

69-2010

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: San Salvador, a las diez horas con cuarenta y un minutos del día once de enero de dos mil doce.

El presente proceso de amparo ha sido promovido por los abogados Samuel David Pineda Yanes y Cristian José Hernández Delgado, en su calidad de apoderados de la señora Julia Milagro Aguirre de Cardoza, contra actuaciones del Concejo Municipal de Guatajiagua, que consideran lesivas del derecho a la seguridad jurídica – por infracción del principio de legalidad– de su mandante.

Han intervenido en el presente proceso la parte actora, la autoridad demandada y el Fiscal de la Corte Suprema de Justicia.

Analizado el proceso y considerando:

I. 1. La parte actora manifestó en su demanda, en lo esencial, que reclama contra el acuerdo municipal n° 2, contenido en el acta n° 24 de la sesión ordinaria realizada el 18-XII-2009 por el Concejo Municipal de Guatajiagua, por medio del cual se acordó suprimir a partir del día 31-XII-2009 la plaza de Conserje que la demandante venía desempeñando desde el 1-I-1999 en la alcaldía de dicho municipio.

Lo anterior, en virtud de que, por un lado, la autoridad demandada no promovió un trámite o procedimiento en el que pudiese intervenir antes de que ordenara la supresión de la plaza; y, por otro lado, porque en el acuerdo que suprime la plaza que desempeñaba omitió pronunciarse sobre la indemnización a que tiene derecho de conformidad a lo dispuesto en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal –en adelante, “LCAM”–.

En ese sentido, manifestó que la actuación del Concejo Municipal demandado ha vulnerado sus derechos de audiencia, defensa, a la estabilidad laboral y seguridad jurídica, así como el principio de legalidad, por lo que solicitó que se admitiera su demanda y que, en sentencia, se declarara que había lugar al amparo solicitado.

2. A. Mediante la resolución emitida con fecha 30-IV-2010, se declaró improcedente la demanda presentada respecto a la actuación del Concejo Municipal de Guatajiagua consistente en no haber tramitado un procedimiento previo a la supresión de la plaza, la cual presuntamente vulneró los derechos de audiencia, defensa y estabilidad laboral, así como el principio de legalidad, pues dicha parte del reclamo formulado constituía una mera inconformidad con la

decisión de la autoridad demandada, ya que su potestad de suprimir plazas deriva de la Constitución, en tanto manifestación de la autonomía del municipio, y se concretiza en el art. 53 de la LCAM, por lo que no se requiere la anuencia de la persona que la sufrirá ni que deba ser oída antes de que se ejecute la supresión mencionada.

B. Luego de efectuada la depuración mencionada, se admitió la demanda incoada, circunscribiéndose al control de constitucionalidad del acuerdo municipal n° 2, de fecha 18-XII-2009, emitido por el Concejo Municipal de Guatajiagua, por medio del cual –aparentemente– se habría vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, pues la autoridad demandada omitió pronunciarse sobre la medida reparadora adoptada para compensar el daño causado ante la supresión de la plaza ocupada por la parte actora, según lo establecido en el art. 53 LCAM.

C. En el mismo auto, por un lado, se declaró sin lugar la inmediata y provisional suspensión de los efectos de los actos reclamados, por no estar produciendo efectos; y, por otro lado, según lo dispuesto en el art. 21 de la Ley de Procedimientos Constitucionales –en adelante, “L.Pr.Cn.”–, se pidió el primer informe a la autoridad demandada, la cual alegó que el acto reclamado que se le atribuye es cierto, pero que fue pronunciado apegado a derecho, tal como se demostraría en el desarrollo del proceso.

3. Por medio de la resolución de fecha 16-VI-2010 se confirió audiencia al Fiscal de la Corte, de conformidad con lo dispuesto en el art. 23 de la L.Pr.Cn., quien no hizo uso de ella.

