio se explica que el procedimiento tenga carácter instructorio y que la autoridad pueda proceder de oficio y que también prevaleciese en él el principio de la verdad material, por oposición de la verdad formal,”<sup>32</sup>.

Lo anterior en palabras propias quiere decir que no importando el tipo de actuación que la administración u organismos administrativos realicen ya sean netamente administrativos o sancionatorios en virtud de las

---

<sup>31</sup> Diez, Manuel María Manual de Derecho Administrativo, Parte General Tercera Edición Editorial Grijalbo Buenos Aires 1974.Pag. 484

<sup>32</sup> Farrando H. Ob Cit. Pag. 592

función administrativa que se les encomienda estos siempre deben ceñirse a las disposiciones legales

En definitiva la Administración debe actuar para asegurar la vigencia del ordenamiento legal de la norma objetiva, puesto que su accionar debe siempre someterse a la legalidad, y no deber ver al particular o al colaborador como adversario a vencer, sino como un colaborador más que ejerce sus derechos y ayuda a la Administración a fin de detectar posibles violaciones a la Ley.

Dicho principio no es referido a la Ley sino a todas las normas, incluidos los reglamentos. Este principio impone la existencia de normas, jurídicas que vinculan a la administración cuando actúa y que de este modo se someten a derecho, no basta con que la administración no contradiga el ordenamiento jurídico, sino que es preciso que actúe de conformidad a él.

Dicho principio tiene varias proyecciones y en nuestra Constitución aunque no se menciona expresamente, se reconoce el sometimiento de los poderes públicos a la Carta Magna y a la Ley, tal como lo expresa el Art. 86. Inc. tercero “ Los Funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tiene más facultades que las que expresamente les da la Ley” de manera general, y en forma particular en el Art. 168 ordinal 1ro. Que establece que entre las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República, la de “ Cumplir y hacer cumplir la Constitución los tratados, las leyes y demás disposiciones legales”; y el 172 inciso último,

respecto a los Magistrados y jueces, los cuales se encuentran sometidos exclusivamente a la Constitución y a las Leyes.

#### Principio De Defensa.

Regulado de manera muy genérica en el Art. 11 de la Constitución. Dicho principio en nuestra investigación hemos encontrado que ha sido abordado con distintos nombres por la doctrina ya sea como Principio de Defensa o del Debido Proceso no obstante esta dualidad de términos los doctrinarios son coincidentes en que dicho principio conlleva varios derechos entre los cuales se mencionan :

a) *El derecho de ser oído*: Es la garantía que el procedimiento debe ofrecer a los administrados, como titulares de un derecho. Ello consiste en :

a.1) Publicidad del procedimiento: leal conocimiento de las actuaciones administrativas .

a.2) Oportunidad de expresar sus razones antes y después de la emisión del acto administrativo, interponiendo recursos.

a.3) Derecho a hacerse patrocinar y representar profesionalmente.

b) *Ofrecer y Producir Prueba*. Corresponde a los órganos que intervienen en el procedimiento administrativo, realizar diligencias tendientes, a la averiguación de los hechos que fundamentan la decisión, sin perjuicio del derecho de los interesados a ofrecer y producir las pruebas que sean pertinentes. Por ello, este derecho comprende.

- b.1) Derecho a que toda prueba razonablemente sea producida.
- b.2) Que la producción de la prueba se realice antes que se adopte la decisión.
- b.3) Derecho a controlar la producción de la prueba sustanciada por la Administración.

c) *Obtener una decisión fundada*: en el sentido de que debe contener un pormenorizado análisis de los argumentos vertidos y de las pruebas rendidas, exista o no un fundamento de derecho. En el proceso adjetivo importa en sí un criterio de eficacia administrativa y de eficacia política, la primera, en cuanto asegura un mejor conocimiento de los hechos, y una más justa decisión de la Administración; la segunda, en vista del legítimo ejercicio del poder con la aprobación de los gobernados. Por ello en el proceder administrativo –no solo en el sancionatorio- se debe hacer consideración expresa de los argumentos gubernativos, y de las cuestiones propuestas. Es obligación de la Administración decidir expresamente las peticiones y fundar sus decisiones.

d) *Impugnar la decisión* : En el derecho de defensa se exige que no se cercenen, prohíba u obstaculice con limitaciones normativas la posibilidad real de impugnar las decisiones administrativas ya sea por vía administrativa recursiva o por vía judicial.-

El principio de defensa en materia administrativa nunca debe ser ignorado o dejado de aplicar puesto que es precisamente en la decisión administrativa, (sancionadora, impugnadora, etc.), a diferencia de la

judicial, en donde no solo se debe tener en cuenta la solución normativa del caso, sino criterios como el de la oportunidad, o conveniencia etc. que se presentan específicamente cuando la función administrativa se realiza de manera discrecional.

Si en el ámbito judicial, donde solamente se juzgan los hechos y su encuadre normativo, no se concibe una decisión sin oír al interesado mucho menos se puede concebir una decisión tomada, de esa manera cuando además de la legitimidad, del acto ha de evaluarse indispensablemente su mérito.

Principio Ne Bis In Idem o Unica Persecución.-

Principio regulado en el Art. 11 Inc. 1o. de la Constitución y en la Convención Americana sobre de Derechos Humanos, Art. 8 No. 4., que traducido en materia administrativa, quiere decir que por un mismo hecho, no pueden aplicarse dos o más sanciones disciplinarias, ni tampoco iniciársele un segundo procedimiento administrativo, partiendo del mismo hecho.

Para la determinación de este principio deben concurrir los requisitos siguientes:

- a) se debe tratar de la misma persona.
- b) Se debe tratar del mismo hecho (falta disciplinaria).
- b) Debe tratarse del mismo motivo de persecución( imposición de Sanción Administrativa).

### **CAPITULO III.**

#### **EL PROCEDIMIENTO QUE ESTABLECE LA LEY DE LA CARRERA DOCENTE, PARA LA IMPOSICION DE SANCIONES.**

El presente capítulo servirá de marco para exponer el procedimiento sancionatorio que la Ley de la Carrera Docente contempla Y estudiar de manera detenida las diversas etapas de las cuales esta conformado.

En El Salvador como en todo Estado de Derecho, la Constitución de la República es el máximo ordenamiento legal que establece los lineamientos jurídicos al que las leyes secundarias deben adecuarse. Es dentro de este marco jurídico que el treinta de marzo de mil novecientos noventa y seis entra en vigencia la Ley de la Carrera Docente, establece distintos tipos de procedimientos. basados en los principios de oficiosidad, oralidad e inmediatez y en las normas del Debido Proceso, siendo éstos uno común para la imposición de sanciones y varios procedimientos especiales.

Los procedimientos especiales que la mencionada Ley contempla en los Arts. 92 al 98 tienen como finalidad mantener la calidad en el desempeño propio de la docencia en El Salvador, en estos se contemplan -por decirlo así- procedimientos de carácter meramente administrativo y no sancionatorio sobre el sector magisterial, el *Art. 92* establece un *Procedimiento para la Amonestación*; el *Art. 93* un *Procedimiento para la Declaración de Incapacidad para el ejercicio de la*

*Docencia; Art. 94 regula el procedimiento para obtener la Rehabilitación, en el Art.95 se señala el procedimiento para la Denuncia interpuesta por alumno menor de edad, el Art.96 regula el Desacuerdo con las decisiones del Tribunal Calificador, y el Art. 97 el Procedimiento para Denegatoria en el registro escalafonario, y el Art. 98 Procedimiento para la imposición de multas.*

Dichos procedimientos no son el objeto principal de estudio en la presente investigación.

Con respecto al procedimiento común para la imposición de sanciones que regulan los Arts. 77 al 85 de la Ley de la Carrera Docente, éste será analizado con las variantes que presenta en razón del tipo de falta que se atribuya al docente infractor, ya sean estas faltas menos graves, graves y muy graves, tal y como lo indican los Arts. 54 55 y 56 de la Ley de la Carrera Docente..-

### 3.1 AUTORIDADES COMPETENTES

Según Rafael Pina autoridad podemos entenderla como aquella “Potestad legal conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es declinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario”<sup>33</sup>. es en este sentido que la Ley de la Carrera Docente en su Art. 65 lo manifiesta en los siguientes términos: “*para la imposición*

---

<sup>33</sup> Pina de Rafael Diccionario de Derecho Decimo Segunda Edición Editorial Omeba Mexico 1986.

*de sanciones establecidas en esta Ley son organismos competentes Las Juntas de la Carrera Docente y el Tribunal de la Carrera Docente...”*

A las Juntas de la Carrera Docente les corresponde conocer el proceso común para la imposición de sanciones y las variantes que este pueda contemplar, en atención a la falta cometida por el docente, lo anterior a nivel de primera instancia tal como lo señala el Art. 66 Numeral 1 de la Ley de la Carrera Docente que nos dice: *“Corresponde conocer a las Juntas de la Carrera Docente: 1) Conocer en primera instancia de las acciones, excepciones y recursos que se ejerciten en los procedimientos para la imposición de sanciones, en los casos establecidos en la Ley y de las reclamaciones que se hicieren en contra del Consejo Directivo Escolar y el Ministerio de Educación por faltas o violación de Derechos de los Educadores;*

### **3.1.1 INTEGRACIÓN DE LAS JUNTAS.**

La integración de cada una de las juntas ,se conformará según lo preceptúa el Art. 68 inc. 1o,de la Ley de la Carrera Docente de la siguiente manera: *“cada Junta estará integrada por tres miembros propietarios nombrados por el Ministerio de Educación así: Uno designado por el Titular de Educación, Uno electo por los Educadores y un tercero por la Corte Suprema de Justicia. Habrá tres suplentes, quienes se nombrarán en la forma que los propietarios, cuya función será sustituir a estos en los casos de ausencia, excusa o impedimento... y serán juramentados por el Tribunal de la Carrera Docente...”*.

Las decisiones que tomen las Juntas serán por mayoría o unanimidad. En caso de voto negativo este se razonará.

Según lo preceptúa el; Art. 68 inciso final. Cuando manifiesta que :”...*Los miembros de las Juntas serán juramentados por el Tribunal de la Carrera Docente y sus decisiones se tomarán por mayoría o unanimidad. El voto negativo debe ser razonado*” se les esta otorgando a las Juntas la facultad de Discrecionalidad técnica –entendiendo ésta como aquella “potestad ejercida bajo reglas, determinaciones y apreciaciones ajenas a la libre determinación del administrador como una categoría opuesta a la discrecionalidad pura, expuesta a situaciones totalmente libres la cual se presta a arbitrariedades<sup>34</sup> todo lo anterior para que los miembros que no estén de acuerdo a determinada resolución puedan razonar su negativa.

Las Juntas de la Carrera Docente, tendrán competencia Jurisdiccional en los Departamentos asignados, habrá una en cada cabecera Departamental y por excepción más de una en aquellos departamentos en que por las necesidades del servicio sea necesario, razón por la cual en el Departamento de San Salvador funcionan cuatro Juntas estas últimas ubicadas actualmente en cuatro circuitos que se detallan a continuación:

Sector No. 1 cuya sede es el Instituto Nacional de Apopa (I.N.A) con teléfono: 216-27-50 . tiene a su cargo los Centros Educativos ubicados

---

<sup>34</sup> Diez, Manuel María Manual de Derecho Administrativo Ob. Cit. Pag. 376,

en los Municipios de Apopa, Nejapa, Guazapa, Aguilares, El Paisnal, y Tonacatepeque

Sector No. 2 ubicada en la Escuela “Dr. Domingo Faustino Sarmiento” de San Marcos; con teléfono: 220-49-13 que comprende los Centros Educativos ubicados en los Municipios de San Marcos, Santo Tomás, Santiago Texacuangos, Panchimalco y Rosario de Mora.

Sector No. 3 cuya sede se encuentra en Colonia Altos del Boulevard, en San Salvador, teléfono: 293-12-63. Y que abarca los Centros Educativos ubicados en los Municipios de Ciudad Delgado, Soyapango, Ilopango y San Martín, Sector No. 4 que cubre los Centros Educativos ubicados en los Municipios de San Salvador, Mejicanos y Ayutuxtepeque, ubicada en Avenida Bernal, número tres, ciudad Satélite San Salvador con teléfono 274-04-84.

### **3.1.2 INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL DE LA CARRERA DOCENTE**

El Tribunal de la Carrera Docente como Segunda Instancia de la aplicación del Régimen Disciplinario contemplado en la Ley de la Carrera Docente. Tendrá su ubicación en la capital de conformidad a lo estipulado en el Art. 71 Inciso último, que dice “...*La sede del Tribunal de la Carrera Docente será la ciudad de San Salvador*”. Y que actualmente se encuentra en la Primera Avenida Norte entre 25 y 23 Calle Poniente No. 1313, San Salvador con teléfono 225 57-06.

Este organismo ejercerá la aplicación de la ley en Segunda Instancia, y tendrá las facultades que señala el Art. 67 No. 1 que reza *“Corresponde al Tribunal de la Carrera Docente: Resolver los recursos que se interpusieren contra las resoluciones de las Juntas de la Carrera Docente...”* .

Para la integración de este organismo se procederá, al igual que las Juntas de la Carrera Docente, según se desprende del Art. 70 así: *“El tribunal estará integrado por tres miembros propietarios nombrados y juramentados por el Ministerio de Educación así: uno designado por el Titular de Educación, Uno electo por los educadores, y un tercero propuesto por la Corte Suprema de Justicia, quien asumirá la presidencia del Tribunal.*

En el artículo 70 inciso 3o. se faculta al Tribunal de la Carrera Docente el trabajar a medio tiempo. Las decisiones del Tribunal serán tomadas por mayoría o unanimidad, el voto negativo debe ser razonado, por lo que al igual que las Juntas también se les concede la Facultad Discrecional Técnica.

