

549-2020

Amparo

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: San Salvador, a las ocho horas y treinta y seis minutos del día diez de febrero de dos mil veintiuno.

Agréganse a sus antecedentes los escritos presentados por el abogado José Arístides Perla Bautista en calidad de apoderado judicial del Concejo Municipal de Santa Tecla, mediante los cuales expone la supuesta imposibilidad de cumplir con la sentencia emitida y ratificada en sede contencioso administrativa y solicita que se incorpore al expediente la documentación que adjunta, así como que se admita a trámite la demanda y se adopte medida cautelar en el presente proceso.

Examinados la demanda de amparo y los relacionados escritos, junto con la documentación anexa, se realizan las siguientes consideraciones:

I. El abogado Perla Bautista manifiesta que el Concejo Municipal de Santa Tecla emitió el acuerdo número 234 de 30 de julio de 2018, mediante el cual se suprimió el Departamento de Desechos Sólidos y, consecuentemente, las plazas de los trabajadores que conformaban dicha dependencia, a quienes se indemnizó como medida compensatoria. Dicha decisión, argumenta, pretendía hacer eficiente la prestación de los servicios públicos de barrido, limpieza y recolección de residuos sólidos urbanos del municipio de Santa Tecla, así como optimizar los recursos públicos.

Sin embargo, alega que los trabajadores “... a quienes se les pagó la respectiva indemnización –incluso la especial derivada del fuero sindical–...” interpusieron una demanda ante la Jueza Primero de lo Contencioso Administrativo (JCA), quien mediante sentencia de 18 de junio de 2019, emitida en el proceso judicial con referencia 00293-18-ST-COPA-1CO, declaró ilegal el citado acuerdo municipal y ordenó el reinstalo de las personas cuyas plazas fueron suprimidas, así como el pago de los salarios dejados de percibir.

Al estar inconforme con dicha decisión, las autoridades edilicias apelaron ante la Cámara de lo Contencioso Administrativo (CCA), la cual desestimó los agravios planteados y confirmó la resolución de la JCA, por medio de la resolución emitida el 20 de febrero de 2020 en el proceso 00221-19-ST-CORA-CAM.

A juicio del abogado de la parte actora, las mencionadas decisiones judiciales vulneraron

los derechos de autonomía municipal, seguridad jurídica y propiedad de su representado.

Con relación a la autonomía municipal, afirma que –a su criterio– la declaratoria de ilegalidad del acuerdo municipal “... produce una injerencia en la autonomía del [m]unicipio de Santa Tecla, pues le impide, sin que de la ley pueda derivarse tal prohibición, adoptar una decisión basada en criterios de eficiencia y de optimización de los recursos en lo relativo al servicio de recolección de residuos sólidos urbanos”. Y es que, alega que se ha invadido el ámbito competencial de la municipalidad, pues se trata de una decisión tomada con el fin de garantizar la optimización y eficiencia de los recursos.

Además, asevera que las autoridades judiciales han exigido al Concejo Municipal cumplir con supuestos que no se derivan “... de la interpretación de la disposición en que supuestamente se basan, sino que, con una motivación deficiente, se ha violado el derecho a la seguridad jurídica del Concejo Municipal de Santa Tecla imponiéndole exigencias imposibles, no viables, que en el fondo implicarían un doble gasto en detrimento de los derechos de los contribuyentes municipales”.

En tal sentido, sostiene que las sentencias impugnadas se fundamentan en criterios jurisprudenciales de la Sala de lo Contencioso Administrativo (SAC) y de esta Sala para concluir que para que el procedimiento de supresión de plazas sea respetuoso de los derechos laborales de los servidores municipales, es necesario que se intente como primera opción el reinstalo o reubicación del empleado “... operando el pago de la indemnización a que se refiere el art. 53 de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal (LCAM) sólo en defecto de la primera alternativa, sin hacer ninguna consideración a la situación de externalización...”.

Aunado a lo expuesto, el abogado del Concejo Municipal afirma que su representado está financieramente imposibilitado para cumplir con la sentencia emitida por la JCA; situación que fue avalada por la autoridad judicial mediante la decisión de 27 de noviembre de 2020, en la que resolvió tener por justificada la imposibilidad material alegada para cumplir con la sentencia de 18 de junio de 2019 en el período fiscal de 2020. Sin embargo, en la misma resolución ordenó que en los primeros días de enero de 2021 se pagaran los salarios adeudados con fondos del presupuesto municipal del presente año, así como reinstalar a los trabajadores a partir del primer día hábil de enero de 2021.

