

Materia:

Constitucional

Tipo de recurso: --**Tipo de juicio:**

Proceso de Amparo

Fallo:

“**POR TANTO**, con base en las razones expuestas y lo prescrito en los arts. 2 inc. 1º, 11 inc. 1º, 219 y 245 de la Cn., así como en los arts. 32, 33, 34 y 35 de la L.Pr.Cn., en nombre de la República, esta Sala **FALLA: (a)** Declárase que ha lugar al amparo solicitado por la señora María Angélica Portillo, contra el Concejo Municipal de Santa Tecla, departamento de La Libertad, por existir vulneración de sus derechos de audiencia y de defensa –estos dos como manifestaciones concretas del debido proceso– y a la estabilidad laboral; **(b)** Dejase sin efecto el despido de la señora Portillo, efectuado por el Concejo Municipal demandado por medio del Acuerdo nº 174, de fecha 30-VI-2015, en el que decidió suprimir su plaza laboral; y por tanto, debe continuar en el cargo; **(c)** Queda expedita a la actora la promoción de un proceso por los daños materiales y/o morales resultantes de la transgresión de derechos constitucionales constatada en esta sentencia directamente en contra de las personas que cometieron la aludidavulneración; y **(d)** Notifíquese.”

Tribunal que conoció:

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Nombre de los practicantes:

ALLAN FERNANDO MARTÍNEZ SOLÓRZANO (Elaboración y trámite hasta la admisión de demanda)
SUSAN MICHELLE VARGAS MENJÍVAR (Seguimiento al proceso a partir de la fase de apertura a pruebas)

Nombre asesor:

ALVARO ALEXANDER MARTINEZ PORTILLO (Asesor del practicante Allan Martínez)
JUAN PABLO RAMOS ORELLANA (Asesor practicante Susan Vargas)

1. Cuadro Factivo:

- La usuaria ingresó a laborar a la Alcaldía Municipal de Santa Tecla desde el uno de junio de 1997, desempeñando diferentes cargos, siendo su último nombramiento en el puesto de encargada de la Oficina de Atención al Contribuyente, ubicada en el centro comercial de Plaza Merliot, bajo el régimen de Ley de Salarios; labor que desempeñó desde el día 1 de febrero de 2007 hasta el 30 de junio de 2015, fecha esta última en la que se emitió el Acuerdo Municipal N° 174; por medio del cual el Concejo Municipal de Santa Tecla decidió suprimir la plaza que ocupaba la demandante.
- Con el referido acuerdo municipal se dio por terminada de manera arbitraria la relación laboral existente entre la señora María Angélica Portillo y el Concejo Municipal de Santa Tecla, ya que en ningún momento se le hicieron saber los motivos que llevaron a tal supresión, pese a haberlo requerido con posterioridad a la notificación de tal decisión, razón por la que consideró que se trató más bien de un despido de hecho. Asimismo a la usuaria jamás se le dio alternativa de desempeñarse en otra plaza similar o de mayor jerarquía y, pese al ofrecimiento efectuado por la autoridad demandada en relación con su indemnización, aquella se negó a recibir cantidad de dinero alguna en dicho concepto.

Derechos Vulnerados.

- Derechos de audiencia
- Defensa –*como manifestaciones del debido proceso*–
- Estabilidad laboral de la pretensora.

FALLO:

“**POR TANTO**, con base en las razones expuestas y lo prescrito en los arts. 2 inc. 1º, 11 inc. 1º, 219 y 245 de la Cn., así como en los arts. 32, 33, 34 y 35 de la L.Pr.Cn., en nombre de la República, esta Sala **FALLA:** **(a)** Declárase que ha lugar al amparo solicitado por la señora María Angélica Portillo, contra el Concejo Municipal de Santa Tecla, departamento de La Libertad, por existir vulneración de sus derechos de audiencia y de defensa –estos dos como manifestaciones concretas del debido proceso– y a la estabilidad laboral; **(b)** Dejase sin efecto el despido de la señora Portillo, efectuado por el Concejo Municipal demandado por medio del Acuerdo n° 174, de fecha 30-VI-2015, en el que decidió suprimir su plaza laboral; y por tanto, debe continuar en el cargo; **(c)** Queda expedita a la actora la promoción de un proceso por los daños materiales y/o morales resultantes de la transgresión de derechos constitucionales constatada en esta sentencia directamente en contra de las personas que cometieron la aludidavulneración; y **(d)** Notifíquese.”

