

72-2016AC

Amparo

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

Los presentes procesos de amparo acumulados han sido promovidos por los señores LNSM, MCCH, SDGL, OOVs, VSSC y ANAG, contra el Concejo Municipal de San Miguel y la Comisión de la Carrera Administrativa Municipal de esa ciudad, por la vulneración de sus derechos de audiencia, defensa, a la estabilidad laboral, a recibir una retribución y a la protección no jurisdiccional –en su manifestación del derecho a una resolución motivada–.

Han intervenido en la tramitación de estos amparos los demandantes, las autoridades demandadas y la fiscal de la Corte Suprema de Justicia.

Analizados los procesos y considerando:

I. 1. A. Los señores SM, CH, DGL, VS, SC y AG expusieron en sus respectivas demandas que laboraban para la municipalidad de San Miguel en los cargos de jefe del Registro del Estado Familiar, jefe de Administración Tributaria Municipal, jefe de Recursos Humanos, jefe de Cultura y Deportes, jefe del Registro de Identificación Personal y Archivo de Cédula y Carné de Minoridad, y jefe de Ingeniería, Arquitectura, Proyectos y Supervisión de Obras, respectivamente, bajo el sistema de Ley de Salarios. Sin embargo, el 13-I-2016 les fue notificado el Acuerdo n° 8 de fecha 23-XII-2015, emitido por el Concejo Municipal de San Miguel, por medio del cual acordó celebrar contratos laborales por el período de dos meses para los cargos desempeñados por los actores, por no ser posible las refrendas bajo el sistema de Ley de Salarios, en virtud de tratarse de puestos de confianza, de conformidad con el art. 2 de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal (LCAM).

En virtud de lo anterior, presentaron una demanda ante la Comisión de la Carrera Administrativa Municipal de San Miguel, quien mediante Resolución de fecha 22-I-2016 se declaró incompetente para conocer de los asuntos planteados por considerar que sus cargos eran de confianza y, por ende, no se encontraban en el ámbito de aplicación de la LCAM. Sin embargo, dicha comisión omitió pronunciarse con relación a la pretensión planteada por el señor VS y, además, esa resolución no fue debidamente fundamentada, pues únicamente se transcribieron las funciones inherentes a cada uno de los cargos.

Al respecto, alegaron que los cargos que desempeñaban no eran de confianza personal o

política, ya que las funciones que llevaban a cabo eran técnicas, permanentes y no implicaban la facultad de adoptar decisiones determinantes para la municipalidad, por lo que el cambio en la modalidad de vinculación laboral de Ley de Salarios a contratos con un plazo de vigencia de dos meses afectó su estabilidad laboral.

Además, expusieron que el Concejo Municipal de San Miguel les ha exigido que reintegren el salario que les fue pagado en el mes de enero de 2016 y la señora LNSM señaló que el contrato no fue puesto a su disposición a efecto de analizar sus cláusulas y que no firmó la planilla, razón por la cual no recibió el pago de su salario correspondiente al mes de enero de 2016, pese a estar desarrollando sus labores con normalidad.

Por último, señalaron que el 11-II-2016 el Concejo Municipal de San Miguel emitió el Acuerdo n° 16, mediante el cual acordó dar por extinguida sus relaciones laborales por haber finalizado sus nombramientos bajo el sistema de Ley de Salarios y ante sus negativas a firmar los respectivos contratos laborales, sin tramitarles un procedimiento previo en el que se garantizaran oportunidades de defensa y se establecieran las causas de sus despidos. Como consecuencia de lo relatado, consideraron que se han conculcado sus derechos de audiencia, defensa, a la estabilidad laboral y a la seguridad jurídica.

2. A. Mediante el auto de fecha 22-II-2016 se suplieron las deficiencias de las quejas planteadas por los actores, en el sentido que los argumentos esgrimidos con relación a la supuesta vulneración al derecho a la seguridad jurídica se reconducían a la afectación de otros derechos fundamentales más específicos que también fueron señalados como transgredidos y, además, estaban referidos a la presunta vulneración de los derechos a la protección no jurisdiccional –en su manifestación del derecho a una resolución motivada– y a recibir una retribución.

Luego de efectuada la referida suplencia se admitieron las demandas planteadas y se ordenó acumular los procesos de Amp. 80-2016, 81-2016, 82-2016, 83-2016 y 85-2016 al 72-2016. Además, con el objeto de tutelar de manera preventiva los derechos de los pretensores, se ordenó la suspensión de los efectos de los actos reclamados, en el sentido de que, independientemente del plazo de vigencia de sus contratos laborales, el Concejo Municipal de San Miguel debía abstenerse de separarlos de sus cargos y garantizar que las autoridades administrativas respectivas, en especial las áreas de recursos humanos y de pagaduría, llevarán a cabo las gestiones para el pago de las remuneraciones que les correspondían.

B. Por otro lado, se pidió a las autoridades demandadas que rindieran el informe

establecido en el art. 21 de la Ley de Procedimientos Constitucionales (L.Pr.Cn.). Al respecto, expresaron que no eran ciertas las vulneraciones constitucionales que se les atribuían.

