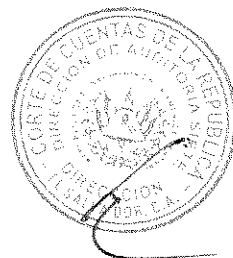




DIRECCIÓN DE AUDITORÍA SIETE

**INFORME DE EXAMEN ESPECIAL A LA CONTRATACIÓN DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA MUNICIPALIDAD DE ILOPANGO, DEPARTAMENTO DE SAN SALVADOR, POR EL PERÍODO DEL 1 DE MAYO DE 2012 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2014.**



**SAN SALVADOR, 8 DE MARZO DE 2016**



## ÍNDICE

CONTENIDO	PÁGINA
1. Párrafo Introductorio.....	1
2. Objetivos y Alcance del Examen .....	1
3. Resumen de los Procedimientos Realizados.....	2
4. Resultados del Examen.....	2
5. Conclusiones.....	5
6. Párrafo Aclaratorio .....	5



Señores  
Concejo Municipal de Ilopango  
Departamento de San Salvador,  
Presente.

## 1. Párrafo Introductorio

El presente informe contiene los resultados del Examen Especial a la Contratación de Funcionarios y Empleados de la Municipalidad de Ilopango, Departamento de San Salvador, por el período del 1 de mayo de 2012 al 31 de diciembre de 2014, el cual fue desarrollado de conformidad al numeral 4º del artículo 195 de la Constitución de la República, artículos 30 y 31 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República y Orden de Trabajo No. DASI 049/2015 de fecha 16 de noviembre de 2015, en atención a denuncia ciudadana interpuesta bajo referencia DPC-188-2014 de fecha 17 de septiembre de 2014, en el Departamento de Participación Ciudadana de la Corte de Cuentas de la República.

## 2. Objetivos y Alcance del Examen

### 2.1 Objetivo General

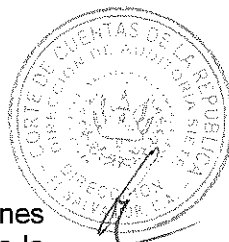
Emitir un informe que contenga las conclusiones sobre el cumplimiento de disposiciones legales y reglamentarias aplicables a la contratación de empleados y funcionarios de la Municipalidad de Ilopango, Departamento de San Salvador, por el período del 1 de mayo de 2012 al 31 de diciembre de 2014.

### 2.2 Objetivos Específicos

- a) Verificar si en la Municipalidad de Ilopango, Departamento de San Salvador, se contrató personal, que tenga relación de parentesco con jefaturas y asesores o con miembros del Concejo Municipal.
- b) Verificar si la Municipalidad posee y aplicó procedimientos para la contratación de empleados y funcionarios.
- c) Comprobar si la Municipalidad mantiene expedientes de sus empleados y funcionarios, debidamente actualizados y documentados.
- d) Verificar la veracidad de los hechos contenidos en la denuncia con referencia DPC-188-2014 de fecha 17 de septiembre de 2014.

### 2.3 Alcance

Nuestro examen consistió en indagar sobre los hechos denunciados, ante el Departamento de Participación Ciudadana de la Corte de Cuentas de la República, según denuncia con referencia DPC-188-2014 de fecha 17 de septiembre de 2014, sobre supuestas irregularidades en la contratación de personal, cometidas por miembros del Concejo Municipal de la Municipalidad de Ilopango, Departamento de San Salvador.



El examen se desarrolló de acuerdo con lo establecido en las Normas, Políticas Internas y Manual de Auditoría Gubernamental, emitidos por la Corte de Cuentas de la República.

### 3. Resumen de los Procedimientos Realizados

- 1) Obtuvimos detalle de los funcionarios y empleados que fueron contratados por la Municipalidad, durante el período del 1 de mayo de 2012 al 31 de diciembre de 2014.
- 2) Verificamos si la Municipalidad cuenta con expedientes de personal debidamente documentados y ordenados.
- 3) Evaluamos la existencia de contrataciones de funcionarios o empleado que tengan relación de parentesco, por consanguinidad o afinidad, con algún miembro del Concejo Municipal, o con empleados que ejerzan funciones de dirección, gerencia y jefaturas de sección, entre otros.
- 4) Solicitamos al Registro Nacional de las Personas Naturales, información que permita confirmar relación familiar con empleados y funcionarios de la Municipalidad.

### 4. Resultados del Examen

#### Hallazgo No. 1

#### Contratación de empleados con relación de parentesco con funcionarios de la Municipalidad

Verificamos que durante el período del 1 de mayo de 2012 al 31 de diciembre de 2014, se contrataron empleados en la Municipalidad de Ilopingo, que tienen relación de parentesco con personal que se desempeña en cargos de jefatura de esa entidad, según detalle:

Cargo del funcionario	Fecha de ingreso al cargo	Relación de parentesco con el empleado contratado	Cargo del pariente contratado	Fecha de ingreso
Asesor Jurídico del Despacho	1/mayo/2012	Hija	Promotora	1/mayo/2012
Jefa del Departamento de Desarrollo Ciudadano Municipal	1/mayo/2012	Hija	Asistente Gestión de Riesgos	5/febrero/2013
Jefe de la Sección de Alumbrado	2/mayo/2012	Hijo	Diseñador Gráfico	4/marzo/2013
Jefe del Departamento de Servicios Generales	2/mayo/2012	Hija	Auxiliar/Supervisión de Mercados	16/octubre/2012

El inciso primero del artículo 7 del Reglamento Interno de Trabajo de la Alcaldía Municipal de Ilopingo, aprobado mediante Acuerdo Número Treinta y Seis, Acta Número Treinta de fecha trece de julio de dos mil once, establece: "No podrán ingresar al servicio de esta municipalidad, los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con los miembros del Concejo Municipal, o con sus asesores, Gerente o Jefes de Departamento, Sección u otro funcionario de similar jerarquía, salvo que a la fecha de



elección o nombramiento de tales funcionarios, sus parientes se encuentren prestando sus servicios a la municipalidad.”