MÁXIMAS DERIVADAS DE LA FUNDAMENTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN:

- **ESTABILIDAD LABORAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS**

RECONOCIMIENTO EN LA NORMATIVA CONSTITUCIONAL

“El reconocimiento del derecho a la estabilidad laboral (art. 219 inc. 2º Cn.) de los servidores públicos responde a dos necesidades: la primera, garantizar la continuidad de las funciones y actividades que ellos realizan en las instituciones públicas, debido a que sus servicios están orientados a satisfacer un interés general; y, la segunda, conceder al servidor un grado de seguridad que le permita realizar sus labores, sin temor a que su situación jurídica se modifique fuera del marco constitucional y legal establecido.”

CONDICIONES NECESARIAS PARA SU EJERCICIO

“El derecho a la estabilidad laboral, según las Sentencias de 11-III-2011, 24-XI-2010, 11-VI-2010 y 19-V-2010, Amps. 10-2009, 1113-2008, 307-2005 y 404-2008, respectivamente, entre otras, faculta a conservar un trabajo cuando concurren las condiciones siguientes: (i) que subsista el puesto de trabajo; (ii) que el empleado no pierda su capacidad física o mental para desempeñar el cargo; (iii) que las labores se desarrollen con eficiencia; (iv) que no se cometa falta grave que la ley considere causal de despido; (v) que subsista la institución para la cual se presta el servicio; y (vi) que el puesto no sea de aquellos cuyo desempeño requiere de confianza personal o política.”

DERECHO DE AUDIENCIA

“2. Por otra parte, en la Sentencia de 11-II-2011, Amp. 415-2009, se expresó que el derecho de audiencia (art. 11 inc. 1º 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. 1º de la Cn.) está íntimamente vinculado con el derecho de audiencia, puesto que 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 contra quien se inicia 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.

CALIDAD DE SERVIDOR PÚBLICO

“A. a. En el presente caso, se advierte que la señora [...] laboraba bajo el cargo de encargada de la Oficina de Atención al Contribuyente en la Alcaldía Municipal de Santa Tecla, departamento de La Libertad, de lo cual se colige que la relación laboral en cuestión era de carácter público y, consecuentemente, aquella tenía la calidad de servidora pública.”

FUNCIONES DEL CARGO DE ENCARGADA DE LA OFICINA DE ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE SANTA TECLA

“b. De acuerdo con el perfil descriptivo del puesto de encargada de la Unidad de Plaza Merliot que ocupaba la actora, las actividades generales que esta realizaba consistían en coordinar, dirigir, supervisar y garantizar un buen trabajo del personal, asistir a reuniones, capacitaciones y formación asignadas, garantizar la inducción del personal de nuevo ingreso y realizar la evaluación de desempeño anual del personal a su cargo. De manera específica, las funciones encomendadas al referido cargo eran las de garantizar el buen funcionamiento de la Unidad, apoyar en funciones de caja, atender al público e ingresar los tributos municipales.”

CARGO DE ENCARGADA DE LA OFICINA DE ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE SANTA TECLA NO ES DE CONFIANZA Y, POR ELLO, CUANDO SE ORDENÓ SU DESTITUCIÓN EL PRETENSOR GOZABA DE ESTABILIDAD LABORAL

“Por otra parte, al analizar el organigrama de la mencionada Alcaldía, se advierte que la Unidad de Plaza Merliot, donde estaba adscrito el puesto que desempeñaba la señora [...], dependía de la Subdirección Tributaria y esta, a su vez, dependía jerárquicamente de la Dirección Financiera. Lo anterior permite concluir que el cargo que tenía la actora se encontraba ubicado en uno de los escalones inferiores de la estructura jerárquica de la referida institución.

De lo expuesto, se infiere que el cargo de encargada de la Oficina de Atención al Contribuyente que desempeñaba la pretensora no implicaba la toma de decisiones determinantes para la conducción de la Alcaldía Municipal de Santa Tecla, sino la de realizar funciones de colaboración técnica y operativa dentro de la entidad en mención.

Consecuentemente, se concluye que la señora [...] ejecutaba funciones ordinarias y permanentes en la referida Alcaldía y que su cargo no era de confianza, por lo que era titular del derecho a la estabilidad laboral cuando se ordenó la supresión de su plaza.

Además, dado que la autoridad demandada no alegó ni comprobó que el cargo desempeñado

por la pretensora se encontraba excluido del régimen laboral regulado en la LCAM, se colige que la peticionaria era empleada incorporada a la carrera administrativa municipal y titular del derecho a la estabilidad laboral reconocido en el art. 219 de la Cn.

