

6 datos interesantes de las contrataciones de personal en la Asamblea Legislativa

- 1.** De 2007 a 2020 el número de plazas a tiempo completo en la Asamblea Legislativa pasó de 864 a 2,507. Esto implica que las plazas a tiempo completo por diputado pasaron de 9 a 29 en ese mismo período.
- 2.** Las remuneraciones en la Asamblea Legislativa representaban el 63.3% del presupuesto ejecutado en 2007, y en 2019 llegó al 87.5%. Las plazas continúan creciendo de forma acelerada y sin control, impactando las finanzas del Estado.
- 3.** El presupuesto aprobado para la Asamblea para 2018 fue de US\$58.3 millones, de los cuales US\$45 millones fueron destinados para pagar remuneraciones. Adicionalmente, se acordó un incremento de US\$5.2 millones adicionales. Esta práctica de modificar el presupuesto afecta negativamente la programación presupuestaria y genera ineficiencias que impiden ejecutar programas prioritarios.
- 4.** De acuerdo con el presupuesto 2020, la Asamblea tiene un total de 2,507 plazas a tiempo completo, de las cuales solo el 21.1% (530) está protegido por Ley de Salarios, mientras que las restantes (1,977) están bajo contrato.
- 5.** En la encuesta publicada en enero de 2020 por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), la Asamblea Legislativa y los partidos políticos solo cuentan con el 4.9% y 2.2% de confianza de la población, respectivamente.
- 6.** De acuerdo con el Informe Preliminar presentado a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa por la cooperación española, en el marco del proyecto para elaborar un Plan Estratégico Institucional para 2019-2024, las contrataciones del personal dejaron de ser por mérito desde hace décadas, contratando a simpatizantes de políticos y a parientes, sin seguir un proceso de reclutamiento y selección competitivo.

I. Antecedentes: Contrataciones sin mérito en la Asamblea Legislativa son abuso de poder

El 31 de diciembre de 2019, se dio a conocer la noticia, por medio de una investigación realizada por un periódico nacional, de los múltiples casos en la Asamblea Legislativa en los que se han contratado en plazas pagadas con fondos públicos, a familiares de diputados de las distintas fracciones legislativas¹.

De acuerdo con esta investigación periodística, al 31 de enero de 2019 habían contratados en la Asamblea Legislativa 2,210 empleados, en abril dicho número subió a 2,308, en julio a 2,340, llegando a 2,367 empleados al 31 de octubre de 2019. Asimismo, se señala que ha habido un crecimiento desordenado y desbordante año con año, que responde a intereses políticos, puesto que el personal político y de confianza de la Asamblea pasa por razones de mera conveniencia a engrosar el área institucional sin ninguna limitación ni control².

Es importante recordar qué ha pasado con el presupuesto de la Asamblea Legislativa en los últimos años. Para 2018, el presupuesto aprobado fue de US\$58.3 millones, de los cuales US\$45 millones fueron destinados para pagar remuneraciones. Sin embargo, debido al incremento de plazas que se había dado de manera constante, y las cuales no estaban contempladas en ese presupuesto, se estimó que se necesitaban alrededor de US\$5.2 millones anuales adicionales para cubrirlos, por lo que la anterior directiva reorientó recursos reduciendo otros rubros, tales como el de gastos financieros y el de inversión, con el fin de aumentar el de remuneraciones³.

1. Benítez, B. (2019, diciembre 31). Recomiendan a la Asamblea contratar empleados por mérito y capacidad. *La Prensa Gráfica*. Recuperado de: <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Recomiendan-a-la-Asamblea-contratar-empleados-por-merito-y-capacidad-20191230-0608.html>

2. Para conocer más sobre los hallazgos de las investigaciones periodísticas, se recomienda ver: <https://www.elsalvador.com/nepotismo-en-la-asamblea-legislativa/>

3. FUSADES. (2018). Acciones en la Asamblea Legislativa: buen esfuerzo inicial, pero queda mucho por hacer. Posición Institucional N° 76. Departamento de Estudios Económicos. El Salvador. Disponible en: http://fusades.org/sites/default/files/PI-76_Acciones%20en%20la%20Asamblea%20Legislativa_Jun2018_0.pdf

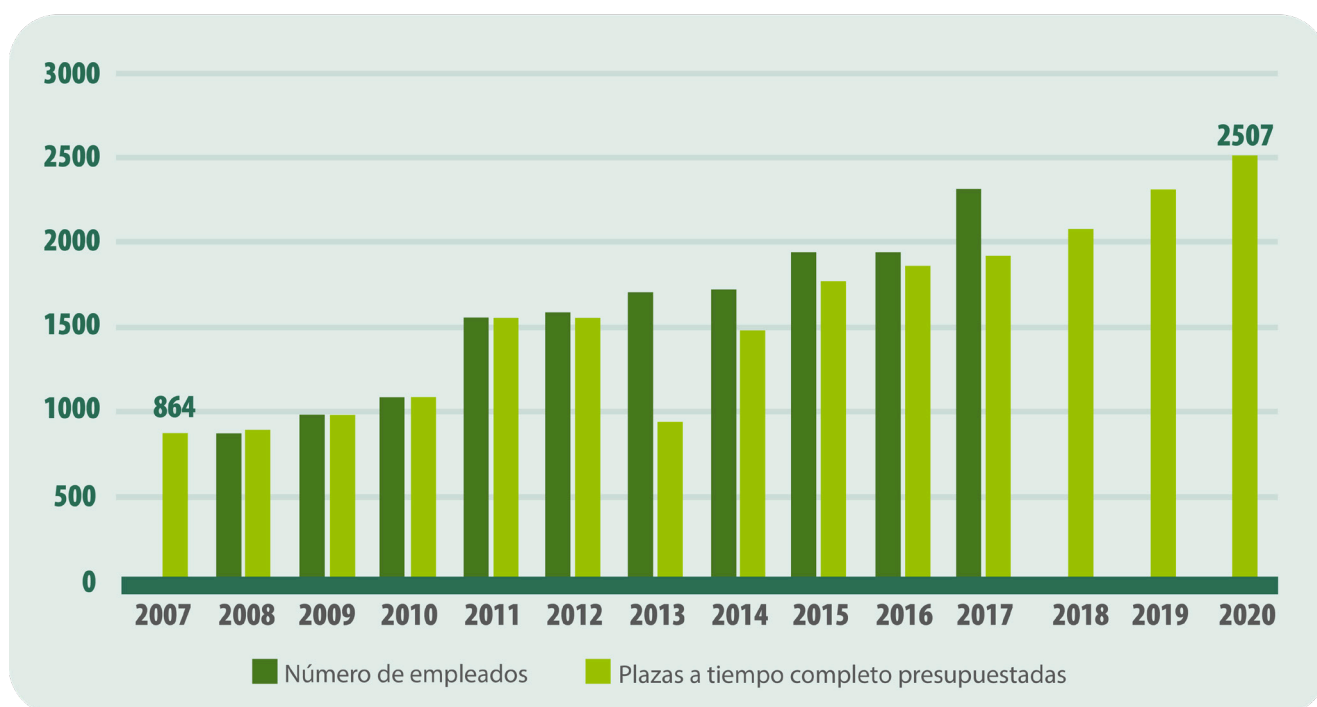
El presupuesto aprobado para la Asamblea Legislativa para 2019 fue de US\$58.3 millones, siendo el mismo monto que en 2018. Sin embargo, se aumentó el rubro de remuneraciones de US\$45 millones a US\$51 millones, pues las plazas se continuaban incrementando de forma continua⁴.