Tanto los miembros que integren las Juntas y el Tribunal de la Carrera Docente desempeñaran sus funciones durante un periodo de cinco años sin posibilidad de reelección, tal como lo señala el art. 74 que expresamente reza: *“los miembro propietarios del Tribunal Calificador, de la Juntas de la Carrera Docente, del Tribunal de la Carrera Docente, desempeñaran sus funciones durante un período de cinco años contados*

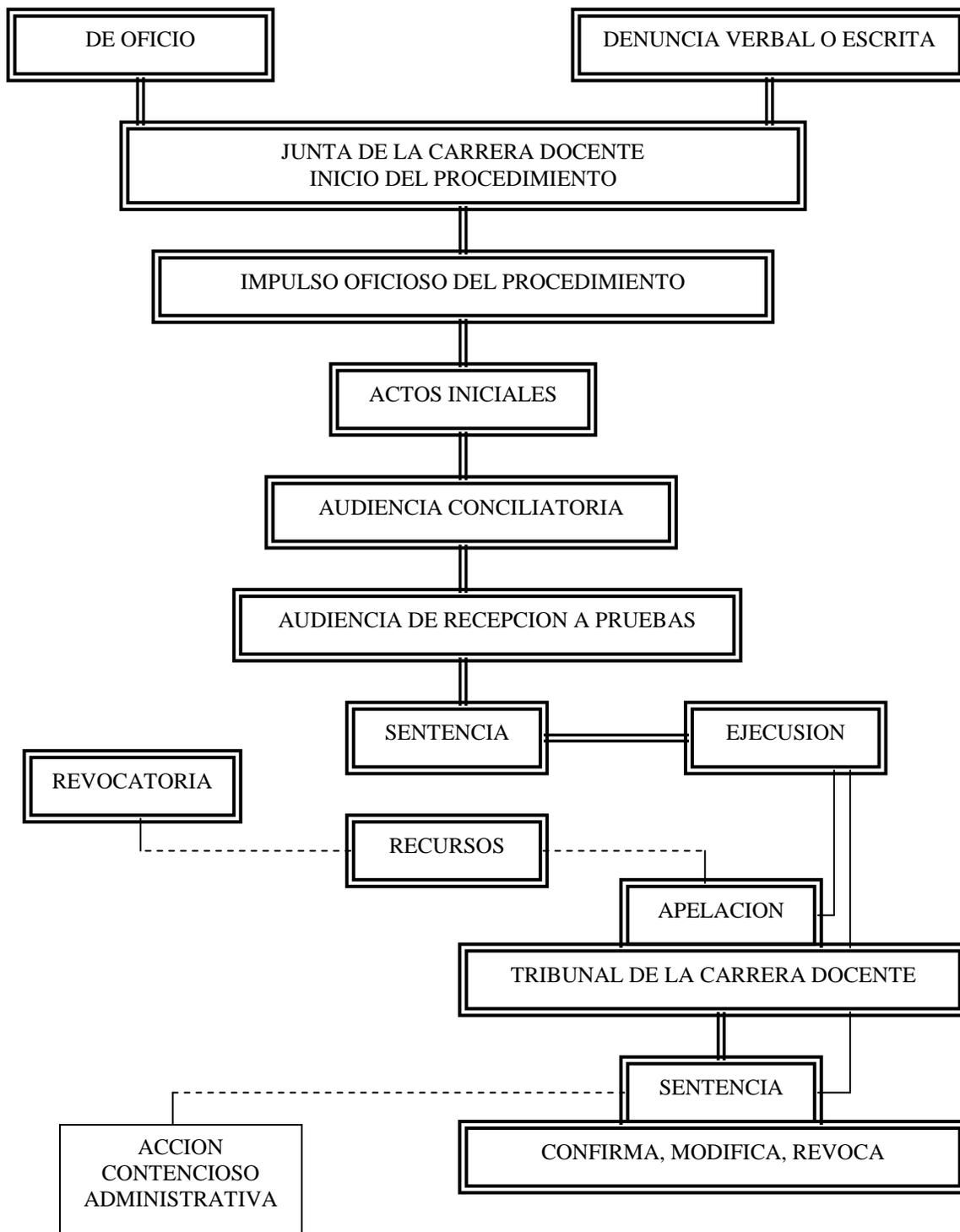
*desde la fecha de su respectivo nombramiento y no podrán optar a un nuevo período”.*

### **3.2 PROCEDIMIENTO COMÚN PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES.**

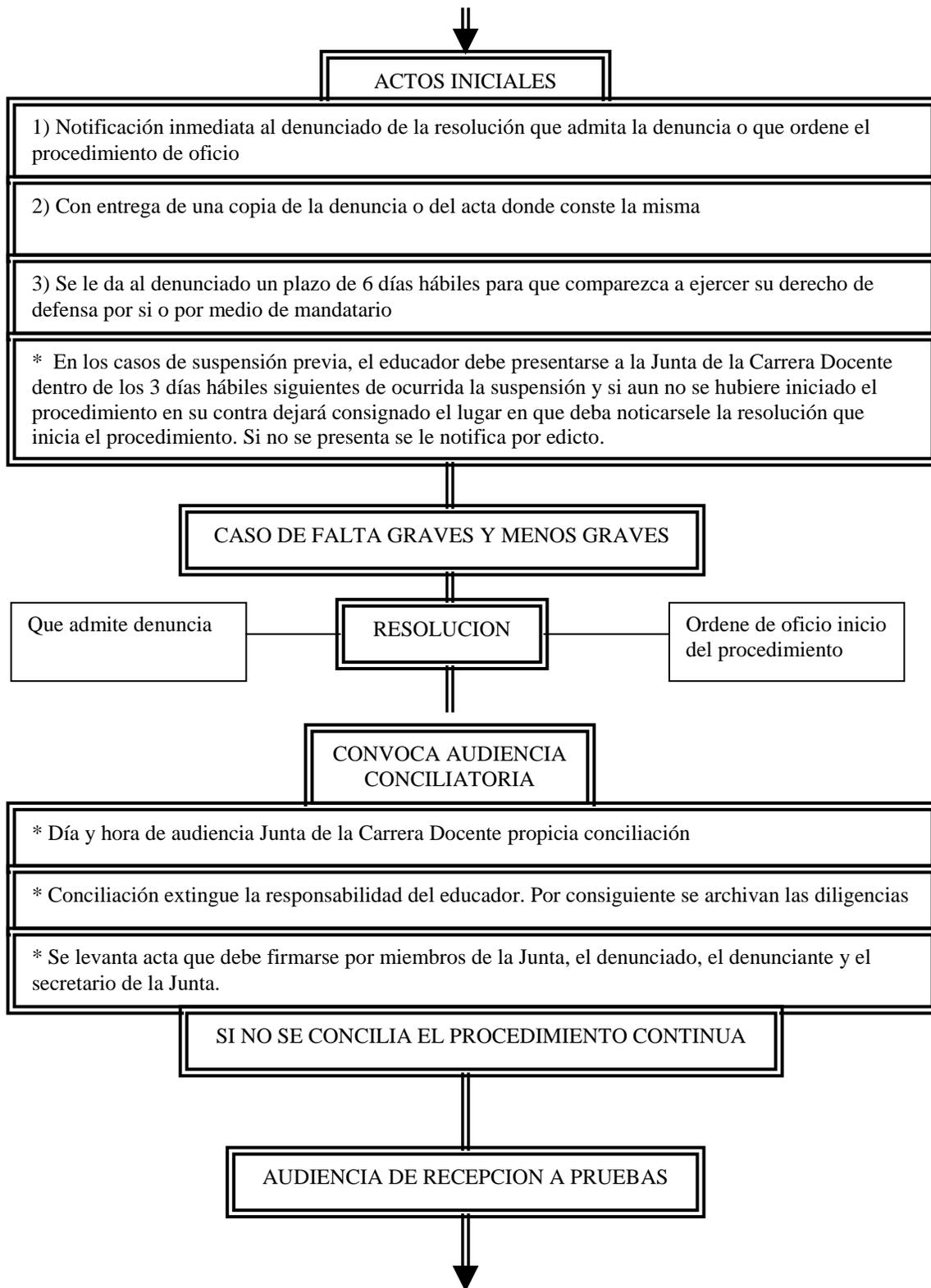
La mencionada Ley de la Carrera Docente que en adelante se dirá L.C.D. decretada el quince de marzo de mil novecientos noventa y seis y que entró en vigencia el treinta de marzo del mismo año regula un procedimiento para la imposición de Sanciones a los docentes del sector público que la infrinjan, supuestamente con una visión sistemática de agilidad y celeridad.

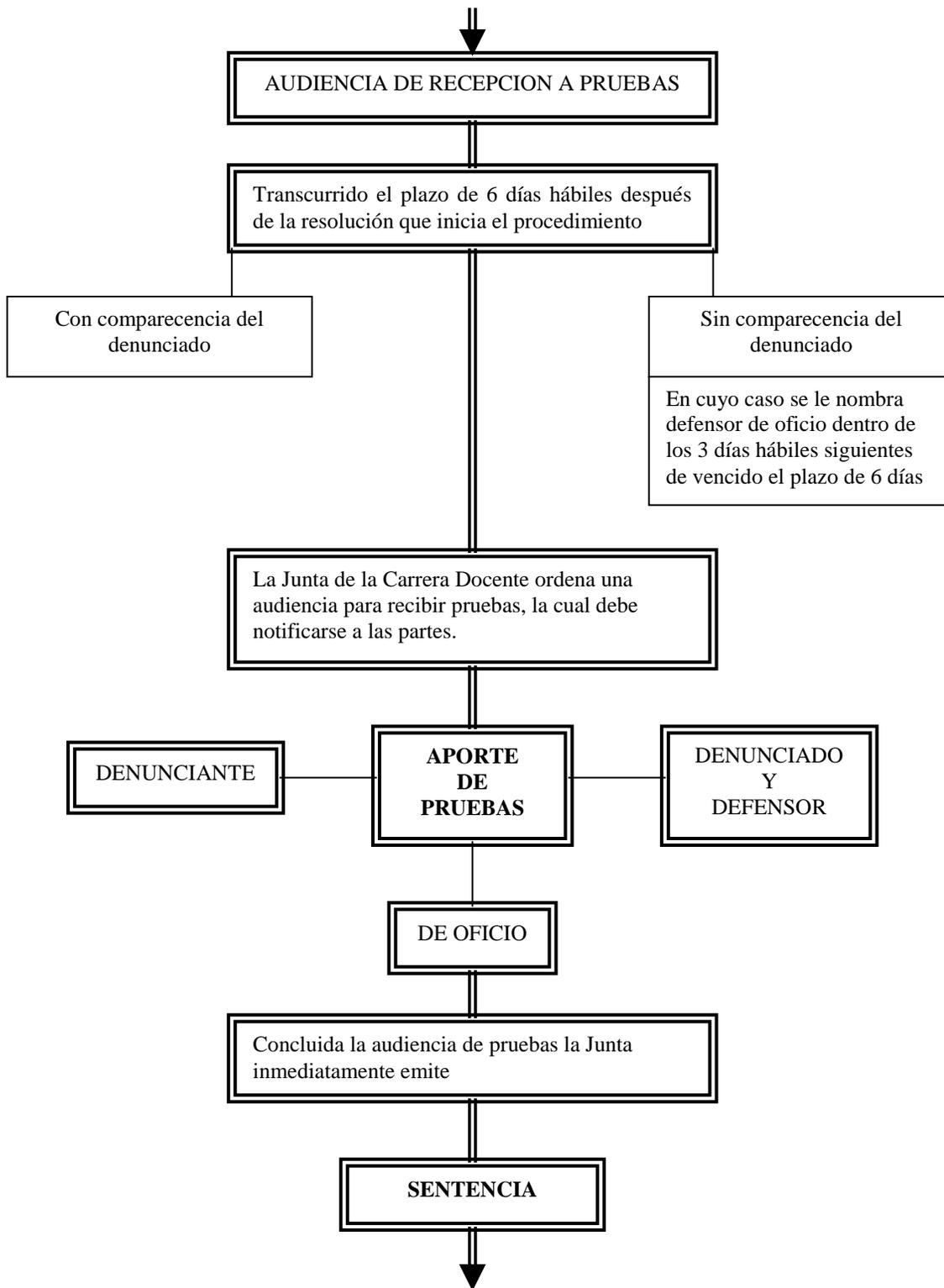
Las etapas o fases del procedimiento con sus incidentes y variables que para la imposición de sanciones a los educadores del nivel medio y básico del Sector Público establece la L.C.D. son señalados en el siguiente diagrama. (Tomados de la exposición de motivos de la Ley de la C.D.)

