



NOTIFICACIONES SALA DE LO CONSTITUCIONAL



A [REDACTED].

HAGO SABER: que en el proceso de Amparo número 8-2016, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, con fecha 25 de junio de 2018, ha pronunciado la resolución que literalmente DICE:

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las diez horas con cuarenta y seis minutos del día veinticinco de junio de dos mil dieciocho. ✓

El presente proceso de amparo fue promovido por [REDACTED] ✓
[REDACTED], contra el Pleno del Tribunal de Ética Gubernamental (TEG), por la vulneración de sus derechos de audiencia, defensa y a la estabilidad laboral.

Han intervenido en la tramitación de este amparo la parte actora, la autoridad demandada y la fiscal de la Corte Suprema de Justicia.

Analizado el proceso y considerando:

1. La pretensora sostuvo en su demanda que laboraba para el TEG desde el 25-VI-2007 y que el último cargo que desempeñó en esa institución fue el de jefa de la Unidad Administrativa. Sin embargo, señaló que el 21-XII-2015 el Pleno del TEG emitió el Acuerdo n° 327-TEG-2015, mediante el cual suprimió la plaza que desempeñaba a partir del 1-I-2016.

Al respecto, sostuvo que dicha autoridad finalizó de manera arbitraria la relación laboral que sostenía con esa institución, pues no se justificaron las razones que fundamentaban la supresión de su plaza, no se comprobó los motivos por los que era innecesaria para el desarrollo normal de las actividades de la institución y que desaparecería del presupuesto institucional. Asimismo, mencionó que no se le ofreció la alternativa de que ocupara otro cargo de igual categoría previo al pago de una indemnización.

En ese sentido, sostuvo que se utilizó fraudulentamente la figura de supresión de plaza, ante la negativa de presentar su renuncia cuando le fue requerida, con el objeto de evitar tramitar el procedimiento previo en el que se le brindara la oportunidad de controvertir la decisión de separarla de su cargo y ejercer su defensa. En consecuencia, consideró conculcados sus derechos de audiencia, defensa y a la estabilidad laboral.

2. A. Mediante el auto de fecha 13-IV-2016 se admitió la demanda planteada, circunscribiéndose al control de constitucionalidad de la decisión adoptada por el Pleno del TEG el 21-XII-2015 de suprimir la plaza de jefe de la Unidad Administrativa que desempeñaba la actora, con lo cual se habrían vulnerado los derechos antes mencionados.

B. En la misma interlocutoria se suspendieron provisionalmente los efectos de la actuación impugnada, en el sentido de que, durante la tramitación de este proceso, el Pleno del TEG debía restituir a la peticionaria en el cargo que desempeñaba en esa institución o

en otro cargo de igual categoría y garantizar que se le cancelaran íntegramente las remuneraciones que le correspondían de conformidad con el trabajo que desarrollaba.

C. Además, se pidió informe a la autoridad demandada conforme a lo dispuesto en el art. 21 de la Ley de Procedimientos Constitucionales (L.Pr.Cn.), quien expuso que no eran ciertos los hechos atribuidos en la demanda.

D. Finalmente, se le confirió audiencia a la fiscal de la Corte de conformidad con el art. 23 de la L.Pr.Cn., pero esta no hizo uso de la oportunidad procesal que le fue conferida.

3. A. Por resolución de fecha 26-X-2016 se confirmó 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. En atención a dicho requerimiento, la autoridad demandada manifestó que se encomendó al gerente general administrativo y financiero del TEG la elaboración de un estudio técnico sobre el funcionamiento organizativo de esa institución, en el cual se concluyó que las actividades desarrolladas por la Unidad Administrativa también eran ejercidas por la Gerencia General de Administración y Finanzas, un asistente administrativo y por personal secretarial que apoyaba esa dependencia, lo cual generaba una redundancia en las funciones de la unidad referida. En virtud de ello, acordó la supresión de la Unidad Administrativa y de la plaza de jefe de esa unidad, con la proyección de implementar una gestión centrada en el recurso humano, tal y como sucedió con la eventual creación de la Unidad de Recursos Humanos en sustitución de la unidad suprimida. Asimismo, analizó que la demandante fuera incorporada en otra plaza similar o de mayor jerarquía, lo cual fue imposible por no haber vacantes dentro de la plantilla institucional, por lo que acordó indemnizar a la pretensora. En consecuencia, alegó que no ha vulnerado los derechos fundamentales que la actora expuso en su demanda.