Estas contrataciones, sin justificación ni planificación, han conllevado a estas frecuentes y repentinas modificaciones en el presupuesto de la Asamblea, práctica que afecta negativamente

la programación presupuestaria, genera ineficiencias e impide ejecutar programas prioritarios.

De 2007 a 2020 el número de plazas a tiempo completo en la Asamblea Legislativa pasó de 864 a 2,507, es decir que casi se triplica (gráfica 1). Esto implica que las plazas a tiempo completo por diputado pasaron de 9 a 29 durante el mismo período (gráfica 2). Estas cifras, sin embargo, pueden ser mayores, ya que el presupuesto no detalla el monto de plazas totales, sino que refleja solo las de tiempo completo⁵.

Gráfica 1. Empleados y plazas de tiempo completo presupuestadas en la Asamblea Legislativa, 2007-2020.



Fuente: elaboración propia del Departamento de Estudios Económicos de FUSADES, con base en la presentación de mayo de 2018 del Presidente de la Asamblea Legislativa, titulada «Gestión administrativa y legislativa “consenso, austeridad y transparencia”»; y presupuestos votados desde 2007 hasta 2020.

4. Para más información sobre los presupuestos de la Asamblea Legislativa, aprobados por cada año, se recomienda ver: <https://transparencia.asamblea.gob.sv/informacion-financiera/presupuestos>

5. Op. Cit. FUSADES. (2018). Acciones en la Asamblea Legislativa...

Gráfica 2. Plazas a tiempo completo presupuestadas por cada diputado, 2007-2020.



Fuente: elaboración propia del Departamento de Estudios Económicos de FUSADES, con base en presupuestos votados desde 2007 hasta 2020.

El presupuesto aprobado para la Asamblea para 2020 continúa igual que el del año anterior, es decir, en total asciende a US\$58.3 millones, de los cuales US\$51 millones se continúan destinando para remuneraciones⁶. Esta es una situación que preocupa, ya que de forma reiterada se le ha señalado a la Asamblea Legislativa, tanto por instituciones nacionales como internacionales, que no es sostenible destinar un monto tan elevado para remuneraciones⁷. Asimismo, se les ha señalado que el manejo de los fondos públicos refleja excesos; y que existe poca transparencia y rendición de cuentas. Ante esto y otros comportamientos cuestionados en el Órgano Legislativo, se ha minado la confianza de la ciudadanía y hay un rechazo de parte de ella, que se refleja en los resultados de distintas encuestas, como se verá más adelante.

No solo es preocupante ver cómo se ha incrementado el presupuesto en el rubro de remuneraciones por las nuevas contrataciones en los años anteriores, sino también, el tipo de

plazas que se han contratado y la modalidad de contratación. De acuerdo con el presupuesto de 2020, la Asamblea tiene un total de 2,507 plazas a tiempo completo, de las cuales solo 530 están bajo Ley de Salarios mientras que las 1,977 restantes se rigen solo por contrato. Es decir, el 78.9% de las plazas permanentes de la Asamblea Legislativa están bajo contrato y solo el 21.1% están protegidas por Ley de Salarios. Esta práctica es reprochable ya que, en muchas ocasiones, el mecanismo de contrato es usado para dar ascensos y aumentos salariales, y hasta cierto punto, es usado para esquivar los contratos existentes para agregar o modificar plazas bajo la Ley de Salarios.

Al hacer un recuento del historial de las remuneraciones en la Asamblea Legislativa, se detecta que en 2007 representaban el 63.3% del presupuesto ejecutado, pero en 2019 llegó al 87.5%⁸. Este incremento es preocupante, no solo por el hecho de que las plazas continúan creciendo de forma acelerada y sin control, sino que esto tiene un impacto importante en las finanzas del Estado.

6. Para más información, se recomienda ver: <https://www.asamblea.gob.sv/agenda-legislativa/archivo-historico/sesion/79/Ordinaria/2018-2021>

7. Fondo Monetario Internacional. (2016, febrero). El Salvador. Gastos y Salarios Gubernamentales: Análisis y Desafíos. Departamento de Finanzas Públicas. Páginas 27-28.

8. Para más información sobre los presupuestos de la Asamblea Legislativa ejecutados anualmente, se recomienda ver: <https://transparencia.asamblea.gob.sv/informacion-financiera/ejecucion-del-presupuesto>

Al respecto, debe indicarse que existe una gran interrogante en cuanto a la pertinencia de las mismas, sobre todo, considerando que la Asamblea Legislativa ha aumentado sustancialmente su planilla durante los últimos años, y que se rumora sobre la existencia de “plazas fantasmas”⁹. Debe tenerse presente que el mal uso de los recursos públicos implica una desviación de fondos que deberían estar orientados hacia los más necesitados¹⁰.