La condición se debe a que el Alcalde Municipal, contrató personal sin atender las incompatibilidades por parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con Asesor, Jefaturas de Departamento y Sección de la Municipalidad.

Como consecuencia, la Municipalidad no promovió competencia entre posibles candidatos a empleados de la Municipalidad.

### Comentarios de la Administración

En nota recibida con fecha 6 de enero de 2016, el señor Alcalde Municipal de la Municipalidad de Ilopango, Departamento de San Salvador, con respecto al Asesor Jurídico del Despacho Municipal y su hija, expresa: “...Por otro lado, en cuanto al artículo 7 del Reglamento Interno de Trabajo que en breve cita, que no podrán ingresar al servicio Municipal los parientes de quien tenga cargo de Asesor, además cita que tal restricción tiene su salvedad en un hecho de que el pariente ya se encontrare prestando servicio en la Municipalidad, esto quiere decir, que los asesores pueden ingresar al servicio municipal, aunque sus parientes ya se encuentren prestando servicios, no pudiendo aplicarse en viceversa, con el pariente quien ya tuviere a su familiar en un cargo como el de asesor en la Municipalidad. Por otro lado, atípico es al Reglamento y por lo tanto no se incurre en ninguna ilegalidad en el hecho de que asesores y pariente ingresen al servicio municipal en la misma fecha, como lo es en el caso ..., del Asesor Jurídico del Despacho Municipal, ... quien ingresó el uno de Mayo de dos mil doce y su hija ..., quien también ingresó a trabajar el uno de Mayo de dos mil doce, es decir, que la fecha de ingreso es conjunta y consecuenta, y a ninguno ni otro le aplicaba restricción alguna, pues ni siquiera uno laboró previo que el otro dentro de la Municipalidad, sino que ambos entraron al mismo tiempo...”

En el caso de la Jefe del Departamento de Desarrollo Ciudadano Municipal, expresa, ...ingresó a trabajar a la Municipalidad de Ilopango en el año de 1989 con el cargo de promotora social, y ascendió a Jefe del departamento de Desarrollo Ciudadano Municipal el uno de mayo de dos mil doce, y la señorita ... Asistente Gestión de Riesgos, ...inició a trabajar en la Municipalidad de Ilopango en el mes de Febrero de dos mil trece, con el cargo de asistente en gestión de riesgos, debe hacerse notar que no existe ninguna contravención a la ley Secundaria que rige al Municipio, puesto que sobre lo establecido en el Art. 6 de la Ley de Ética Gubernamental, ... Jefa del Departamento de Desarrollo Ciudadano Municipal, ...tiene inhibida la posibilidad de cometer infracción a dicha prohibición ética, pues ella no tiene las facultades en la Municipalidad de contratar personal o promover empleados, ni ejerce autoridad en la Municipalidad de Ilopango, por lo que la contratación efectuada... de la Asistente Gestión de Riesgos, ...es legal, ni contravine normativa alguna.

Con respecto al Jefe de Sección de Alumbrado Público,... ingresó a trabajar a la Municipalidad de Ilopango el dos de Mayo de dos mil doce, con el cargo de Jefe de sección de Alumbrado Público, y el señor... Diseñador Gráfico,... inicio a trabajar en la Municipalidad de Ilopango el cuatro de marzo de dos mil trece, debe hacerse notar que no existe ninguna contravención a la ley Secundaria que rige al Municipio,... es legal, y no contravine normativa alguna. Además preciso es mencionar que el señor... Jefe de



sección de Alumbrado Público,... no trabaja en esta Municipalidad desde el seis de Marzo de dos mil quince, lo que queda demostrado en Acuerdo número Diez de Acta número Nueve de fecha seis de Marzo de dos mil quince.”

En cuanto al Jefe del Departamento de Servicios Generales, manifestó: “...el artículo 7 del Reglamento Interno de la Alcaldía Municipal de Ilopango, establece: No podrán ingresar al servicio de la Municipalidad, los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, con los miembros del Concejo Municipal o con sus asesores, gerentes o jefes de departamento, sección u otro funcionario de similar jerarquía, SALVO que a la fecha de elección o nombramiento de tales funcionarios sus parientes se encuentren prestando servicio a la Municipalidad”. En tal sentido el Reglamento Interno de Trabajo contempla una SALVEDAD y en el caso en particular que fue señalado en la auditoría, sobre el parentesco que existe entre el Jefe del Departamento de Servicios Generales, quien ingresó a laborar a la Municipalidad el dos de mayo de dos mil doce, y la Auxiliar/Supervisión de Mercados, ingresó el cuatro de marzo de dos mil doce, según detalla la auditoría.”

#### **Comentarios de los Auditores**

Según lo expuesto por el señor Alcalde Municipal, es de mencionar que, con relación a la contratación del Asesor Jurídico del Despacho Municipal y su hija, si bien es cierto que el Reglamento Interno de Trabajo de la Alcaldía Municipal, no contempla de manera expresa, restricciones para la contratación en forma simultánea de jefaturas y sus parientes, sin embargo, la salvedad a la que se refiere el artículo 7 del referido Reglamento Interno de la Municipalidad, restringe el ingreso al servicio de la municipalidad, a los parientes, para el caso, del Asesor Jurídico, ya que tal salvedad aplica si a la fecha del nombramiento, su pariente se encuentran prestando sus servicios a la Municipalidad, en esta caso, la pariente de este funcionario, a la fecha de nombramiento de éste, no era empleada de la Municipalidad, por haber ingresado ambos en la misma fecha, por lo que la salvedad antes mencionada no es aplicable a este caso, pero la prohibición le es aplicable.

