



# Posición institucional

## 1. Antecedentes

### 1.1. Sobre las contrataciones sin mérito

Recientemente, la Fiscalía General de la República (FGR) ha iniciado una investigación en la Asamblea Legislativa, por la posible existencia de plazas fantasmas, las cuales fueron denunciadas en 2018 por el entonces presidente de la institución, y que ha adquirido un mayor impulso a raíz de las denuncias hechas por el presidente de la república<sup>1</sup>.

En enero de 2020, FUSADES señaló que El Salvador tiene un problema muy serio de corrupción, favoritismos, nepotismo, y clientelismo en diversos órganos del Estado, y con mayor énfasis en la Asamblea Legislativa, en vista del “Informe Preliminar” que presentó la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en septiembre de 2019, a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, en el marco del proyecto para elaborar un Plan Estratégico Institucional para 2019-2024<sup>2</sup>. En ese informe se señalaba, entre otros aspectos, que había un crecimiento exponencial del personal institucional, sin límites ni control, lo que tenía un impacto negativo en las finanzas del Estado, y que las contrataciones del personal habían dejado de ser por mérito desde hacía décadas, contratando a simpatizantes de políticos y a parientes, sin seguir un proceso de reclutamiento y selección competitivo<sup>3</sup>.

## Urge aprobar la Ley del Servicio Público para poner fin a las contrataciones sin mérito

Al ver los datos comparativamente, cabe destacar que en los últimos 14 años, de 2007 a 2021, el número de empleados a tiempo completo en la Asamblea Legislativa ha pasado de 864 a 2,506, lo que representa que las plazas a tiempo completo por diputado pasaron de 9 a 29 en ese mismo período<sup>4</sup>. Adicionalmente, las remuneraciones en la Asamblea Legislativa representaban el 63.3% del presupuesto ejecutado en 2007 y, para 2021, su presupuesto aprobado asciende a US\$58.3 millones, de los cuales \$55.3 millones son para el pago de remuneraciones, lo que equivale al 95.3% de la totalidad.

Es importante mencionar que el incremento de plazas sin control y sin planificación, es una situación que no solo se da en el Órgano Legislativo y que ha ido repitiéndose año con año. De acuerdo con un estudio nacional, el sector público no financiero ha aumentado el gasto en remuneraciones en 74% entre 2008 y 2018 (de \$1,064.1 millones a \$1,849.9 millones), lo cual va relacionado con un incremento del 31% en plazas a tiempo completo, pasando de 136,659 a 179,029 empleados públicos en ese mismo período de tiempo<sup>5</sup>. La planificación del personal es clave para frenar el problema, debiéndose realizar un análisis de las plazas existentes, en atención a los planes que las instituciones pretenden ejecutar, o de lo contrario

1 Magaña, Y. (2021, marzo). Costo salarial en el Estado aumenta 72.6 % en diez años. *Diario El Mundo*. Recuperado de: <https://diario.elmundo.sv/costo-salarial-en-el-estado-aumenta-72-6-en-diez-anos/>

2 FUSADES (2020, enero). *¿Dónde ha quedado el mérito en las contrataciones en la Asamblea Legislativa y en todo el Estado?* Análisis Legal e Institucional No. 201. Departamento de Estudios Legales. Recuperado de: <http://fusades.org/publicaciones/donde-ha-quedado-el-merito-en-las-contrataciones-en-la-asamblea-legislativa-y-en-todo-el-estado>

3 Estudio Preliminar para un Plan Estratégico Institucional para la Asamblea 2019-2024. Cooperación Española. Septiembre 2019.

4 Cifras del Departamento de Estudios Económicos de FUSADES, sobre la base de presupuestos aprobados. Para más información, se recomienda ver: <https://transparencia.asamblea.gob.sv/informacion-financiera/presupuestos>

5 Morales Carbonell, J. A. (2019). *Función Pública y gestión del talento humano en El Salvador. Avances y desafíos*. El Salvador: UCA Editores.



“seguirá creciendo la nómina de personal, despilfarrándose los recursos del Estado, sin que eso se traduzca necesariamente en mejores servicios a la ciudadanía”<sup>6</sup>.