II. Nepotismo y clientelismo político violan la Constitución

La Constitución de la República, en su artículo 219, claramente establece que el mérito y la aptitud deben ser los elementos centrales de toda contratación que se haga en el Estado. **Es decir, es un mandato constitucional que el mérito y la aptitud sean un requisito para ser parte de la función pública. En la medida que un Estado cuenta con las personas idóneas, este puede cumplir sus obligaciones constitucionales y responder la necesidad de los ciudadanos con servicios de calidad.**

No obstante, ese mandato no se cumple en muchas instituciones

Constitución de la República, art. 219:

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

No estarán comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios o empleados que desempeñen cargos políticos o de confianza, y, en particular, los Ministros y

Viceministros de Estado, el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, los Secretarios de la Presidencia de la República, los Embajadores, los Directores Generales, los Gobernadores Departamentales y los Secretarios Particulares de dichos funcionarios”.

del Estado y, más bien, privan actos abusivos y arbitrarios para contratar a personas sin mérito, por afinidad política, por ser activistas de algún partido político, como pago de favores, por ser familiares de otro funcionario (nepotismo cruzado), por velar por intereses particulares, entre otros¹¹. Bajo todas luces, esas contrataciones constituyen una violación a la Constitución y es una práctica de corrupción.

Las recientes noticias periodísticas han dado a conocer esa clase de irregularidades en las contrataciones que ha llevado a cabo la Asamblea Legislativa, así como actos de nepotismo para cubrir puestos dentro de la institución, recibiendo remuneraciones de fondos públicos, sin haber seguido un proceso de contratación por mérito, ni cumplir con las aptitudes requeridas para los puestos, todo lo cual causa indignación¹².

Esos abusos son algunas de las razones que tanto han afectado su credibilidad y reputación, lo cual se refleja en el Informe Latinobarómetro 2018 sobre los niveles de confianza en el Órgano Legislativo. En este, se evidencia que El Salvador es uno de los países con menos confianza en el parlamento en América Latina, ya que solo el 10% de la población encuestada confía en esta institución. Es un hecho que los abusos de poder en las contrataciones sin mérito minan la democracia. Es un déficit que debe corregirse, a fin de que la ciudadanía vuelva a recuperar su confianza en una institución que tiene un rol fundamental en un país democrático¹³.

9. Para conocer más sobre los hallazgos de las investigaciones periodísticas, se recomienda ver: <https://www.elsalvador.com/nepotismo-en-la-asamblea-legislativa/>

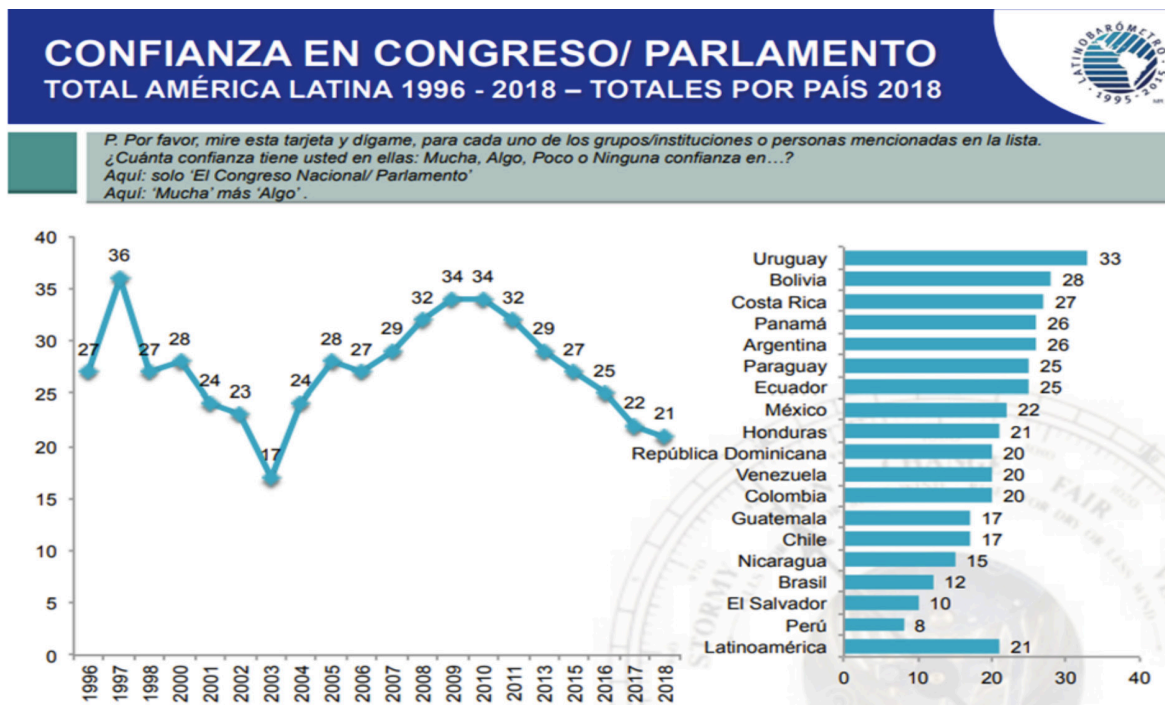
10. Op. Cit. FUSADES. (2018). Acciones en la Asamblea Legislativa...

11. Para conocer más sobre los hallazgos de las investigaciones periodísticas, se recomienda ver: <https://www.elsalvador.com/nepotismo-en-la-asamblea-legislativa/>

12. Ibidem.

13. Corporación Latinobarómetro. (2018). *Informe Latinobarómetro 2018*. Disponible en: http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf

Gráfica 3. Confianza en el Órgano Legislativo o parlamento en América Latina, 1996-2018.



Fuente: Informe Latinobarómetro, 2018.

En la encuesta publicada en enero de 2020, elaborada por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP)¹⁴, en lo que respecta a la confianza que otorgan los ciudadanos a las instituciones estatales, la Asamblea Legislativa figura como el ente peor evaluado, con un 4.9% de confianza, seguido solamente por los partidos políticos con un 2.2%. Además, al solicitarle a la población que calificara el trabajo del mencionado órgano, le otorgó una puntuación de 3.74, en una escala de cero a diez; ligado a ello se encuentra el nivel de corrupción que se percibe de parte de esta entidad, ya que el 69.1% de los encuestados afirmaron la presencia de este problema en ella.