C. 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 conferida.

3. Mediante auto de fecha 6-IV-2016 se confirmó la suspensión de los efectos de los actos reclamados y se pidió a las autoridades demandadas que rindieran el informe justificativo que regula el art. 26 de la L.Pr.Cn. Al rendir su informe, el Concejo Municipal de San Miguel argumentó que la modificación del vínculo laboral de los pretensores de Ley de Salarios a contratos no significaba que serían despedidos, pues lo que pretendía era regular sus situaciones jurídicas porque al ser trabajadores de confianza aquellos estaban desprotegidos de su estabilidad laboral. Asimismo, manifestó que los actores recibieron sus salarios de enero y febrero de 2016, a excepción de la señora SM, pues se negó a firmar la planilla de pagos. Por su parte, la Comisión de la Carrera Administrativa Municipal de San Miguel alegó que los demandantes estaban comprendidos en la excepción que señala el art. 2 de la LCAM, pues sus cargos son considerados como de confianza, por lo que no tenía facultades para conocer el fondo de sus pretensiones. En virtud de lo expuesto, concluyeron que no existen las vulneraciones constitucionales alegadas por los pretensores.

4. Posteriormente, en virtud del auto de fecha 4-VII-2016 se confirieron los traslados que ordena el art. 27 de la L.Pr.Cn., respectivamente, a la *fiscal de la Corte*, quien sostuvo que correspondía a las autoridades demandadas probar que sus actuaciones no afectaron los derechos constitucionales de los demandantes; y a los *actores*, quienes no hicieron uso de la oportunidad procesal que les fue conferida.

5. Mediante auto de fecha 16-XII-2016 se habilitó la fase probatoria por el plazo de ocho días, de conformidad con lo dispuesto en el art. 29 de la L.Pr.Cn., dentro del cual las partes presentaron las pruebas que estimaron pertinentes.

6. Seguidamente, en virtud del auto de fecha 20-VII-2017 se otorgaron los traslados que ordena el art. 30 de la L.Pr.Cn., respectivamente, a la *fiscal de la Corte*, quien señaló que los pretensores eran titulares del derecho a la estabilidad laboral, por lo que el Concejo Municipal de San Miguel debió haber seguido un procedimiento previo a efectuar sus despidos; a los *actores* y a las *autoridades demandadas*, quienes reiteraron los argumentos expuestos en el transcurso del presente proceso.

7. Con estas últimas actuaciones los presentes procesos acumulados quedaron en estado de pronunciar sentencia.

II. Establecido lo anterior, el orden lógico con el que se estructurará esta resolución es el siguiente: en primer lugar, se determinará el objeto de la presente controversia (III); en segundo lugar, se harán consideraciones acerca del contenido de los derechos fundamentales cuya vulneración se alega (IV); en tercer lugar, se analizará el caso sometido a conocimiento de este Tribunal (V); y, finalmente, se desarrollará lo referente al efecto de esta decisión (VI).

III. En el presente caso, el objeto de la controversia consiste en determinar: (i) si el Concejo Municipal de San Miguel vulneró los derechos de audiencia, defensa, a la estabilidad laboral y a recibir una retribución de los pretensores, al modificar sus vínculos laborales de Ley de Salarios a contratos con períodos de vigencia de dos meses y, posteriormente, removerlos de sus cargos, sin tramitarles previamente un proceso en el cual pudieran ejercer la defensa de sus intereses; y (ii) si la Comisión de la Carrera Administrativa Municipal de San Miguel vulneró los derechos a la estabilidad laboral y a una resolución motivada de los actores, al declararse incompetente para conocer de sus reclamos.

IV. 1. A. El reconocimiento del *derecho a la estabilidad laboral* (art. 219 inc. 2º de la 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.

El derecho a la estabilidad laboral, según las Sentencias de fechas 11-III-2011, 24-XI-2010, 11-VI-2010 y 19-V-2010, emitidas en los procesos de Amp. 10-2009, 1113-2008, 307-2005 y 404-2008, respectivamente 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.

B. Como un caso particular, en las Sentencias de fecha 19-XII-2012, emitidas en los procesos de Amp. 1-2011 y 2-2011, se sostuvo que, para determinar si una persona es o no titular

del derecho a la estabilidad laboral, se debe analizar –independientemente de que 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.

C. Al respecto, en las Sentencias de fechas 29-VII-2011 y 26-VIII-2011, pronunciadas en los procesos de Amp. 426-2009 y 301-2009, respectivamente, se elaboró un concepto de “cargo de confianza” a partir del cual, a pesar de la heterogeneidad de los cargos existentes en la Administración Pública, se puede determinar si la destitución atribuida a una determinada autoridad es legítima o no desde la perspectiva constitucional.

Así, los cargos de confianza se caracterizan como aquellos desempeñados por funcionarios o empleados públicos que llevan a cabo actividades vinculadas directamente con los objetivos y fines de una determinada institución, gozando de un alto grado de libertad en la toma de decisiones, y/o que prestan un servicio personal y directo al titular de la entidad.

Entonces, para determinar si un cargo es de confianza, independientemente de su denominación, se debe analizar, atendiendo a las circunstancias concretas, si en él concurren todas o la mayoría de las características siguientes: (i) que el cargo es de alto nivel, en el sentido de que es determinante para la conducción de la institución respectiva, lo que puede establecerse analizando la naturaleza de las funciones desempeñadas –más políticas que técnicas– y la ubicación jerárquica en la organización interna de la institución –en el nivel superior–; (ii) que el cargo implica un grado mínimo de subordinación al titular de la institución, en el sentido de que el funcionario o empleado posee un amplio margen de libertad para la adopción de decisiones en la esfera de sus competencias; y (iii) que el cargo implica un vínculo directo con el titular de la institución, lo que se infiere de la confianza personal que dicho titular deposita en el funcionario o empleado respectivo o de los servicios que este le presta directamente al primero.