**La falta de planificación en las contrataciones del Estado es producto de la inexistencia de una autoridad rectora que vele para que se cumpla lo establecido en la Constitución y demás leyes relacionadas con la Administración Pública, lo que ha constituido una debilidad importante en el régimen del servicio civil vigente y ha abierto la puerta para el cometimiento de abusos en la forma de contratar personal de las distintas instituciones del Estado, sin seguir procedimientos competitivos ni transparentes.** A esto se suma la dispersión normativa que actualmente existe para regular al servicio público, provocada por los vacíos que la Ley de Servicio Civil no logró desarrollar en los casi cincuenta años que tiene de vigencia, por lo que se han ido creando nuevas leyes para diferentes instituciones, sin procedimientos homogéneos ni garantías reales para que prive el mérito.

## 1.2. Sobre el proyecto de Ley de Servicio Público

El Salvador actualmente cuenta con la Ley de Servicio Civil para regular la función pública; sin embargo, se encuentra desfasada y no cumple con los parámetros establecidos por la Constitución, arrastrando varias deficiencias desde su entrada en vigencia en 1961. Para poner fin al círculo vicioso de las contrataciones del Estado sin límite ni controles, urge aprobar una nueva Ley del Servicio Público, que permita finalmente desarrollar la carrera administrativa conforme con los parámetros que ha determinado la Constitución, creándose una autoridad rectora que garantice que las contrataciones sean con base en el mérito, por medio de procesos competitivos y bajo una planificación ordenada de puestos de trabajo, de acuerdo a las necesidades de

cada institución del Estado y, además, que se establezcan programas de capacitación permanentes para el personal, así como los mecanismos de evaluación de su desempeño, para determinar su permanencia y ascenso en la carrera administrativa.

En ese sentido, cabe señalar que la Asamblea Legislativa tiene en estudio el proyecto de Ley de Servicio Público (LSP), el cual, con su aprobación y entrada en vigencia, podría significar el primer gran paso para frenar los abusos en las contrataciones públicas. De acuerdo con el Equipo Impulsor de la Reforma a la Función Pública (EIRFP), en 2014 un diputado dio iniciativa de ley a un primer proyecto de “Ley de Función Pública”, el cual fue preparado por la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado y la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la República (SETPLAN), contando con la revisión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la que concluyó que “su contenido estaba acorde con los derechos de los trabajadores públicos, con las convenciones vigentes, así como con sus recomendaciones”<sup>7</sup>. Ese proyecto fue remitido a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, pero no mostró avances en su análisis legislativo. Posteriormente, en 2017 el Órgano Ejecutivo dio iniciativa de ley a un nuevo proyecto trabajado por SETEPLAN, titulado “Ley de Servicio Público”, y se remitió a la Comisión Política pero tampoco presentó avances<sup>8</sup>.

Ante la falta del análisis legislativo, en 2018 el EIRFP promovió la firma de un acta de compromiso por representantes de varios partidos políticos, para impulsar la reforma a la función pública, lográndose que en marzo de 2019 se conformara una comisión ad hoc en la Asamblea Legislativa, para estudiar el Proyecto de Ley de Servicio Público. Cabe destacar que durante el primer semestre

6 Ibidem.

7 Equipo Impulsor de la Reforma a la Función Pública [EIRFP] (2020, noviembre). *Función Pública y Salario*. Boletín Función Pública Núm. 1. Recuperado de: [https://issuu.com/equipoimpulsor/docs/boletin\\_informativa\\_eirfp\\_-\\_n\\_m\\_1\\_vf](https://issuu.com/equipoimpulsor/docs/boletin_informativa_eirfp_-_n_m_1_vf)

8 Ibidem.

de 2019, el presidente de la república (quien entonces era candidato) presentó su plan de gobierno, titulado “Plan Cuscatlán”, en donde expresó su compromiso para profesionalizar al sector público, en el eje de Modernización del Estado, a través de “una política integradora de modernización de la gestión de los recursos públicos para asegurar que todas las entidades en los diferentes niveles del Ejecutivo actúen de manera articulada y consistente, en dirección de mejorar el desempeño general del Estado en la prestación de Servicios Públicos y propiciar un buen clima de inversión”. Para ello, se comprometió a impulsar “el estudio de la Ley de la Función Pública y se propondrá una nueva Ley del Servicio Civil (la actual data de 1960 y ya no responde a la realidad)”<sup>9</sup>.