Al hacer una revisión de la legislación vigente, cabe destacar que, además de la Constitución, hay un andamiaje de leyes y disposiciones puntuales que prohíben el amiguismo, clientelismo y el nepotismo en las contrataciones del Estado. No obstante, **debido a la dispersión normativa existente en materia de**

servicio civil, por una parte, y una Ley del Servicio Civil que data de 1961 que se encuentra desfasada, por otra, se ha abierto la posibilidad para generar desorden en las contrataciones de muchos empleados públicos.

La falta de una autoridad rectora que vele para que se cumpla lo establecido tanto en la Constitución como en las otras leyes, ha sido una debilidad importante en el régimen vigente. Esto se ha reflejado en el cometimiento de abusos en la forma de contratar personal de las distintas instituciones del Estado, sin seguir procedimientos competitivos ni transparentes. Algunas de las leyes que establecen que debe haber mérito en las contrataciones del Estado y que prohíben el nepotismo son, la Ley de Servicio Civil (arts. 20 y 68), las Disposiciones Generales del Presupuesto (art. 93), y la Ley de Ética Gubernamental (art. 6). Estas normas, además, deben ser interpretadas conforme con la Constitución y complementadas entre sí.

14. Instituto Universitario de Opinión Pública. (2019). La población salvadoreña evalúa la situación general del país a finales del año 2019. Recuperado de <http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/BOLEVAL2019.pdf>





Ley de Servicio Civil

Art. 20

“La selección del personal que ingrese a la carrera administrativa se hará por medio de pruebas de idoneidad, a las que se admitirán únicamente los solicitantes que reúnan los requisitos establecidos en el Art. 18. Exceptúense los cargos expresamente determinados por la ley”.

El Art. 68

“Será nulo cualquier nombramiento que se hiciera en contravención a esta ley; pero los actos del funcionario o empleado nombrado indebidamente, que hubiere desempeñado sus funciones, serán válidos si estuvieren ajustados a la ley y los reglamentos respectivos”.

De acuerdo con el art. 20 de la Ley de Servicio Civil, existe un mandato para contratar sobre la base de la idoneidad, lo que, en sentido contrario y por principio de legalidad, debe entenderse que no se otorgaron facultades a la administración para hacerlo de otro modo, como por ejemplo, sobre la base de privilegios de parentesco. Esto se fundamenta en el art. 86 de la Cn., los empleados públicos o funcionarios solo pueden hacer aquello que las leyes expresamente les facultan. En ese sentido, se torna fundamental y mandatorio que todo funcionario debe contratar respetando los principios constitucionales de idoneidad y mérito. No obstante, en muchas contrataciones el mérito no ha estado presente, por no existir un ente rector que funja de garante para que esto se cumpla.

El art. 68 de la Ley de Servicio Civil establece que, si se nombra a un funcionario sin realizar pruebas de idoneidad, su nombramiento sera nulo, y agrega que el procedimiento que debe seguirse es que el Tribunal de Servicio Civil conocerá en forma sumaria de los casos y ordenará la destitución inmediata del empleado o funcionario indebidamente nombrado, sancionando a los culpables cuando se les comprobare malicia. No obstante existir esta disposición, en la práctica no ha sido aplicada.

Disposiciones Generales del Presupuesto

Art. 93 Incompatibilidad originada por el parentesco

“Queda terminantemente prohibido que sea nombrada para llenar una plaza de Ley de Salarios o de planillas en una oficina, dependencia o Ramo, una persona que sea cónyuge o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de alguno de los jefes de la misma oficina, dependencia o Ramo, salvo que dicha persona ya se encuentre prestando servicios en la misma oficina, dependencia o Ramo, y en consecuencia el nuevo nombramiento sólo constituya traslado o ascenso dentro del orden regular del movimiento del personal.

Es entendido que la incompatibilidad señalada en cuanto al parentesco no tiene lugar:

- a)** Entre el Presidente de la República y cualquier empleado de la Administración Pública.
- b)** Entre los titulares de un Ramo y cualquier empleado siempre que éste no labore en la misma Secretaría de Estado; y
- c)** Entre cónyuges, cuando se nombren para desempeñar cargos en las escuelas rurales”.

Ley de Ética Gubernamental

Art. 6 Prohibiciones Éticas

“Son prohibiciones éticas para las personas sujetas a esta Ley: Nombrar, contratar, promover o ascender en la entidad pública que preside o donde ejerce autoridad, a su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio, excepto los casos permitidos por la ley”.

Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa

Art. 147.

Nombramientos de empleados

“La Junta Directiva nombrará a los empleados de las distintas dependencias de la Asamblea, de conformidad con la Ley de salarios, también podrá celebrar contratos, según las necesidades de cada área”.

La Junta Directiva, a propuesta de cada uno de los coordinadores de los grupos parlamentarios, nombrará al personal de apoyo, de acuerdo con la proporcionalidad de cada uno de estos grupos. Cualquier contratación de personal deberá realizarse previo acuerdo de la Junta Directiva, y la persona contratada no podrá iniciar labores hasta que se haya emitido el acuerdo respectivo.



Adicionalmente, en las Disposiciones Generales de Presupuestos, que es una ley formal de 1984, se establece la prohibición para que los funcionarios puedan nombrar al cónyuge o a algún pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad en las mismas oficinas públicas o dependencias del Estado. Aparentemente, el art. 93 de ese cuerpo legal hace algunas exclusiones, como al Presidente de la República y sus familiares.

Al respecto, debe recordarse que el ordenamiento jurídico salvadoreño cuenta con la característica de la unidad, lo que implica una preeminencia de la Constitución sobre todo cuerpo legal. En ese sentido, ese art. 93 debe ser interpretado a la luz del art. 219 de la norma suprema, entendiéndose que dichas exclusiones son inconstitucionales, pues las contrataciones y ascensos deben ser con base en mérito y aptitud, por lo que no caben en ello excepciones arbitrarias.