D. Por otra parte, en la Sentencia de fecha 11-I-2012, pronunciada en el proceso de Amp. 153-2009, se sostuvo que el derecho a la estabilidad laboral del que goza todo servidor público no

solo protege frente a remociones o destituciones arbitrarias, *sino también frente a actuaciones que implican para el trabajador de manera injustificada una desmejora laboral, tales como: rebaja en la jerarquía organizacional, desmejora salarial, etc.; pues estas situaciones pueden crear condiciones objetivas y subjetivas que ponen en peligro la continuidad en el cargo que desempeña el servidor público*. Por ende, se concluyó que el citado derecho surte plenos efectos tanto frente a una destitución como frente a una desmejora laboral cuando estas ocurren con transgresión de la Constitución y las leyes.

2. En la Sentencia de fecha 11-II-2011, emitida en el proceso de 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, 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 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.

3. A. En las Sentencias de fechas 4-II-2011 y 24-XI-2010, pronunciadas en los procesos de Amp. 204-2009 y 1113-2008, respectivamente, se afirmó que en toda labor, trabajo o servicio remunerado surgen dos obligaciones principales que conciernen a su esencia misma: la prestación de un servicio y su retribución. Esta última se encuentra constituida principalmente por: (i) el salario, siendo este el pago que efectúa el empleador por los servicios que recibe o que hubiere recibido de un trabajador desde el instante en que se encuentra a su disposición; (ii) las prestaciones sociales, las cuales son beneficios legales que el patrono debe pagar a sus trabajadores, adicionalmente al salario ordinario, para atender necesidades o cubrir riesgos

originados durante el desarrollo de su actividad laboral; y (iii) las prestaciones laborales, las cuales son los beneficios complementarios al salario que se otorgan a los trabajadores, siendo estas principalmente de carácter económico, derivadas de la relación laboral. En tal sentido, todo empleado tiene derecho a recibir una retribución –al salario y a las prestaciones a que hubiere lugar– por la realización de un determinado trabajo o servicio.

B. Desde esa perspectiva, el patrono o empleador tiene la obligación fundamental, al entablar una relación laboral, de retribuir al trabajador la prestación de los servicios que realice en su beneficio; por consiguiente, la causa obligatoria de la retribución está en la contraprestación efectiva o potencial de los aludidos servicios. *Contrario sensu*, no existirá obligación del patrono de dar al trabajador dicha retribución cuando esa contraprestación no exista, es decir, cuando aquel no desempeñe las funciones para las cuales fue nombrado o contratado.

4. Una de las derivaciones del derecho a la protección jurisdiccional y no jurisdiccional es el *derecho a obtener una resolución debidamente motivada*. En ese sentido, se ha sostenido en abundante jurisprudencia –v. gr., la Sentencia de fecha 30-IV-2010, pronunciada en el proceso de Amp. 308-2008– que el derecho a la motivación no es un mero formalismo procesal o procedimental, sino que se apoya en el derecho a la protección jurisdiccional, pues con él se concede la oportunidad a las personas de conocer los razonamientos necesarios que lleven a las autoridades a decidir sobre una situación jurídica concreta que les concierne.

Precisamente, por el objeto que persigue la motivación y fundamentación –esto es, la explicación de las razones que mueven objetivamente a la autoridad a resolver en determinado sentido– es que su cumplimiento reviste especial importancia. En virtud de ello, en todo tipo de resolución se exige un juicio de reflexión razonable y justificable sobre la normativa legal que deba aplicarse, por lo que no es necesario que la fundamentación sea extensa o exhaustiva, sino que basta con que esta sea *concreta y clara*, pues si no se exponen de esa forma las razones en las que se apoyan los proveídos de las autoridades, las partes no pueden observar el sometimiento de estas al Derecho ni tienen la oportunidad de utilizar los mecanismos de defensa previstos en el ordenamiento jurídico.

V. Desarrollados los puntos previos, corresponde en este apartado analizar si las actuaciones de las autoridades demandadas se sujetaron a la normativa constitucional.

1. A. Las partes aportaron como prueba, entre otros, los siguientes documentos: (i) certificación del Acuerdo nº 5 de fecha 8-IV-2015, emitido por el Concejo Municipal de San