Sin embargo, ha existido una falta de voluntad política para aprobar la Ley de Servicio Público, tanto del Órgano Legislativo como del Órgano Ejecutivo. La comisión *ad hoc* detuvo su actividad a inicios de 2020, y la Presidencia de la República no ha cumplido con su plan de gobierno. Por ello, **“El Salvador sigue con la deuda pendiente de contar con una nueva ley que regule adecuadamente el servicio civil y que dote a la Administración Pública de un marco legal moderno, que garantice la profesionalización de los servidores públicos y el desarrollo de la carrera administrativa establecido en el Art. 219 de la Constitución”**<sup>10</sup>.

## 2. Normativa aplicable

### 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

9 Para más información, se recomienda ver el eje de Modernización del Estado del Plan Cuscatlán, en su página 8. Disponible en: [https://www.plancuscatlan.com/documentos/plancuscatlan\\_modernizacion\\_del\\_estado.pdf](https://www.plancuscatlan.com/documentos/plancuscatlan_modernizacion_del_estado.pdf)

10 FUSADES. (2020). *Informe de coyuntura legal e institucional. Segundo semestre de 2020*. Departamento de Estudios Legales. El Salvador.

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.

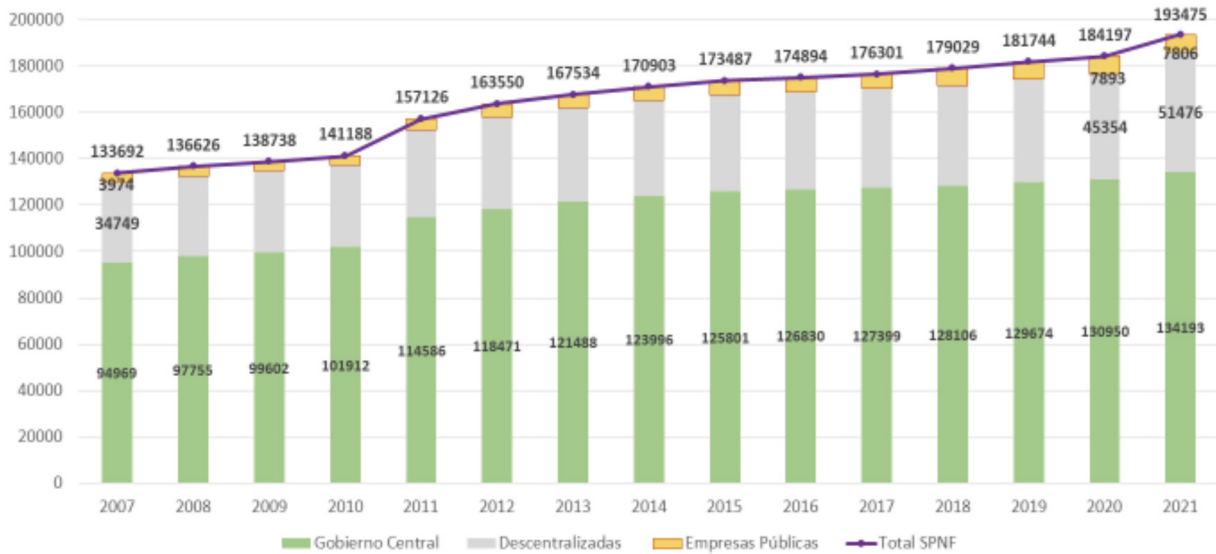
No estarán comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios o empleados que desempeñen cargos políticos o de confianza, y, en particular, los Ministros y Viceministros de Estado, el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, los Secretarios de la Presidencia de la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

## 3. Análisis

Desde 2007, en los presupuestos votados, el incremento anual de plazas del sector público no financiero (SPNF) ha oscilado entre 2,112 y 3,984, con excepción de 2017 y 2018 que registraron 1,407 nuevas plazas. Estos incrementos ya eran demasiado altos, dadas las condiciones del país, pero en el proyecto de presupuesto de 2021 son superados con un incremento récord de 9,278 nuevas plazas, pasando los empleados del SPNF de 184,197 en el Presupuesto 2020 a 193,475 en el Presupuesto 2021, lo que representa aproximadamente, en terminos monetarios, el 13% del PIB, tal como se muestra en las gráficas siguientes.