4. *A.* En virtud del auto emitido el 15-VII-2010 se confirmó la denegatoria de la suspensión de los efectos del acto reclamado y, además, se pidió a la autoridad demandada que rindiera el informe justificativo que regula el art. 26 de la L.Pr.Cn.

B. Al rendir su informe, el Concejo Municipal de Guatajiagua se limitó a exponer –por medio de su apoderado– que los recursos económicos con los que cuenta la Municipalidad son pocos, por lo que, teniendo en cuenta el tiempo de servicio de la parte actora, no era posible pagarle de inmediato la cantidad equivalente a su indemnización, razón por la cual se trató de llegar a un acuerdo con la señora Aguirre de Cardoza para poder pagarle por cuotas, pero ella no estuvo de acuerdo y manifestó que demandaría al Concejo Municipal por despido injusto.

5. *A.* Posteriormente, en virtud de los autos de fechas 27-VIII-2010 y 29-IX-2010, respectivamente, se confirieron los traslados que ordena el art. 27 de la L.Pr.Cn. al Fiscal de la Corte y a la parte actora.

B. El primero de dichos intervinientes se limitó a manifestar, en lo esencial, que la autoridad demandada debía probar mediante sus informes que a la señora Julia Milagro Aguirre de Cardoza le fueron respetados sus derechos. Por su parte, la demandante no hizo uso del traslado conferido.

6. Mediante la resolución pronunciada con fecha 21-X-2010 se habilitó la fase probatoria por el plazo de ocho días, de conformidad con el art. 29 de la L.Pr.Cn., lapso en el cual únicamente la parte actora realizó los ofrecimientos probatorios que consideró pertinentes para acreditar sus afirmaciones.

7. Seguidamente, se otorgaron los traslados que ordena el art. 30 de la L.Pr.Cn., respectivamente, al *Fiscal de la Corte* –el cual se limitó a ratificar los argumentos expuestos en su anterior informe–, a la *parte actora* y a la *autoridad demandada* –quienes no hicieron uso del traslado conferido–.

8. Luego de transcurrido el trámite establecido en la L.Pr.Cn. para este tipo de procesos, en virtud del auto de fecha 1-IV-2011, el presente amparo quedó en estado de pronunciar sentencia.

II. Previo a analizar en detalle las alegaciones planteadas por la parte actora en su pretensión, los argumentos formulados por la autoridad demandada, así como la prueba vertida en este amparo, es necesario –con el fin de brindar mayor claridad en la decisión a emitirse– exponer el orden lógico con el que se estructurará la presente resolución.

Así, en primer lugar, se determinará el objeto de la presente controversia, en atención a la forma en que fueron establecidos los términos del debate (*III*); en segundo lugar, se expondrán ciertas consideraciones acerca del contenido de los derechos fundamentales en los que se sustenta el control de constitucionalidad requerido por la parte demandante (*IV*); y finalmente, en el marco de las precisiones anteriores, se analizará el caso sometido a conocimiento de este Tribunal (*V*).

III. En el presente caso, el objeto de la controversia puesta en conocimiento de este Tribunal estriba en determinar si la autoridad demandada ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica –por infracción del principio de legalidad– de la señora Aguirre de Cardoza, al haber acordado la supresión de la plaza de Conserje, sin pronunciarse sobre la medida reparadora adoptada para resarcir el daño ocasionado, a pesar de que la ley secundaria vigente regula dicho supuesto.

IV. En este apartado, se hará una breve exposición sobre los derechos considerados vulnerados con el acto reclamado.

I. A. En cuanto al *derecho a la seguridad jurídica*, en las sentencias pronunciadas en los procesos de amparo 253-2009, 548-2009 y 493-2009, con fecha 26-VIII-2011 los dos primeros y 31-VIII-2011 el último, se hizo una reconsideración sobre lo que se entendía por el derecho a la seguridad jurídica y se estableció con mayor exactitud las facultades que se les atribuyen a las personas que poseen la titularidad de dicho derecho y que, a su vez, pueden ser tuteladas por la vía del proceso de amparo –según lo establecido en el art. 247 de la Constitución–.