4. Posteriormente, en virtud del auto de fecha 3-XI-2017, se confirieron los traslados que ordena el art. 27 de la L.Pr.Cn., respectivamente, a la fiscal de la Corte, quien manifestó que le correspondía a la autoridad demandada comprobar que su actuación no le causó a la peticionaria la afectación de sus derechos, y a la parte actora, quien solicitó que se declarara la nulidad de las actuaciones de las apoderadas del Pleno del TEG y la omisión del plazo probatorio.

5. Por resolución de fecha 22-II-2018 se declararon sin lugar las peticiones de la demandante y se abrió a pruebas el presente proceso por el plazo de ocho días, de conformidad con lo prescrito en el art. 29 de la L.Pr.Cn., lapso en el cual ambas partes aportaron las pruebas que consideraron pertinentes.

esté vinculada con el Estado por medio de Ley de Salarios o de un contrato de servicios personales— si en el caso particular concurren las condiciones siguientes: (i) que la relación laboral es de carácter público y, por ende, el trabajador tiene el carácter de empleado público; (ii) que las labores pertenecen al giro ordinario de la institución, es decir, que guardan relación con las competencias de dicha institución; (iii) que las labores son de carácter permanente, en el sentido de que se realizan de manera continua y, por ello, quien las efectúa cuenta con la capacidad y experiencia necesarias para ejecutarlas de manera eficiente; y (iv) que el cargo desempeñado no es de confianza, circunstancia que debe determinarse con base en los criterios fijados por este Tribunal.

2. En la Sentencia de fecha 11-II-2011, pronunciada en el Amp. 415-2009, se expresó que el *derecho de audiencia* (art. 11 inc. 1° de la Cn.) posibilita la protección de los derechos subjetivos de los que es titular la persona, en el sentido de que las autoridades están obligadas a seguir, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia o, en su ausencia, en aplicación directa de la disposición constitucional citada, un proceso en el que se brinde a las partes la oportunidad de conocer las respectivas posturas y de contradecirlas, previo a que se provea un acto que cause un perjuicio en los derechos de alguna de ellas. Así, el *derecho de defensa* (art. 2 inc. 1° de la Cn.) está íntimamente vinculado con el derecho de audiencia, pues es dentro del proceso donde los intervinientes tienen la posibilidad de exponer sus razonamientos y de oponerse a su contraparte en forma plena y amplia.

Para que lo anterior sea posible, es necesario hacer saber al sujeto pasivo de dicho proceso la infracción que se le reprocha y facilitarle los medios necesarios para que ejerza su defensa. De ahí que existe vulneración de estos derechos fundamentales por: (i) la inexistencia de un proceso en el que se tenga la oportunidad de conocer y de oponerse a lo que se reclama; o (ii) el incumplimiento de las formalidades esenciales establecidas en las leyes que desarrollan estos derechos.

V. Desarrollados los puntos previos, corresponde en este apartado analizar si la actuación de la autoridad demandada se sujetó a la normativa constitucional.

I. A. Las partes aportaron como prueba certificaciones de los siguientes documentos: (i) Acuerdo n° 295-TEG-2015 de fecha 18-XI-2015, en virtud del cual el Pleno del TEG instruyó al gerente general de Administración y Finanzas que elaborara un diagnóstico de la estructura organizativa del área administrativa de dicha institución; (ii) "Estudio diagnóstico de reestructuración de áreas administrativas" de fecha 15-XII-2015, elaborado por la Gerencia General de Administración y Finanzas; (iii) Acuerdo n° 327-TEG-2015 de fecha 21-XII-2015, emitido por el Pleno del TEG, mediante el cual suprimió