Miguel, por medio del cual refrendó los nombramientos e incorporó bajo el sistema de Ley de Salarios, por el período comprendido del 1-IV-2015 al 31-XII-2015, a los señores SM y SC en los cargos de jefe del Registro del Estado Familiar y jefe del Registro de identificación Personal y Archivo de Cédula y Carnét de Minoridad, respectivamente; (ii) certificación notarial del Acuerdo n° 8 de fecha 23-XII-2015, emitido por el Concejo Municipal de San Miguel, mediante el cual adoptó la decisión de celebrar con los pretensores contratos laborales para enero y febrero de 2016, por no ser posible la refrenda bajo el sistema de Ley de Salarios en virtud de que los cargos que ocupaban eran de confianza; (iii) certificación notarial de la Resolución de fecha 22-I-2016, pronunciada por la Comisión de la Carrera Administrativa Municipal de San Miguel, en la que se declaró incompetente para conocer de la demanda planteada por los señores SM, CH, GL, SC y AG; (iv) certificación notarial del Acuerdo n° 16 de fecha 11-II-2016, emitido por el Concejo Municipal de San Miguel, mediante el cual adoptó la decisión de dar por extinguida la relación laboral de los actores por haber finalizado sus nombramientos bajo el sistema de Ley de Salarios y ante la negativa de firmar los respectivos contratos laborales; (v) copias de recibos de fechas 20-I-2016 y 19-II-2016, en los que constan los pagos de los salarios de enero y febrero de 2016, respectivamente, realizados a la señora SM; (vi) nota de fecha 6-I-2017, emitida por la jefa de la Tesorería Municipal de San Miguel, en la cual se detallan los pagos efectuados a los pretensores correspondientes a los salarios de cada uno de los meses del año 2016; y (vii) copias simples de ciertos pasajes del Manual de Organización, Funciones y Descriptor de Puestos de la municipalidad de San Miguel (MOFDP), en los que se detallan las funciones de los cargos de jefe de Administración Tributaria Municipal, jefe de Recursos Humanos, jefe de Cultura y Deportes, jefe del Registro de Identificación Personal y Archivo de Cédula y Carnét de Minoridad, y jefe de Ingeniería, Arquitectura, Proyectos y Supervisión de Obras.

B. Teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 331 del Código Procesal Civil y Mercantil (C.Pr.C.M.) y 30 de la Ley del Ejercicio Notarial de la Jurisdicción Voluntaria y de Otras Diligencias, ambos de aplicación supletoria a los procesos de amparo, con los documentos públicos antes detallados, los cuales fueron expedidos por los funcionarios competentes, se han comprobado los hechos que en ellos se consignan. De igual forma, teniendo en cuenta lo dispuesto en los arts. 330 inc. 2° y 343 del C.Pr.C.M., con las copias antes mencionadas, dado que no se acreditó su falsedad ni la de los documentos que reproducen, se han comprobado de manera fehaciente los datos contenidos en ellas.

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 los señores SM, CH, DGL, VS, SC y AG se encontraban vinculados laboralmente bajo el sistema de Ley de Salarios con la municipalidad de San Miguel desempeñando los cargos de jefe del Registro del Estado Familiar, jefe de Administración Tributaria Municipal, jefe de Recursos Humanos, jefe de Cultura y Deportes, jefe del Registro de Identificación Personal y Archivo de Cédula y Carnét de Minoridad, y jefe de Ingeniería, Arquitectura, Proyectos y Supervisión de Obras, respectivamente; (ii) que el Concejo Municipal de San Miguel acordó celebrar con los pretensores contratos laborales para enero y febrero de 2016, por no ser posible la refrenda bajo el sistema de Ley de Salarios, en virtud de que los cargos que ocupaban eran de confianza; (iii) que la Comisión de la Carrera Administrativa Municipal de San Miguel se declaró incompetente para conocer de las demandas planteadas por los señores SM, CH, DGL, SC y AG, pues consideró que los cargos que desempeñaban los demandantes no se encontraban comprendidos dentro de la carrera administrativa municipal, según lo prescrito en el art. 2 de la LCAM.; (iv) que el 11-II-2016 el Concejo Municipal de San Miguel decidió dar por extinguida la relación laboral con los actores por haber finalizado sus nombramientos bajo el sistema de Ley de Salarios y ante la negativa de firmar los respectivos contratos laborales; (v) que dicha decisión se adoptó sin haberles tramitado previamente a los peticionarios un procedimiento en el cual pudieran ejercer la defensa de sus derechos; (vi) que a los actores les fueron pagados sus salarios correspondientes al año 2016; y (vi) las funciones de los cargos que desempeñaron los pretensores.

2. A. En el presente caso, debe determinarse si los demandantes son titulares del derecho a la estabilidad laboral o si, por el contrario, concurre en ellos algunas de las excepciones establecidas con relación a la titularidad de ese derecho.

a. Al respecto, se ha establecido que los pretensores ejercían sus cargos para la municipalidad de San Miguel, de lo cual se colige que las relaciones laborales en cuestión eran de *carácter público* y, consecuentemente, aquellos tenían la calidad de *servidores públicos*.

b. El Concejo Municipal de San Miguel alegó en su defensa que los cargos que desempeñaban los actores eran de confianza, por lo que no se encontraban comprendidos dentro del régimen de la carrera administrativa municipal y, por tanto, no existía la obligación de seguir un procedimiento previo a ordenar el cambio de régimen laboral o sus destituciones, conforme a

lo prescrito en el art. 2 de la LCAM.

Con relación a ello, es procedente analizar, conforme a los respectivos perfiles descriptivos aportados al presente proceso, las funciones que cada uno de los demandantes ejercía en la municipalidad de San Miguel, a efecto de determinar si los cargos que aquellos desempeñaban inciden en la conducción de esa municipalidad y, como consecuencia de ello, si estos eran o no de confianza.

B. a. De acuerdo con el art. 7 de la Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio (LREF) los responsables de llevar el Registro del Estado Familiar y el de Regímenes Patrimoniales son las municipalidades de la República. De igual forma, según el art. 8 de dicha ley la oficina de los registros está a cargo de un Registrador del Estado Familiar, quien debe ser abogado y es el responsable de sus actuaciones jurídicas.