Teniendo en cuenta lo anterior, se precisó que la “*certeza del Derecho*”, a la cual la jurisprudencia constitucional ha hecho alusión para determinar el contenido del citado derecho fundamental, deriva –principalmente– de que los órganos estatales y entes públicos realicen las atribuciones que les han sido encomendadas con plena observancia de los *principios constitucionales* –como lo son, a título meramente ilustrativo, el de legalidad, de cosa juzgada, de irretroactividad de las leyes y de supremacía constitucional, regulados en los arts. 15, 17, 21 y 246 de la ley suprema–.

De ahí que, cuando se requiera la tutela del derecho a la seguridad jurídica por la vía del proceso de amparo, no es pertinente hacer alusión al contenido que esta tiene como valor o como principio, *sino que deberá alegarse una vulneración relacionada con una actuación de una autoridad que haya sido emitida con la inobservancia de un principio de carácter constitucional y que, además, resulte determinante para establecer la existencia de un agravio de naturaleza jurídica en la esfera particular de un individuo. Lo anterior siempre que, a su vez, dicha transgresión no encuentre asidero en la afectación del contenido de un derecho fundamental más específico.*

B. Sobre el *principio de legalidad* se ha sostenido –v. gr., en la sentencia de amparo 1112-2008 y en la sentencia de inconstitucionalidad 40-2009, de fechas 4-VI-2010 y 12-XI-2010, respectivamente– que el mismo rige toda la actividad del Estado, pero no hace referencia solo a la legalidad secundaria, sino que se extiende al sistema normativo como unidad, es decir, la legalidad supone respeto al orden jurídico en su totalidad, lo que comprende desde luego a la Constitución.

Ahora bien, debe aclararse que el principio de legalidad constituye un principio rector que no otorga por sí solo facultades ejercitables al individuo, pues se trata de una norma dirigida al

poder público, sin dimensión subjetiva autónoma, es decir, el principio de legalidad no implica un auténtico derecho subjetivo. En ese sentido, debe invocarse el derecho fundamental que ha sido vulnerado por el grave quiebre en el proceso o procedimiento a seguir.

V. Desarrollados los puntos previos, corresponde en este apartado analizar si la actuación de la autoridad demandada que es objeto de control en el presente amparo se sujetó a la normativa constitucional, según los argumentos planteados por las partes y los medios probatorios incorporados al proceso.

1. A. Como se relacionó anteriormente, la parte actora afirmó –por medio de sus apoderados– que el Concejo Municipal de Guatajiagua vulneró su derecho a la seguridad jurídica –por la presunta infracción del principio de legalidad–, debido a que aparentemente omitió adoptar una medida reparadora por el daño ocasionado por la supresión de la plaza de Conserje que desempeñaba, a pesar de que la LCAM ya planteaba dicho supuesto.

B. Por su parte, la autoridad demandada aseveró que los recursos económicos de la Municipalidad son escasos, lo que imposibilitó que se pagara de manera inmediata la cantidad correspondiente en concepto de indemnización por la supresión de plaza, pero aclaró que se procuró hacer efectivo el pago por medio de cuotas, con lo cual no estuvo de acuerdo la señora Aguirre de Cardoza.

2. Expuesto lo anterior, es preciso realizar la *valoración de la prueba*, es decir, el juicio de aceptabilidad de los resultados producidos por los medios probatorios que fueron ofrecidos y practicados en el proceso.

A. Se encuentra incorporada en el expediente del presente amparo copia certificada por notario de la certificación del acta n° 24 de la sesión ordinaria realizada el 18-XII-2009 por el Concejo Municipal de Guatajiagua, en la que se adoptó el acuerdo municipal n° 2, mediante el cual se decidió suprimir, a partir del día 31-XII-2009, la plaza de Conserje desempeñada por la señora Julia Milagro Aguirre de Cardoza, por ser innecesaria.