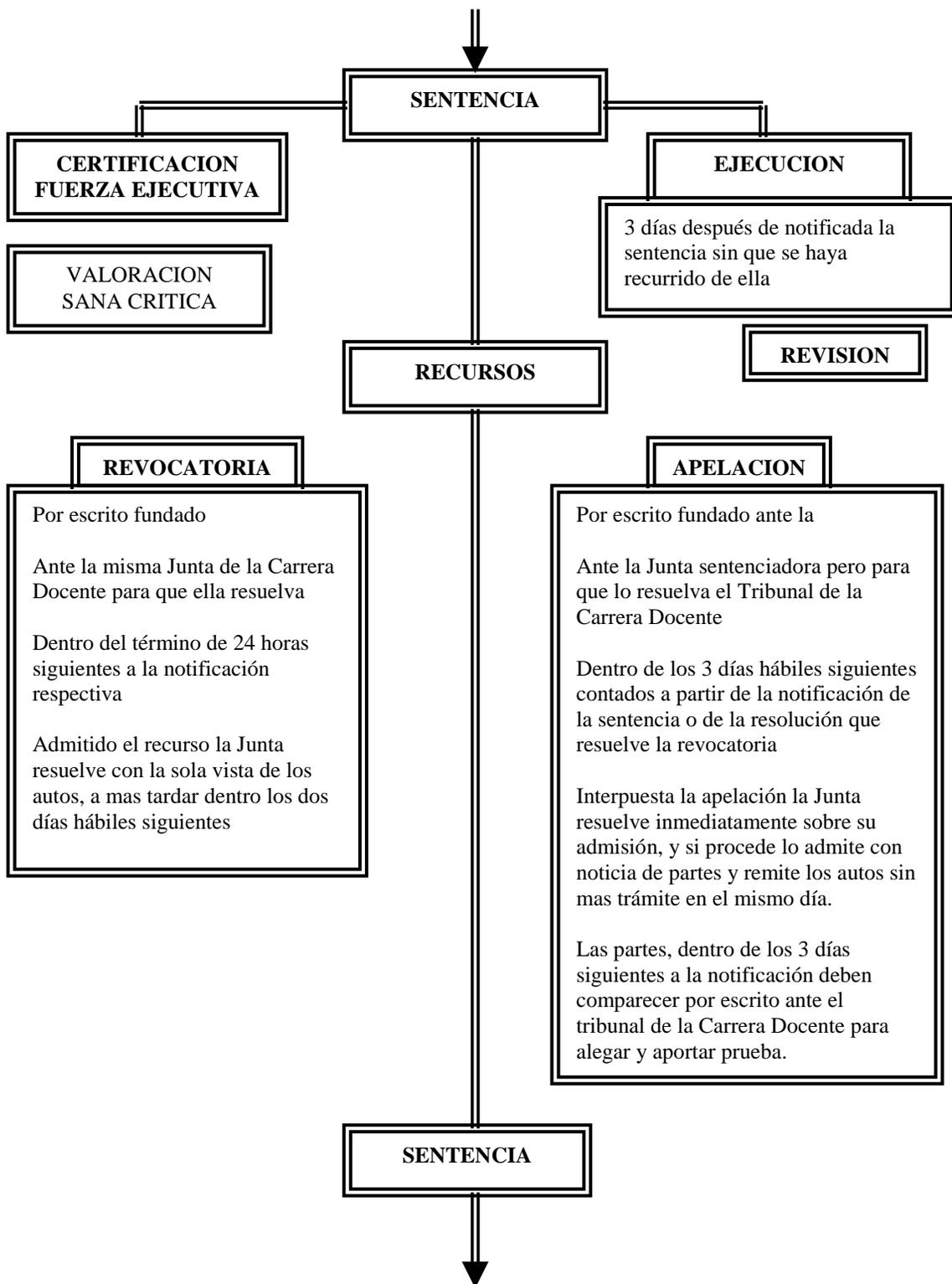
LEY DE LA CARRERA DOCENTE  
 PROCEDIMIENTO COMUN PARA APLICAR SANCIONES

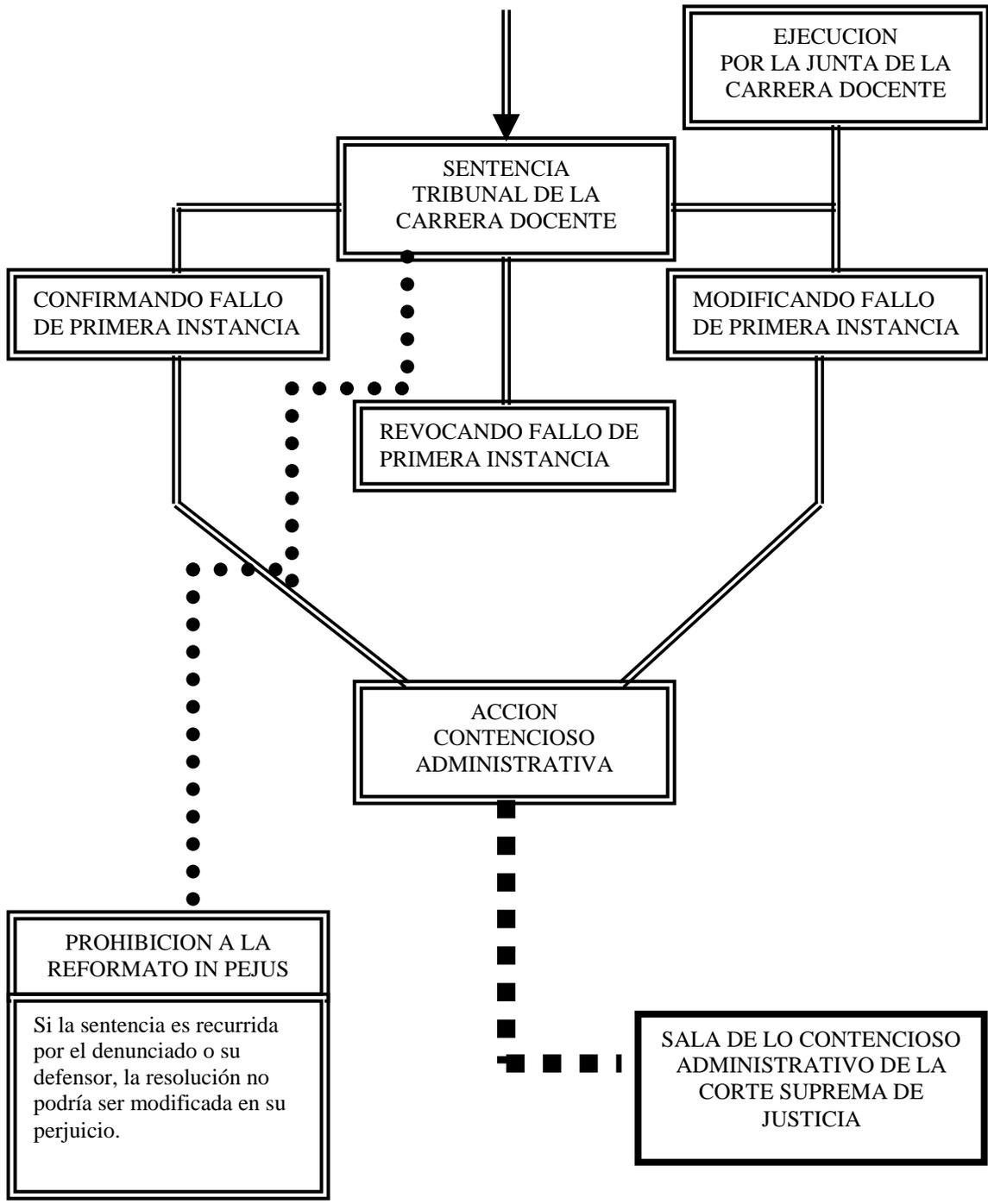












Según lo establece Ley de la Carrera Docente en el Art. 77 el procedimiento sancionatorio se inicia DE OFICIO O POR DENUNCIA, denuncia presentada ante la Junta de la Carrera Docente quienes conocen en primera instancia. La Denuncia puede ser verbal o escrita, según lo establece el artículo 77 que lo dispone en los siguientes términos: *“el procedimiento para la imposición de sanciones podrá ser iniciado de oficio o por denuncia”*.

En la práctica cuando el Proceso se dice que: inicia de oficio es cuando la Junta de la Carrera Docente tiene conocimiento de haberse cometido una falta disciplinaria, pero no son ellos mismos los que interponen la denuncia sino que es a través del Departamento Jurídico del Ministerio de Educación quienes realizan una inspección al Centro Educativo en donde se haya ejecutado dicha infracción o al Docente en su caso.

Es decir el Ministerio de Educación por medio de su Departamento Jurídico son los encargados de presentar la Denuncia respectiva y aportar pruebas en su oportunidad.

En base a lo establecido en el Art. 79 inc. 1º, cuando dice *“Podrán Denunciar la Comisión de las Infracciones Previstas en esta Ley el Ministerio de Educación, las organizaciones gremiales de maestros legalmente constituidas los educadores, el Consejo Directivo Escolar y los padres de familia que tengan hijos matriculados en la institución y los alumnos de la misma”*.

Este inciso primero del Artículo 79, claramente establece qué personas son las que tienen la facultad para poder iniciar este Procedimiento Administrativo, y como hacerlo a través de la denuncia.

Ahora bien cuando el Proceso se dice que se inicia por Denuncia es porque la misma es interpuesta por entidades o personas ajenas a la administración de la Carrera Docente, como serían las organizaciones gremiales de maestros legalmente constituidas, los Padres de Familia que tengan hijos matriculados en la institución, o los alumnos de la misma. Lo que indica que en la práctica la iniciación del Proceso para la aplicación de Sanciones siempre es por Denuncia, y lo que varía en realidad es el sujeto que la interpone, que pueda ser un integrante o no de la Administración de la Carrera Docente.

Los sujetos de la relación jurídica que son: Denunciante y Denunciado. Es de hacer notar que estos términos casi siempre los ha reservado el Legislador para el Proceso Penal y Leyes Especiales sobre materias penales.

En el procedimiento administrativo ha sido usual utilizar los términos Demandante y Demandado. En este sentido el Tratadista Argentino Manuel María Diez manifiesta que es lógico pensar que en la acción administrativa existen las dos partes: el particular demandante y la administración<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Diez Manuel María Tratado de Derecho Administrativo Parte Especial Segunda Edición Editorial Grijalbo Buenos Aires 1978. Pag. 250

A nuestra consideración la terminología no es impropia, lo que realmente ocurre es que el término denuncia y consecuentemente llamar Denunciantes a los actores, no es el correcto para designar a los sujetos que intervienen en el Procedimiento Administrativo, no obstante el legislador en este caso optó por utilizarlos indistintamente.

En cuanto a las Partes, los sujetos de la relación procesal administrativa en este caso, son el particular es decir el docente infractor, que ejerce la docencia como parte del sector público; y por otro lado la Administración entendida ésta como una entidad capaz de ejercer Derechos y deberes ya sea que ésta promueva la acción por si misma, o por cualquier persona que tenga la facultad para denunciar, la que será continuada por las entidades competentes para ello.

En cuanto al interés de cada una de las partes éste se vislumbra de la siguiente forma: mientras que el docente infractor trata de defender sus intereses subjetivos, como profesional docente y Empleado del Sector Público, la Administración trata de salvaguardar la Función Educativa, por medio del Procedimiento Sancionatorio a fin de que dicha función sea ejercida por elementos capaces y acordes a las finalidades de la Educación en El Salvador.

¿intervienen terceros en el Procedimiento Sancionatorio?

Hemos manifestado en apartados anteriores que el Procedimiento Sancionatorio pueden ser iniciado por denuncia interpuesta por personas

ajenas a la Administración Pública, no obstante esto una vez iniciado el Procedimiento el mismo será impulsado de Oficio, por la propia Administración y se vuelve facultativo la participación por parte del Denunciante.

Dicha Participación (la del Denunciante a la Administración Pública) puede ser vista como una Tercería al interés de la Administración Pública, pues se busca con el Procedimiento Sancionatorio de la L.C.D la separación de los malos elementos de la comunidad educativa

Con respecto a la Denuncia en el art. 78 de la Ley de la Carrera Docente establece que: Para la iniciación del procedimiento común, *la denuncia escrita deber reunir los requisitos siguientes:*

- 1. Nombre, edad, apellido y demás generales del denunciante y en su caso los del agraviado, así denunciare en representación de otra persona;*
- 2. Nombre, apellido y demás generales, cargo y lugar de trabajo del denunciado;*
- 3. Relación circunstanciada del hecho acaecido, mención de la prueba pertinente y señalamiento de la forma y demás circunstancias para obtenerla; y;*
- 4. Lugar, fecha y firma del denunciante o de la persona que lo hace a su ruego o representante legal.*

El escrito que contiene la denuncia puede prescindir de firma y sello de abogado, por la razón de que éste es un Procedimiento Administrativo, que difiere del judicial y además porque si el denunciante no quiere seguir impulsando el proceso éste continúa de oficio.

Estos requisitos son los necesarios para poder denunciar a una persona en cualquier procedimiento y si faltare alguno de ellos, el tribunal prevendrá al denunciante para que subsane cualquier vicio; y este Art. 78 en su inciso final manifiesta, que si falta alguno de los requisitos el procedimiento podrá ser iniciado de oficio, lo que hace surgir interrogantes como ¿que pasaría entonces si faltan los requisitos del numeral dos de individualizar a la persona?, no se sabría contra quien se va a iniciar el procedimiento o en su defecto adonde deberá emplazarse al denunciado. En el caso de que la denuncia se interponga en forma verbal, ésta deberá hacerse constar en acta que levantará la misma junta que ha recibido la denuncia para tal efecto, en virtud de que la Relación Jurídico Procesal es de Derecho Público por la participación activa del Estado mediante los organismos de aplicación de la Ley.

El artículo 79 de la Ley de la Carrera Docente, preceptúa que tienen facultad para Denunciar: a) El Ministerio de Educación, b) organizaciones Gremiales, c) Educadores d) El Consejo Directivo Escolar e) Padres de Familia y f) Alumnos. Con lo que se han ampliado las personas que deben iniciar el procedimiento involucrando de esta manera a todos los componentes del hacer educativo. Es importante señalar que el Consejo Directivo Escolar es un cuerpo colegiado, que estará integrado por: El

Director del Centro Educativo (Presidente), dos Educadores, tres Padres de Familia y dos Estudiantes lo que indica claramente que allí están representados los alumnos, por cuya razón es innecesario que los alumnos menores de edad tengan facultad para denunciar las faltas de un profesor, pues basta con el Director de la Escuela como representante del Consejo, denunciará al infractor,

La Ley de la Carrera Docente, establece que la acción para iniciar el Procedimiento para la imposición de sanciones prescribirá, después de noventa días de ocurrido el hecho constitutivo de la infracción, transcurrido ese tiempo será nula toda acción que da inicio a un procedimiento esto de conformidad al Artículo 89 de la Ley de la Carrera Docente que expresamente dice *“La acción para iniciar el procedimiento para la imposición de sanciones, prescribirá transcurridos noventa días después de ocurrido el hecho constitutivo de la infracción. Transcurrido ese tiempo es nula cualquier acción que dé inicio a un procedimiento.”*

### **3.3 PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO PARA LAS FALTAS GRAVES Y MENOS GRAVES:**

Las faltas menos graves y graves se encuentran establecidas en los Arts. 54 y 55 de la Ley de la Carrera Docente, anexos cinco se colige de

los Artículos antes señalados que las sanciones van desde la prohibición de fumar en los salones mientras se da la clase, hasta la prohibición de hacer propaganda o proselitismo político en las Instituciones Educativas.

Es importante tener presente que el Procedimiento que se sigue para la aplicación de sanciones por faltas graves y menos graves tienen un mismo tratamiento, por lo que a continuación serán expuestas en un mismo apartado.

### **3.3.1 ACTOS INICIALES**

El artículo 80, de la L.C.D deja establecido que una vez iniciado el procedimiento, este continuará de oficio, sin inconvenientes de que pueda seguir participando el denunciante, presentando las pruebas pertinentes dentro del término fijado para la recepción de prueba.

Los actos iniciales al procedimiento, los recoge el art. 81 son estos:

- 1) La admisión de la denuncia ó auto que ordene iniciar el procedimiento vía oficiosa.
  
- 2) La notificación inmediata al denunciado de la resolución que admita la denuncia o que ordene el procedimiento de oficio.

Al denunciado se le notificará mediante esquila que contendrá lo resuelto y de no ser posible encontrarlo se le dejará con persona mayor de edad en el lugar de trabajo o en su residencia, haciéndole entrega de una copia de la denuncia o del acta donde conste la misma y se le dará

un plazo de seis días hábiles para que comparezca a ejercer su derecho de defensa por sí mismo o por medio de un mandatario.

En el caso que se actúe por medio de mandatario, la ley establece que, pueden actuar por otro: Los abogados, la persona que para tal efecto designe el Ministerio de Educación que tengan facultades para procurar. debe entenderse por procurar: como la habilitación legal para presentarse en juicio en nombre y representación de una de las partes. Estos designados por el Ministerio de Educación pertenecen al Departamento Jurídico de dicho Ministerio y son nombrados para procurar por el docente acusado de infracción de la Ley.

Es oportuno señalar que estas personas designadas por el Ministerio de Educación son generalmente abogados, sin embargo, eso no impide que al igual que en la Procuraduría General de la República y la Fiscalía General de la República haya bachilleres que estén autorizados para ejercer tal función.

En caso de que se presente un mandatario a procurar por otro, la designación podrá hacerse por escritura pública, escrito presentado personalmente, con firma autenticada del denunciado o verbalmente ante la Junta o Tribunal, para lo cual se levantará un acta y para poder intervenir como tal, hay que aceptar el cargo conferido. El defensor que sea nombrado de cualquiera de las formas antes descritas, deberá continuar con la defensa del inculpado, incluso hasta la Segunda

Instancia sin necesidad de un nuevo nombramiento para ello y su renuncia solo se dará con escrito fundado ante la instancia respectiva.

### **3.3.2 AUDIENCIA CONCILIATORIA.**

Según lo establecido en el artículo 82 que señala que: “La resolución que admita la denuncia o que ordene iniciar el procedimiento vía oficiosa deberá incluir la convocatoria a una audiencia de conciliación en el plazo de seis días hábiles y funciona únicamente para los procedimientos instruidos por la comisión de faltas menos graves y graves quedando excluidas las faltas muy graves que establece el artículo 56 de la Ley de la Carrera Docente. Lo importante en éste caso es que la Junta propiciará la conciliación entre las partes intervinientes y lograrla implicará la extinción de la responsabilidad del educador, así que ordenará archivar las diligencias y se levantará un acta que deberán firmar los miembros de la Junta, el denunciado, el denunciante y el secretario de la Junta.

Transcurridos el término para la Audiencia Conciliatoria con la comparecencia del denunciado o sin ella, dentro de los tres días hábiles siguientes, la Junta de la Carrera Docente en caso de que el encausado no tenga defensor, deberá nombrarle defensor de oficio. Trámite que inicia mediante oficio que la Junta de la Carrera Docente remite a la Procuraduría General de la República en el cual solicita nombre defensor al maestro infractor, la comparecencia por parte del defensor es lenta lo que repercute de manera negativa en el procedimiento ya que mientras

el Docente no tenga nombrado Defensor la causa no puede continuar ya que de hacerlo significaría violentar el Derecho de Defensa del procesado.

Una vez nombrado, se presenta el problema de que los defensores designados por la Procuraduría General de la República son del area penal, o laboral por lo que desconocen la naturaleza del proceso administrativo de la Ley de la Carrera Docente lo que en algunos casos imposibilita la tramitación de los procesos.

Si en esta audiencia no se logra conciliar el proceso continúa y se pasa a la siguiente etapa procesal que es la Audiencia de recepción de pruebas.