Por otra parte, el abogado Perla Bautista manifiesta que, si bien es cierto se planteó previamente una demanda de amparo –a la que se le asignó la referencia 248-2020– contra las

mismas actuaciones judiciales que se impugnan en el presente proceso, ha presentado un escrito desistiendo de aquel proceso “... lo cual también implica renunciar a la recusación de la Magistrada Marengo de Torrento [...] por tanto, en el presente caso no existe litispendencia que impida el conocimiento de esta demanda”.

II. Ahora bien, el abogado de la parte demandante expresa que anteriormente se presentó demanda de amparo contra las sentencias emitidas el 18 de junio de 2019 y el 20 de febrero de 2020 por el JCA y la CCA, respectivamente, proceso que fue clasificado con la referencia 248-2020.

Al respecto, se advierte que el 22 de julio de 2020 se declaró improcedente la referida demanda de amparo; sin embargo, el apoderado de la autoridad edilicia presentó dos escritos, en el primero, solicitó la recusación de la magistrada propietaria de esta Sala Marina de Jesús Marengo de Torrento y, en el segundo, planteó recurso de revocatoria contra la decisión emitida en ese amparo.

No obstante, posteriormente otro apoderado del Concejo Municipal de Santa Tecla solicitó mediante un nuevo escrito que se tuviera por retirada su solicitud de continuar con ese proceso; en tal sentido, se accedió a dicho requerimiento y se tuvo por desistido el recurso interpuesto en el amparo 248-2020 incoado por el citado Concejo Municipal, en ese sentido, el referido profesional sostiene que la demanda de este amparo no podría generar litispendencia.

Con relación a lo expuesto, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la litispendencia implica la falta de un presupuesto material para emitir la sentencia de fondo, vicio que puede ser advertido por el mismo tribunal o alegado por las partes –improcedencia de 24 de junio de 2015, amparo 283-2015–.

En ese orden, tal como lo expresó el abogado Perla Bautista, al haber manifestado su deseo de no continuar con el proceso y, en consecuencia, haberse tenido por desistido el recurso interpuesto en el amparo 248-2020, no existe pronunciamiento pendiente en otro proceso por parte de esta Sala respecto de los actos que ha impugnado.

Adicionalmente, se observa que existe una diferencia entre los alegatos planteados en ambas demandas, ya que en el citado proceso 248-2020, la parte actora centró sus argumentos en que las autoridades judiciales habían fundamentado sus decisiones en una interpretación basada en la jurisprudencia emitida por la SCA y esta Sala sobre el art. 53 LCAM, la cual no era la adecuada; en cambio, en el presente proceso afirma que el criterio de esta Sala al dotar de

contenido a la citada disposición es “... aplicable cuando se trata de una supresión arbitraria de las plazas, pero [...] no lo es cuando, con finalidades de eficiencia y optimización, se externaliza o terceriza un servicio, pues aquí es imposible un reinstalo o reubicación de los trabajadores...”. En esos términos, la resolución de improcedencia emitida el 22 de julio de 2020 en el amparo 248-2020 no implicaría un pronunciamiento previo por parte de esta Sala respecto a lo planteado por el apoderado del Concejo Municipal de Santa Tecla en el presente proceso.

III. Aclarado lo anterior y expuestos los planteamientos esenciales de la parte actora, es necesario formular ciertas consideraciones de índole jurisprudencial que han de servir como fundamento de la presente decisión.

Tal como se ha sostenido en las improcedencias de 27 de octubre de 2010, 30 de junio de 2014 y 10 de enero de 2018, amparos 408-2010, 385-2013 y 156-2017, respectivamente, en este tipo de procesos las afirmaciones de hecho de la parte actora deben justificar que el reclamo formulado posee trascendencia constitucional, esto es, deben poner de manifiesto la presunta afectación de los derechos fundamentales que se proponen como parámetro de confrontación.

Por el contrario, si tales alegaciones se reducen al planteamiento de asuntos puramente judiciales o administrativos consistentes en la simple inconformidad con las actuaciones o el contenido de las decisiones emitidas por las autoridades dentro de los respectivos procedimientos, la cuestión sometida al conocimiento de esta Sala constituye un asunto de mera legalidad, lo que se traduce en un vicio de la pretensión que imposibilita su juzgamiento

IV. Señalado lo anterior, corresponde ahora evaluar la posibilidad de conocer las infracciones alegadas por la parte actora.