B. Expuesto el contenido de la prueba antes relacionada, es necesario entrar a estudiar su valor probatorio.

a. Con respecto a los documentos públicos, es preciso mencionar que el art. 331 del Código Procesal Civil y Mercantil –de aplicación supletoria al proceso de amparo– establece que son aquellos en cuya elaboración interviene un funcionario o autoridad pública, administrativos o judiciales, los cuales constituyen prueba fehaciente de los hechos o actos que documentan, de la

fecha y personas que intervienen en él, así como del fedatario o funcionario que lo expide, siempre y cuando aquellos se aporten en original o testimonio y no se haya impugnado su autenticidad.

b. Teniendo en cuenta lo anterior, se constata que la certificación antes mencionada fue expedida el 25-I-2010 por el notario Cristian José Hernández Delgado, el cual, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 30 de la Ley del Ejercicio Notarial de la Jurisdicción Voluntaria y de otras Diligencias, tiene la facultad de expedir copias fotográficas o fotostáticas certificadas de documentos originales, razón por la cual, al haber emitido dicha certificación en cumplimiento de funciones legalmente conferidas, se considera que se ha comprobado de manera fehaciente su carácter de documento público, así como la existencia de la actuación sometida a control de constitucionalidad en este proceso.

C. a. Por medio de la documentación incorporada al proceso se verifica que la autoridad demandada acordó, de conformidad con el art. 53 de la LCAM, suprimir, a partir del 31-XII-2009, la plaza de Conserje que ocupaba la señora Julia Milagro Aguirre de Cardoza, ya que tal plaza era innecesaria debido a que sus funciones eran realizadas por las barrenderas de las calles centrales del municipio de Guatajiagua.

b. De lo anterior se colige –en concordancia con el contenido de los informes rendidos por la autoridad demandada– que, efectivamente, el Concejo Municipal de Guatajiagua acordó, según lo prescrito en el art. 53 LCAM, suprimir la plaza que desempeñaba la señora Aguirre de Cardoza, pero no adoptó ninguna medida reparadora por el daño ocasionado.

Asimismo, se infiere que, hasta esta fecha y en virtud de la falta de argumentos o elementos probatorios que acrediten lo contrario, la autoridad demandada no ha realizado ningún pago en concepto de indemnización, pues se limitó a sostener, por un lado, que no podía realizar el pago inmediato de la indemnización por falta de recursos económicos; y, por otro lado, que se le propuso a la señora Aguirre de Cardoza el pago mediante cuotas, el cual fue rechazado.

4. Establecido todo lo anterior, es necesario efectuar el análisis del caso sometido a conocimiento de este Tribunal.

A. En el presente caso, se advierte que el Concejo Municipal de Guatajiagua, al emitir el acuerdo n° 2 de fecha 18-XII-2009, omitió pronunciarse sobre la medida reparadora que adoptaría para resarcir el daño ocasionado con la supresión de la plaza que ocupaba la señor Aguirre de Cardoza.

Ahora, si bien es cierto que la autoridad demandada estableció en su decisión que el acuerdo n° 2 se adoptaba según lo establecido en el art. 53 de la LCAM, se infiere que, en realidad, no se le ha dado cumplimiento o aplicación a tal disposición legal.

De ahí que, con el objeto de justificar su decisión, la autoridad demandada argumentara en su segunda intervención –en lo esencial– que, debido a los pocos recursos económicos que la Municipalidad de Guatajiagua posee, se ve imposibilitada de pagar de manera inmediata la indemnización correspondiente.

En consecuencia, podría concluirse que la aludida autoridad consideró que, debido a la falta de recursos del municipio, no había que pronunciarse, al momento de adoptar el acuerdo municipal n° 2, respecto a las medidas reparadoras que establece el art. 53 de la LCAM en casos de supresión de plazas.