### **3.3.3 AUDIENCIA DE RECEPCIÓN A PRUEBAS.**

La Audiencia de Recepción de Pruebas de conformidad al Art. 83 se desarrollará de la siguiente manera:

Posteriormente a la Audiencia Conciliatoria, la Junta dentro de cinco días hábiles siguientes ordenará Audiencia para la Recepción de pruebas que notificará a las partes. Cabe decir que el incumplimiento de los términos establecidos en la Ley de la Carrera Docente, por culpa imputable de los organismos encargados de la administración de la carrera docente, será sancionado con una multa equivalente a entre quince y treinta salarios mínimos urbanos diarios. De conformidad al art.

90 que dice: *"Todo incumplimiento de los términos establecidos en esta Ley por culpa imputable a los organismos encargados de la administración de la Carrera Docente será sancionado con una multa equivalente a entre quince y treinta salarios mínimos urbanos diarios, salvo caso fortuito o fuerza mayor"*

En cuanto a la audiencia de recepción de pruebas en ésta se recibirán las pruebas que aporten el denunciante, el denunciado, su defensor y las que la Junta estime producir de oficio, todo constará en acta.

Concluida la Audiencia de Recepción de Pruebas, la Junta de la Carrera Docente procederá a pronunciar la Sentencia correspondiente.

Es necesario dejar en claro que la Ley de la Carrera Docente solo prevee una única audiencia para recibir prueba, esto significa que dicha audiencia será el único momento procesal para poder vertir prueba considerándose por lo tanto un Término Perentorio que no admite excepciones. En la práctica cuando esta audiencia se prolonga demasiado, esta puede ser suspendida, para lo cual se levantará un acta y la audiencia continuará al siguiente día.

### **3.4 PROCEDIMIENTO PARA LAS FALTAS MUY GRAVES.**

Una vez recibida la denuncia se emplaza al docente señalado para que conteste y se le da un plazo de seis días hábiles para que comparezca a ejercer su Derecho de Defensa y de una vez se le cita

para la Audiencia de Recepción de Pruebas que se ventila como anteriormente se expuso para el procedimiento de las faltas Graves y Menos Graves.

Al finalizar ésta audiencia la Junta impone la Sentencia que corresponda.

Anteriormente se ha señalado el Procedimiento común cuando éste es continuado por vía oficiosa por las Juntas de la Carrera Docente pero eso no impide que el denunciante continúe mostrándose parte en el transcurso de todo el proceso, es importante señalar esto, porque si la sentencia es favorable al demandado, el demandante puede interponer los recursos de ley.

### **3.5 LA SENTENCIA**

La sentencia se encuentra regulada en el Art. 84 de la Ley de la Carrera Docente, para los efectos de este trabajo se deberá entender como Sentencia aquel acto jurídico procesal administrativo que emana de los agentes con competencia administrativa, es decir la Junta de la Carrera Docente que sentencia en primera instancia y el Tribunal de la Carrera Docente que lo hace en Segunda Instancia, y mediante el cual, deciden las causas o puntos sometidos a su conocimiento.

Ugo Rocco define la sentencia como: “El acto por el cual el Estado por medio del órgano de la jurisdicción destinado para ello (juez), aplicando

la norma al caso concreto, indica aquella norma jurídica que el derecho concede a un determinado interés.<sup>36</sup>

“Conviene tener presente que, con el término sentencia, se indica conjuntamente dos cosas: a) un acto jurídico procesal, y b) el documento en que el se consigna”<sup>37</sup>

Debemos señalar que la sentencia como acto no es ninguna manifestación de voluntad de las Juntas o el Tribunal de la Carrera Docente, sino que mas bien trata de aplicar la norma previamente establecida al caso concreto, y al aplicarla. Los organismos mencionados no exteriorizan su voluntad, sino la del Estado.

Como documento, la sentencia es la pieza escrita, emanada del tribunal, que contiene el texto de la decisión emitida

### **3.5.1 FORMALIDADES.**

En el Derecho Administrativo, lo mismo que en el Derecho Civil se habla de formalidades en la sentencia. Las formalidades son exteriores e internas. Entre las, primeras, esta la fecha y firma de la junta que la dictó (Art. 84 L.C.D.) Faltando un elemento de estos, se tiene un vicio en la sentencia. Las internas son de contenido.

---

<sup>36</sup> Ugo Rocco: “Derecho Procesal Civil” Editorial Grijalbo Segunda Edición Buenos Aires 1989 Pags. 232-233-249 y 250.

<sup>37</sup> Coture Eduardo J. Fundamentos de Derecho Procesal Civil, Ediciones De Palma Buenos Aires 1975 Pag.375

Por costumbre, se consideran formalidades, los resultados y los considerandos. Son también formalidades, las premisas claras y el análisis de los puntos cuestionados.

Las formalidades que ésta debe reunir los expone el Artículo 84 así:  
*La Sentencia*

*Definitiva deberá contener:*

- 1) La mención de la Junta, lugar día y hora en que se ha dictado, el nombre de los miembros, el del denunciante, el del defensor, las generales del denunciado y la enunciación de los hechos, que han sido objeto del procedimiento.*
- 2) La Determinación precisa y circunstanciada del hecho denunciado;*
- 3) La parte dispositiva con mención de las normas aplicables, con exposición precisa de los motivos de hecho y de derecho en que los fundamenta;*
- 4) La firma de los miembros de la Junta.*

*En la fundamentación de la sentencia, la Junta valorará la prueba producida en base a las reglas de la sana crítica y tomando en cuenta las formalidades establecidas en el procedimiento civil”.*

### **3.5.2 ELEMENTOS DE LA SENTENCIA:**

La sentencia se rige por las normas de todo acto jurídico, y, así, habrá en ella elementos esenciales y de validez para que pueda, como acto jurídico válido y existente, producir consecuencias de derecho y crear obligaciones:

Cuando nos referimos a la manifestación de voluntad, debe entenderse como voluntad del Estado. Como elemento esencial de la sentencia, esa manifestación de voluntad se subordina al derecho objetivo, es decir a las formalidades que para ello establece la Ley de la Carrera Docente en su Art. 87 que puede crear, modificar o suprimir consecuencias del derecho.

El objetivo, como elemento esencial de la sentencia, consiste en la declaración, creación, modificación, transmisión o extinción de derechos y obligaciones, tal y como lo señala el mismo artículo 87.

El elemento, reconocimiento, alude a lo que la norma debe hacer de la manifestación de voluntad y del objeto o consecuencia del acto jurídico.

Finalmente debe señalarse que el acto jurídico se denomina privado, cuando se ejecuta exclusivamente por y entre particulares. El acto jurídico es público o estatal, cuando se realiza por uno o varios órganos del Estado. Desde este punto de vista, son actos públicos, el legislativo, el administrativo y el jurisdiccional; pero los dos últimos pueden ser, mixtos, cuando en su celebración hay intervención simultánea de uno o varios órganos estatales.

La sentencia es, exclusivamente, un acto público o estatal, porque se ejecuta por el juez, por el tribunal, y no participan en su elaboración los litigantes.

### 3.5.3 Ejecución de la Sentencia.

Una vez emitida la Sentencia Definitiva por la Junta de la Carrera Docente como lo señala el Art. 85 de la Ley de la Carrera Docente y transcurrido el término para recurrir de ella, la misma se declarará ejecutoriada y se mandará copia certificada ya ejecutoriada a la Unidad de Recursos Humanos del Ministerio de Educación (Art. 91 L.C.D) quedando así firme y causando efectos de cosa Juzgada, para su cumplimiento y anotación en el Registro Escalafonario. Dicha sentencia entre los efectos a futuro que dejan aparte de los ya mencionados se vuelve una forma de presionar a los Docentes puesto que ante una nueva Sentencia por la comisión de una segunda falta Grave dicho docente puede perder su trabajo.

Ahora bien si la persona recurre, el proceso irá al Tribunal de la Carrera Docente siempre que se pida dentro de los límites que dice L.C.D, es decir que se pida en tiempo y los efectos de la sentencia que emitió la Junta se suspenden, permitiendo así que el Tribunal conozca.

Si el Tribunal ratifica esa Sentencia entonces el Tribunal envía el proceso con la certificación de la Sentencia previa notificación de las partes y al lugar de procedencia es decir la Junta, y la Junta manda

certificación de la Sentencia a la Unidad de Recursos Humanos para que se cumpla la Ley agotando así la Vía Administrativa.

### **3.6. RECURSOS**

#### **3.6.1 FUNDAMENTOS**

El recurso administrativo encuentra, su razón de ser en la posición privilegiada en que se encuentra la Administración, en relación con el administrado y además hay que aclarar que el Recurso no se debe entender solo como una garantía a favor del particular, sino que se debe exponer como un eficaz mecanismo que la Administración utiliza para el control de sus actos, y por ende el ejercicio del derecho que deriva de la garantía de defensa en favor del particular, permite que la Administración practique el control al que se alude.

He aquí el primer fundamento el control de la Administración a instancias del accionar de un particular mediante la interposición de un recurso administrativo, que desde luego persigue la satisfacción de las pretensiones de aquel.

Para apreciar la intensidad del control y su vinculación con los recursos administrativos, debemos decir que el acto administrativo puede estar sometido a dos tipos de controles:

*Control de la legalidad:* es decir que tiene relación con la legalidad formal del acto y con su justeza, justicia o razonabilidad, para reestablecimiento del orden jurídico violado.

*Control de oportunidad, mérito o conveniencia:* el cual se centra en el acierto que tenga dicho acto con relación al interés público que la administración persigue y no puede considerársele como totalmente disociado del control de la legalidad.

“Doctrinariamente se ha considerado al recurso administrativo como aquel medio de impugnar la decisión de una autoridad administrativa su reforma o extinción”<sup>38</sup>

De lo anterior podemos expresar que por medio del Recurso administrativo, se promueve el control de legitimidad de un acto emanado de la autoridad administrativa lo revoque o modifique con el objeto de reestablecer el derecho subjetivo o interés legítimo lesionado por dicho acto.

Toda declaración administrativa que produce efectos jurídicos individuales e inmediatos, sea definitiva o de mero trámite, es impugnable mediante los recursos para la defensa del derecho subjetivo o del interés legítimo y para reestablecer por otro el imperio de la legalidad transgredida por un proceder ilegítimo de la propia Administración

En cuanto al segundo fundamento de los recursos administrativos es precisamente agotar la vía administrativa como requisito previo a la impugnación judicial de los actos administrativos. Podemos decir que el

---

<sup>38</sup> Marienhoff Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo Tomo I Editorial Buenos Aires Pag.275

agotamiento de la instancia administrativa se va a producir por medio del reclamo administrativo.

En la ley de la carrera Docente según lo establece el Art. 85 de la Sentencia Definitiva proveída por las juntas procederán los recursos de Revocatoria y el de Apelación cada cual con un trámite determinado, a los que mas adelante nos referiremos

### **3.6.2 REQUISITOS**

Los recursos deben reunir algunos requisitos para que puedan ser examinada la cuestión de fondo que se plantea. Estos se refieren al sujeto, objeto y la causa.

**SUJETO.** En todo recurso intervienen dos sujetos: La Administración Publica, que en este caso es representada por la Junta de la Carrera Docente, en atención del Recurso del que se habla decide o resuelve el recurso, y el particular administrado, para el caso el docente sancionado que interpone el recurso. Se exige a la Administración publica el tratamiento de una materia de su competencia, la imposición de una sanción administrativa debiendo examinar si el funcionario que emitió el acto actúo dentro del ámbito de su competencia, para el caso sería el Art. 65 de la Ley de la Carrera Docente.

En relación a los administrados, se exige el requisito de la capacidad, en cuanto a la edad, pero además debe reconocérsele ser parte

interesada. También se requiere la legitimación, porque titulariza un derecho subjetivo o interés legítimo lesionado o afectado por el acto administrativo contra el cual se recurre. En suma, si el particular está legitimado puede la administración examinar la cuestión de fondo.

**OBJETO.** El objeto del recurso es un acto administrativo. Los actos administrativos susceptibles de impugnación son para el caso las sentencias definitivas, tal y como lo señala el Art. 85 de la Ley de la Carrera Docente

**CAUSA.** Son causas de los recursos la violación al ordenamiento jurídico o la transgresión de las normas que regulan el acto administrativo objeto de la impugnación, que suponga la vulneración de un derecho subjetivo o de un interés legítimo. El recurso tiene por motivo o causa restituir la legitimidad del obrar administrativo, a fin de restablecer la vigencia plena del derecho vulnerado.

### **3.6.3 RECURSOS CONTEMPLADOS EN LA LEY DE LA CARRERA DOCENTE:**

a) **REVOCATORIA:** también se le llama recurso de oposición, reposición o revocatoria, y está contemplado en la Ley de la Carrera Docente.

Es un recurso que se interpone ante la misma autoridad que emitió el acto para que lo revoque, modifique o sustituya por cuestiones de inconveniencia o inoportunidad.

El plazo para interponer este recurso es de tres días hábiles a partir del día siguiente al de la notificación del acto impugnado.

El Art. 85 de la Ley de a Carrera Docente establece que: “Deberá interponerse por escrito fundado ante la misma junta, quien resolverá lo pertinente con la sola vista de los autos.”

Pueden interponerlo quienes reúnan los requisitos de capacidad y aleguen un derecho subjetivo o un interés legítimo. El recurso se articula para cuestionar la oportunidad del obrar administrativo. Se presenta ante el mismo órgano que emitió el acto, que es también el órgano competente para resolverlo. Este recurso, tiene carácter optativo, pues no es requisito previo al jerárquico ó de apelación.

Procede contra actos definitivos o que impidan totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del administrado. El recurso de Revocatoria es procedente contra actos emanados de cualquier órgano de la Administración, incluso del Poder Ejecutivo.

El término para resolver el recurso es de dos días hábiles.

Los efectos de la resolución del recurso, cuando son desestimatorios, producen la confirmación del acto recurrido. En cambio, sí la resolución es favorable al administrado, el efecto podrá consistir en la modificación del acto impugnado o su revocación y/o sustitución.

## **B) EL RECURSO DE APELACIÓN.**

Concepto:

La Apelación, se dice es el recurso ordinario por excelencia, y su existencia obedece a la estructura de la doble instancia, la cual en nuestro trabajo se aprecia al actuar la Junta de la Carrera Docente como una primera Instancia y el Tribunal de la Carrera Docente como segunda Instancia, que sirve para impugnar Sentencias Definitivas tanto en su fondo como en su forma.

Nuestra legislación procesal civil al que supletoriamente se remite la Ley de la Carrera Docente en su artículo 980, dice: *Art.980. “Apelación o alzada es un recurso ordinario que le concede a todo litigante cuando crea haber recibido agravio por la sentencia del Juez inferior, para reclamar de ella ante el tribunal superior”*

Como puede apreciarse, la disposición transcrita parte de la idea básica de que la resolución administrativa sea capaz de causar un agravio a las partes ya que este provenga de cuestiones fácticas o de derecho, la misma idea manifiesta el legislador al referirse al recurso de apelación en el Art. 85 inc. 3o. del la Ley de la Carrera Docente en los siguientes términos:

“El Recurso de apelación para ante el Tribunal de la Carrera Docente deberá interponerse por escrito fundado dentro de los tres días hábiles

siguientes contados a partir de la notificación de la Sentencia o de la resolución que resuelva la Revocatoria. Dicho recurso se interpondrá ante la Junta Sentenciadora y en él se expresarán, bajo pena de inadmisibilidad los motivos que se tengan para fundamentar el agravio que cause la sentencia”.