1. En síntesis, el abogado Perla Bautista cuestiona las sentencias emitidas el 18 de junio de 2019 y el 20 de febrero de 2020, por la Jueza Primero y la Cámara, ambos de lo Contencioso Administrativo, respectivamente, en virtud de que estas han vulnerado –a su parecer– la autonomía municipal, así como los derechos a la seguridad jurídica y propiedad de su representado.

Y es que, a criterio del referido profesional, las resoluciones de las referidas autoridades judiciales interfieren con la decisión de externalizar el servicio de aseo público con lo que se pretendía la eficacia en el servicio y el manejo de recursos. Además, sostiene que las sentencias cuestionadas se fundamentan en una interpretación errada del art. 53 LCAM, pues este no exige que ante una supresión de plaza se intente como primera opción la reubicación del empleado cuya

plaza se suprime en otro cargo de igual o similar categoría y, de no ser posible, proceda la indemnización. Así, a juicio del apoderado de la autoridad edilicia, el criterio de las autoridades judiciales no considera la externalización del servicio efectuada por la Municipalidad de Santa Tecla.

2. Como primer punto, es preciso señalar que, si bien es cierto que la demanda planteada se dirige contra las mismas autoridades y sentencias que fueron cuestionadas en el amparo 248-2020, los alegatos del apoderado de la parte solicitante no coinciden en plenitud con los expuestos en el referido proceso constitucional.

En el citado proceso, la parte actora centró sus argumentos en que las autoridades judiciales habían fundamentado sus decisiones en una interpretación basada en la jurisprudencia emitida por la SCA y esta Sala sobre el art. 53 LCAM, la cual –a criterio del apoderado del Concejo Municipal de Santa Tecla que presentó la demanda del amparo 248-2020– no era la adecuada.

En cambio, en el presente proceso –aunque el abogado Peña Bautista reconoce que la jurisprudencia constitucional y de la SCA ha servido para sustentar las sentencias que cuestiona– afirma que el criterio de esta Sala al dotar de contenido a la citada disposición es “... aplicable cuando se trata de una supresión arbitraria de las plazas, pero [está] seguro que no lo es cuando, con finalidades de eficiencia y optimización, se externaliza o terceriza un servicio, pues aquí es imposible un reinstalo o reubicación de los trabajadores...”.

En ese orden, se observa que existe una diferencia –aun cuando sea menor– entre los alegatos planteados en ambas demandas, por lo que la resolución de improcedencia emitida el 22 de julio de 2020 en el amparo 248-2020 no implicaría un pronunciamiento previo por parte de esta Sala respecto a lo planteado por el apoderado del Concejo Municipal de Santa Tecla en el presente proceso.

3. Ahora bien, respecto a la afirmación del referido profesional, es necesario aclarar que la interpretación que esta Sala ha dado al art. 53 LCAM en cuanto al procedimiento que se debe seguir previo a la supresión de plazas, es precisamente para evitar actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades edilicias. Es decir, es necesario verificar el cumplimiento de dicho procedimiento como garantía de la estabilidad laboral de los trabajadores cuyas plazas se pretende suprimir.

En tal sentido, en la improcedencia emitida en el amparo 248-2020 previamente citada se

aclaró que la jurisprudencia constitucional ha dotado de contenido a la disposición en referencia, tanto en su procedimiento como en sus requisitos, con el fin de ponderar los intereses de la comuna y los derechos del trabajador para evitar que la figura de la supresión de plazas sea utilizada de manera arbitraria y en detrimento de derechos fundamentales.

En ese orden, la supresión de plazas no puede convertirse en un sistema anómalo que encubra la remoción o sustitución de personas –sentencia de 18 de agosto de 2017, amparo 187-2016–, por ello, previo a ordenar la supresión de un puesto de trabajo, la jurisprudencia constitucional ha señalado que es necesario el cumplimiento de ciertas formalidades: *i) elaborar un estudio técnico de justificación, basado exclusivamente en aspectos de presupuesto, necesidad 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; iii) reservar los recursos económicos necesarios para efectuar el pago de las indemnizaciones respectivas; y iv) levantar el fuero sindical en el supuesto de empleados aforados conforme al art. 47 inc. 6° de la Cn.*

En virtud de lo expuesto, se infiere que la jurisprudencia constitucional no ha hecho distinción respecto a los motivos por los cuales las autoridades municipales deciden suprimir plazas, pues tal situación se encuentra dentro del ámbito competencial de ellas, debiendo cumplir con el procedimiento desarrollado jurisprudencialmente con el fin de justificar ante los trabajadores y la población las razones de su decisión.