Asimismo, según lo prescrito en el art. 9 de la LREF, las funciones inherentes al cargo de jefe del Registro del Estado Familiar son, entre otras, las siguientes: *(i)* registrar los hechos y actos sujetos a inscripción, de acuerdo con los métodos, procedimientos y plazos establecidos en la legislación respectiva; *(ii)* velar por la precisión, exactitud e integridad de cada asiento; *(iii)* custodiar los registros y conservar la información contenida en ellos; *(iv)* cumplir las normas técnicas que procuren que el sistema de archivo e información de la oficina a su cargo funcione de manera adecuada y eficiente; *(v)* expedir certificaciones, constancias e informes de los asientos y documentos registrales; *(vi)* recabar información sobre las labores de su oficina, elaborar reportes estadísticos y comunicarlos con carácter regular a los organismos legalmente encargados de la compilación para el procesamiento y difusión de los datos; y *(vii)* adoptar las medidas necesarias para informar al público de la obligatoriedad, necesidad, procedimientos y requisitos de los asientos y del valor de las estadísticas vitales.

b. De lo anterior, se colige que el cargo de *jefe del Registro del Estado Familiar* no es un cargo de alto nivel, pues quien lo desempeña no posee la facultad de adoptar –con amplia libertad– decisiones determinantes para la conducción de la municipalidad, sino la de cumplir, dentro de las competencias que le han sido atribuidas, los lineamientos de las máximas autoridades de esa entidad. En otras palabras, la exigencia de idoneidad técnica en la persona que pretenda ocupar el referido cargo implica la aptitud para realizar funciones de colaboración técnica y operativa relacionadas con registrar los hechos y actos sujetos a inscripción relativos al estado familiar de las personas del municipio.

Por lo anterior, tal y como se estableció en un caso similar –Sentencia de fecha 6-IV-2016, emitida en el proceso de Amp. 783-2014–, el referido cargo no puede ser catalogado como de confianza y, en consecuencia, la señora SM era titular del derecho a la estabilidad laboral cuando se ordenó la modificación de su vínculo laboral y, posteriormente, su destitución.

C. a. De conformidad con el MOFDP las funciones principales que debe llevar a cabo quien desempeña el cargo de *jefe de Administración Tributaria Municipal* de la municipalidad de San Miguel son: (i) coordinar y delegar con el personal administrativo y operativo todas las actividades propias de la Administración Tributaria Municipal; (ii) supervisar que la atención que se le brinde al contribuyente sea eficiente; (iii) validar calificaciones; (iv) coordinar el cobro de licencias por funcionamiento de diferentes negocios; (v) coordinar y ejecutar gestión de mora; (vi) validar las licencias por funcionamiento de establecimiento comercial, industrial, financiero y servicio; (vi) revisar y validar informes de resoluciones; (vii) coordinar con las empresas de uso de subsuelo la realización del censo; y (viii) remitir expedientes completos al Departamento de Asesoría Legal para iniciar cobro vía judicial.

Además, de conformidad con el art. 72 de la Ley General Tributaria Municipal (LGTM), la Administración Tributaria Municipal tiene como funciones básicas la determinación, aplicación, verificación, control y recaudación de los tributos municipales, las cuales deben ser ejercidas por los concejos municipales, los alcaldes y sus organismos dependientes. Para el cumplimiento de las referidas funciones el art. 76 y siguientes de la LGTM confiere a la Administración Tributaria Municipal facultades *normativas, de determinación de la obligación tributaria, de verificación y control, de recaudación y cobranza, sancionadora de las contravenciones tributarias y de apoyo*. Asimismo, la LGTM desarrolla el procedimiento para determinar las obligaciones tributarias de los contribuyentes del municipio (art. 100 y siguientes) y para cobrar créditos por tributos municipales, intereses y multas (art. 115 y siguientes), competencia que atribuye al Síndico (art. 117).

Al analizar la regulación contenida en la LGTM y las funciones concretas atribuidas al *jefe de la Unidad Administrativa Tributaria Municipal*, se desprende lo siguiente: (i) que las máximas autoridades que conforman la Administración Tributaria Municipal son el Concejo y el Alcalde, de modo que las unidades que según la organización interna de la municipalidad se encuentran comprendidas en la referida administración están subordinadas, en el ejercicio de las facultades que la ley y la normativa de trabajo interna les confieren, a las decisiones de las

referidas autoridades; y (ii) que las facultades que la municipalidad ha delegado a la referida unidad se circunscriben a los ámbitos de determinación de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, de verificación y control, de recaudación y cobranza, sancionadora y de apoyo, quedando excluida cualquier competencia en las áreas normativa y de cobro.

b. De lo antes apuntado se colige que la señora CH, quien desempeñaba el cargo de *jefe de la Administración Tributaria Municipal*, ejercía funciones de carácter técnico relacionadas con el control de los tributos municipales y de los contribuyentes. *Por ello, tal y como se estableció en un caso similar –Sentencia de fecha 6-IV-2016, pronunciada en el proceso de Amp. 783-2014–, el aludido cargo no puede catalogarse como de confianza y, consecuentemente, dicha señora era titular del derecho a la estabilidad laboral cuando se ordenó la modificación de su vínculo laboral y, posteriormente, su destitución.*