En nuestra opinión señalaremos que con el nombre de Recurso de Apelación se designa a aquel proceso de impugnación, en que se pretende la eliminación y sustitución de una resolución llamada para el caso Sentencia Definitiva, emitida por la Junta de la Carrera Docente como tribunal de Primera instancia (Art. 83 inc. 2o. L.C.D) por el Tribunal de la Carrera Docente como el inmediato superior en grado jerárquico de aquella que dictó la Sentencia impugnada.

El análisis de estas notas contribuye a aclarar el verdadero concepto del Recurso de Apelación.

Se trata pues, en primer lugar, de un proceso de impugnación, entendiendo el término proceso como secuencia de actos que constituyen un Procedimiento con carácter de eventual, inmerso en el proceso principal- puesto que en él interviene un Juez (tribunal de la Carrera Docente ) con la finalidad específica de depurar una cierta resolución (llámese Sentencia Definitiva) recogiendo la pretensión de parte que la impugna y que trata de conseguir su eliminación y sustitución por otra.

En virtud del recurso de Apelación, un órgano administrativo inferior ve revisado sus resultados por un órgano administrativo superior; pero esto no es un control ni una fiscalización administrativa, sino un reparto de competencias, por razones jerárquicas, que respeta en absoluto el principio básico de la independencia de los tribunales.

La concurrencia de las notas señaladas en la determinación del concepto de la apelación, explica suficientemente la naturaleza de este recurso, pues revela que se trata de un procedimiento por el cual hay una intervención del superior jerárquico inmediato del órgano que dicto la resolución impugnada.

#### Elementos:

La idea básica en todos los conceptos de la Apelación como recurso, esta constituida por el agravio que una sentencia pueda ocasionar a los litigantes para que surja la posibilidad de enmienda por parte de un tribunal superior.

De la estructura misma del recurso, y aunque nuestra ley no los enuncie expresamente inferimos sus elementos, cuales son: el objeto, los sujetos y los efectos.

Objeto del Recurso de Apelación, -entendiendo por ello la finalidad que el litigante persigue al interponerlo- esta dado por el *reclamo que el litigante mismo hace ante el tribunal superior*, respecto de los agravios que crea haber recibido del tribunal inferior en la sentencia por éste

pronunciada, y que constituye a su vez la pretensión del recurrente, siendo en consecuencia el objeto mismo del recurso la reclamación formulada por el litigante agraviado o presuntamente agraviado que conlleva la posibilidad de enmienda del agravio causado.

Los Sujetos: como elementos del Recurso de Apelación son constituidos por las personas entre las cuales se establece la relación jurídico-procesal objeto del proceso mismo, y que en términos concretos una vez interpuesto en estudio reciben los nombres de apelante, para el Docente sancionado como el sujeto activo recurrente; y, apelado es decir Junta de la Carrera Docente como el sujeto pasivo o la parte contraria al recurrente.

Efectos: Concretamente, hablar de efectos de la apelación y pretendiendo evitar equívocos, aquellos implican referirse a los resultados finales que la apelación es capaz de producir y que no pueden ser otros que confirmar, reformar, revocar o anular la sentencia pronunciada por la Junta de la Carrera Docente y a cuyo conocimiento en grado el tribunal de la Carrera Docente habrá de avocarse en consideración a que el litigante recurrente estime agraviarlo aquella. Sea que el agravio derive de cuestiones de hecho o de derecho en que el Juez para el caso Junta de la Carrera Docente inferior fundamentará su fallo.

De conformidad al artículo 85 de la Ley de la Carrera Docente, este recurso debe ponerse por escrito fundado, fundamento que consiste en

señalar aquellos aspectos de derecho que el apelante crea que le han sido violentados ante la Junta que emitió la sentencia, pero para que lo resuelva el tribunal de la Carrera Docente, dentro de los tres días hábiles siguientes contados a partir de la notificación de la sentencia o de la resolución que resuelve la revocatoria.

Interpuesto el recurso de apelación la Junta resolverá inmediatamente sobre su admisión, si es procedente lo admite con noticia a las partes, y remite los autos sin más trámite en el mismo día.

#### c) Recurso de Hecho

Pero si ha criterio de la Junta de la Carrera Docente el recurso de Apelación es inadmisibile queda a las partes el derecho de acudir directamente al Tribunal de la Carrera Docente a interponer el recurso de hecho, esto por aplicación subsidiaria del Código de Procedimientos Civiles que da paso el Art. 105 de la Ley de la Carrera Docente, mediante escrito fundado y dentro del término que corre a partir de la notificación de la Junta de la Carrera Docente que declara inadmisibile la apelación.

Una vez que el Tribunal de la Carrera Docente observa que el recurso cumple con los requisitos de forma y de fondo el Tribunal manda a pedir el Proceso para entrar a conocer las razones por las que el sancionado recurre.

Pero también el Tribunal de la Carrera Docente puede declarar inadmisibile el recurso de hecho porque no cumplía con las mismas

razones de fondo y forma, queda únicamente entonces a la parte que se considere afectada acudir a la Sala de lo Contencioso Administrativo. Para asistir a la Sala el recurrente tuvo que agotar todas las vías administrativas

En el caso de que el Recurso de Hecho sea admitido las partes dentro de tres días siguientes a la notificación de admisión ya sea del Recurso de Apelación o el Recurso de Hecho deben comparecer por escrito ante el Tribunal de la Carrera Docente para alegar y aportar pruebas pertinentes de acuerdo al Art. 85 inc. 4o.

Sin embargo en la práctica que el Tribunal de la Carrera Docente lleva a cabo no se dan los alegatos ni la aportación de pruebas porque toda prueba de cargo o descargo y alegato tuvo que de realizarse en Primera Instancia ya que el Tribunal Resuelve con la sola *vista de los autos*. A menos de que dicha prueba haya sido presentada en Primera Instancia pero no vertida por haberse declarado inadmisibile para lo cual la Parte afectada tendrá que solicitar dejar constancia de ello.

El Tribunal recibidos los alegatos y las pruebas resuelve dentro de los tres días hábiles siguientes. Es necesario aclarar que la anterior exposición de los recursos se ha presentado cuando el docente a quien se ha denunciado desfavorece la Sentencia. Pero que al igual como señalábamos en el proceso, cuando el denunciante se ha mostrado parte, éste puede interponer los recursos de Ley cuando la Sentencia es Absolutoria.

## **CAPITULO IV.**

### **ANALISIS E INTERPRETACION DE LA INFORMACION OBTENIDA EN EL TRABAJO DE CAMPO Y PARA DETERMINAR LA APLICACIÓN DEL DEBIDO PROCESO Y LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES A LOS EDUCADORES DEL NIVEL BÁSICO Y MEDIO DEL SECTOR PUBLICO EN EL DEPARTAMENTO DE SAN SALVADOR.**

#### **4.1 ANALISIS E INTERPRETACION DE LA INFORMACION.**

El trabajo fundamentalmente consistió en la recolección de la información que brindaron los miembros, de las juntas de la Carrera Docente de San Marcos , Soyapango y del Tribunal de la Carrera Docente

Para el desarrollo de este trabajo se utilizó como instrumentos metodológicos, guías de entrevistas presentadas a dos de las Juntas de la Carrera Docente con sede en el Departamento de San Salvador y al Tribunal de la Carrera Docente como autoridad competente para conocer en segunda instancia cuya sede es la Ciudad de San Salvador respectivamente (ver Anexos números tres y cuatro respectivamente ).

Las preguntas de cada uno de estos instrumentos tienen relación directa con la Hipótesis General y las específicas ,que de ella se derivan así como de los objetivos general y específicos, pues la comprobación o no de todo ello es el sentido con el que se ha llevado a cabo ésta investigación.

#### 4.1.1 HIPÓTESIS GENERAL.

##### HIPOTESIS GENERAL.

El irrespeto al debido proceso para la imposición de sanciones a los Docentes ocasiona vulneración a Derechos de los Educadores.

##### OBJETIVO GENERAL

Determinar la efectividad del Debido Proceso en la imposición de sanciones a los Educadores del Sector Público.

De acuerdo a los indicadores que sustenta esta hipótesis general sobre aquellos factores que ocasionan un irrespeto al Debido Proceso para la Imposición de Sanciones, ésta la lentitud con que éste se desarrolla y los efectos que tiene la existencia de un único Tribunal de apelaciones.

El objetivo era poder hacer una comparación entre la visión de la Junta y el Tribunal y saber, si el criterio que los funcionarios de estos organismos tienen, irrespetan o no, el Debido Proceso. Esta pregunta se formuló en las guías de entrevista bajo el número tres para la Junta y la número cuatro para el Tribunal. la cual literalmente dice: ¿es Función Constitucional del Estado en brindar una pronta y cumplida Justicia en defensa del Sector Magisterial a través del Proceso Sancionatorio de la Ley de la Carrera Docente?.

De acuerdo a la información presentada por los miembros propietarios de la Junta de la Carrera Docente de San Marcos, la tramitación de los procesos que ante ellos se ventilan oscilan alrededor de 45 a 60 días aún cuando la Ley les otorga un máximo de noventa días, por lo que a su criterio sí se da un cumplimiento a la disposición constitucional de una pronta y cumplida justicia.

Por su parte los miembros propietarios de la Junta de la Carrera Docente de Soyapango concordaron con la primera pues manifestaron que ellos no se permiten agotar el tiempo que la Ley les otorga, y los procesos no tardan más de sesenta días, pues trabajan para que esto sea así. “En todo el tiempo que llevamos trabajando –manifestó uno de los miembros- son raros los procesos que han agotado los noventa días porque las partes concilian o si no nos sometemos al tiempo que nos da la Ley”.

Sin embargo la situación cambia drásticamente, cuando nos referimos al Tribunal de la Carrera Docente pues uno de los miembros propietarios acepta que “el Tribunal sí tiene trabajo acumulado, pues llegan por cuatro horas al día los tres miembros concejales, por eso se tardan un poco para resolverlos”. Y es que en la práctica de acuerdo a la información documentada cuando un proceso por apelación llega al Tribunal, su definición llega a resolverse hasta en un año, tiempo durante el cual no se ha definido la situación jurídica del docente, por lo que en la práctica el docente no puede optar a cargos de dirección en un centro educativo mientras el Tribunal no resuelva ésta apelación.

Dicha situación que puede comprobarse en la sentencia que emitió la Junta entre el seis al once de marzo del 2000 y el Tribunal resolvió hasta el catorce de julio del 2001.( ver anexo número cuatro); es decir el recurso de apelación fue resuelto en un tiempo de un año con cuatro meses.

....Con relación al actuar del Tribunal de la Carrera Docente la Ley no guarda una relación lógica pues es importante señalar que la misma señala la existencia de un único Tribunal de la Carrera Docente como tribunal de segunda instancia (es decir como aquella instancia -para el caso de carácter administrativo- que conoce de resoluciones o actos administrativos emitidos en un primer momento) para todo el territorio nacional, y éste trabaja a medio tiempo, según lo faculta el Art. 70 inc. tercero de dicha Ley cuando dice: "*Los integrantes del Tribunal de la Carrera Docente laborarán a medio tiempo...*", cuando entre sus atribuciones está, la de resolver los Recursos de Apelación, producto de las diecisiete juntas que trabajan a tiempo completo en todo el país saturando con ello al mencionado Tribunal.

Por todo lo anterior debemos señalar que de acuerdo a la información obtenida en relación con la hipótesis general de trabajo, esta se pudo comprobar de manera parcial, pues un componente del Debido Proceso como lo es el Derecho Constitucional de una pronta y cumplida justicia se ve entorpecido, por la acumulación de trabajo que tiene el Tribunal de la Carrera Docente razón por la cual existe lentitud en cuanto a la Tramitación de los Procesos Sancionatorios que ante esta Instancia se

ventilan sumado al hecho de que, mientras la situación jurídica del procesado no se defina, la administración misma lo estaría afectando en su ejercicio profesional de la docencia, al no permitir el acceso a cargos de Dirección de los Centro Educativos, mientras no se resuelva dicha situación.

#### 4.1.2 HIPÓTESIS ESPECÍFICAS

##### HIPOTESIS PARTICULARES

*“La falta de adecuación de normas Procesales contenidas en la Ley de la Carrera Docente respecto al ordenamiento Constitucional y la legislación procesal civil genera inseguridad jurídica a los Docentes del Sector Público.*

##### OBJETIVO PARTICULAR

Identificar si se desnaturaliza el recurso de apelación al hacerlo ante la Junta de la Carrera Docente que emite la resolución.

Los indicadores que sustentan ésta hipótesis específica tienen relación directa con el proceso de apelación que contempla la Ley. La pregunta a las juntas que conocen del mismo fue la siguiente: ¿ que consecuencia jurídica tiene la calificación del Recurso de apelación por la misma instancia que emitió la resolución apelada?. Y es que cuando la Ley señala en su Art. 85 inc. 3o. *que el recurso de apelación deberá interponerse por escrito fundado “* en la práctica el apelante no debe limitarse a decir que la Sentencia le agravia sino que tiene que poner las

razones de derecho, es decir él o las disposiciones legales que violentan dicha sentencia, asimilándola más al proceso de casación que a una apelación, olvidando el legislador, no solo el carácter oficioso del proceso, sino también que por la naturaleza humana, los aplicadores no van a aceptar que se han equivocado.

Con respecto a esto los miembros de la Junta de la Carrera Docente de San Marcos contestaron que a criterio personal no ven que se estén violentando algún principio constitucional pues sostienen que la Ley les ha facultado para ello, y que en todo caso cuando ellos como organismo declararen improcedente este recurso en la práctica le queda a la parte hacer uso de el Recurso de Hecho directamente ante el Tribunal de la Carrera Docente. Recurso que tiene los mismos efectos que una apelación y el proceso continúa su normal Trámite.

Y sostienen además, que este recurso de hecho tomado del proceso civil es bueno no solo porque garantiza los derechos del docente sino que además sirve como un control al actuar de las Juntas. Dicho Proceso sustenta tiene su base legal en el Art. 105 de la Ley de la Carrera Docente que expresa *“En todo lo no previsto en la presente Ley se aplicaran las normas del Derecho Común”*.

Sobre el mismo cuestionamiento los miembros de la Junta “B” son del mismo criterio de que no existe violación a principios constitucionales sin embargo, agregaron con respecto al recurso de hecho no estar de acuerdo con este trámite pues argumentan que cuando el artículo 105 de

la Ley señala “*En todo lo no previsto por la Ley*” debe entenderse como aquellas diligencias o actos que no están contemplados por la Ley como inspecciones, testigos etc. Pero cuando la Junta declara improcedente la apelación el proceso hasta ahí debería llegar y que lo único que entonces queda a la parte sería acudir a la Sala de lo Contencioso Administrativo, pues la Ley sí a previsto el proceso a seguir cuando hay inconformidad por una resolución pronunciada por las juntas.

Lo anteriormente expuesto deja entrever que, mientras algunas juntas están de acuerdo en la aplicación del recurso de hecho, para otras dicho recurso no tiene razón de ser, pues cuando el Art. 105 señala que “se remitirán a las normas del derecho común” el artículo reza “en todo lo no previsto por la Ley”.

Es decir al seguir el procedimiento establecido por el artículo en mención el Tribunal de la Carrera Docente no podría conocer de la causa y por lo tanto no se sabría si la Junta cometió irregularidades o no en la emisión del acto administrativo.