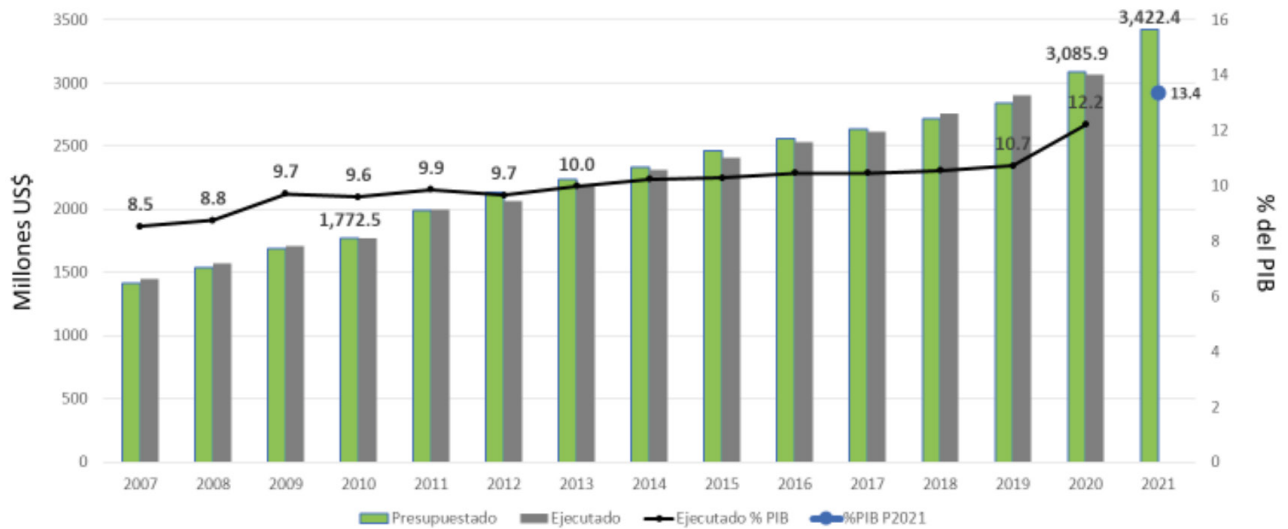
## SPNF: plazas a tiempo completo según presupuestos votados



Plazas a tiempo completo por Ley de salarios y contrato, no incluye personal de defensa.

Fuente: elaborado por el Departamento de Estudios Económicos de FUSADES con datos de presupuestos votados

## SPNF: remuneraciones gasto ejecutado y presupuestado. Millones US\$ y % del PIB



Fuente: elaborado por el Departamento de Estudios Económicos de FUSADES con datos de presupuestos votados y cifras ejecutadas del BCR

En este sentido, vale la pena mencionar que el incremento desmedido de contrataciones ha sido señalado por FUSADES y por el Equipo Impulsor para la Reforma de la Función Pública (EIRFP) en reiteradas oportunidades<sup>11</sup>, haciendo énfasis en el hecho de que, para poner fin a este círculo vicioso, urge la aprobación de una Ley de Servicio Público que cumpla con lo establecido en el art. 219 de la Constitución, que señala que las condiciones de ingreso a la administración, las promociones y ascensos deben hacerse con base en el mérito y a la aptitud, a través del adecuado desarrollo normativo de la carrera administrativa, ya que la Ley de Servicio Civil vigente no ha dado cumplimiento a ese mandato constitucional.

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 cuestionamientos en contrataciones de personal en la Asamblea Legislativa. **Hay que decirlo claramente, cualquier abuso o irregularidad en las contrataciones de servidores públicos en el Estado es un acto de corrupción. Es por ello la importancia de poner fin a toda práctica abusiva en los procesos de ingreso a la carrera administrativa.** Es indispensable que las instituciones de control actúen dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, tales como el Tribunal de Ética Gubernamental, la Corte de Cuentas de la República y la Fiscalía General de la República, para que investiguen

cualquier práctica que riña con las leyes, a fin de que esta no se repita y que, en caso de encontrar ilegalidades, se sancione debidamente.