la Unidad Administrativa de esa institución y la jefatura de dicha unidad a partir del 1-I-2016 y, además, se ordenó el cese de la peticionaria en dicho cargo y que recibiera una indemnización; (v) Acta n° 10 de fecha 2-III-2016, en la cual consta que el Pleno del TEG acordó crear la Unidad de Recursos Humanos y la plaza de jefe de Recursos Humanos; (v) Acta n° 15-2016 de fecha 13-IV-2016, en la cual consta que el Pleno del TEG acordó aprobar el perfil de la plaza de jefe de Recursos Humanos y autorizar el inicio del concurso público para la contratación de esa plaza; (vi) Manual de Organización del TEG de abril de 2015, en el que aparece la estructura organizativa de dicha institución y las competencias que correspondían a la Unidad Administrativa; y (vii) certificación del perfil descriptivo de la plaza de jefe de Recursos Humanos.

B. Teniendo en cuenta lo dispuesto en los arts. 331 y 341 inc. 1° del Código Procesal Civil y Mercantil (C.Pr.C.M), de aplicación supletoria al proceso de amparo, con las certificaciones antes detalladas, las cuales fueron expedidas por los funcionarios competentes, se han comprobado los hechos que en ellas se consignan.

C. Con base en los elementos de prueba presentados, valorados conjuntamente y conforme a la sana crítica, se tienen por establecidos los siguientes hechos y datos: (i) que la [REDACTED] laboró para el TEG en el cargo de jefa de la Unidad Administrativa; (ii) que el 18-XI-2015 el Pleno del TEG instruyó al gerente general de Administración y Finanzas que elaborara un diagnóstico de la estructura organizativa del área administrativa de dicha institución; (iii) que el 15-XII-2015 la Gerencia General de Administración y Finanzas elaboró un documento denominado "Estudio diagnóstico de reestructuración de áreas administrativas", en el cual se propuso que se distribuyeran las funciones relacionadas con la administración general, activo fijo y servicios generales a la Gerencia General Administrativa y Financiera y que se creara la Unidad de Recursos Humanos y; además, se concluyó que la plaza de jefe de la Unidad Administrativa resultaba innecesaria para el funcionamiento institucional; (iv) que el 21-XII-2015 el Pleno del TEG suprimió la Unidad Administrativa de esa institución y la jefatura de esta unidad a partir del 1-I-2016, finalizó la relación laboral entre el TEG y la demandante y ordenó que esta recibiera una indemnización; (v) que dicha decisión se tomó sin haberse tramitado previamente un procedimiento en el cual la pretensora pudiera ejercer la defensa de sus derechos; (vi) que el 2-III-2016 el Pleno del TEG acordó crear la Unidad de Recursos Humanos y la plaza de jefe de Recursos Humanos; (vii) las competencias que correspondían a la Unidad de Administrativa de la referida institución; y (viii) que el 13-IV-2016 el Pleno del TEG acordó aprobar el perfil de la plaza de jefe de Recursos Humanos y

autorizar el inicio del concurso público para la contratación de la persona que ocuparía esa plaza.

2. Establecido lo anterior, corresponde determinar si la actora, de acuerdo con los elementos de prueba antes relacionados, era titular del derecho a la estabilidad laboral o si, por el contrario, concurría en ella alguna de las excepciones establecidas por la jurisprudencia constitucional con relación a la titularidad de ese derecho.

A. Cuando se ordenó su despido, la peticionaria desempeñaba el cargo de jefa de la Unidad Administrativa en el TEG, de lo cual se colige que la relación laboral en cuestión era de *carácter público* y, consecuentemente, tenía a la fecha de su separación del mencionado puesto de trabajo la calidad de *servidora pública*.