Con respecto a la contratación de la Asistente en Gestión de Riesgos, quien es hija de la Jefa del Departamento de Desarrollo Ciudadano Municipal, es claro que a la fecha de contratación de la primera de las mencionadas, la madre de ésta ya se desempeñaba en un cargo de Jefatura, por lo que no obstante que el Alcalde Municipal manifiesta no tener la posibilidad de contratar personal, y que es legal la contratación de la persona que ocupa el cargo de Asistente en Gestión de Riesgos, sí se incurre en la condición que regula el Reglamento Interno de Trabajo de esa Municipalidad, por cuanto la madre de la contratada como Asistente en Gestión de Riesgos, desempeña uno de los cargos que ese Reglamento limita para la contratación de parientes; y en cuanto a que no ejerce autoridad, es de mencionar que dentro de la Administración Municipal, los cargos de jefaturas, tiene implícitas las funciones de autoridad, por tener poder de decisión y ejercer autoridad dentro de sus competencias, aunque estas competencias no se refieran a las de contratación de personal, no obstante en este caso, la Ley no distingue la clase de autoridad que ejerzan las personas que tienen prohibido que sus parientes sean contratados en la entidad que se desempeñan.

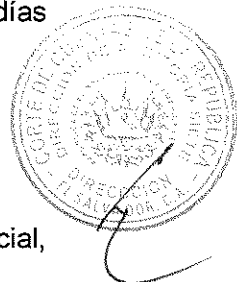
Igual comentario puede hacerse para el caso de la contratación del Diseñador Gráfico, quien es hijo de la persona que se desempeñó como Jefe de Sección de Alumbrado

Público, y que no obstante a que a partir de marzo de dos mil quince, ya no labora para la Municipalidad, es de mencionar que la condición señalada se refiere a la fecha en que se contrató a la persona que se desempeñó como Diseñador Gráfico.

Referente al caso de la contratación de la Auxiliar de Supervisor de Mercados, que fue contratada por la Municipalidad, siendo hija del Jefe del Departamento de Servicios Generales, y que no obstante a que en comunicación preliminar de los Auditores se consignó como fecha de contratación de la primera en mención, cuatro de marzo de dos mil doce, de conformidad a la información presentada por esa Municipalidad, la fecha correcta de ingreso fue el día dieciséis de octubre de 2012, fecha en la cual el Jefe del Departamento de Servicios Generales, ya se desempeñaba en ese cargo de jefatura, configurándose así la infracción al Reglamento Interno de Trabajo de la Alcaldía Municipal de Ilopango, que limita las contrataciones de pariente de las jefaturas.

El señor Alcalde Municipal no presentó comentarios posteriores a la lectura del borrador de informe del examen especial, no obstante habersele concedido un plazo de cinco días hábiles contados a partir del uno de febrero de dos mil dieciséis.

Por lo antes mencionado, la condición se mantiene.



## 5. Conclusiones

Con base a los resultados de los procedimientos realizados en el examen especial, concluimos:

- a) No obstante que no comprobamos que en la Municipalidad se contrató personal que tenga relación de parentesco con miembros del Concejo Municipal, comprobamos la contratación de personal con relación de parentesco con funcionarios que desempeñan cargos de Asesoría y de Jefaturas de Departamento y Sección.
- b) La Municipalidad posee procedimientos para la contratación de personal, sin embargo, no fueron atendidos en su totalidad, al contratar personas que tiene relación de parentesco con funcionarios de esa entidad, contraviniendo lo que su normativa interna establece.
- c) La Municipalidad cuenta con expedientes de sus empleados, actualizados y documentados.
- d) Los hechos expuestos en la denuncia interpuesta ante el Departamento de Participación Ciudadana de la Corte de Cuentas de la República, bajo la referencia DPC-188-2014 de fecha 17 de septiembre de 2014, han sido confirmados en cuanto a la contratación de parientes de asesor y jefaturas de la Municipalidad de Ilopango, Departamento de San Salvador.

## 6. Párrafo Aclaratorio

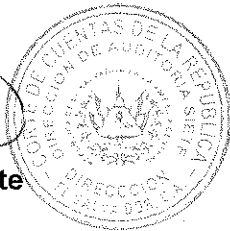
El presente informe, se refiere únicamente al examen especial sobre denuncia de supuestas irregularidades en la contratación de funcionarios y empleados por la Municipalidad de Ilopango, Departamento de San Salvador, por el período 1 de mayo de 2012 al 31 de diciembre de 2014, el cual fue realizado de acuerdo a la Ley de la Corte de

Cuentas de la República, a Normas, Manual y Políticas Internas de Auditoría  
Gubernamental emitidas por la Corte de Cuentas de la República.

San Salvador, 8 de marzo de 2016.

**DIOS UNION LIBERTAD**

  
Dirección de Auditoría Siete







**CÁMARA SÉPTIMA DE PRIMERA INSTANCIA DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA:** San Salvador, a las nueve horas del día treinta y uno de octubre de dos mil dieciséis.

El presente Juicio de Cuentas número **JC-VII-009/2016**, ha sido diligenciado con base al **INFORME DE EXAMEN ESPECIAL A LA CONTRATACIÓN DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA MUNICIPALIDAD DE ILOPANGO, DEPARTAMENTO DE SAN SALVADOR, POR EL PERÍODO DEL UNO DE MAYO DE DOS MIL DOCE AL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL CATORCE**, practicada por la Dirección de Auditoría Siete de esta Corte; en contra del Licenciado **SALVADOR ALFREDO RUANO RECINOS**, Alcalde Municipal; devengando salario mensual de **TRES MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$3,000.00)**; quien actuó en la citada municipalidad en el cargo y período citado.