D. a. De acuerdo con el MOFDP las funciones inherentes al cargo de *jefe de Recursos Humanos* de la municipalidad de San Miguel son –entre otras– las siguientes: (i) dirigir y ejecutar el reclutamiento y selección de personal idóneo para los diferentes puestos de la municipalidad; (ii) realizar la entrevista inicial para la contratación e inducción del personal; (iii) atender y orientar a los empleados y jefes sobre solicitudes de permisos, incapacidades, etc. (iv) atender conjuntamente con el jefe inmediato respectivo los casos de faltas cometidas por los subordinados; (v) verificar la asistencia y el cumplimiento por parte del personal de los horarios laborales establecidos y de las acciones correctivas que incurren por su incumplimiento; (vi) analizar y emitir opinión para el Concejo y Alcalde, por intermedio de la Gerencia Administrativa, respecto a movimientos y acciones de personal solicitados por las diferentes unidades de la municipalidad, tales como ascensos, traslados, contrataciones, ajustes de salarios, amonestaciones, suspensiones y permutas; (vii) diseñar y mantener un sistema de información gerencial sobre recursos humanos; (viii) autorizar permisos personales, descuentos financieros y constancias de salarios; y (ix) supervisar el proceso de elaboración de planillas de pago de los empleados.

b. De lo antes expuesto se colige que las funciones que corresponden al cargo de *jefe de Recursos Humanos* son de colaboración técnica relacionadas con la selección, capacitación, incentivos y prestaciones sociales del personal que labora para la municipalidad, las cuales son eminentemente operativas. Además, dicho puesto de trabajo se encuentra subordinado al gerente Administrativo, por lo que no depende directamente de las máximas autoridades de la

municipalidad. *Por ello, tal y como se estableció en un caso similar –Sentencia de fecha 17-IV-2015, emitida en el proceso de Amp. 544-2012–, el aludido cargo no puede catalogarse como de confianza y, consecuentemente, la señora DGL era titular del derecho a la estabilidad laboral cuando se ordenó modificar su vínculo laboral y, posteriormente, su destitución.*

E. a. De conformidad con el MOFDP las funciones del cargo de *jefe de Cultura y Deportes* de la municipalidad de San Miguel son –entre otras– las siguientes: (i) realizar reuniones con representantes de la escuela municipal y firmar las solicitudes de materiales de las diferentes actividades; (ii) autorizar el uso de las instalaciones deportivas; y (iii) planificar y desarrollar fiestas jubilaires, el día del maestro, la reina magisterial, graduaciones de la escuela de inglés, academia de dibujo y pintura, fiesta magisterial, la vuelta ciclista, etc.

b. A partir de lo expuesto se colige que el cargo de *jefe de Cultura y Deportes* no es un cargo de alto nivel, pues quien lo ocupa no posee la facultad de adoptar decisiones determinantes para la conducción de la municipalidad, sino la de cumplir, dentro de las competencias que le han sido atribuidas, los lineamientos de las máximas autoridades de esa entidad. Y es que, de conformidad con el organigrama institucional, el aludido cargo no se encuentra en una alta jerarquía en relación con otras dependencias, pues está subordinado al Gerente de Participación Ciudadana. Asimismo, las funciones de dicho cargo son de naturaleza técnica y operativa relacionadas con la autorización del uso de las instalaciones deportivas de la municipalidad y la planificación y el desarrollo de las actividades culturales que se desarrollen. *Por ello, el referido cargo no puede ser catalogado como de confianza y, en consecuencia, el señor VS era titular del derecho a la estabilidad laboral cuando se ordenó la modificación de su vínculo laboral y, posteriormente, su destitución.*

F. a. De acuerdo con el MOFDP las principales funciones que compete desempeñar a quien ocupe el cargo de *jefe del Registro de Identificación de Personal y Archivo de Cédula y Carnét de Minoridad* de la municipalidad de San Miguel son las siguientes: (i) elaborar los carnet de minoridad y revisar que se encuentren firmados; (ii) elaborar informes diarios de los carnet de minoridad emitidos; y (iii) depurar los archivos del carnet de minoridad para eliminar los registros de los ciudadanos que han cumplido los 18 años de edad.

b. De lo anterior se colige que la señora SC, quien desempeñaba el cargo de *jefe del Registro de Identificación de Personal y Archivo de Cédula y Carnét de Minoridad*, se encargaba de garantizar la eficiencia del servicio de emisión del carnet de minoridad, por lo que sus

funciones eran de carácter técnico. Además, estaba subordinada al gerente de Servicios Ciudadanos, de modo que no se encontraba ubicada en una alta jerarquía dentro de la organización interna de la aludida entidad. *Por consiguiente, el mencionado cargo no puede ser catalogado como de confianza y, por ello, dicha señora era titular del derecho a la estabilidad laboral cuando se ordenó modificar su vínculo laboral y, posteriormente, su destitución.*

G. a. Finalmente, de acuerdo con el MOFDP las principales funciones que compete realizar a quien desempeñe el cargo de *jefe de Ingeniería, Arquitectura y Supervisión de Obras* de la municipalidad de San Miguel son las siguientes: (i) coordinar, evaluar, avalar y supervisar los proyectos y obras que se desarrollen en la municipalidad; (ii) revisar y firmar las estimaciones de los proyectos, carpetas técnicas, bitácoras y planos; (iii) realizar inspecciones de campo para verificar los permisos concedidos; y (iv) evaluar técnicamente los procesos de licitación de proyectos.

b. De lo antes expuesto se advierte que el señor AG, quien desempeñó el cargo de *jefe de Ingeniería, Arquitectura y Supervisión de Obras*, llevaba a cabo funciones eminentemente operativas vinculadas con la coordinación, evaluación y supervisiones de los proyectos y obras que se desarrollan en el referido municipio. Además, dichas funciones no tenían un papel fundamental en la conducción del referido ente, al depender jerárquicamente del gerente de Servicios Ciudadanos. *Por tales motivos, el referido cargo no puede catalogarse como de confianza y, por ende, dicho señor era titular del derecho a la estabilidad laboral cuando se ordenó la modificación de su vínculo laboral y, posteriormente, su destitución.*

3. Determinado lo anterior es necesario analizar si el Concejo Municipal de San Miguel, al ordenar la modificación de los vínculos laborales de los actores y, posteriormente, su destitución, vulneró el derecho a la estabilidad laboral de aquellos.