4. Ahora bien, se observa que la pretensión de la parte actora adolece de algunas inconsistencias argumentativas que impiden a este tribunal examinar el fondo de lo solicitado. Así, atribuye a las decisiones cuestionadas un contenido diferente al que en realidad poseen, pues sostiene que tales proveídos afectan la autonomía municipal en cuanto que impiden a la Municipalidad de Santa Tecla externalizar el servicio de aseo.

Con respecto a la autonomía municipal –art. 203 Cn.–, esta Sala ha señalado que mediante ella se garantiza el ejercicio del Gobierno local para que este pueda ordenarse y disponer la forma de su gestión con el fin de potenciar la eficacia y efectividad de la administración local en beneficio de sus habitantes –sentencia del 21 de agosto de 2013, amparo 428-2011–.

Sin embargo, tal como se mencionó en la resolución de 22 de julio de 2020 en el amparo 248-2020, la autonomía municipal no debe interpretarse como una facultad que permite a las autoridades edilicias actuar arbitrariamente en el manejo de los asuntos municipales, pues existe

un marco legal general –leyes formales– que determina los límites para el desarrollo de la gestión municipal.

En el supuesto que la Administración Municipal exceda esos límites, corresponde al Órgano Judicial determinar si ha existido tal apartamiento. Es decir, si las autoridades locales infringen la ley, será el Juez competente –según la materia– quien juzgue tal actuación.

En el caso planteado, se advierte del contenido de las referidas decisiones que estas no están orientadas a sustentar si puede o no hacerse uso de determinada forma de desconcentración o externalización de los servicios públicos, sino más bien que la citada municipalidad incumplió con los presupuestos establecidos en la ley de la materia, así como en la jurisprudencia constitucional y de la SCA para hacer uso de la supresión de plazas. Por tanto, no se infiere que los actos reclamados podrían ocasionar el agravio constitucional alegado.

5. A. Por otra parte, el abogado del Concejo Municipal aduce la presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica y a la autonomía municipal en virtud de que las sentencias impugnadas se sustentan en una “interpretación irrazonable de la ley”, pues, en su opinión, el criterio empleado por las autoridades judiciales para resolver el caso en cuestión –relativo a que la supresión de plazas está sujeta al cumplimiento de ciertos presupuestos, tales como el priorizar la reubicación del empleado y solo si esto no es posible optar por su indemnización– no deriva de la disposición legal que da fundamento a dicha figura.

No obstante, el abogado de la parte actora omite tomar en consideración que, de conformidad con el art. 12 de la LPC y la jurisprudencia constitucional, el amparo es un proceso extraordinario de protección de derechos, mediante el cual se examina, desde una perspectiva constitucional, si los actos u omisiones impugnados vulneran los derechos constitucionales alegados, por lo que se encuentra materialmente impedido para determinar transgresiones a la normativa secundaria, como se pretende en este caso mediante la revisión de las resoluciones impugnadas.

En efecto, esta Sala no tiene competencia para examinar si se ha infringido la disposición legal que regula la supresión de plazas con el objeto de que las actuaciones controvertidas sean dejadas sin efecto. Y es que admitir tal posibilidad implicaría una intromisión en el ejercicio de las atribuciones que las autoridades judiciales de la materia realizan mediante la tramitación de los procesos y recursos.

B. En relación con lo anterior, de la lectura de la sentencia emitida en primera instancia se

advierte que la JCA concluyó que en el Acuerdo Municipal 234 se omitió “... referir las causas por las cuales [...] cada una de las plazas que ocupaban los demandantes, o su conjunto, [eran] innecesarias...” –cursivas suprimidas–.

Es decir, para la referida autoridad judicial no era suficiente sustentar la supresión de plazas en la supuesta falta de capacidad financiera, el aparentemente déficit económico para la prestación del servicio en el municipio o las posibles ventajas de su tercerización; más bien, se requería evidenciar la innecesiedad de los servicios que los empleados prestaban a la municipalidad. Además, la juzgadora expuso que el Concejo Municipal no ordenó la eliminación del presupuesto municipal los fondos o partidas presupuestarias designadas al Departamento de Desechos Sólidos.