Además, en este mismo sentido, la Ley de Ética Gubernamental, siendo una norma especial y más reciente que las Disposiciones Generales de Presupuestos, establece como prohibición ética que los funcionarios nombren, contraten o asciendan a su cónyuge o conviviente, pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio, por lo que las exclusiones del art. 93 de las Disposiciones Generales se consideran derogadas tácitamente. No obstante las sanciones que se han puesto, en ciertos casos, ha habido una falta de determinación del Tribunal de Ética Gubernamental de hacer que esto se cumpla, así como se ha carecido de sanciones que sean contundentes a fin de detener este tipo de abusos de poder¹⁵.

Con este ejemplo, y a lo largo de los años, ha quedado demostrado que la falta de modernidad y coherencia normativa, así como la inexistencia de una institucionalidad fuerte que vele por una carrera administrativa con base en el mérito y forjada con procesos competitivos, ha permitido que en muchas de las instituciones del Estado se den abusos en las contrataciones de

personal. Esto ha sido una debilidad que ha conllevado al país a tener en la función pública a algunas personas que no tienen las competencias adecuadas, que han sido contratadas por medio de actos de corrupción, generando un impacto negativo en las finanzas del Estado, y desacreditando a la función pública a su vez. No obstante, debe hacerse la aclaración que hay muchos empleados y funcionarios que merecen todo el respeto por su profesionalismo y vocación de servicio.

Ante esta situación es que se reitera la importancia de contar con un nuevo marco normativo, en el que claramente se prohíba el nepotismo y, a su vez, se establezcan sanciones para el que contrata y se anule dicha contratación. En el proyecto de Ley de Servicio Público (Art. 61), que se está analizando en la Comisión *ad hoc* de la Asamblea Legislativa¹⁶, se establece lo siguiente:

“Art. 61. NEPOTISMO. Las personas servidoras públicas, incluyendo quienes gozan de la facultad de nombramiento y contratación de personal, o tengan injerencia directa o indirecta en el proceso de selección o contratación de personas, están prohibidos de ejercer dicha facultad en su institución o dependencia respecto a sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, a su cónyuge o con quien mantenga unión de hecho, estando asimismo prohibido el ingreso de tales parientes a la institución. Al incurrir en este caso el acto de nombramiento será nulo absolutamente o de pleno derecho.”

Adicionalmente, en este proyecto de Ley, es positiva la creación de una autoridad que ejercería la rectoría de la aplicación de la ley y sería la que establecería las directrices y normas técnicas que aplicarían a todas las instituciones y dependencias que establezca la ley, de aprobarse por la Asamblea Legislativa. Lo que vendría a dar respuesta a una de las grandes debilidades del sistema vigente.

15. Diario El Mundo. (2020). El único que puede contratar parientes es el Presidente: TEG. Diario El Mundo. Disponible en: <https://elmundo.sv/el-unico-que-puede-contratar-parientes-es-el-presidente-teg/>

16. El proyecto de Ley de Servicio Público, el cual está siendo estudiado actualmente en la Asamblea Legislativa, puede ser consultado en: <http://www.funcionpublica.gob.sv/portal/archivos/PROYECTO%20LEY%20DE%20SERVICIO%20P%C3%9ABLICO.pdf>

También es positivo que, en este proyecto de marco normativo, se pondrían límites a los cargos de confianza que pueden ser nombrados en cada institución del gobierno, así como se hace en otros países del mundo, los cuales también son comprendidos en la prohibición de realizar nombramientos nepóticos. Estos límites son necesarios a fin de evitar el abuso de poder, los cuales, cabe aclarar, no existen actualmente en El Salvador. Es importante aprovechar la coyuntura actual para que se discuta, de forma oportuna, este proyecto y se logre aprobar una nueva ley que venga a solventar muchos de los vacíos actuales, como la dispersión normativa y sobre todo que asegure que el único camino para entrar a la Administración Pública sea el mérito.

III. ¿Cómo se contrata en otros países? Casos Costa Rica, Chile y España

Es importante tomar en cuenta qué se hace en otros países para frenar abusos en las contrataciones en los congresos. Dos casos que vale la pena señalar son: Costa Rica y Chile.

a. Normativa para contratación de personal en el congreso: Caso Costa Rica¹⁷

Lo relativo a las contrataciones de personal dentro de la Asamblea Legislativa costarricense se encuentra regulado en la Ley de Personal de la Asamblea Legislativa. En esa legislación se norma lo relacionado con el personal permanente del órgano, así como asistentes y asesores de los diputados. En un inicio, el artículo 9 lista los requisitos para ingresar como servidor regular de la Asamblea Legislativa, en los cuales se determina, específicamente, que quien desee aspirar a uno de los cargos no debe estar ligado por parentesco por consanguinidad o afinidad, en línea directa o colateral hasta el tercer grado, con el jefe inmediato ni con los superiores inmediatos del respectivo departamento, oficina de la Asamblea o con cualquiera de los diputados.

Posteriormente, menciona que para llenar las plazas vacantes dentro de la institución se convocará a concurso, lo que dificulta

las contrataciones arbitrarias dentro del órgano. En el artículo 14 se menciona lo referente a las promociones dentro del personal interino, el cual se realiza mediante “concurso interno de oposición” de los servidores regulares siempre que llenen los requisitos mínimos.

El artículo 21, por su parte, establece que tanto para el ingreso como la promoción es obligatorio un período de prueba, dentro del cual el Directorio de la Asamblea¹⁸ podrá despedir al servidor si considera que hay incapacidad o deficiencia en el desempeño del puesto, debiendo siempre emitir una resolución fundamentada. Además, en la legislación está determinado cuál es el salario base y de cuánto puede ser el aumento anual de cada empleado, acorde con la categoría en la que se encuentra, lo cual también está definido en el articulado.

La Ley de Personal dedica un capítulo exclusivo a los empleados de confianza de la Asamblea, definiendo a quiénes se considera bajo dicha clasificación, siendo estos: el Secretario Particular del Presidente de la Asamblea Legislativa y los empleados de las diferentes fracciones políticas. Estos empleados son nombrados por el Directorio a solicitud, ya sea del Presidente o de las fracciones, dependiendo del caso. La cantidad de empleados de confianza con el que puede contar cada grupo parlamentario se determina por el Directorio, tomando en cuenta el número de diputados de cada fracción y las disponibilidades presupuestarias, siendo uno el número mínimo. La cantidad de trabajadores que establezcan no puede sobrepasarse.