Esta variante que se agrega, es decir, el Recurso de Hecho, cambia la posibilidad de recurrir al acto administrativo, y consecuentemente cambia el objeto propio de nuestra hipótesis. Por lo que podemos señalar que con el actual trámite de apelación que establece la Ley de la Carrera Docente en el Art. 85 antes apuntado sí se da una violación al Debido Proceso, y el que haya un Procedimiento de Hecho para impugnar esta

resolución, es totalmente ajeno a esta investigación por lo que debemos decir que sí se comprueba esta Hipótesis.

**HIPOTESIS ESPECIFICA.**

La falta de congruencia de la Ley de la Carrera Docente para la aplicación de sanciones genera retardación de Justicia

**OBJETIVO ESPECIFICO.**

Identificar fallas incongruencias y vacíos dentro del proceso administrativo para la imposición de sanciones de la Ley de la Carrera Docente.

Los indicadores que sustentan esta hipótesis tienen que ver directamente con las incongruencias que contiene la Ley y con el ordenamiento jurídico en general, pues arroja atribuciones a las Juntas de la Carrera Docente, que corresponden a instancias judiciales.

En este sentido los indicadores de las hipótesis iban referidos a la declaratoria de incapacidad del docente que se atribuye a las Juntas así como, el nombramiento de defensor cuando el docente no lo nombra, y el nombramiento de curador para el menor de edad denunciante.

Siendo que estas atribuciones que la Ley arroja exclusivamente a las Juntas de la Carrera Docente por ser Tribunales de Primera Instancia las preguntas formuladas fueron orientadas en ese sentido:

-¿Considera que existe conflicto de Competencias cuando la Ley de la Carrera Docente otorga a las Juntas la Facultad de Declaratoria de Incapacidad del Art. 185, 187 C. Fm.?.

-¿Considera de que existe Conflicto de Competencia cuando la Ley de la Carrera Docente otorga a las Juntas la Facultad de nombrar curador especial al menor denunciante lo cual es competencia propia del Juez de lo Civil de acuerdo al Art. 493 C.C?

- ¿La existencia de vacíos legales del proceso sancionatorio contemplado por la Ley de la Carrera Docente afecta al Debido a que tiene Derecho el Docente Infractor?

Las respuestas a estas interrogantes variaron en atención a la Junta que se abordó.

Los Miembros de la Junta de la Carrera de San Marcos manifestaron que a su juicio no existían tales incompetencias de Ley y que era algo en lo que todos los miembros iban a ahondar. Como no fue una respuesta que dejará satisfechos nuestra investigación en la entrevista cuestionamos como se seguían los procesos (de nombramiento de Curador Adhitem al menor de edad denunciante y de declaratoria de incapacidad para ejercer la docencia) ante ellos, su respuesta fue que durante los ya casi cinco años que llevan, no han substanciado una de estas causas, con lo que cerró la temática.

Además es de señalar –agregaron- que cuando un docente no nombra defensor la Junta lo hace mediante solicitud que envía a la Procuraduría General de la República, esta última tarda algún tiempo en efectuar dicho nombramiento –criterio compartido por las Juntas entrevistadas-.

Dicho nombramiento no esta exento de problemas pues los defensores generalmente son especialistas del área penal o laboral, por lo que su desconocimiento de la Ley de la Carrera Docente, afecta directamente intereses del Docente Procesado.

Pero a esa misma pregunta los miembros de la Junta de la Carrera Docente de Soyapango "contestaron que no se trata de un incompetencias Judiciales que de la Ley les arroje, porque la Ley tiene un carácter especial y por ello prevalece a la general y es que estas funciones el legislador las ha establecido porque la Ley es un instrumento de protección de la comunidad educativa, y ellos ventilan procesos sumarios por lo que es la mejor manera de efectuar tal protección.

Se puso de ejemplo el caso de una profesora que perdía su capacidad intelectual por períodos, incluso cuando esta impartía las clase, en éste caso-por lo manifestado por la Junta de la C.D de Soyapango fue oportuno la declaratoria de incapacidad que la Junta hizo en su momento.

...Sin embargo, pese a lo manifestado por las juntas de la Carrera Docente de San Marcos y Soyapango debemos señalar que de acuerdo a la información realizada una de las incompetencias en mención la encontramos en el Art. 93 que establece "el procedimiento para la Declaración de incapacidad para el ejercicio de la Docencia", pues el declarar la incapacidad de una persona corresponde a un Juez, del que

hacer judicial y no administrativo como en este caso, según el criterio del legislador, por todas las consecuencias jurídicas que acarrea tal declaratoria.

Y es precisamente eso lo que señala el artículo 292 del Código de Familia cuando establece que “nadie puede ser declarado incapaz sino por Sentencia Judicial en virtud de causas legales, y con intervención en su defensa del Procurador General de la República o Procuradores Auxiliares Departamentales” y se señala además como únicas causales según el Art. 293 inciso primero y segundo del Código de Familia la enfermedad mental crónica e incurable, aunque existan intervalos lúcidos y la sordera salvo que el sordo puede entender y darse a entender de manera indudable respectivamente.

Por lo anterior la Declaratoria de incapacidad corresponde de conformidad a los Arts. 185,186 y 187 de la Ley Procesal de Familia (L. Pr. Fam.) y 292 y 293 del Código de Familia al Juez de Familia. Porque el legislador no solamente pensó en la Declaratoria de Incapacidad para proteger algún sector de la sociedad, como en este caso a los alumnos de la exposición de un docente incapaz sino también al docente mismo.

Es por ello que el proceso que habrá que seguirse para declarar incapaz a una persona lo establece el Art. 185 Ley Procesal Familiar pero el Artículo 186 L.Pr.Fam establece que habrá la obligación de nombrar tutor para que administre los bienes del declarado incapaz, con

obligación a este tutor de rendir cuentas de dicha administración Art. 187 L. Pr. Fam.

Mientras que la simple declaratoria que hiciera la Junta no provee todas la circunstancias pues está fuera de su potestad legal.

La cuestión es que de conformidad Art. 61 numeral 4o. de la Ley de la Carrera Docente que señala “ *El despido consiste en la cancelación del nombramiento y separación definitiva del cargo que desempeña el infractor . Son causales de Despido ....4) Declaratoria de incapacidad para el ejercicio de la Docencia..*

Por lo anterior podemos concluir que cuando la Junta de la Carrera Docente declaró incapaz a un docente dicha sentencia será nula de manera absoluta por haber sido dictada por una autoridad incompetente.

El mismo conflicto de competencia surge cuando el artículo 94 establece que cuando la Denuncia fuere interpuesta por menor de edad la junta nombrará curador especial sino tuviere quien lo representare.

La situación es que con anterioridad el legislador había previsto esta situación y señaló en el Art. 224 del Código de Familia que el Procurador General de la República tendría la Representación Legal de los Menores.

Y es que en todo caso cuando un menor se vea en la necesidad de tener un curador porque promovió una denuncia contra un Docente ante

la Junta, de conformidad al Art. 493 del Código Civil, a quienes corresponde dicho nombramiento es a los Jueces de lo Civil pues establece que "...los Curadores especiales Ad Litem son dados por la Judicatura..." y no tendría mas facultades que las conferidas al caso concreto.

Todo esto hace ver que resulta contradictoria esa facultad que la Ley les otorga a las juntas de la Carrera Docente pues ya estaba con anterioridad a la misma Ley, el proceso y autoridad competente ante quien debería seguirse el procedimiento de nombramiento de curador.

Además debe agregarse que aún cuando es un hecho no reconocido por los aplicadores de la Ley, también existen vacíos en algunas disposiciones en la Ley de la Carrera Docente.

Como anteriormente se ha apuntado, el procedimiento sancionatorio puede darse de oficio o a petición de parte ante la Junta que conozca del caso mediante denuncia verbal o escrita.

Según el inciso último del artículo 78 de la Ley de la carrera Docente establece que, *"si la denuncia no reuniere cualquiera de los requisitos ahí establecidos se prevendrá al denunciante para que dentro del tercero día subsane las omisiones. En todo caso deberá iniciarse de oficio el procedimiento"*.

Es esto último lo que da lugar al vacío, puesto que la Ley en su articulado no expresa con que mecanismos el organismo competente

cuenta para poder continuar de oficio la acción sin contar por ejemplo con elementos importantes como el nombre del profesor denunciado el puesto que ocupa o para determinar si efectivamente este es un docente en ejercicio, y así poder continuar con la acción de oficio sin tener los datos completos, teniendo aún mas la agravante de que dicho proceso cuando se determina que se inicia de oficio entra al trafico jurídico - administrativo.

Por toda la narrativa antes expuesta debemos concluir que nuestra hipótesis de investigación sí se comprueba pues la Ley sí arroja atribuciones a las Juntas de la Carrera Docente, que son de propia competencia judicial, y no administrativa tal como actualmente lo maneja la Ley.

Sumado a estas incompetencias que generan retardación de justicia, están la confusiones de criterio que los aplicadores mismos tienen en cuanto a su tramitación.

#### HIPOTESIS ESPECIFICA.

Las inconstitucionalidades que contiene la ley de la carrera docente en la tramitación del proceso sancionatorio ocasiona vulneración al debido proceso a que tiene derecho el maestro infractor.

#### OBJETIVO ESPECIFICO

Verificar si el procedimiento administrativo de la ley de la carrera docente garantiza todos los derechos constitucionales que en un debido proceso deben existir.

Tiene como propósito la presente hipótesis demostrar que algunas disposiciones que contiene la Ley de la Carrera Docente, contrarían la letra y espíritu de la Constitución; por lo que al seguir los procedimientos que tales disposiciones señalan los organismos encargados actuarían inconstitucionalmente.

De manera directa los indicadores que sustenta la presente hipótesis estaban referidos a:

- 1) El cometimiento de una segunda falta menos grave
- 2) La suspensión previa y
- 3) Como causal de Despido el cometer una falta muy grave.

Por lo que las preguntas se orientaron a que: ¿sí a criterio suyo –es decir de las juntas- la Ley aseguraba todas las garantías constitucionales y que consecuencias jurídicas acarrea la suspensión previa?.

Las respuestas en torno a dichas interrogantes variaron en atención a la Junta que se abordó.

Según manifestaron miembros de la Junta de la Carrera Docente de San Marcos, ellos sostienen que el agravar más una falta por cometerla por segunda vez, es algo positivo de la Ley, y argumentan que tiene como propósito estimular la profesionalidad del docente, pues al haber sido sancionado en una primera vez, esté buscara que su conducta sea

notoriamente ejemplar pues de lo contrario se atenderá a las consecuencias, lo que podría significar para un docente el despido.

Agregan también que este hecho de agravar una falta por cometerla por segunda vez no debe verse como un daño a la comunidad educativa y particularmente al sector magisterial, porque lo único que se busca con este procedimiento es sanear al magisterio de los malos elementos.

La Suspensión Previa no fue mayormente discutida y lo único que nos señaló la Junta como único correctivo es que el Consejo Directivo Escolar no tiene esta atribución sin ahondar más en el tema.

Como algunos miembros del Sector Magisterial manifiestan esto no debe verse como un daño a la comunidad educativa, *y en especial al Sector Magisterial cuyos elementos pueden verse afectados en su ejercicio profesional.*

Los miembros de la Junta de la Carrera Docente de Soyapango por su parte manifestaron que, esto básicamente no se dá pues el docente una vez sancionado se cuida demasiado para llegar a cometer una segunda falta, porque se atiende a las consecuencias.

Con relación a la Suspensión Previa solo manifestaron que en los casos que se ha dado ésta es cuando el Director o el Consejo Directivo Escolar, así lo solicitan en la Demanda y que opera como si fuera una

medida cautelar, y que cuando no se solicita no se aplica. Sin llegar a exponer nada sobre las inconstitucionalidades cuestionadas.

A pesar de que las Juntas fueron cuestionadas sobre las ya mencionadas inconstitucionalidades no hubo mayor respuesta al respecto, sin embargo por ello no debe creerse que no existen las mismas, dichos procedimientos existen amparados en disposiciones de la misma ley.

El hecho de que sea reconocido o no por los aplicadores de la Ley la existencia de inconstitucionalidades en cuanto a la tramitación del proceso sancionatorio es algo totalmente independiente que no altera en lo mas mínimo el objetivo con el que se elaboró la presente investigación. Por eso es que a continuación señalamos las inconstitucionalidades a que hacemos mención.

Siendo que de acuerdo a Guillermo Cabanellas la Inconstitucionalidad debemos entenderla como: “aquel quebrantamiento de la Letra o Espíritu de la Constitución por leyes del Parlamento, por Decreto-Leyes, o Actos de Gobierno”<sup>39</sup>. A continuación señalamos tales quebrantamientos a la letra de la Constitución de la República por parte de algunas disposiciones de la Ley de la Carrera Docente en cuanto a la tramitación del Proceso Sancionatorio de la misma .

---

(39) Cabanellas Guillermo, Diccionario Enciclopédico, Editorial Omeba Buenos Aires, 1974. Pag. 150

El Artículo 55 de la Ley de la Carrera Docente, regula lo que son las faltas Graves, el numeral once de este mismo señala que se cometerá este tipo de faltas por: *“cometer una segunda falta menos grave”*.

No puede concluirse sencillamente que, por cometer una nueva falta menos grave, esto automáticamente la vuelve grave, porque sigue siendo una falta menos graves por el cual el docente ya ha sido sancionado en su momento.

También el simple hecho de avocarse a un registro en el cual conste que el docente ha sido sancionado, es atentatorio contra el principio de la no “Doble Persecución” que regula el Art. 11 de la Constitución cuando señala “ninguna persona puede ser enjuiciada dos veces por la misma causa” . Y aún cuando no fuere la misma conducta por la que se le procesó y sancionó por primera vez, pero si ésta se encuentra contemplada como una falta menos graves, no tiene porque la Junta de la Carrera Docente tomarlo como base y concluir “automáticamente” que se vuelve entonces una falta Grave. Al hacerlo se violenta claramente el Artículo 17 de la Constitución cuando manda “ningún órgano, funcionario o autoridad podrá avocarse a causas pendientes ni abrir juicios o procedimientos fenecidos...”.

Al actuar como lo señala el ya mencionado Art. 55 estos organismos lo hacen bajo el Principio de la Responsabilidad Objetiva bajo el cual únicamente se considera el resultado de la acción sin apreciar la

voluntad del actor, y es atentatorio a los Principios y Garantías Constitucionales ya señalados.

De igual forma cuando por la sola vista de un registro se tipifica como falta Grave el cometimiento de una menos grave se viola el Principio de Inocencia que consagra nuestra Carta Magna en su Artículo 12, el cual establece que se presumirá la inocencia de una persona siempre y cuando haya sido oída y vencida en juicio.

Otra de las inconstitucionalidades que contiene la Ley en cuanto a la tramitación del Proceso Sancionatorio, es la “Suspensión Previa” que establece el Art. 60. Esta suspensión será sin goce de sueldo y podrá ser ordenada por el Director, el Consejo Directivo Escolar, o un “Organismo Superior Jerárquico”.

Las causas por las que esta suspensión se aplicará al maestro es cuando se le sorprendiese en flagrante falta muy grave como: Conducta notoriamente viciada (art. 56 No. 1); cometer actos inmorales dentro del Centro Educativo ( Art. 56 No.3); Drogadicción ( Art. 56 No. 4) consignar en los Registros Escolares datos falsos ( Art. 56 No. 9 ); Disponer para beneficio personal del Patrimonio del Centro (Art. 56 No. 13); Acoso sexual (Art. 56 No. 19) y por pena de arresto o detención provisional decretada por Autoridad Competente (Art. 60 No. 2)

El problema por el que esta suspensión previa riñe con la Constitución es que el artículo establece que al ordenarla podrá hacerse sin “ningún

trámite”. De la simple lectura de este artículo puede concluirse que hay una clara violación a la Constitución ya que nadie puede ser privado de sus derechos sin un Debido Proceso lo que conlleva al menos haber escuchado al docente objeto de la sanción, antes de aplicar dicha suspensión, con la consecuente violación a los Arts. 11 de la Constitución en los que se refiere a su Derecho de Defensa, y al Principio de Inocencia, que consagra el Art. 12 de la Carta magna.