Han intervenido en esta Instancia la Licenciada **INGRY LIZEHT GONZÁLEZ AMAYA**, Agente Auxiliar en representación del señor Fiscal General de la República y Licenciada **DORIS ELIZABETH VEGA AGUILAR**, Apoderada General Judicial con Clausula Especial del Licenciado **SALVADOR ALFREDO RUANO RECINOS**.

Siendo el objeto del presente Juicio de Cuentas, la atribución de un reparo con responsabilidad administrativa.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**SUSTANCIACIÓN DEL PROCESO**

1. Con fecha trece de abril de dos mil dieciséis, esta Cámara habiendo efectuado el respectivo análisis al Informe de Examen Especial, antes mencionado y de acuerdo al hallazgo contenido en el mismo, de conformidad con el Art. 66 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República por auto de **fs. 10** ordenó iniciar el respectivo Juicio de Cuentas, en contra del funcionario anteriormente mencionado, notificándole al Señor Fiscal General de la República la iniciación del presente Juicio, a **fs. 11**; a lo cual la Licenciada **INGRY LIZEHT GONZÁLEZ AMAYA**, presentó escrito en su calidad de Agente Auxiliar en representación del señor Fiscal General de la República, adjuntando la credencial y la certificación de la Resolución número cuarenta y seis, de fecha quince de enero de dos mil dieciséis y habiendo acreditado su personería jurídica se le tuvo por parte en el carácter en que compareció.

2. Con fecha veintiocho de abril del año dos mil dieciséis, esta Cámara emitió el Pliego de Reparos; el que fue notificado a fs. 18 a la representación fiscal y a fs. 19 consta el respectivo emplazamiento al servidor actuante, a quien se le concedió el plazo de **QUINCE DÍAS HÁBILES**, para que hiciera uso de su derecho de defensa y se manifestara sobre el reparo en su contra. De fs. 20 a fs. 22 la Licenciada **DORIS ELIZABETH VEGA AGUILAR**; en su carácter de Apoderada General Judicial con Clausula Especial del Licenciado **SALVADOR ALFREDO RUANO RECINOS**, presentó escrito; previniéndosele por medio de resolución de fecha veinte de junio del presente año a fs. 32, con el fin de que legitimara la personería con la que pretendía actuar en presente proceso. Prevención que fue subsanada por medio de escrito a fs. 35.

3. A fs. 40 se admitió el escrito juntamente con la documentación presentada por la apoderada antes mencionada, a quien se tuvo por parte en el carácter en que compareció, por contestado el pliego de reparos en sentido negativo, y se concedió audiencia a la representación fiscal para que emitiera su opinión. De fs. 43 a fs. 44 corre agregado el escrito presentado por la representación fiscal; teniéndose por admitida y por evacuada la audiencia, por medio de resolución de fecha veintiséis de agosto del presente año a fs. 45, ordenándose la emisión de la presente sentencia.

#### **ALEGATOS DE LAS PARTES**

4. El servidor actuante por medio de su apoderada de fs. 20 a fs. 22, expresó: “...**EJERCICIO DE LA DEFENSA. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.** El inciso primero del artículo 7 del Reglamento Interno de Trabajo de la Alcaldía Municipal de Ilopango, aprobado mediante Acuerdo número TREINTA Y SEIS de Acta TREINTA de fecha trece de Julio de 2011, establece: “No podrá ingresar al servicio de esta Municipalidad los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con los miembros del Concejo Municipal, o con sus asesores, gerente o Jefes de Departamento, sección u otro funcionario de similar jerarquía, salvo que a la fecha de elección o nombramiento de tales funcionarios sus parientes se encuentren prestando sus servicios a la Municipalidad”. **TAL DISPOSICIÓN VIOLENTA EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY, debido a que el Concejo Municipal de Ilopango que ejerció sus funciones para el año dos mil once, excedió sus facultades legales, al normar un Reglamento Interno de Trabajo que resulta ser más estricto y riguroso que la misma ley secundaria, en ese sentido lo dispuesto en el inciso primero del artículo 7 del Reglamento Interno de Trabajo es inaplicable en sus disposiciones, pues no puede prohibirse más en un Reglamento que lo que la propia Ley Secundaria**