A. a. La facultad que tiene la Administración Pública de modificar el vínculo laboral de un servidor público, en el sentido de pasarlo del régimen de Ley de Salarios al de contrato, no implica por sí mismo un agravio a su estabilidad laboral, puesto que el trabajo no varía su esencia por la distinta naturaleza de la formalidad que le dio origen a la relación laboral. Sin embargo, es necesario que la nueva vinculación de trabajo posea características que garanticen la continuidad laboral del empleado público, con la finalidad de concederle 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.

b. En el presente caso, la decisión del Concejo Municipal de San Miguel de celebrar con los pretensores contratos laborales únicamente para los meses de enero y febrero de 2016 implicó una desmejora en las condiciones de las que gozaban cuando se encontraban nombrados bajo el sistema de Ley de Salarios, ya que, si bien las contrataciones eran para las mismas plazas que desempeñaban y con los mismos salarios, no se han comprobado razones objetivas que volvieran necesario limitar la continuación de sus relaciones laborales con la municipalidad de San Miguel al contratarlos por un plazo de duración tan breve –después de haber desempeñado sus funciones de carácter permanente, por tiempo indefinido y bajo el Sistema de Ley de Salarios–. Aunado a ello, el Concejo Municipal de San Miguel no comprobó que les haya otorgado a los actores la oportunidad de conocer las razones que dieron lugar a la emisión de dicho acto para que pudieran controvertirlas.

c. Por otra parte, se ha comprobado que los pretensores llevaban a cabo funciones de colaboración técnica y operativa que no son determinantes en la conducción de la citada municipalidad, por lo cual los cargos que ocupaban dentro de esta no pueden ser catalogados como de confianza, aun cuando el art. 2 n° 2 de la LCAM los califique de esa manera. En ese sentido, dado que los nombramientos de los referidos señores se encontraban determinados bajo el régimen laboral contenido en la LCAM, el Concejo Municipal de San Miguel debió tramitar el procedimiento previsto en dicha normativa previo a destituirlos de los cargos que desempeñaban en la municipalidad de San Miguel.

C. Por las razones antes expuestas, se concluye que las decisiones del Concejo Municipal de San Miguel, de modificar de manera unilateral el vínculo laboral de los actores, pasándolos del régimen de Ley de Salarios a contratos con el plazo de dos meses y, posteriormente, removerlos de sus cargos sin la previa tramitación del procedimiento prescrito por la LCAM, dentro del cual se le permitiera ejercer la defensa de sus intereses, vulneraron sus derechos fundamentales de audiencia, defensa y a la estabilidad laboral, por lo que es procedente ampararlos en este punto de sus pretensiones.

4. A. Por otra parte, la señora SM alegó que no recibió el pago de su salario correspondiente al mes de enero de 2016, pese a que se encontraba laborando en la municipalidad de San Miguel y, por su parte, los demás actores sostuvieron que el Concejo Municipal de San Miguel les ha exigido que reintegren el salario que les fue pagado en ese mes, por lo que estimaron vulnerado su derecho a recibir una retribución.

B. Al respecto, se advierte que los actores no aportaron ningún elemento probatorio que permitiera determinar que, habiendo desempeñado las funciones para las cuales habían sido contratados, se omitió la obligación del pago de sus retribuciones correspondientes al mes de enero de 2016. Por el contrario, consta dentro del presente proceso las copias de recibos de fechas 20-I-2016 y 19-II-2016, en los que aparecen los pagos realizados a la señora SM por los salarios y demás prestaciones devengados en los meses de enero y febrero de 2016, y la nota de fecha 6-I-2017, emitida por la jefa de la Tesorería Municipal de San Miguel, en la cual se detallan los pagos de los salarios realizados a los pretensores correspondientes a cada uno de los meses del año 2016.

C. Por estas razones, se concluye que el Concejo Municipal de San Miguel no vulneró el derecho a recibir una retribución de los actores, por lo que es procedente desestimar la pretensión planteada con relación a este punto.

5. A. Por otro lado, con la prueba aportada al proceso se ha acreditado que los demandantes promovieron ante la Comisión de la Carrera Administrativa Municipal de San Miguel una demanda contra la decisión del Concejo Municipal de esa ciudad de celebrar contratos laborales por períodos de dos meses para los cargos que aquellos desempeñaban. Sin embargo, dicha comisión se declaró incompetente para conocer del reclamo planteado, pues consideró que los cargos que desempeñaban los actores eran de confianza en virtud de sus calidades de jefes y las responsabilidades del personal, recursos y toma decisiones, por lo que se encontraban excluidos de la carrera administrativa municipal, según la interpretación que realizó del art. 2 n° 2 de la LCAM.