B. Según el Manual de Organización del TEG de abril de 2015 las principales competencias que correspondían a la Unidad Administrativa eran las siguientes: (i) planificar y ejecutar las actividades de la unidad, en concordancia con los lineamientos emanados del Pleno del TEG; (ii) administrar los recursos humanos de la institución y establecer un sistema de gestión que cumpla con los requisitos legales y condiciones óptimas para sistemas de este tipo; (iii) establecer los mecanismos para el uso eficiente del combustible, vehículos, activo fijo y bodega institucional, a fin de propiciar las condiciones necesarias para cumplir con las metas institucionales; (iv) atender las solicitudes de materiales y suministros requeridos por los miembros del Pleno, jefaturas y demás empleados del TEG; y (v) proporcionar apoyo logístico para reuniones, eventos de capacitación, divulgación y demás actos en los que se requiera el apoyo de la Unidad Administrativa. Asimismo, en dicho manual se establecía que el nivel organizacional de la referida unidad era el de técnico operativo y que dependía jerárquicamente de la Gerencia General Administrativa.

De lo expuesto, se colige que el cargo de jefe de la Unidad Administrativa no era un cargo de alto nivel, pues quien lo ocupaba no poseía la facultad de adoptar —con amplia libertad— decisiones determinantes para la conducción del TEG, sino la de administrar técnica y operativamente los recursos humanos, materiales y equipos de esa institución, es decir, la realización de labores de colaboración técnica y operativa, conforme a las competencias que le correspondían a dicha unidad.

En virtud de lo anterior, se concluye que el puesto de jefe de la Unidad Administrativa del TEG no podía ser catalogado como de confianza, pues las funciones que realizaba quien ocupaba dicho cargo eran de carácter técnico y se llevaban a cabo de forma permanente, por lo que la [REDACTED], quien desempeñaba el aludido puesto

de trabajo, era titular del derecho a la estabilidad laboral cuando se ordenó la supresión de su puesto de trabajo y, en consecuencia, su despido.

3. Por otro lado, el Pleno del TEG manifestó que la relación laboral de la demandante con el TEG finalizó porque, mediante un estudio técnico sobre el funcionamiento organizativo de esa institución, se comprobó que las funciones que desarrollaba la Unidad Administrativa —en la cual la pretensora se desempeñaba como jefa— también eran realizadas por otras dependencias de dicha institución, lo que generaba una duplicidad de trabajo. En virtud de ello, acordó la supresión de la Unidad Administrativa y de la plaza de jefe de esa unidad, con la proyección de crear la Unidad de Recursos Humanos, en sustitución de la unidad suprimida. Asimismo, expuso que se intentó incorporar a la pretensora en otro cargo de similar o de mayor jerarquía, pero no se encontraron plazas vacantes en la institución, por lo que acordó indemnizarla.

A. El derecho a la estabilidad laboral de los empleados públicos no es absoluto ni debe entenderse como el derecho a una completa inamovilidad, pues puede ceder ante el interés general del mejoramiento de los servicios por la Administración Pública. En ese sentido, las instituciones públicas están facultadas constitucional y legalmente para adecuar su funcionamiento y estructura a las necesidades de los servicios que prestan, por lo que pueden crear, modificar, reorganizar y suprimir los cargos de su personal, cuando las necesidades públicas o las limitaciones fiscales se lo impongan.

Sin embargo, ello no debe implicar el menoscabo del derecho a la estabilidad laboral del que gozan los servidores públicos y convertir la supresión de plazas en un sistema anómalo o encubierto de remoción y sustitución de personas. Por ello, previo a ordenar la supresión de un puesto de trabajo, se requiere que la autoridad competente cumpla con las formalidades siguientes: (i) elaborar un estudio técnico de justificación, basado exclusivamente en aspectos de presupuesto, necesidades del servicio y técnicas de análisis ocupacional; (ii) adoptar las medidas compensatorias de incorporación a empleos similares o de mayor jerarquía o, únicamente cuando se demuestre que esto no es posible, conceder una indemnización; (iii) reservar los recursos económicos necesarios para efectuar el pago de las indemnizaciones respectivas; y (iv) levantar el fuero sindical, en los supuestos de empleados aforados conforme al art. 47 inc. 6º de la Cn.