Al respecto, el art. 50 n° 1 de la LCAM dispone que los funcionarios o empleados de la carrera gozan de estabilidad en el cargo; en consecuencia, no pueden ser destituidos, suspendidos, permutados, trasladados o rebajados de categoría sino en los casos y con los requisitos que establece la ley.

B. a. Por otro lado, se ha acreditado que el Concejo Municipal de Santa Tecla emitió el Acuerdo n° 174 de fecha 30-VI-2015, en el que ordenó la supresión de la plaza que desempeñaba la demandante, en virtud de la nueva estructura organizativa y las medidas de austeridad implementadas.”

INSTITUCIONES PÚBLICAS ESTÁN FACULTADAS 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

“b. Ahora bien, es necesario señalar que 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, los Municipios están facultados 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.”

FORMALIDADES QUE DEBE CUMPLIR LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA REALIZAR LA SUPRESIÓN DE PLAZA

“Sin embargo, ello no debe implicar el menoscabo del derecho a la estabilidad laboral del que gozan los servidores públicos que pertenecen a la carrera administrativa municipal 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 un empleo similar o de mayor jerarquía o, cuando se demuestre que esto no es posible, conceder una indemnización, tal como lo prevén los arts. 53 y 59 n° 8 de la LCAM; (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 regulada en el art. 53 de la LCAM es una facultad que poseen los Municipios para modificar su estructura organizativa, la cual se enmarca dentro de la autonomía que el art. 203 de la Cn. les confiere, dicha atribución no puede ejercitarse de forma arbitraria. Por ello, tal y como se señaló en un caso similar –Sentencia de 15-VII-2015, Amp. 642-2013–, previo a ordenar la supresión de una plaza de trabajo, debe comprobarse por qué la aludida plaza es innecesaria para el desarrollo normal de las actividades de la comuna, así como también que aquella efectivamente desaparecerá del presupuesto municipal. Ello resulta indispensable en virtud de que se suprimirá la plaza de un servidor público municipal que gozaba de estabilidad laboral por ser parte integrante de la carrera administrativa.”

CONCEJO MUNICIPAL DE SANTA TECLA UTILIZÓ DE MANERA FRAUDULENTO LA FIGURA DE LA SUPRESIÓN DE PLAZA PARA INTENTAR REVESTIR DE LEGALIDAD UN ACTO QUE, EN ESENCIA, CONFIGURÓ UN DESPIDO

“C. a. En el presente caso, el Concejo Municipal de Santa Tecla no comprobó la existencia de un informe previo con base en el cual tomó la decisión de suprimir la plaza que ocupaba la señora [...] y, en consecuencia, no es posible determinar que tal decisión se adoptó en observancia de criterios técnicos de necesidad y no por simples razones de conveniencia.

b. Aunado a ello, la autoridad edilicia demandada no acreditó que, previo a extender los cheques mediante los cuales pretendió realizar el pago de la correspondiente indemnización por la supresión de la aludida plaza, haya intentado incorporar a la demandante a un empleo similar o de mayor jerarquía dentro de la institución municipal. Y es que, de acuerdo al criterio expuesto en la sentencia anteriormente citada, el pago de la indemnización procede únicamente cuando se demuestra la imposibilidad de incorporar al empleado cuya plaza fue suprimida a un empleo equivalente o de mayor rango.

Al respecto, es necesario aclarar que la reubicación del empleado o, en su caso, la indemnización por supresión del cargo no constituyen actos discrecionales o de buena voluntad, sino mecanismos de obligatoria aplicación que protegen la estabilidad laboral de los servidores públicos en aquellos supuestos en los cuales la Administración central o municipal, por razones extraordinarias, se ve en la necesidad de suprimir algunos cargos, por ejemplo, por situaciones financieras o de reestructuración de las entidades en aras de la modernización de sus servicios.

3. De lo expuesto con anterioridad, se colige que el Concejo Municipal de Santa Tecla, departamento de La Libertad, 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 Concejo en mención tomó la decisión de suprimir la plaza laboral de la señora [...]de manera arbitraria y sin tramitarle un proceso previo, se concluye que dicha autoridad vulneró los derechos de audiencia y de defensa –estos dos como manifestaciones concretas del debido proceso– y a la estabilidad laboral de la pretensora; por lo que resulta procedente ampararla