B. Al respecto, se advierte que la citada comisión, al analizar las funciones de los cargos que desempeñaban los pretensores, determinó que se trataban de puestos de confianza atendiendo únicamente al grado de responsabilidad que implica desempeñar un cargo de jefatura, sin tener en cuenta, por una parte, las funciones concretas que aquellos ejercían –permanentes y técnicas– y, por otra, el nivel en el que los cargos se encontraban posicionados en la escala organizativa de la municipalidad de San Miguel.

De este modo, la Comisión de la Carrera Administrativa Municipal de San Miguel pronunció su resolución con una motivación insuficiente, ya que para determinar si un cargo es o no de confianza debe atenderse, más que a su denominación –jefe, gerente, director o administrador, entre otras–, a si en el caso particular concurrían las condiciones enunciadas

anteriormente en el Considerando IV.1.C de esta resolución. Por ello, se colige que la Comisión de la Carrera Administrativa Municipal de San Miguel inobservó lo prescrito en el art. 219 de la Cn. y la jurisprudencia constitucional en la que se ha interpretado el contenido de esa disposición y fijado los criterios para determinar qué servidores públicos no tienen la titularidad del derecho a la estabilidad laboral, en atención a la naturaleza de los cargos que desempeñan, con lo cual hubiera podido concluir que las funciones desarrolladas por los actores eran de naturaleza técnica.

C. En consecuencia, en virtud de que con la documentación incorporada a este proceso se ha comprobado que la Comisión de la Carrera Administrativa Municipal de San Miguel se declaró incompetente para conocer de la demanda planteada por los pretensores con una fundamentación deficiente, se concluye que dicha autoridad vulneró los derechos a una resolución motivada y a la estabilidad laboral de los actores, por lo que es procedente ampararlos en este punto de sus pretensiones.

VI. Determinadas las vulneraciones constitucionales derivadas de las actuaciones de las autoridades demandadas, corresponde establecer el efecto restitutorio de esta sentencia.

1. El art. 35 inc. 1º 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 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 presente caso se advierte que en el auto de admisión de fecha 22-II-2016 se ordenó la suspensión de los efectos de los actos reclamados, pues se consideró que existían situaciones que debían preservarse mediante la adopción de esa medida cautelar. Por ello, la decisión del Concejo Municipal de San Miguel de despedir a los demandantes no se consumó y,

en consecuencia, *el efecto restitutorio de esta sentencia deberá concretarse en invalidar los actos impugnados y ordenar que dicha autoridad garantice a los actores continuar desempeñando los cargos que ocupaban en la municipalidad de San Miguel.*

Por otra parte, la autoridad demandada comprobó que ha efectuado los pagos a los pretensores de los sueldos correspondientes a cada uno de los meses del año 2016, por lo que no es procedente *ordenar que se les cancelen a estos los salarios que señala el art. 61 inc. 4° de la Ley de Servicio Civil.*

B. Además, en atención a los arts. 245 de la Cn. y 35 inc. 1° de la L.Pr.Cn., *los pretensores tienen 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 las referidas transgresiones constitucionales.*

Ahora bien, al exigir el resarcimiento del daño directamente a las personas responsables, lo que es posible aun cuando ya no se encuentren en el ejercicio de los cargos, deberá comprobárseles en sede ordinaria que incurrieron en responsabilidad civil, por lo que en el proceso respectivo se tendrá que demostrar: (i) que la vulneración constitucional ocasionada por sus actuaciones 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 de la vulneración acontecida 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 no ha lugar el amparo solicitado por los señores LNSM, MCCH, SDGL, OOVs, VSSC y ANAG, contra el Concejo Municipal de San Miguel y la Comisión de la Carrera Administrativa Municipal de esa ciudad, por la vulneración de su derecho a una retribución;* **(b)** *Declárase que ha lugar el amparo solicitado por los señores LNSM, MCCH, SDGL, OOVs, VSSC y ANAG, contra el Concejo Municipal de San Miguel, por la vulneración de sus derechos de audiencia, defensa y a la estabilidad laboral;* **(c)** *Declárase que ha lugar el amparo solicitado por los señores LNSM, MCCH, SDGL, OOVs, VSSC y ANAG, contra la Comisión de la Carrera Administrativa Municipal de San Miguel, por la vulneración de*

sus derechos a una resolución motivada y a la estabilidad laboral; **(d)** *Invalídanse* el Acuerdo n° 8 de fecha 23-XII-2015, mediante el cual el Concejo Municipal de San Miguel ordenó modificar los vínculos laborales de los actores de Ley de Salarios a contratos laborales para enero y febrero de 2016, y el Acuerdo n° 16 de fecha 11-II-2016, por medio del cual dicha autoridad decidió dar por extinguidas las relaciones laborales de los pretensores; en consecuencia, *ordénase* al Concejo Municipal de San Miguel que garantice que los demandantes continúen desempeñando los cargos que ocupaban en dicha municipalidad; **(e)** *Queda expedita* a los pretensores la promoción de un proceso por los daños materiales y/o morales ocasionados como consecuencia de la vulneración de derechos constitucionales declarada en esta sentencia, directamente en contra de las personas que cometieron la aludida vulneración constitucional; y **(f)** *Notifíquese*.

A. PINEDA.-----F. MELENDEZ.-----J. B. JAIME.-----R. E. GONZALEZ.-----
C. ESCOLAN.-----PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO
SUSCRIBEN-----E. SOCORRO C.-----SRIA.-----RUBRICADAS.