Sumado a lo ya señalado también es de agregar que una vez decretada esta suspensión previa, no se establece un término que la misma durará por lo que establece el Art. 60 Inc. 2o. “la Suspensión previa durará hasta que se pronuncie Sentencia Definitiva...” situación que es atentatoria a la estabilidad laboral a la que tiene derecho el Docente como parte de la Administración Pública, porque el tiempo promedio por el que oscila la resolución de un proceso es de sesenta días, o inclusive cuando los casos son complejos las Juntas agotan los noventa días que la Ley les otorga, es decir en este último caso un docente no recibirá remuneración por el término de tres meses.

Finalmente nos parece ilógico que se permita sancionar de hecho a un docente, y luego se le siga un proceso para “legalizar” dicha situación a través de una sentencia porque ya ha habido un atropello a los Derechos Constitucionales del maestro.

La última de las inconstitucionalidades que la Ley contiene en cuanto a la substanciación del proceso sancionatorio lo encontramos en el Art.

61 numeral uno que señala como causal de despido “cometer una Falta Muy Grave por Segunda Vez”.

Como se señalaba en su oportunidad no puede sencillamente un organismo como la Junta de la Carrera Docente avocarse a un registro para concluir, que al igual que un criterio de valoración de prueba tasada, la comisión de una falta muy grave es causal de despido.

También es de agregar que cuando cometió la falta Muy Grave por primera vez, y se proveyó sentencia con ello se otorgó seguridad jurídica al docente. El proceder como señala el ya citado artículo 61 de la Ley de la Carrera Docente, va contra el Art. 17 de la Constitución, que expresamente señala, “ningún órgano o funcionario o autoridad podrá avocarse a causas pendientes ni abrir juicios o procedimientos fenecidos...” y es que con una sola revisión de los registros de las juntas basta para que el Docente sea despedido.

#### **4.2 FACTORES LEGALES Y EXTERNOS QUE INCIDEN EN LA CORRECTA APLICACION DE LA LEY DE LA CARRERA DOCENTE.**

Aún cuando el objeto propio de nuestra investigación es la aplicación del Proceso Sancionatorio de la Ley de la Carrera Docente por lo cual se creó y buscó comprobar las Hipótesis de trabajo, también es oportuno señalar que mientras la investigación se desarrollaba se encontraron elementos ajenos al proceso que en mayor o menor medida afectan al proceso sancionatorio de la Ley de la Carrera Docente y que se

encuentran en la misma Ley o fuera de ella los cuales incluimos a continuación:

#### **4.2.1 FACTORES LEGALES**

##### 1) Inconstitucionalidades Sustantivas de la Ley de la Carrera Docente.

###### *a) El ingreso a la Docencia.*

El art. 18 que se encuentra dentro de lo que es la Sección D del capítulo II de la Ley de la Carrera Docente, regula los mecanismos para optar y desempeñar cargos docentes en El Salvador.

Dicho artículo nos presenta diversas variantes en cuanto a la asignación de las plazas dentro de la Carrera Docente, ya sean estas plazas nuevas o plazas vacantes y, –en la que según sea el caso– participan diversos organismos administradores de la Carrera Docente, en virtud de los distintos trámites establecidos en la Ley.

Es en el caso de la asignación de plazas en Instituciones públicas administradas por religiosos la Ley según se plasma en el inciso último del artículo 18 de la establece, que se deberá tomar en cuenta la afinidad religiosa para la asignación de dichas plazas. Lo que entra en una clara y auténtica contradicción con lo establecido en el Art. 3 de nuestra Constitución que dice “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.

El artículo 14 de la Ley de la Carrera Docente ya ha dejado establecido cuales son los requisitos para poder ejercer la Docencia en nuestro país, estos son:

- 1) poseer el correspondiente título pedagógico reconocido por el Ministerio de Educación.
- 2) Estar inscrito en el Registro Escalafonario y
- 3) no tener ninguna de las incapacidades para el ejercicio de la docencia

Lo anterior expone los requisitos que la Ley de la Carrera Docente establece para cualquier educador que quiera ejercer la Docencia en El Salvador, por lo que el inciso último del Artículo 18 contradice el principio de igualdad. En el sentido de que dicha igualdad jurídica es entendida como aquella situación en que “frente a supuestos de hechos iguales, las consecuencias deben ser las mismas, evitando toda desigualdad arbitraria y no justificada” lo que en traducción en lo que a nuestra materia se refiere diríamos que es el derecho que toda persona tiene a ser admitida en los procesos de asignación de plazas y de selección a empleos públicos –para el caso la docencia- sin otra consideración mas que la idoneidad, sin que esta último deba responder a cuestiones de sexo raza o credo religioso.

Se considera además que es Constitucional normar el ingreso a una función pública como es la docencia exigiéndose determinadas condiciones. Así para nuestro caso ya el legislador estableció en esta misma ley las condiciones que los aspirantes deben de reunir para el ejercicio de la Docencia, para toda Institución Educativa en especial para

las de carácter público, no exigiéndose en ninguna de éstas la afinidad religiosa como ha quedado implícito en el Art. 18 inciso último de la Ley de la Carrera Docente.

*b) El Procedimiento de Rehabilitación de la Docencia:*

El educador para tramitar su rehabilitación; la cual procede después de transcurrido un año de la separación del cargo según el art. 94 y en su inciso tercero se debe esperar un año más para su rehabilitación, cuestión que contradice el art. 11 de la Constitución ya que el docente infractor, después de haber cumplido la Sentencia la Ley de la Carrera Docente lo condena a esperarse un año más para solicitar a la Junta su rehabilitación, pero lo que agrava dicha situación es que tanto el Ministerio de Educación como el Consejo Directivo Escolar pueden oponerse aduciendo las razones que tengan para oponerse.

De ser así La Junta ordenará la recepción de prueba en la forma prevista al procedimiento común, es decir se esta Juzgando dos veces por la misma causa, lo que es una flagrante violación al orden constitucional puesto que es inconcebible que un Educador supuestamente rehabilitado tenga que observar una segunda rehabilitación.

El art. 17 de la Ley de la Carrera Docente que establece los impedimentos para el ejercicio de la docencia, en el numeral cuarto dice “ Los educadores condenados por delitos, durante el tiempo que dure al condena, es decir el impedimento tiene como vigencia el tiempo que dure

la condena, no obstante lo anterior su inhabilitación para el ejercicio de la docencia se hace más amplia puesto que además de la rehabilitación penal, esta obligado a : primero esperar un año mas para *una rehabilitación administrativa* que es objeto de un nuevo procedimiento que al igual que el procedimiento común, para la aplicación de sanciones, debe observar todas las etapas procesales.

A diferencia de los otros impedimentos en donde el educador desde el momento mismo en que desaparezcan las causas que motivaron el impedimento el docente puede solicitar su rehabilitación; por lo que en esta ultima causal se puede determinar de que además de tener que pasar por una doble rehabilitación se tenga que seguir un procedimiento –extra- en caso de existir oposición por parte del Ministerio de Educación o por parte del consejo Directivo Escolar para poder ejercer nuevamente la docencia, comprobándose con ello un doble persecución al docente condenado.

b) Incongruencias e improcedencias sustantivas de la Ley de la Carrera Docente.

El artículo 92 de la Ley de la Carrera Docente señala como procedimiento especial el procedimiento para la amonestación. Sin embargo este procedimiento especial resulta innecesario pues cuando la Ley señala las sanciones, a las que puede hacerse acreedor el docente por infringir la Ley observamos que la Amonestación opera para las Faltas Menos Graves. Según el proceso común de la Ley se irá en un

primer momento a una Audiencia Conciliatoria donde precisamente si el Docente es hallado culpable se sancionará con amonestación, sin necesidad que se vea ésta como un procedimiento especial.

La ley de la Carrera Docente aunque siendo un avance cualitativo en cuanto a la legislación que regula el sector magisterial en El Salvador, adolece de algunos problemas como incompetencias jurisdiccionales que la Ley atribuyen a los organismos que aplican el proceso sancionatorio de la Ley.

El Artículo 90 de la Ley de la Carrera Docente está referido a la sanción por incumplimiento de términos a los organismos encargados de la administración, siendo el Tribunal de la Carrera Docente y las Juntas las autoridades competentes quienes lo incumplen o retardan la Administración de Justicia.

Lo anterior no guarda una relación lógica, pues es necesario señalar que la misma Ley señala la existencia de un único Tribunal de la Carrera Docente como segunda instancia para todo el territorio nacional, y éste trabaja a medio tiempo, según lo faculta el Art. 70 inc. tercero de dicha Ley, y entre sus atribuciones está resolver, los Recursos de Apelación, producto de las diecisiete juntas que trabajan a tiempo completo en todo el país saturando con ello al mencionado tribunal.

El artículo 66 numeral dos de la Ley de la Carrera Docente, concede atribución a las juntas para conocer de los Recursos que se interpusieran de las Resoluciones emitidas por el Tribunal Calificador.

Las juntas y el Tribunal de la Carrera Docente son las autoridades competentes para aplicar el régimen disciplinario a los Docentes Infractores, según la jerarquía que les determina la Ley, la Junta de la Carrera Docente conoce en primera instancia y el Tribunal de la Carrera Docente conoce como una Segunda Instancia.

El Tribunal Calificador posee la facultad de los procesos de selección y calificación de expedientes profesionales, pruebas de suficiencias a los aspirantes, en cuanto a los traslados, ascensos, plazas vacantes, Becas etc. Este organismo como puede apreciarse tiene atribuciones distintas a las de la Junta y Tribunal de la Carrera Docente, por ello ante el mencionado Tribunal no puede apelarse por lo que actualmente el recurrente debe ir ante la Junta de la Carrera Docente *desnaturalizando y volviendo improcedente el recurso de Apelación.*

#### **4.2.2) FACTORES EXTERNOS.**

##### a) Factor Técnico Jurídico

Tiene como propósito la presente sección del trabajo de investigación plasmar el conocimiento que los aplicadores de la Ley de la Carrera Docente tienen respecto de la misma.

Debe señalarse en un primer momento y de acuerdo a lo manifestado por miembros que integran los organismos competentes de aplicación del Procedimiento Sancionatorio es decir Juntas y Tribunal de la Carrera

Docente, éstos manifiestan haber asistido a algunos seminarios organizados por el Ministerio de Educación. En los cuales han interactuado con miembros del Ministerio y de las Direcciones Departamentales.

A pesar de esos esfuerzos debe señalarse que no hay criterios uniformes en cuanto a la tramitación del proceso sancionatorio que la Ley establece, y que no debe creerse que estos lineamientos a los que sé ésta aludiendo sean directrices de los autoridades administrativas (Ministerio de Educación y Juntas Departamentales) sino aquellos lineamientos procesal-administrativos básicos, con los cuales se evitaría confusiones o imprecisiones, en la aplicación del Proceso Sancionatorio de la Ley de la Carrera Docente.

Por ejemplo cuando la Ley señala en el Art. 105 que “ en todo lo no previsto en la Ley se aplican las normas del Derecho Común debe entenderse que el legislador se refiere al Procedimiento Civil que servirá supletoriamente como auxiliar de la Ley. Sin embargo, de la conversación e información obtenida por los instrumentos de campo son apreciables las discrepancias de criterios de las Juntas, porque mientras algunas entienden que se aplicarán reglas del Código de Procedimientos Civiles otros comprenden que cuando el legislador habla de “Derecho Común” está hablando del Derecho Judicial siendo que ellos aplican un Derecho Administrativo y quieren aplicar el Código Civil, Penal y otras legislaciones.

También es bueno señalar que desde que el proceso inicia se percibe que los funcionarios parten de la idea que el Docente es culpable y generalmente quieren que haya un mayor gravedad en la ley, e incluso que la misma contemple tipos penales para aplicarse en contra del Docente.

Opinión también compartida por la Ministra de Educación según se desprende de la publicación de la Prensa Gráfica del 23 de noviembre del 2000 (ver anexo uno) en la cual solicita como conductas que sean objeto de sanción de la Ley de la Carrera Docente “la malversación de fondos”, “el acoso sexual “, y ” la violación" etc., que ya están previstas como delitos penales.

Continuando con el conocimiento jurídico de los aplicadores, cuando a ello se señala o cuestiona las inconstitucionalidades, del proceso que la Ley de manera general, manifiestan que no existe tal, porque la Ley de la Carrera Docente es una de carácter administrativo y escapa al ámbito judicial.

Por otra parte se pone como ejemplo de los vacíos que la Ley contiene, el hecho de que cuando un alumno o un padre de familia Denuncia falsamente a un Docente no existe forma de que mediante la Ley, el Docente denunciado pueda actuar contra el Denunciante, como si no existiera para ello Delitos Contra el Honor tipificados y sancionados por el Código Penal.

Asimismo cuando un Docente es sancionado penalmente por decir con Pena de Prisión las Juntas alegan que el docente sigue activo en el Escalafón y que ellos deben seguir un proceso sancionatorio para sacarle del Escalafón olvidando que la Sentencia Penal, anula este tipo de Derechos civiles y políticos

Finalmente debemos señalar que a criterio de algunas juntas por considerarse jueces de un Tribunal Administrativo y no ser autorizados por la Corte Suprema de Justicia sino a través de nombramientos por el Ministerio de Educación, cuando emiten una Sentencia omiten en ella la Leyenda que reza “ Y EN NOMBRE DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR...”

Los problemas que esta situación acarrea en la práctica es que cuando se apela al Tribunal de la Carrera Docente este declara nula la Sentencia por la falta de la ya mencionada Leyenda.

Todas estas discrepancias de criterio por parte de los aplicadores repercuten en mayor o menor medida en el proceso sancionatorio que se sigue contra los Docentes. Pues mientras algunas Juntas actúan bajo un criterio y otras no, cuando quieren repararse aquellos errores el proceso se alarga, lo que repercute directamente sobre el docente.

b) Factor Presupuestario.

El presupuesto es la predicción de gastos y egresos que una Institución pronostica o determina para un cierto lapso determinado de tiempo.

Doctrinariamente se ha concebido el término “presupuesto como aquel cálculo de los ingresos y gastos que asigna al gobierno central (para el presente caso al Ministerio de Educación) para su ejercicio anual y que es autorizado por la Constitución”<sup>40</sup>

En cuestión presupuestaria, El Ministerio de Educación está descentralizado. Cada Dirección Departamental en cada departamento del país tiene su propio presupuesto, y éste es de acuerdo al número de Docentes que tiene el Departamento, de acuerdo a los salarios de los Docentes de ese Departamento, a la categoría de los Docentes, y de acuerdo al número del personal administrativo.

De su presupuesto cada Dirección Departamental, hace las previsiones y asignaciones presupuestarias, correspondientes para evitar riesgos en la demora del desempeño de las funciones de la organización ministerial.