En consecuencia, si bien la figura de supresión de plaza es una facultad que poseen las instituciones públicas para modificar su estructura organizativa, conforme al art. 3 de la Ley de Servicio Civil, dicha atribución no puede ejercitarse de forma arbitraria. Por ello, previo a ordenar la supresión de una plaza de trabajo, debe comprobarse porqué la aludida plaza es innecesaria para el desarrollo normal de las actividades de la institución y, además,

que aquella efectivamente desaparecerá del presupuesto institucional. Ello resulta indispensable en virtud de que se suprimirá la plaza de un servidor público que goza de estabilidad laboral por ser parte integrante de la carrera administrativa. Una vez se haya comprobado que la plaza a suprimir es innecesaria, se deben adoptar las medidas para incorporar al empleado que se desempeñaba en ese cargo en una plaza de igual o mayor jerarquía, y solo cuando esto no fuere posible podrá ofrecérsese una indemnización al empleado cesado por la supresión de su plaza.

B. a. En el presente caso, el Pleno del TEG ha comprobado que la supresión de la plaza ocupada por la peticionaria se realizó atendiendo a criterios técnicos de necesidad, pues con el "Estudio diagnóstico de reestructuración de áreas administrativas" que fue elaborado por la Gerencia General de Administración y Finanzas, el cual fue presentado al Pleno del TEG, se identificó que existía duplicidad en las funciones de la Gerencia Administrativa en relación con la Unidad Administrativa. Asimismo, en el aludido estudio se determinó que, en virtud del crecimiento en la planilla de empleados del TEG, existía la necesidad de crear una unidad especializada para desarrollar el talento humano, a fin de potenciar los resultados de dicha institución, lo cual volvía innecesario que la Unidad Administrativa siguiera funcionando.

No obstante lo anterior, con la prueba aportada al proceso no se ha comprobado que, previo al ofrecimiento del pago en concepto de indemnización por la supresión del cargo de la demandante, la autoridad demandada hubiera intentado incorporarla a un empleo similar o de mayor jerarquía dentro del TEG, pues en el acuerdo de supresión de la plaza que desempeñaba la pretensora únicamente se hace mención que no era posible reubicarla en otra plaza dentro del TEG, en virtud de su perfil profesional y por no haber plazas vacantes, sin haberse demostrado que efectivamente no existía en la institución una plaza disponible de igual o mayor jerarquía. Además, uno de los propósitos de la supresión de la Unidad Administrativa fue la creación de una Unidad de Recursos Humanos -lo que fue ordenado solo unos meses posteriores al despido de la actora-, en la que se necesitó la contratación de una persona que fungiera como jefe de Recursos Humanos, conforme al perfil que fue aprobado por la autoridad demandada, cargo que pudiera habersele ofrecido a la peticionaria, pues esta realizaba funciones de administración del recurso humano en la unidad suprimida.

C. De lo anterior se colige que la autoridad demandada utilizó de manera fraudulenta la figura de la "supresión de plaza" para intentar revestir de legalidad un acto que, en esencia, configuró un despido. Por consiguiente, al haberse comprobado que el Pleno del TEG tomó la decisión de suprimir la plaza laboral de la [REDACTED]

de manera arbitraria, se concluye que la aludida autoridad vulneró los derechos de audiencia, defensa y a la estabilidad laboral de la referida señora; por lo que resulta procedente ampararla en su pretensión.

VI. Determinadas las vulneraciones constitucionales derivadas de la actuación de la autoridad demandada, corresponde establecer el efecto restitutorio de la presente sentencia.

1. El art. 35 inc. 1° de la L.Pr.Cn. establece que el efecto material de la sentencia de amparo consiste en ordenarle a la autoridad demandada que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de la vulneración constitucional. Pero, cuando dicho efecto ya no sea posible, la sentencia de amparo será meramente declarativa, quedándole expedita al amparado la promoción de un proceso en contra del funcionario personalmente responsable.

En efecto, de acuerdo con el art. 245 de la Cn., los funcionarios públicos que, como consecuencia de una actuación u omisión dolosa o culposa, hayan vulnerado derechos constitucionales deberán responder, con su patrimonio y de manera personal, de los daños materiales y/o morales ocasionados. En todo caso, en la Sentencia de fecha 15-II-2013, emitida en el proceso de Amp. 51-2011, se aclaró que, aun cuando en una sentencia estimatoria el efecto material sea posible, el amparado siempre tendrá expedita la incoación del respectivo proceso de daños en contra del funcionario personalmente responsable, en aplicación directa del art. 245 de la Cn.