**y Constitución de la República establece.** Por lo tanto las restricciones de derechos fundamentales, como es el derecho al trabajo, solo pueden ser previsto por disposiciones como el artículo 111 del Código Municipal, ley secundaria que cita: “no podrá ser empleado Municipal el cónyuge o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad de alguno de los miembros de Concejo...”, en ese sentido, no puede un Reglamento Interno de Trabajo, restringir tal derecho al acceso del trabajo a parientes o cónyuges, inclusive hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, de personas que tengan cargos como de asesores, gerente o Jefes de Departamento sección u otro funcionario de similar jerarquía, pues el ingreso de tales individuos al servicio municipal no está prohibido en el **Código Municipal, Ley Secundaria, que por principio le es reservada la atribución de normar prohibiciones, infracción y sanciones, o cualquier restricción a los derechos fundamentales o libertades,** como en el caso en concreto es el derecho al trabajo de personal que puede o ya labora en la **ALCALDÍA DE Ilopango**, a quienes la Ley Secundaria no les limita el acceso al ingreso al Servicio Municipal, en ese orden de ideas no es posible deslegitimar la legalidad de las contrataciones de JACQUELINE LISSETH CIENFUEGOS, quien ingreso a laborar el primero de mayo de dos mil doce, bajo el cargo de promotora, siendo hija del Licenciado JOSÉ ARMANDO CIENFUEGOS MENDOZA, quien ingreso también el primero de mayo de dos mil doce, así mismo, la Asistente de gestión de riesgos que ingreso el 05 de febrero de 2013, el Diseñador Gráfico que ingreso el 04 de marzo de 2013 y la Auxiliar Supervisor de Mercados que ingreso a laborar el 16 de octubre de 2012, personas correctamente individualizadas en la auditoría, pues no existe prohibición en la ley para su ingreso al Servicio Municipal, pues son hijos e hijas de Asesor y Jefes de Departamento o sección, condición que la Ley Secundaria no prohíbe, y que por lo tanto, **no son aplicables las disposiciones Reglamentarias que excedan a los principios legales ya establecidos,** lo que significa que el acto administrativo de contratación es legal, y mi representado no tenía deber alguno de aplicar u observar disposiciones Reglamentarias que extralimitan su propia naturaleza como norma jerárquicamente inferior... Conforme a los argumentos expuestos y los hechos relacionados, es preciso concluir que mi poderdante no puede ser sancionado por la inobservancia de una disposición reglamentaria que norma más y en contra de lo que la ley secundaria dispone, **en tal sentido mi representado se encontraba obligado a responder al mandato de la ley, y no a la disposición del Reglamento Interno de Trabajo, el cual atropellaba derechos fundamentales de los contratados de haber sido obedecido. Además ya mencionamos violenta el principio de Reserva de Ley,** pues evidenciado está en tal disposición que el Reglamento

*Interno de Trabajo aprobado en la gestión del año dos mil once, no fue redactado sobre el marco de describir de manera precisa procedimientos de aplicación de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal y Código Municipal, pues vemos que se excede en sus disposiciones lo que genera que las mismas sean inaplicables, inaplicabilidad normativa del reglamento que debe asentir vuestra honorable Cámara de Primera Instancia existe, al verificar del examen de las normas jurídicas completas en la materia, que el reglamento interno de trabajo de la municipalidad de Ilopango, vulnera principios jurídicos, constitucionales y garantías de ley, como el Derecho de Trabajo y el principio de Reserva de Ley. En consecuencia a todo ello, no existe una base legítima en la ley, en la que puede imputársele responsabilidad administrativa al Licenciado SALVADOR ALFREDO RUANO RECINOS, en su calidad de Alcalde Municipal, por haber contratado personal con relación de parentesco con personal que desempeñaba cargos de Jefatura en la municipalidad de Ilopango...”.*

5. De conformidad al Art. 69 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, la representación fiscal de **fs. 43 a fs. 44** , en lo esencial expuso: “...La apoderada de los reparados presenta escrito contestando el pliego de reparos en los términos siguientes: Que se violenta el principio de reserva de ley, debido a que el art 7 del Reglamento Interno de Trabajo de la Alcaldía Municipal de Ilopango, establece que no podrán ingresar al servicio de la municipalidad los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con los miembros del concejo municipal, o con sus asesores, gerente o jefes de departamento, sección u otro funcionario de similar jerarquía; y que dicho reglamento no puede prohibir más que lo que regula la ley secundaria y la constitución. Además admiten que los contratados son hijos e hijas de asesor y jefe de departamento o sección de la municipalidad y que la ley secundaria no prohíbe su contratación, por lo tanto no son aplicables las disposiciones reglamentarias que excedan a los principios legales ya establecidos. La Representación fiscal, después de tener a la vista los argumentos presentados por los reparados, hago las siguientes consideraciones: \* En primer lugar Los Reparados admiten que tienen un Reglamento Interno, es decir una norma jurídica de carácter general dictada por la comuna y con valor subordinado a la Ley. Y este especifica normas para regular entre otras las contrataciones de personal en la municipalidad. \* Es evidente la falta de cumplimiento de dicho Reglamento Interno, al realizar contrataciones aun contraviniendo el mismo. \* Por ser los reglamentos la consecuencia de las competencias propias que el ordenamiento jurídico concede a la Administración, lo pertinente en este caso hubiese sido armonizar su reglamento interno conforme la ley secundaria y posteriormente realizar las contrataciones conforme a la ley. Por lo



*que la suscrita soy del criterio que se configura la inobservancia a la Ley, debido a que los reparados admiten que la observación que realizó el equipo fiscalizador en efecto se dió en el periodo auditado, por lo que es procedente se imponga la Responsabilidad Administrativa según corresponda a favor del Estado de El Salvador. Para concluir es importante la observancia y aplicabilidad por parte de los reparados a lo prescrito en el artículo 24 de La Ley de la Corte de Cuentas de la República en lo que respecta a las normas y políticas a seguir por las entidades públicas, el cual establece: que para regular el funcionamiento del Sistema expide de carácter obligatorio las normas técnicas de control interno que sirve como marco básico para que las entidades del sector público y sus servidores controlen la organización y administración de las operaciones a su cargo. La anterior normativa relacionada con el Art. 26 del mismo cuerpo legal dice: que cada entidad y organismo del sector público establecerá su propio sistema de control interno financiero y administrativo PREVIO, concurrente y posterior, para tener y proveer seguridad razonable, en el cumplimiento de sus objetivos con eficiencia, efectividad y economía, en la transparencia de la gestión; en la confiabilidad de la información; en la observancia de las normas aplicables. Asimismo es claro el artículo 54 de la Ley de la Corte de Cuentas al definir la Responsabilidad Administrativa, ya que estas se darán por inobservancia de las disposiciones legales y reglamentarias y por incumplimiento de sus atribuciones. Lo anterior relacionado con el Art. 61 de la referida ley que establece: Que serán responsables no solo por sus acciones sino cuando dejen de hacer lo que les obliga la ley o las funciones de su cargo...”.*