A pesar de ser cargos de confianza, se les aplican las mismas disposiciones que a los servidores regulares, esto quiere decir que sus salarios base y los aumentos máximos que pueden tener se encuentran ya estipulados, y son asignados con base en sus méritos y desempeño. Además, corresponde al Director Administrativo mantener actualizada una descripción de las funciones, atribuciones y responsabilidades de los puestos de confianza, con su correspondiente categoría de salario.

17. Ley de Personal de la Asamblea Legislativa. La Gaceta N° 103 del 8 de mayo de 1970. Recuperado de <http://www.asamblea.go.cr/sd/SiteAssets/Lists/Consultas%20Biblioteca/EditForm/Ley%204556%20VERSION%20DE%202010.pdf>

18. Este órgano es el equivalente a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa en El Salvador.

Adicional a esta ley, la Asamblea cuenta con un Reglamento Autónomo de Servicio, en el cual se regula todo lo relativo a jornadas de trabajo, faltas, sanciones, responsabilidades y derechos de los servidores de este órgano. De él, cabe resaltar su artículo 20 que dicta que: *“Será responsabilidad de cada jefatura llevar el control de asistencia de sus subalternos, para lo que deberá implementar mecanismos de control que no violenten, en modo alguno, los derechos fundamentales de los servidores (as)”*¹⁹. Ello se relaciona con el artículo 48 de la Ley de Personal, en el que se establece que los empleados de confianza están bajo las órdenes del Presidente de la Asamblea Legislativa o el jefe de fracción respectiva, dependiendo del caso; esto significa que es obligación de estos funcionarios llevar un control e informar sobre la asistencia de sus subalternos.

b. Número de empleados y presupuesto en el congreso: Casos Chile y España

Al analizar experiencias internacionales respecto a la asignación del número de asistentes con los que pueden contar los diputados del congreso, cabe desatacar que, en España, está previamente determinado. Así por ejemplo, en el caso de los miembros de mesa pueden contar con dos personas cada una y los Presidentes de Comisión con una persona.

Adicionalmente, un aspecto determinante de estos cargos de confianza, es que quienes hayan sido nombrados bajo este tipo de contratación, cesarán en su cargo de forma automática cuando cese el titular del órgano al que sirva. Además, el presupuesto de cada Cámara determinará las retribuciones de este tipo de personal. Esta es una práctica importante, ya que permite que los cargos de confianza finalicen cuando quien los nombró finaliza su mandato, situación que no ocurre en El Salvador, y por ello, a lo largo de los años, el número de plazas incrementa de manera preocupante.

Otro caso interesante es el de Chile, en el que tienen dividida la regulación y reglamentación del personal que sirve a la Cámara

de Diputados en dos cuerpos normativos. En primer lugar, cuenta con el Estatuto del Personal de la Cámara de Diputados, que se encarga de normar lo relativo a las contrataciones, derechos y deberes de los empleados de toda la Cámara, es decir, el equivalente al personal institucional de la Asamblea Legislativa en el caso de El Salvador. Y, por otra parte, cuenta con el Reglamento del artículo 3° A de la Ley N° 18.918 (Ley Orgánica Constitucional del Congreso Constitucional), para la contratación de personal de apoyo a la función parlamentaria de los diputados y comités parlamentarios, tipo de contratación similar a la que se realiza en nuestro país con los asesores de las comisiones o de los diputados. En ambos casos hay disposiciones que establecen los procedimientos y requisitos a seguirse para ambos tipos de contrataciones. El reglamento describe cómo debe de ser el procedimiento de contratación del personal de apoyo. En un primer momento, los comités y los diputados deben de solicitar a la Unidad de Administración de las Asignaciones Parlamentarias la contratación del personal que requieran, especificando las funciones que cumplirán y el monto del sueldo mensual que percibirán de acuerdo con la categoría de remuneraciones que le corresponde, conforme a una tabla definida en el mismo reglamento. Se establece, también, que la contratación de dichos trabajadores será información pública y estará disponible a través del portal en internet de la Cámara de Diputados, actualizándose mensualmente. Asimismo, se establece que los contratos de los trabajadores que le presten servicios a un diputado, finalizará automáticamente cuando el parlamentario cese en el cargo, independientemente de la época en que ello ocurra.

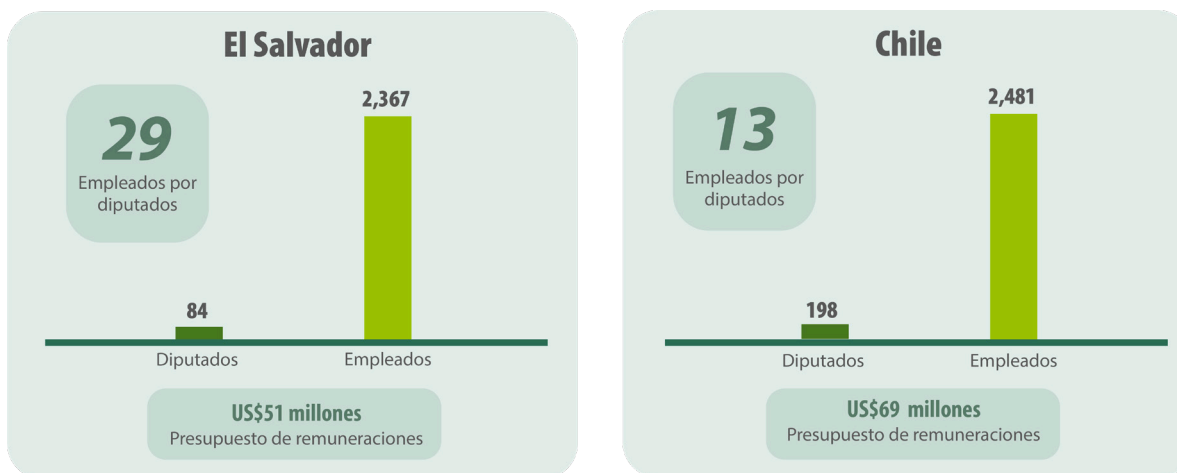
El Salvador ha carecido de este tipo de legislación que ordene la contratación adecuada en muchos de los cargos en la Asamblea Legislativa. Cabe aclarar, que hay muchos empleados que sí han ingresado por razones de mérito, lo cual debería ser la regla general. Algunas de las razones por las que el mérito no ha sido exigido en las contrataciones pasa por carecer de una Ley de Servicio Civil moderna, ya que la actual es obsoleta y no cuenta con una institucionalidad rectora que vele por su cumplimiento. Por otra parte, el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa no cuenta con disposiciones que establezcan que la