2. A. En el caso que nos ocupa, dado que en el auto de admisión de este amparo se ordenó la suspensión de los efectos del acto reclamado, pues se advirtió que existían situaciones que debían preservarse mediante la adopción de esa medida cautelar, la decisión del Pleno del TEG de despedir a la demandante no se consumó, por lo que el efecto restitutorio de esta sentencia deberá concretarse en: (i) dejar sin efecto dicha decisión; (ii) ordenar que se renueve el contrato laboral en virtud del cual la pretensora presta sus servicios al TEG; y (iii) ordenar que se le cancelen los salarios que dejó de percibir, siempre que no pasen de 3 meses, tal como lo prescribe el art. 61 inc. 4° de la Ley de Servicio Civil.

En ese sentido, debido a que el pago de los salarios caídos es susceptible de ser cuantificado, la autoridad demandada debe hacerlo efectivo cargando la respectiva orden de pago del monto de los salarios y prestaciones respectivos al presupuesto vigente de la institución o, en caso de no ser esto posible por no contarse con los fondos necesarios, emitir la orden para que se incluya la asignación respectiva en la partida correspondiente al presupuesto del ejercicio siguiente.

B. Además, en atención a los arts. 245 de la Cn. y 35 inc. 1° de la L.Pr.Cn., la parte actora tiene expedita la promoción de un proceso por los daños materiales y/o morales resultantes de la vulneración de derechos constitucionales constatada en esta sentencia directamente en contra de las personas que cometieron la referida transgresión constitucional.

Ahora bien, al exigir el resarcimiento del daño directamente a las personas que fungían como miembros del Pleno del TEG, independientemente de que se encuentren o no en el ejercicio de ese cargo, deberá comprobárseles en sede ordinaria que incurrieron en responsabilidad civil, por lo que la actora de este amparo, en el proceso respectivo, tendrá que demostrar: (i) que la vulneración constitucional ocasionada le causó perjuicio concreto en su patrimonio, lo cual dio lugar a la existencia de tales daños -morales o materiales-; y (ii) que dicha circunstancia se produjo con un determinado grado de responsabilidad -dolo o culpa-. Asimismo, deberá establecerse en dicho proceso, con base en las pruebas aportadas, el monto estimado de la liquidación que corresponda, dependiendo del daño concreto acreditado en sede civil y del grado de responsabilidad en que se incurrió en el caso particular.

POR TANTO, con base en las razones expuestas y lo prescrito en los arts. 2, 11, 219 inc. 2° y 245 de la Cn., así como en los arts. 32, 33, 34 y 35 de la L.Pr.Cn., a nombre de la República, esta Sala FALLA: (a) Declárase que ha lugar al amparo solicitado por la [redacted], contra el Pleno del Tribunal de Ética Gubernamental, por la vulneración de sus derechos de audiencia, defensa y a la estabilidad laboral; (b) Invalidase la decisión del Pleno del Tribunal de Ética Gubernamental de dar por finalizada la relación laboral que existía entre dicha entidad y [redacted]; en consecuencia, ordénase a la referida autoridad renovar el contrato laboral en virtud del cual la citada [redacted] presta sus servicios en esa institución; (c) Páguese a [redacted] la cantidad pecuniaria equivalente a los sueldos caídos, con base en el art. 61 inc. 4° de la Ley de Servicio Civil; (d) Queda expedita a la demandante la promoción de un proceso por los daños materiales y/o morales ocasionados, directamente en contra de las personas que cometieron la vulneración constitucional constatada en esta sentencia; y (e) Notifíquese.

F. MELÉNDEZ ----- J. B. JAIME ----- E. S. BLANCO R. ----- R. E. GONZÁLEZ B.

PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN

E. SOCORRO C. ----- RUBRICADAS

Y para que le sirva de legal notificación vis for le extiendo la presente esquila, San Salvador a las dieciséis horas y veinte minutos del día Tres de Julio de dos mil dieciocho.