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. REPARO ÚNICO.** El equipo de auditores verificó que durante el período del uno de mayo de dos mil doce al treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, se contrataron empleados en la Municipalidad de Ilopango, que tienen relación de parentesco con personal que se desempeña en cargos de jefatura de esa entidad, utilizando como criterio legal para realizar el hallazgo el artículo 7 del Reglamento Interno de Trabajo de la Alcaldía Municipal de Ilopango, aprobado mediante acuerdo número treinta y seis, acta número treinta de fecha trece de julio de dos mil once. En ese sentido la Licenciada Vega Aguilar, Apoderada General Judicial del servidor actuante, alega que existe una violación al principio de reserva de ley, al normar un Reglamento Interno de Trabajo que resulta ser más estricto y riguroso que el código municipal, mencionado que lo dispuesto en el inciso primero del artículo 7 del Reglamento Interno de Trabajo es inaplicable en sus disposiciones, pues no puede prohibirse más en un Reglamento que lo que la propia Ley secundaria y Constitución de la República

establece, restringiendo el Reglamento Interno de Trabajo, el derecho de acceso del trabajo a parientes o cónyuges, inclusive hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, de personas que tengan cargos como de asesores, gerente o Jefes de Departamento sección u otro funcionario de similar jerarquía, pues el ingreso de tales individuos al servicio municipal no está prohibido en el Código Municipal, que por principio le es reservada la atribución de normar prohibiciones, infracción y sanciones, o cualquier restricción a los derechos fundamentales o libertades, siendo el presente caso el derecho al trabajo de personal que puede o ya labora en la municipalidad, a quienes la Ley secundaria no les limita el acceso al ingreso al Servicio Municipal, en vista de lo anterior esta Cámara se pronunciara en relación a lo alegado, de la manera siguiente:

**a. En cuanto al Principio de Reserva de Ley**

La jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, se ha pronunciado en relación a este principio mencionando que constituye una técnica de distribución a favor del órgano legislativo, emanada de la constitución, lo cual da como resultado que un grupo de materias solo pueden ser reguladas por el órgano antes mencionado. Lo anterior como garantía del legislativo frente a las restantes potestades normativas. En ese sentido el problema fundamental es determinar en nuestro ordenamiento jurídico constitucional cuales materias se encuentran incluidas en la esfera de reserva de ley, ya que nuestra Constitución no define cual es el dominio de la potestad normativa de la Asamblea Legislativa.

Por la problemática anterior, de acuerdo a la doctrina la reserva de ley puede funcionar de dos maneras: como una reserva absoluta y como una reserva relativa.

Siendo que la reserva absoluta implica que la ley formal regula por sí misma toda la materia reservada. En el caso que no ocupa los suscritos Jueces somos de la consideración que al presente caso aplicaría la reserva relativa, consistente en la posibilidad de admitir la colaboración de otros entes con potestades normativas, siendo en este caso Municipalidades.

En la figura de reserva de ley relativa la ley en sentido formal puede limitarse a establecer lo básico de la materia, remitiendo el resto a otras normas, debiendo cumplirse ciertos requisitos que debe reunir la norma que hace uso de este tipo de reserva, siendo estos los siguientes: una regulación sustantiva de la materia; determinación de las bases, que a partir de ellas pueda desarrollarse la normativa; una habilitación reglamentaria, y una remisión al resultado de la colaboración reglamentaria. Los anteriores requisitos aportados por la doctrina se cumplen en el presente caso, en razón de lo regulado en el Título VII, del Régimen del Personal,



en sus artículos 110 y 111 del Código Municipal, los cuales regulan sustantivamente la materia y determinan las bases para determinar las prohibiciones a ser empleado municipal. Y en cuanto al último requisito se cumple por lo regulado en los artículos. 3 numeral 5. El cual establece que la autonomía de las municipalidades se extienda a los reglamentos locales; artículo 6-A, en cuanto a que los municipios regularan las materias de su competencia por medio de reglamentos; artículo 30 numeral 4 y artículo 31 numeral 13, relacionado con la facultad del Concejo de emitir reglamentos para normas el Gobierno y la Administración Municipal y con la obligación de cumplir y hacer cumplir dichos reglamentos; artículo 33 que define los reglamentos como aquellos que constituyen normas, disposiciones y mandatos sobre el régimen interno municipal; artículo 35 en cuanto a la obligatoriedad de cumplimiento de los reglamentos por parte de las autoridades municipales; y art. 48 numeral 4 relacionado con el deber del Alcalde de cumplir los reglamentos emitidos por el Concejo; con los cuales queda plenamente establecido la potestad que tienen las municipalidades para regular por medio de reglamentos internos la materia relacionada con las prohibiciones de contratación de personal con vínculos de parentesco.