19. Reglamento Autónomo de Servicio de la Asamblea Legislativa. Acuerdo N° 46 del 20 de febrero de 2017. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=59206#ddown

contratación del personal institucional se debe determinar por un procedimiento de selección donde se rija por los principios de mérito y capacidad establecidos en la Constitución. Esto, entre otros factores, ha generado una cultura perversa de contratar a

familiares, amigos, personas afines a sus partidos políticos, en calidad de pago de favores, en puestos institucionales que son pagados con fondos públicos. Esta situación ha llegado a un grado inaceptable y desbordante.

Gráfica 4. Comparación de empleados por diputados en El Salvador y Chile, 2019.



Fuente: elaboración propia con base en presupuestos de 2019 de El Salvador y Chile.

IV. Resultados del Informe “Objetivos del Plan Estratégico Institucional para la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador”

En septiembre de 2019, la cooperación española presentó a los miembros de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, el informe preliminar “Objetivos del Plan Estratégico Institucional para la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador”, como parte del Convenio que ha firmado dicha institución con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) desde 2014.

A la cooperación española se le pidió su apoyo a fin de subsanar señalamientos que le había hecho la Corte de Cuentas a la Asamblea Legislativa, del período 1 de enero a 31 de diciembre de 2015, en el que se señaló que no se contaba con un Plan Estratégico Institucional y que los planes de trabajo no contenían los elementos necesarios para su evaluación y seguimiento de actividades y metas a ejecutar, responsables, indicadores de desempeño de gestión de los resultados, entre otros. En este contexto, la Asamblea requirió asistencia técnica para la elaboración del Plan Estratégico Institucional, el cual partiría de

una primera fase en la que se haría un diagnóstico institucional que incluyera recomendaciones y una hoja de ruta.

Se presentó un diagnóstico de la situación interna de la Asamblea, a fin de contar con recomendaciones orientadas a elaborar un Plan Estratégico Institucional y definición de estrategias para el período 2019-2024. En la primera parte del informe se aborda el diagnóstico, preliminar y genérico, de la situación de la administración parlamentaria en la Asamblea Legislativa. Se enumera como primer punto los problemas transversales que resultan comunes a todas las gerencias, direcciones y unidades, y que han sido reiteradamente señalados por todas las personas a quienes entrevistaron en el marco de la elaboración de este estudio. Adicionalmente, se señalan los problemas identificados propiamente en cada gerencia, dirección y unidades.

Entre los problemas transversales señalados están los siguientes, los cuales se resumen en las ilustraciones 1, 2 y 3:

1. Recursos humanos
2. Recursos materiales (presupuesto)
3. Recursos materiales (infraestructuras: edificios)
4. Actualización normativa

Ilustración 1. Resumen de los problemas en el tema de recursos humanos.

Problemas en Recursos Humanos



Fuente: elaboración propia con base en el Informe Preliminar para la Elaboración del Plan Estratégico Institucional de la Asamblea Legislativa.

Ilustración 2. Resumen de los problemas en el tema de recursos materiales (presupuesto).

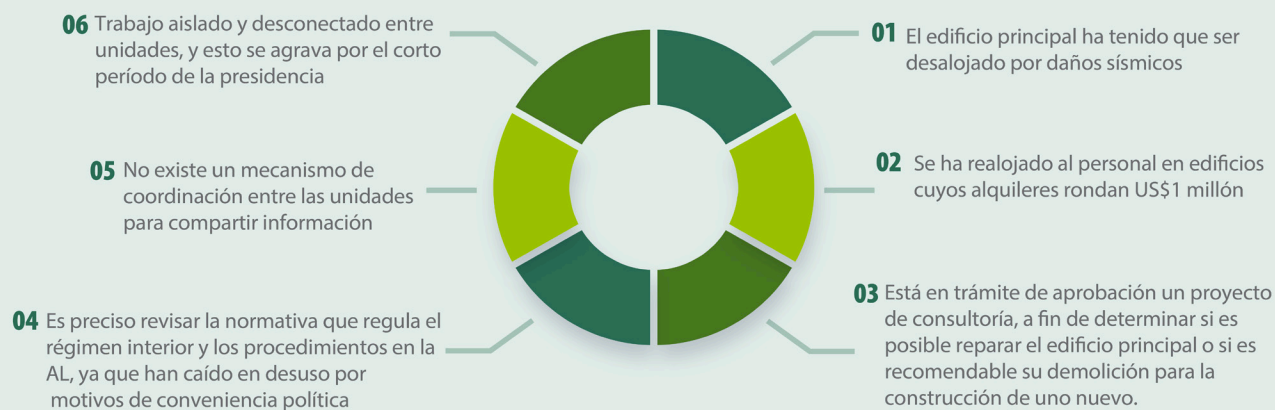
Problemas Presupuestarios



Fuente: elaboración propia con base en el Informe Preliminar para la Elaboración del Plan Estratégico Institucional de la Asamblea Legislativa.

Ilustración 3. Resumen de los problemas en el tema de recursos materiales (infraestructura) y temas normativos

Problemas de Infraestructura y en la Normativa



Fuente: elaboración propia con base en el Informe Preliminar para la Elaboración del Plan Estratégico Institucional de la Asamblea Legislativa.