De igual manera, la CCA concordó con la jueza *a quo* en que –a su criterio– no se acreditaron fehacientemente a través de prueba útil e idónea, los requisitos que la jurisprudencia constitucional establece que deben cumplirse para la supresión de las plazas, toda vez que, la autoridad judicial de segunda instancia mencionó que “... se omitió incorporar la documentación que respaldara dichos estudios que permitieran al juzgador realizar un análisis completo y que permitieran comprobar lo contenido en el acuerdo [...] documentación que respaldara el impacto que la planilla y sus beneficios sobre la actividad analizada, entre otros”.

En virtud de lo señalado, se observa que las autoridades demandadas coincidieron en su razonamiento en cuanto a la supuesta falta de aportación de medios de prueba por parte del Concejo Municipal de Santa Tecla para sustentar que había seguido el procedimiento establecido en el art. 53 LCAM, así como los criterios jurisprudenciales de ambas Salas.

De lo anterior, se infiere que lo que pretende la parte actora es que esta Sala verifique si fue correcta la valoración de la prueba vertida en el proceso contencioso administrativo, como si se tratase de un tribunal de alzada. Y es que, aun cuando alega que las autoridades demandadas no consideraron que el servicio se estaba externalizando, del fundamento de las sentencias impugnadas se observa que estas sí advirtieron tal situación y concluyeron que ello no eximía al mencionado Concejo Municipal de comprobar que se había seguido el procedimiento establecido en la LCAM a la luz de la jurisprudencia constitucional pues, en definitiva, se trataba de una supresión de plazas.

Al respecto, tal como se ha mencionado en reiterada jurisprudencia, el ámbito constitucional carece de competencia material para efectuar el análisis relativo a la interpretación

y aplicación que las autoridades judiciales o administrativas desarrollen *con relación a las leyes que rigen los trámites cuyo conocimiento les corresponde*, pues esto implicaría la irrupción de competencias que, en exclusiva, han sido atribuidas y deben realizarse por tales funcionarios – improcedencia de 27 de octubre de 2017, amparo 684-2016–.

6. Por otra parte, el abogado de la parte demandante ha manifestado que su representado se encuentra financieramente imposibilitado para cumplir con la sentencia de 18 de junio de 2019; afirma que tal situación fue confirmada por la Corte de Cuentas de la República, al advertir “la necesidad de respetar el convenio celebrado entre el [m]unicipio de Santa Tecla y Teclaseo, en lo relativo a las indemnizaciones y pago de otras prestaciones laborales de los servidores públicos que integran el extinto Departamento de residuos sólidos...”.

Asimismo, sostiene que dicha situación ha sido avalada por la JCA en la resolución emitida el 27 de noviembre de 2020, en la que resolvió tener por justificada la imposibilidad material alegada para cumplir con la sentencia de 18 de junio de 2019 en el período fiscal de 2020.

Al respecto, es preciso señalar que la citada decisión emitida por la JCA no modifica las resoluciones cuestionadas, únicamente difiere su cumplimiento en virtud de las circunstancias que expuso el Concejo Municipal.

Además, es necesario aclarar que, en principio, el cumplimiento de la sentencia o la manera en que se acaten sus mandatos no estaría dentro del ámbito competencial de esta Sala, pues es una facultad y deber de cada juzgador ejecutar sus decisiones –resolución de 7 de agosto de 2020, inconstitucionalidad 21-2020/23-2020/24-2020/25-2020–. En tal sentido, los argumentos expuestos por el abogado del Concejo Municipal referentes a la supuesta imposibilidad de cumplir con la sentencia cuestionada no evidencian una afectación de trascendencia constitucional.

7. Así, se observa que las circunstancias expuestas se basan en razonamientos que no sustentan la posible afectación de los derechos constitucionales invocados por la parte demandante, más bien, denotan aspectos de mera legalidad relacionados con las sentencias cuestionadas que resultaron contrarias a sus intereses económicos, de lo que se deriva la imposibilidad de juzgar, desde la perspectiva constitucional, el reclamo formulado por el apoderado de esta, ya que existe un defecto en la pretensión que vuelve ineludible su declaratoria de improcedencia.