**b. En relación al Derecho al Trabajo**

En cuanto a la supuesta violación al derecho al trabajo alegada por la Apoderada del servidor actuante, en el sentido que el Reglamento Interno resulta más estricto y riguroso que la misma ley secundaria, carece de fundamento en virtud de que por la misma autonomía con que cuenta las Municipales, están facultadas para desarrollar más a detalle materias específicas como la presente, dichas restricciones se establecen por la desmedida preferencia que algunos funcionarios públicos dan a sus parientes otorgando un determinado beneficio para acceder a un empleo, en cuanto ello implique una obstrucción o interferencia indebida en el cumplimiento de las funciones que le corresponde cumplir a la Municipalidad, y además, conlleve un menoscabo en la imparcialidad e idoneidad que debe de existir al realizar el nombramiento de las personas que aspiren a un empleo público. Como vemos, se trata de evitar el daño que pueda ocasionar el nombramiento indiscriminado de parientes a las garantías o deberes constitucionales que se imponen al Estado y sus instituciones, todo con un fin preventivo, para que los propios servidores de la institución no coloquen a sus familiares, en el grado por consanguinidad o afinidad que la ley considere necesario, en el mismo ente público en que laboran. Es decir, la regulación de restricciones en esta materia se ha declarado en aquellos casos que busquen evitar la manipulación de los procesos de selección, con el objetivo de garantizar la objetividad necesaria que procure la

imparcialidad en los concursos, en rescate del ideal de idoneidad que debe imperar en el acceso en este caso a las plazas de empleo de la municipalidad.

En ese sentido resulta lógico y razonable, amparadas en el interés general de un correcto ejercicio de la función pública, que reglamentos como éste procuren la independencia necesaria entre los funcionarios, de modo que se evite el nepotismo; es decir, que un funcionario busque colocar, en la misma institución que trabaja, a sus familiares por consanguinidad o afinidad en los grados en que el reglamento determina.

Sobre la base de lo anterior no resulta lógico aceptar que el servidor actuante, para eludir las consecuencias de las contrataciones del personal con vínculos familiares a las Jefaturas, se escude en el argumento de la violación a la reserva de ley, para esquivar el cumplimiento de reglamentos emitidos por la municipalidad, cuando se trasluce que la relación que tiene la institución es especial y no es de las relaciones generales de libertad que protege la figura de la reserva de ley.

Por todo ello, y dado que, al no haberse violentado el referido principio tampoco resulta afectado, el derecho de trabajo o de acceso al mismo.

Del análisis anterior se llega a la conclusión que el Reglamento Interno de Trabajo de la Municipalidad de Ilopango, no vulnera principios constitucionales como lo son el derecho al trabajo y reserva de ley, en ese sentido la observación realizada por el equipo auditor se confirma, ya que el Reglamento Interno de Trabajo de la referida Municipal se aprobó antes de ser realizadas las contrataciones con vínculos de parentesco detalladas a **fs. 7** vuelto del presente Juicio de Cuentas, inobservando de esa manera el artículo 7 del Reglamento antes mencionado y artículo 48 numeral 4 del Código Municipal vinculado con el deber del Alcalde de cumplir los reglamentos emitidos por el Concejo Municipal y en relación con el Art. 69 inciso segundo de la Ley de la Corte de Cuentas de la República esta Cámara concluye que procede la declaratoria de responsabilidad respectiva para el servidor actuante.

Esta Cámara previo a emitir el fallo correspondiente considera importante mencionar que el monto de la multa se determinara, atendiendo la gravedad de la falta, la jerarquía del servidor y la repercusión social o consecuencias negativas que surjan de la inobservancia realizada, lo anterior de conformidad con el artículo 107 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República.

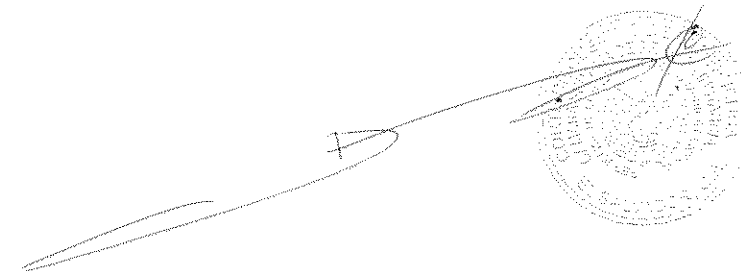
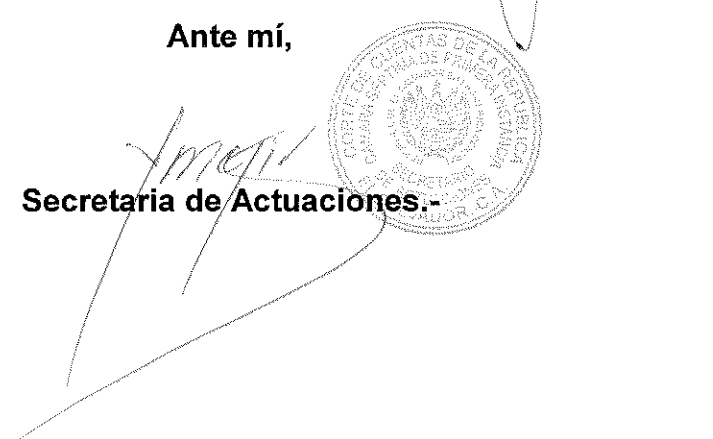
**POR TANTO:** De conformidad a los Arts. 14, 15, y 195 de la Constitución de la República de El Salvador; Arts. 217 y 218 del Código de Procesal Civil y Mercantil;