Al hacer una revisión de la legislación vigente, cabe destacar que, además de la Constitución, hay disposiciones dispersas en leyes que establecen que debe haber mérito en las contrataciones del Estado y que prohíben el nepotismo (Ley de Servicio Civil [arts. 20 y 68], las Disposiciones Generales del Presupuesto [art. 93], y la Ley de Ética Gubernamental [art. 6]); no obstante, esto no ha sido suficiente para parar este desorden en las contrataciones del Estado y, tal como se ha mencionado con anterioridad, esto pasa por tener una normativa obsoleta y por la **falta de una institucionalidad rectora que vele por el cumplimiento de estas disposiciones y ayude en el ordenamiento y planificación del organigrama del Estado. Es un hecho que 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 estructural importante en el régimen del servicio civil vigente**, y 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<sup>12</sup>.

Además, en el proyecto de Ley de Servicio Público se regula adecuadamente la estabilidad laboral, de acuerdo con los parámetros desarrollados por la Sala de lo Constitucional, ya que ese derecho se reconoce y se plantea como un principio rector del cuerpo normativo. Por ejemplo, se ordenan las formas de vinculación laboral (arts. 2, inc. final, 12 y 304 del proyecto LSP); garantiza la estabilidad de todo servidor público que pertenece a la carrera administrativa (arts. 15 y 16 del proyecto LSP) e incluso la del personal temporal dentro del período de vigencia de la duración del vínculo laboral (art. 12, lit. d del

11 Para más información, se recomienda ver: FUSADES (2015) *Profesionalización de la función pública: elemento de un Estado eficiente*. Boletín N°143. Departamento de Estudios Legales; FUSADES (2019). Sin mérito, no hay Estado eficiente: El Salvador necesita una nueva ley de Servicio Público. Posición Institucional N°120. Departamento de Estudios Legales. Disponible en: <http://fusades.org/publicaciones/posicion-institucional-no-120-sin-merito-no-hay-estado-eficiente-el-salvador-necesita-una-nueva-ley-del-servicio-publico>; Equipo Impulsor de la Reforma a la Función Pública [EIRFP] (2020, noviembre) *Función Pública y Salario*. Boletín Función Pública Núm. 1. Recuperado de: [https://issuu.com/equipoimpulsor/docs/boletin\\_informativa\\_eirfp\\_-\\_n\\_m\\_1\\_vf](https://issuu.com/equipoimpulsor/docs/boletin_informativa_eirfp_-_n_m_1_vf); Equipo Impulsor de la Reforma a la Función Pública [EIRFP] (2020, diciembre) *Nepotismo*. Boletín Función Pública Núm. 2. Recuperado de: [https://issuu.com/equipoimpulsor/docs/boletin\\_nepotismo\\_eirfp\\_n\\_m\\_2](https://issuu.com/equipoimpulsor/docs/boletin_nepotismo_eirfp_n_m_2); FUSADES (2020, enero). *¿Dónde ha quedado el mérito en las contrataciones en la Asamblea Legislativa y en todo el Estado?* Análisis Legal e Institucional No. 201. Departamento de Estudios Legales. Recuperado de: <http://fusades.org/publicaciones/donde-ha-que-dado-el-merito-en-las-contrataciones-en-la-asamblea-legislativa-y-en-todo-el-estado>

12 FUSADES (2020, enero). *¿Dónde ha quedado el mérito en las contrataciones en la Asamblea Legislativa y en todo el Estado?* Análisis Legal e Institucional No. 201. Departamento de Estudios Legales. Recuperado de: <http://fusades.org/publicaciones/donde-ha-que-dado-el-merito-en-las-contrataciones-en-la-asamblea-legislativa-y-en-todo-el-estado>

proyecto LSP); y se incorporan con precisión los supuestos para dar por terminada una relación laboral, sus motivos y procedimientos a seguir (arts. 117-124, 127, 128-130, 267-294 del proyecto LSP)<sup>13</sup>.