B. a. El inc. 1° del art. 53 de la LCAM dispone que: “[e]n los casos que a los funcionarios o empleados de carrera independientemente de su relación jurídico laboral, se les comunique o notifique la supresión de la plaza o cargo, éstos podrán ser incorporados a empleos similares o de mayor jerarquía o podrán ser indemnizados”. Así, esta disposición regula, en sus incs. 2° y 3°, el supuesto de incorporación a una plaza similar o de mayor jerarquía, así como cuándo procede la indemnización y la forma proporcional en que deberá pagarse.

Lo anterior implica que, dado que la autoridad demandada acordó la supresión de la plaza de Conserje que desempeñaba la señora Aguirre de Cardoza, también debía definir cuál de las dos alternativas que prescribe la citada disposición sería adoptada para compensar el daño generado por tal supresión, máxime cuando el art. 59 n° 8 del mismo cuerpo jurídico establece el derecho de los funcionarios o empleados de carrera a la indemnización por supresión de plaza. No obstante, como ya se verificó, el Concejo Municipal de Guatajiagua omitió realizar el pronunciamiento correspondiente.

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, del contenido del art. 53 de la LCAM se advierte la claridad y el carácter categórico del mandato del legislador al estipular que un empleado municipal que cesare en sus funciones por supresión de plaza deberá ser incorporado a empleos similares o de mayor jerarquía o ser indemnizado.

b. Por otro lado, como ya se mencionó, la autoridad demandada argumenta que no es posible efectuar el pago inmediato de la indemnización correspondiente, pues la Municipalidad de Guatajiagua posee escasos recursos económicos.

No obstante, debe tenerse en cuenta que, si bien el inc. 7° del citado art. 53 de la LCAM – aplicable al caso decidido por la parte demandada, tal como lo asentó en su resolución– dispone que la indemnización debe ser pagada de manera inmediata y en su totalidad, también señala que, si existiere *incapacidad financiera* por la institución, tal pago puede ser efectuado, durante el año en que ocurrió el hecho, por cuotas mensuales equivalentes al salario que devengaba el empleado y el resto, si lo hubiere, deberá ser consignado en el presupuesto del año siguiente y pagado a más tardar en el primer trimestre de dicho año.

En ese sentido, si el Concejo Municipal de Guatajiagua consideró que no podía pagar de manera inmediata la indemnización correspondiente, debía establecer expresamente en su decisión que, por incapacidad financiera, el pago de la misma se haría en la forma establecida en disposición legal multicitada, es decir, mediante pagos mensuales –equivalentes al salario que devengaba la señora Aguirre de Cardoza– durante el año que ocurrió la supresión de la plaza y el resto consignarlo en el presupuesto municipal del siguiente año para ser pagado en el primer trimestre.

Sin embargo, se ha verificado que la autoridad demandada no estableció cómo se repararía el daño causado a la señora Aguirre de Cardoza por la supresión de plaza; en consecuencia, tampoco existe una determinación de la forma en que se efectuaría el pago de la indemnización que correspondiera.

C. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, a pesar de que se relaciona en el acto reclamando que la decisión se adopta de conformidad con el art. 53 de la LCAM, el cual –*prima facie*– es válido y vigente, la autoridad demandada no le ha dado cumplimiento a dicha disposición legal, aun cuando se encontraba obligada a ello.

Y es que no basta con relacionar o mencionar una disposición legal para entender que se ha aplicado y cumplido efectivamente, sino que se debe realizar o ejecutar real o materialmente el contenido que prescribe.

En ese sentido, se considera que la autoridad demandada únicamente citó el art. 53 de la LCAM a efecto de justificar la supresión de la plaza de Conserje, pero no cumplió con el contenido del mismo, cuya finalidad es la de establecer los derechos del empleado o funcionario de carrera en, por ejemplo, el supuesto de supresión del cargo.