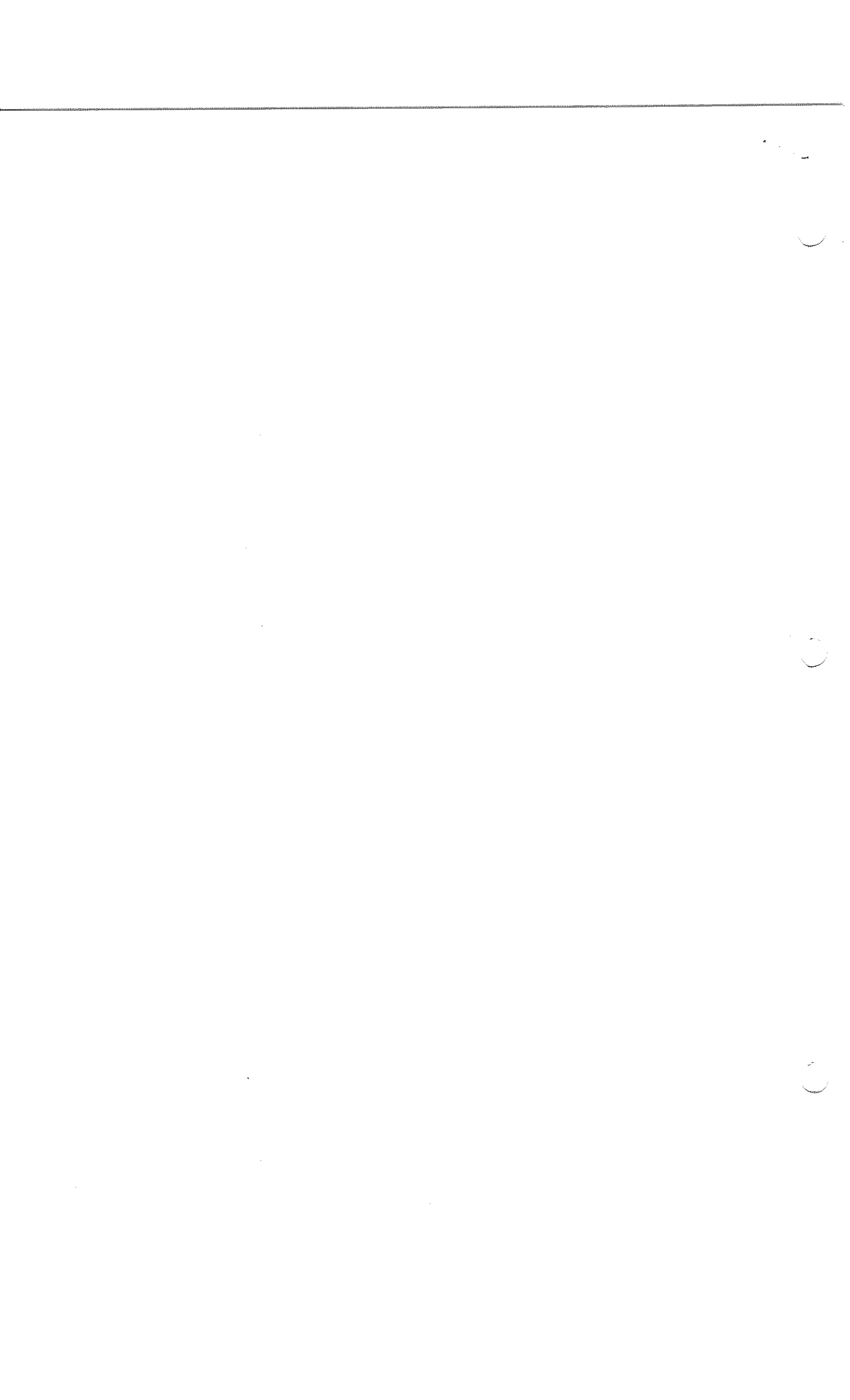
y Arts. 53, 54, 64, 66, 67, 68, 69 y 107 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República y demás disposiciones citadas, a nombre de la República de El Salvador, ésta Cámara **FALLA:**

- I) **REPARO ÚNICO. DECLÁRASE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA;** en consecuencia **CONDÉNASE** a **SALVADOR ALFREDO RUANO RECIOS**, por la cantidad de **MIL QUINIENTOS DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$1,500.00)**, cantidad equivalente al cincuenta por ciento (50%) del salario mensual percibido durante el período auditado.
- II) Al ser cancelada la multa generada por la Responsabilidad Administrativa, désele ingreso a favor del Fondo General de la Nación.
- III) Déjase pendiente la aprobación de la gestión de **SALVADOR ALFREDO RUANO RECIOS**; por el cargo y período establecido, según lo consignado en el **INFORME DE EXAMEN ESPECIAL A LA CONTRATACIÓN DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA MUNICIPALIDAD DE ILOPANGO, DEPARTAMENTO DE SAN SALVADOR, POR EL PERÍODO DEL UNO DE MAYO DE DOS MIL DOCE AL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL CATORCE**, hasta el cumplimiento de la presente Sentencia.

**NOTIFÍQUESE.-**

  
 Ante mí,  
  
**Secretaria de Actuaciones.-**

REF: JC-VII-009/2016.  
REF. FISCAL: 148-DE-UJC-14-2016.  
BAG.





CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA



CÁMARA SÉPTIMA DE PRIMERA INSTANCIA DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA: San Salvador, a las ocho horas treinta minutos del día doce de diciembre de dos mil dieciséis.

Transcurrido el término establecido en el Art. 70 Inciso tercero de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, sin que se haya interpuesto recurso alguno en contra de la sentencia definitiva pronunciada por esta Cámara, a las nueve horas del día treinta y uno de octubre del corriente año, que corre agregada de fs. 48 a fs. 52 ambos frente; DECLÁRESE EJECUTORIADA la referida sentencia, EXTIÉNDASE la ejecutoria de ley y ARCHÍVESE PROVISIONALMENTE EL PRESENTE JUICIO DE CUENTAS, de conformidad con el Artículo 93 Incisos segundo y cuarto de la Ley antes mencionada.

NOTIFÍQUESE.

[Signature]
Juez de Cuentas
[Seal of the Chamber]

[Signature]
Juez de Cuentas

Ante mí,

[Signature]
Secretaria de Actuaciones
[Seal of the Secretary]

REF: JC-VII-009/2016.
REF. FISCAL: 148-DE-UJC-14-2016.
BAG.