También, el proyecto de LSP propone la realización de evaluaciones periódicas de desempeño, que garanticen y promuevan la excelencia del personal en todos los niveles de la Administración Pública, así como su desarrollo profesional, que, complementado con las propuestas del EIRFP, servirían de fundamento para que los empleados públicos permanezcan, se desarrollen y asciendan en la carrera administrativa. Esto se complementaría con programas de capacitación y profesionalización, para que los servidores estén siempre a la altura de lo que la población necesita, otorgando servicios de calidad.

**Ante un cambio de Asamblea Legislativa a partir del 1 de mayo de 2021, es oportuno hacer un llamado a los diputados entrantes para que retomen la discusión del Proyecto de Ley de Servicio Público, ya que la Asamblea saliente no la tuvo como una prioridad.**

**Es importante que se honre la promesa de la campaña presidencial y se impulse en la Asamblea Legislativa la aprobación de un marco integral que regule el servicio público, conforme a los mejores parámetros internacionales en la materia, que permita cumplir con el mandato constitucional de que el ingreso a la carrera administrativa debe ser por mérito y que además responda a la realidad que se vive en el país, ya que claramente ha quedado demostrado con los incrementos desmedidos de contrataciones sin límite y sin mérito, que urge ordenar la Administración Pública y asegurar que cumpla sus fines, que es servirle de la mejor manera a la población.**

#### 4. Conclusiones y recomendaciones

- Las contrataciones de servidores públicos sin tomar en cuenta el mérito y bajo procesos opacos y contrarios al orden jurídico, son un problema recurrente en El Salvador y de larga data, que no solo tiene lugar en la Asamblea Legislativa, sino que en las distintas esferas del Estado. Para frenar estos abusos y que prevalezca la meritocracia y la transparencia en el ingreso a la carrera administrativa, se necesita un régimen moderno y robusto del servicio público, a fin de poner fin al círculo vicioso de las contrataciones sin mérito y de forma desmedida, y crear una autoridad rectora que haga cumplir los criterios de mérito e idoneidad en las contrataciones que haga el Estado.
- Ante la dispersión normativa que existe a la fecha, que ha sido uno de los problemas que ha permitido el desorden en las contrataciones, es necesario aprobar una nueva ley integral 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.
- La Asamblea saliente aún tiene un margen para cumplirle a la población salvadoreña, reactivar el trabajo de la Comisión *ad hoc* de la Asamblea Legislativa, retomar la discusión de una nueva ley de servicio público y aprobarla, para poner un alto a tanto abuso de poder bajo criterios discrecionales y sin mérito.

13 Equipo Impulsor de la Reforma a la Función Pública [EIRFP] (2021). *La estabilidad laboral de las personas servidoras públicas*. Boletín Función Pública Núm. 3.

- Si no sucede lo anterior, ojalá que la Asamblea Legislativa entrante, en la cual la bancada oficial tendrá la correlación de votos suficiente para aprobar la Ley de Servicio Público, la convierta en una prioridad, y de esa forma se cumpla la propuesta del Plan Cuscatlán<sup>14</sup>.
- Es importante que la FGR conduzca una investigación robusta y ordenada, para determinar si han existido acciones ilegales en la Asamblea Legislativa y, en el caso de haberlas, promover la aplicación de las consecuencias respectivas.
- Para que el país cuente con una solución permanente y estructural a la problemática desde su raíz, lo cual no ocurriría con simples reformas, aisladas o “parches” a la vigente Ley de Servicio Civil, se requiere una nueva ley, 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, desarrolla adecuadamente la carrera administrativa, garantiza la estabilidad laboral, incorpora las evaluaciones de desempeño y fomenta la capacitación y profesionalización de los servidores.

---

14 Se recomienda ver el eje de Modernización del Estado del Plan Cuscatlán, en su página 8. Disponible en: [https://www.plancuscatlan.com/documentos/plancuscatlan\\_modernizacion\\_del\\_estado.pdf](https://www.plancuscatlan.com/documentos/plancuscatlan_modernizacion_del_estado.pdf)