Este es un resumen de muchos otros puntos señalados. Resultan preocupantes los resultados del informe preliminar presentado con el apoyo de la cooperación española, al señalar que uno de los problemas más acuciantes que enfrenta la Asamblea es el tema de recursos humanos. En esta área, el informe textualmente menciona que²⁰:

“a) Absolutamente todos los interlocutores con los que se han desarrollado las sucesivas entrevistas (diputados, personal de confianza de los grupos políticos, personal de la cámara y representantes sindicales, entre otros) coinciden en señalar que, en algún momento, hace ya décadas, la contratación del personal de la Asamblea Legislativa ha dejado de fundarse en una planificación previa, basada en necesidades existentes o previsibles, con arreglo a una escala salarial regulada normativamente y para cubrir los puestos de una plantilla orgánica en la cual las tareas asignadas a cada puesto estén descritas objetivamente en orden a procurar el mejor servicio posible para la realización de los fines institucionales que la

Constitución asigna a la Asamblea Legislativa.

b) Es un clamor –que nadie ha contradicho, por el momento- el hecho de que se han multiplicado los casos en que se ha forzado la contratación y adscripción a diferentes departamentos administrativos tanto de simpatizantes, como de parientes, al margen de las necesidades reales de la Asamblea, de la naturaleza pública de sus recursos y de los principios de mérito y capacidad que deben prevalecer siempre en la contratación del personal administrativo.

c) Todo ello se ha traducido en un crecimiento exponencial del personal institucional de la Asamblea, con el añadido de que empleados contratados al margen de las mencionadas necesidades reales se hayan beneficiado de la singular protección legal que es aplicable a dicho tipo de personal. Existen en la actualidad cerca de 3000 empleados, y este es un número que amenaza con crecer desordenadamente año tras año, al albur de vaivenes políticos, puesto que el personal político y de confianza pasa, por razones de mera conveniencia, a engrosar el número del personal administrativo sin ninguna limitación, ni control”.

20. Informe Preliminar: Objetivos del Plan Estratégico Institucional para la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. Ilmo. Sr. D. Ignacio Gutiérrez Cassillas; Ilma. Sra. D^a. Sara Sieira Mucientes; Letrados de las Cortes Generales.

El problema de las contrataciones excesivas sin mérito ni idoneidad en la Asamblea Legislativa, ha quedado claramente reflejado en el informe preliminar que les ha sido presentado a los miembros de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa. Ante esta situación, es deber de la Junta Directiva tomar acciones concretas para poner fin a esta situación desbordante. En este sentido, el informe presenta dieciséis recomendaciones a implementar, entre las cuales cabe señalar en materia de contratación de personal:

- Efectuar una modificación en el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, en orden a asegurar que la contratación de su personal institucional se ajuste a un procedimiento de selección, en el que se garantice que la incorporación de nuevos empleados obedece a la aplicación de los principios de méritos y capacidad proclamados por la Constitución, sin que puedan verse enturbiados por criterios de conveniencia política o partidista.
- Que se elaboren manuales en los que se prevea que las contrataciones se efectúan de forma planificada, para responder a las necesidades reales de la institución y atendiendo a la carga de trabajo de las diferentes gerencias, direcciones y unidades.
- Debe recuperarse una normativa disciplinaria que resulte eficaz y que sirva para impedir y sancionar los casos de impuntualidad, ausentismo, desobediencia y falta de productividad de los empleados.
- Los grupos parlamentarios, por un lado, y los diputados por otro, deben contar con personal propio diferenciado del personal de la Asamblea, contratado con arreglo a una normativa propia y financiado con cargo a una consignación presupuestaria específica.
- La incorporación de este personal se deberá sujetar a fórmulas de contratación temporal, ajustadas a la duración del mandato del diputado o grupo que les contrate cuando se fundamente en criterio de confianza. Se regirá por las fórmulas laborales ordinarias cuando obedezca a criterios de profesionalidad.

V. Conclusiones y recomendaciones

- El Salvador tiene un problema muy serio de corrupción, favoritismos, nepotismo, y clientelismo en los distintos órganos del Estado, y recientemente han salido a la luz pública muchos casos de estos en las contrataciones de personal en la Asamblea Legislativa. Es por ello la importancia de poner fin a estas prácticas corruptas y que las instituciones como el Tribunal de Ética Gubernamental, la Corte de Cuentas de la República y la Fiscalía General de la República investiguen y sancionen en casos de encontrar prácticas corruptas, a fin de que estas prácticas no queden impunes y que no se repitan.
- Es necesario que la Asamblea Legislativa dé a conocer los resultados del informe que le presentó la cooperación española y que, a su vez, implemente las recomendaciones que se establecen en el mismo, siendo una de ellas que se modifique el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa en orden a asegurar que la contratación de su personal institucional se ajuste a un procedimiento de selección, en el que se garantice que la incorporación de nuevos empleados obedece a la aplicación de los principios de méritos y capacidad proclamados por la Constitución, sin que puedan verse enturbiados por criterios de conveniencia política o partidista.
- Siendo la Asamblea Legislativa un órgano fundamental para el sistema democrático, es importante que no se siga deteriorando la confianza en la misma, ya que esto tendría consecuencias directas para la democracia y el respeto al Estado de derecho.
- Ante la dispersión normativa que existe a la fecha, que ha sido uno de los mayores problemas que ha permitido el desorden en las contrataciones, es necesario aprobar una nueva ley que regule la función pública y que sea una ley marco que aplique a toda la Administración Pública. Muchos de los abusos que se han dado han sido, además, debido a que la Ley de Servicio Civil está desfasada y carece de una autoridad rectora que garantice que toda contratación que se haga debe ser con base en el mérito y en la idoneidad.

- Es urgente que la Comisión *ad hoc* de la Asamblea Legislativa agilice la discusión de una nueva ley de servicio público y se apruebe, para poner un alto a tanto abuso de poder bajo criterios discrecionales y sin mérito. Una nueva ley que regule al servicio público es indispensable para traer orden y seguridad jurídica a la función pública, y el proyecto de Ley de Servicio Público que actualmente discute la Asamblea prevé una solución clara y completa para las contrataciones que no se fundamenten en mérito y aptitud. Esta es la forma correcta de dar una solución permanente a la problemática desde su raíz, lo cual no ocurriría con simples reformas a la vigente Ley de Servicio Civil ni con la emisión de una Ley de Nepotismo, pues las contrataciones de familiares es solo uno de los problemas en la gestión de la Administración Pública.