De conformidad al Art. 72 inc. 4o. de la Ley de la Carrera Docente que literalmente “... *el Ministerio de Educación, hará las previsiones y asignaciones presupuestarias para garantizar el funcionamiento de la Juntas y de los Tribunales*”. Obligación que el Ministerio de Educación cumple por medio de las Direcciones Departamentales, ya que son estas las que proveen de todo el material necesario y transporte cuando así lo soliciten las juntas de la Carrera Docente, para que estos organismos

---

<sup>40</sup> Cabanellas de Torres Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta Duodecima Edición Buenos Aires 1994. Pag. 250

apliquen el procedimiento sancionatorio a los docentes y que lo hagan con eficiencia y garantizando derechos constitucionales.

Mientras que el Tribunal de la Carrera Docente será proveído por la Oficina Central del Ministerio de Educación, en todo el material que necesite.

Sin embargo en la práctica manifiestan ciertos miembros de las Juntas de San Salvador, que cuando ellos solicitaban vehículos para desplazarse hacia lugares lejanos y de terrenos accidentados, para conocer las situaciones que acontecían en dichos lugares, de treinta solicitudes que hacen se les cumplen a lo mucho siete, porque algunas juntas no cuentan con vehículo que sirvan para realizar las notificaciones e inspecciones u otras diligencias que en la aplicación del Proceso sancionatorio pudieran surgir.

En el caso de otras juntas, los miembros de éstas, han prestado sus propios vehículos para trasladarse y hacer las diligencias necesarias.

Mientras que el Tribunal de la Carrera Docente cuenta con una motocicleta para que sea utilizada por el notificador, pero es el caso que al momento de nuestra investigación dicha motocicleta no es utilizada pues el notificador por su edad avanzada no tiene capacidad para utilizarla o al menos no para las exigencias de hacer notificaciones a cualquier lugar del país por lo que actualmente el notificador tiene una asignación especial para que utilice el transporte colectivo, asignación

que reporta mensualmente, con el registro de los distintos lugares notificados.

Se ha llegado a extremos como que la Dirección Departamental a quitado a las Juntas el teléfono y el material de oficina. Tampoco cuenta con transporte para desplazarse a lugares y resolver problemas.

Los hechos antes expresados han surgido a raíz de que las Juntas son organismos colegiados autónomos y las Direcciones Departamentales siempre han querido tener injerencias en la labor que éstas realizan.

Según manifestaron algunos miembros de una de las Juntas de San Salvador cuando en un seminario recién iniciaban labores ellos manifestaron tener autonomía en cuanto a la substanciación de los procedimientos que ante ellos se siguen, las respuestas de las Departamentales ante esto fue que si ellos eran autónomos se suplieran así mismos.

Situación que se mantiene hasta ahora según consta en la noticia de la Prensa Gráfica del Viernes seis de julio del año dos mil uno.(ver anexo).

Finalmente aunque los lugares donde se encuentran las juntas prestan cierta comodidad adolecen de una sala especial para las audiencias, lo que entorpece el normal desarrollo del proceso que debe de realizarse

por Audiencias permitiendo así que se enteren terceros o que aquellos que están en escuelas son interrumpidos o distraídos por situaciones propias dentro de todo Centro Escolar.

## **CAPITULO V.**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

#### **5.1 CONCLUSIONES**

Nuestra investigación giró en torno a si se aplica el principio del debido proceso cuando se sanciona a los docentes del Sector Público que infrinjan la Ley de la Carrera Docente. Por razones metodológicas esta se circunscribió al área metropolitana de San Salvador, pero los resultados son una constante que se extiende a todo el territorio por lo que los mismos son aplicables a todo el país

Motivó iniciar ésta investigación el saber que existe una Ley de la Carrera Docente, que tiene como finalidad regular la conducta profesional de los maestros del Sector Público por medio de un Proceso Sancionatorio.

Como en su oportunidad se señalaba el Sector magisterial es un sector de gran importancia para el desarrollo del país, pero como en toda agrupación existen elementos dentro de este sector, a los que dada su conducta, desempeño profesional u otras causas ,se vuelve necesario inclusive a través de la coerción, encausarles al normal desempeño de sus labores, logrando así de acuerdo al legislador, tener un efecto ejemplificante en los demás docentes, para evitar que estos se involucren en cometimiento de faltas, que afectan no solo su propia carrera profesional sino a la comunidad educativa en general.

Y aún cuando también consideramos necesario que haya un proceso sancionatorio para cuando el docente cometa una falta, dicho proceso debe enmarcarse en los lineamientos constitucionales del debido proceso que regula el art. 11 de la Constitución, en el cual se le aseguren todas sus garantías.

Hemos dicho que un debido proceso debemos comprenderlo como aquellas reglas y principios que los aplicadores de la Ley (Juntas y Tribunal de la Carrera Docente) deben de observar cuando llevan a cabo el procedimiento sancionatorio de la Ley de la Carrera Docente, que condicionan su actividad administrativa, regulando jurídicamente la conducta de los maestros infractores y sancionando sus faltas.

Al iniciar esta investigación nos enteramos de que existían ciertas irregularidades, en la tramitación de este proceso sancionatorio que regula la Ley de la Carrera Docente. Por lo que la investigación también fue orientada no solo a lo que se encontraba estableciendo en la Ley sino que también a su aplicación en la práctica.

Nuestras hipótesis de trabajo, tenían como objeto comprobar que existen diversos factores que afectan la aplicación de un debido al docente. Se señalaban inconstitucionalidades, incompetencias que la Ley atribuye a las Juntas de la Carrera Docente, incongruencias legales dentro de la misma ley, así como irrespetos directos por parte de los aplicadores, al debido proceso a los cuales nuestra comprobación fué afirmativa por lo que se concluye:

1. Sí se da una violación al debido proceso por parte de los aplicadores porque no existe una visión clara de estos en cuanto la sustanciación del proceso, ni criterios uniformes para evitar la retardación de Justicia, sumado a este hecho, que el docente también desconoce los mecanismos que tiene para hacer efectiva la tutela de sus derechos.

2. El debido proceso se vé claramente afectado por la ausencia de una visión objetivamente jurídica por parte de los aplicadores de la misma, pues generalmente parten de la culpabilidad y no de la inocencia del maestro procesado ya que se busca dañarle olvidando, que el objetivo con que el proceso se estableció es el de sanear al sistema educativo de aquellos malos elementos, pero observado plenas garantías en la aplicación del régimen disciplinario, como una manifestación de un Estado Moderno de Derecho.

3. Que actualmente y como esta regulado en la Ley, no existe coordinación entre los organismos de aplicación de la Ley y aquellos organismos judiciales encargados de auxiliares como la Procuraduría General de la República al no nombrar oportunamente defensores de oficio, y cuando se nombran el desconocimiento que estos tienen de la Ley de la Carrera Docente deja en indefensión al maestro, lo que afecta no solo su derecho de defensa, sino que también origina una retardación de justicia.

4. Existe una violación a los Derechos Constitucionales del Docente pues la Ley contiene inconstitucionalidades e incongruencias de manera

general como lo son aquellas facultades judiciales que la Ley otorga a las Juntas de la Carrera Docente, es decir, el nombramiento de defensores, curadores ad litem y la declaratoria de incapacidad. Y es que al actuar como lo preceptúa la Ley, la resolución de las Juntas no tienen mayor valor jurídico porque adolecen de ilegalidad en virtud de la incompetencia de autoridad que la emite y al interponer un recurso que declara dicha incompetencia el proceso se alarga lo que repercute en el derecho del Docente a una pronta y cumplida Justicia.

5. Existe una violación al Debido Proceso porque la Ley de la Carrera Docente contiene inconstitucionalidades que afectan al Debido proceso, de manera particular, son estas, la Suspensión Previa que se ordena sin juicio previo, violando así todos los derechos y garantías constitucionales, y además por el simple hecho de cometer una segunda falta menos graves la ley, simplemente la agrava junto a su sanción y es que para que esto pueda operar las Juntas de la Carrera Docente deben avocarse a causa ya fenecidas violando directamente los Arts. 11, 12 y 17 de la Constitución.

## **5.2 RECOMENDACIONES.**

1. Se armonice la Ley de la Carrera Docente como ley secundaria que es con la Constitución que es el máximo ordenamiento jurídico.
2. Para hacerlo funcionar a plenitud y que su trabajo sea óptimo, es necesario que el Ministerio de Educación impulse reformas al Art. 70 inc.

3o, para que sus labores sean a tiempo completo y se evite de esa forma *la saturación y mora*, en cuanto a la Tramitación de los Procesos por los Recursos interpuestos de las Sentencias emitidas por las diecisiete Juntas que existen actualmente a nivel nacional, causándole a los encausados una retardación de justicia.

3. Se recomienda la *creación* de Tribunales regionales para agilizar el proceso sancionatorio, a la vez que se favorecerá a aquellos maestros en Escuelas retiradas de la Capital el desplazarse al único Tribunal lo que les ocasiona gastos económicos y tramites varios como el de solicitar permisos.

4. En cuanto al Tribunal y Juntas de la Carrera Docente, se les recomienda que unifiquen criterios para aplicar de forma efectiva, el espíritu de la Ley de la Carrera Docente, evitando que se distorsione el proceso sancionatorio de la misma.

5. Refórmese el Art. 69 No. 2 de la Ley de la Carrera Docente, en el sentido de exigir como requisito indispensable a los tres miembros que integran las juntas de la Carrera Docente, el que sean abogados de la República, pues las resoluciones tomadas por los integrantes de las mencionadas Juntas, deben serlo con fundamentación jurídica, la cual no es posible realizarla por el miembro de la Junta elegido por los educadores, aunque tenga experiencia educativa.

6. Consideramos que no es recomendable reducir el número de Juntas del Departamento de San Salvador a dos, pues estos organismos se hicieron con el propósito de servicio a la Educación, resolviendo los conflictos administrativos que se puedan presentar en la aplicación del Régimen Disciplinario y no es recomendable por la razón siguientes: Porque el Ministerio de Educación encontró deficiencias en la labor realizada en algunas de estas Juntas. Dichas deficiencias no se resolverán al reducir el número de Juntas y por el contrario dará paso a la acumulación de trabajo en estas instancias.

7. Se deje sin efecto aquellas disposiciones que dan competencia judicial a las Juntas de la Carrera Docente, como en el caso de Nombramiento del curador del menor denunciante, para evitar ilegalidades, en virtud de salirse de sus competencias.

8. Recomendamos a las Juntas de la Carrera Docente que se interese del proceso sancionatorio de la señalada Ley, y no del actuar del Tribunal Calificador, pues la Ley ha concedido a estos organismos funciones totalmente diferentes.

9. Que las Juntas de la Carrera Docente, que cuando emitan Sentencia, especifique a que disposición se refieren, citando su respectiva base legal y su numeral correspondiente, para individualizar la conducta del Docente, pues debe tomarse en cuenta que hay disposiciones en la Ley de la Carrera Docente que encierran varias acciones.

10. Recomiéndase a la Procuraduría General de la República, dar una mejor asistencia Jurídica a los docentes infractores, y que se capacite a miembros de su Institución para especializarse en el Proceso administrativo y en especial el de la Ley de la Carrera Docente, para que de una manera eficaz sean tutelados los intereses legítimos de los educadores que han infringido la Ley y sea posible la Tramitación del Proceso Sancionatorio.

11. Se recomienda al Ministerio de Educación y a las Direcciones Departamentales se capaciten sobre el rol que juegan dentro de la Estructura Administrativa. En que consisten la autonomía Administrativa en lo relacionado al accionar de las Juntas y

Tribunal de la Carrera Docente, puesto que estas últimas son autoridades administrativas que ostentan sus propias competencias, y para ello necesitan contar con los recursos necesarios. Lo anterior es dicho porque todavía hay muchos funcionario dentro de la Estructura administrativa del Ministerio de Educación pero en especial en las Juntas Departamentales, que económicamente tratan de asfixiar ó manipular el accionar de las Juntas, no proporcionándoles los recursos mínimos que estos requieren para aplicar la Ley.

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS

Cabanellas De Torres, Diccionario Jurídico Elemental Editorial Heliasta, S.R.L. Duodécima Edición, Buenos Aires, 1994.

Cabanellas, Guillermo Diccionario Enciclopédico Editorial Omeba, Séptima Edición Buenos Aires, 1984.

Cassagne, Juan Carlos. Derecho Administrativo, Obra Colectiva en Honor al Profesor Miguel S. Marienhoff, Editorial Abeledo Perrot Buenos Aires 1998

Clará, Mauricio Alfredo. Antecedentes Históricos del Debido Proceso, Revista de Ciencias Jurídicas, 1992

Couture, Eduardo J. "Fundamentos de Derecho Procesal Civil" Tercera Edición Editorial De Palma, Buenos Aires 1975.

Diez, Manuel María. Derecho Administrativo Tomo II, Editorial Omeba, Buenos Aires 1974.

Diez, Manuel María. Manual de Derecho Administrativo Parte General, Tercera Edición Editorial Grijalbo, Buenos Aires 1981.

Diez, Manuel María. Tratado de Derecho Administrativo Parte Especial, Segunda Edición Editorial Grijalbo Buenos Aires, 1978.

Dirección De Educación Básica, Unidad Técnica. Informe General de Nuclearización Educativa Salvadoreña, Editorial Nacional 1979.

Documento veintitrés de la Reforma Educativa, Ministerio de Educación, 1969.

Dromi, Roberto Derecho Administrativo. Quinta Edición, Editorial Ciudad Argentina 1996.

Farrando, Ismael . Manual de Derecho Administrativo, Ediciones De Palma Buenos Aires 1996.

García, Sergio Ovidio. Cincuenta Años de Supervisión Docente en El Salvador, Conferencia en el Ateneo de El Salvador, 1989.

Iraburo, José María. “Hechos de los Apóstoles de América”, Fundación Gratis DATE, Editorial Gráficas Lizarra 1962.

Jellinek, George. “Teoría General del Estado” segunda edición Mexico D.F Editorial Continental 1978.

Marienhoff, Miguel S. “Tratado de Derecho Administrativo” Tomo I Décima Edición, Editorial Buenos Aires, 1995

MINED Plan Quincenal de Educación, Editorial Educativa 1962.

MINED Un vistazo al pasado de la Educación en El Salvador, Documento Uno, GOES. 1995.

Novoa, Carmen. "Historia de la Educación", Editorial Nacional, San Salvador 1962.

Pineda De Rafael. Diccionario de Derecho, Décimo Segunda Edición, Editorial Omeba México 1986.

Romero Lazo, Elsi. "Efectos de la Acción Supervisora de la Educación en El Salvador" Editorial Cuscatlán 1993.

Rocco, ugo "Derecho Procesal Civil" Tomo I Tercera Edición Editorial Grijalbo, Buenos Aires 1989.

Vilanova y Melendez, Monseñor y Dr. Ricardo, Historia de la Iglesia en El Salvador, Editorial Cuscatlán, San Salvador 1965.

## **TESIS**

Benitez, María Corina "Análisis Jurídico de la aplicación de la carrera docente a los maestros de Educación básica del Departamento de San Salvador desde su vigencia hasta el primer trimestre de 1999" 1999. Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas de la Universidad de El Salvador.

Faustino Cortez, Pedro " Aplicabilidad de la Ley de la Carrera Docente en la imposición de sanciones a los educadores al servicio del Estado en el área metropolitana de San Salvador" 1998 Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas de la Universidad de El Salvador.

### **LEYES**

Constitución de la República de El Salvador 1983.

Ley de la Carrera Docente.

Ley de la Profesión del Maestro.

Ley del Escalafón Magisterial.

Ley del Servicio Civil.

Reglamento de la Ley de la Carrera Docente.