Lo anterior implica que cuando la autoridad demandada omitió pronunciarse respecto a la medida pertinente para reparar el daño ocasionado por la supresión aludida, a lo cual se encontraba obligado, incumplió de manera arbitraria el contenido del artículo antes mencionado.

Esto es así debido a que el art. 53 de la LCAM, en esencia, constituye un enunciado jurídico prescriptivo, el cual se incumple cuando su destinatario o aplicador no hace todo aquello a lo que se encuentra obligado.

D. En virtud de todo lo antes expuesto, se considera que la autoridad demandada, como consecuencia de la inobservancia del principio de legalidad, vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la señora Julia Milagro Aguirre de Cardoza, debido a que omitió cumplir lo dispuesto en el art. 53 de la LCAM en el caso concreto, a pesar de encontrarse obligada a ello.

Por consiguiente, *es procedente estimar la pretensión de la parte actora, respecto de la vulneración del derecho antes mencionado y, de esa forma, declarar que ha lugar al amparo solicitado por aquella.*

VI. Determinada la vulneración constitucional derivada de la actuación del Concejo Municipal de Guatajiagua, corresponde establecer en este apartado el efecto restitutorio de la presente sentencia.

I. A. En ese orden, es preciso señalar que, cuando se ha reconocido la existencia de un agravio en la esfera individual de la parte actora en un proceso de amparo, la consecuencia natural y lógica de la sentencia es la de reparar el daño que se causó a aquella, ordenando que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de la ejecución del acto contra el cual se reclamó y que ocasionó la vulneración de derechos constitucionales.

Dicha circunstancia es la que el legislador preceptúa en el art. 35 de la L.Pr.Cn. y que la jurisprudencia constitucional denomina “*efecto restitutorio*”, estableciéndola como la principal consecuencia de una sentencia estimatoria de amparo, en virtud de la finalidad que persigue este tipo de proceso constitucional: el restablecimiento de los derechos fundamentales vulnerados.

B. En el presente caso, en virtud de haberse comprobado la vulneración del derecho fundamental a la seguridad jurídica –como consecuencia de la inobservancia del principio de legalidad–, el efecto restitutorio se concretará en *ordenar al Concejo Municipal de Guatajiagua que le dé cumplimiento a lo establecido en el art. 53 de la LCAM, en el sentido de adoptar expresamente una de las medidas establecidas por el legislador para reparar el daño ocasionado*

por la supresión de una plaza, ya sea que incorpore a la señora Julia Milagro Aguirre de Cardoza en un cargo similar o de mayor jerarquía o ya sea que le otorgue una indemnización.

POR TANTO, en atención a las razones expuestas y de conformidad con los arts. 2 de la Constitución y 32, 33, 34 y 35 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala **FALLA**: **(a)** *declárase que ha lugar al amparo promovido por los abogados Samuel David Pineda Yanes y Cristian José Hernández Delgado, en su calidad de apoderados de la señora Julia Milagro Aguirre de Cardoza, contra actuaciones del Concejo Municipal de Guatajiagua, por existir vulneración del derecho a la seguridad jurídica de su mandante; (b) ordénasele al Concejo Municipal de Guatajiagua que le dé cumplimiento a lo establecido en el art. 53 de la LCAM, en el sentido de adoptar expresamente una de las medidas establecidas por el legislador para reparar el daño ocasionado por la supresión de una plaza, ya sea que incorpore a la señora Julia Milagro Aguirre de Cardoza en un cargo similar o de mayor jerarquía o ya sea que le otorgue una indemnización; y (c) notifíquese.*

---J. B. JAIME---F. MELÉNDEZ---J. N. CASTANEDA S.---E. S. BLANCO R.---R. E. GONZÁLEZ B.---PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN---E. SOCORRO C.---RUBRICADAS.