

839-2016

Amparo

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: San Salvador, a las diez horas con veinticinco minutos del día once de noviembre de dos mil veinte.

El presente proceso de amparo fue promovido por los señores EAZR, AMCU, DJASC y LAML, contra el Tribunal de Servicio Civil (TSC), por la vulneración de sus derechos a la igualdad salarial y a la protección no jurisdiccional.

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

Analizado el proceso y considerando:

I. 1. Los peticionarios manifestaron en su demanda que ingresaron a laborar de forma continua e ininterrumpida para y bajo las órdenes de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), mediante la suscripción de contratos anuales de servicios personales. Ahora bien, señalaron que el 22 de marzo de 2016, al consultar el portal de transparencia de la CONAMYPE, advirtieron que el señor GSAC –quien desempeña las mismas labores que los interesados– devengaba un salario superior al de ellos. En otros términos, argumentaron que, pese a que el señor AC realiza iguales labores que las que ellos llevan a cabo, percibe un salario mayor, situación que, a su criterio, vulnera su derecho a la igualdad salarial.

En ese sentido, señalaron que con el objeto de controvertir tal situación promovieron una demanda de injusticia manifiesta ante el TSC en contra del titular del Ministerio de Economía en su calidad de Presidente de la CONAMYPE; sin embargo, el referido tribunal se declaró incompetente para conocer de su reclamo, argumentando que la CONAMYPE era una institución autónoma y que por tal motivo no podía entrar a conocer sobre lo solicitado, por carecer de competencia material para ello.

2. A. Mediante el auto del 15 de noviembre de 2017 se admitió la demanda planteada, circunscribiéndose al control de constitucionalidad de: (i) el presunto aumento salarial al señor GSAC, atribuido al Ministro de Economía, en perjuicio de los señores EAZR, AMCU, DJASC y LAML, quienes se encontraban en las mismas condiciones laborales; y (ii) la resolución emitida por el Tribunal de Servicio Civil el 22 de junio de 2016, por medio de la cual dicho tribunal declaró improponible la demanda de injusticia manifiesta formulada por los demandantes,

aduciendo que era incompetente para conocer del reclamo planteado.

Sin embargo, mediante resolución del 21 de mayo de 2018 se sobreseyó la pretensión planteada en contra del Ministro de Economía, por carecer este de legitimación pasiva, razón por la cual la presente sentencia únicamente versará sobre la pretensión incoada en contra del TSC.

B. Asimismo, se declaró sin lugar la suspensión de los efectos del acto reclamado y se pidió al TSC que rindiera el informe que establece el art. 21 de la Ley de Procedimientos Constitucionales (LPC), quien expresó que las vulneraciones que le atribuía la parte actora no eran ciertas.

C. Finalmente, se confirió audiencia a la señora fiscal de la Corte de conformidad con el art. 23 de la LPC, pero no hizo uso de la oportunidad procesal conferida.

3. *A.* Por auto del 17 de enero de 2018 se confirmó la denegatoria de la suspensión de los efectos del acto reclamado y se requirió a la autoridad demandada que rindiera el informe justificativo que regula el art. 26 de la LPC.

B. En atención a dicho requerimiento, el TSC sostuvo que la CONAMYPE está conformada por representantes del sector privado y de organizaciones no gubernamentales, además de tener, por ministerio de ley, carácter de autónoma en lo administrativo y financiero, razón por la cual sus empleados se encuentran excluidos del régimen de aplicación de la Ley de Servicio Civil (LSC), de conformidad con el art. 2 de dicha normativa.

4. Seguidamente, en virtud del auto del 13 de abril de 2018 se confirieron los traslados que ordena el art. 27 de la LPC, respectivamente, a la señora fiscal de la Corte, quien opinó que correspondía al TSC comprobar que con su actuación no había vulnerado los derechos de los demandantes; y a la parte actora, quien se limitó a responder el cuestionamiento relativo a la legitimación pasiva del Ministro de Economía.

5. Finalmente, mediante el auto del 21 de mayo de 2018 se decidió omitir el plazo probatorio de conformidad con el art. 29 de la LPC, quedando así el presente amparo en estado de pronunciar sentencia.

II. El orden con el que se estructurará esta sentencia es el siguiente: en primer lugar, se determinará el objeto de la presente controversia (III); en segundo lugar, se hará una sucinta relación del contenido de los derechos constitucionales alegados (IV); y, finalmente, se analizará el caso sometido a conocimiento con el fin de pronunciar el fallo que corresponda (V).

III. En el presente caso, el objeto de la controversia consiste en determinar si la

resolución emitida por el TSC el 22 de junio de 2016, por medio de la cual declaró improponible la demanda de injusticia manifiesta formulada por los demandantes, por considerar que se encontraban excluidos del ámbito de aplicación de la LSC, vulneró su derecho a la igualdad salarial, en relación con su derecho a la protección no jurisdiccional.

IV. 1. Esta Sala sostuvo en la resolución del 27 de noviembre de 2015, amparo 912-2013, que la igualdad (art. 3 Cn.) se proyecta como principio constitucional y como derecho fundamental. En virtud del principio, el Estado –en sus actividades de creación y aplicación de la ley– está obligado a garantizar a todas las personas en condiciones similares un trato equivalente. En cambio, si las personas se encuentran en condiciones distintas, puede deliberadamente darles un trato dispar, bajo criterios estrictamente objetivos y justificables a la luz de la misma Constitución. Además, toda persona tiene derecho a no ser arbitrariamente diferenciada en el goce y ejercicio de sus derechos.

Desde esa perspectiva, el *derecho a la igualdad salarial* (art. 38 ord. 1° de la Cn.) hace referencia a que, en un mismo centro de trabajo y en idénticas circunstancias, por igual trabajo corresponde al empleado igual remuneración, cualquiera que sea su sexo, raza, credo, nacionalidad u otra condición similar.

2. A. Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha establecido –v. gr., en las sentencias de 4 de febrero de 2011 y 24 de noviembre de 2010, amparos 204-2009 y 1113-2008, respectivamente– 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.

3. En la sentencia del 12 de noviembre de 2010, inconstitucionalidad 40-2009, se expuso que el *derecho a la protección en la defensa de los derechos* (art. 2 inc. 1º Cn.) implica, en términos generales, la creación de mecanismos idóneos, jurisdiccionales o no jurisdiccionales, para la reacción mediata o inmediata ante infracciones a los derechos de las personas.

La protección no jurisdiccional está relacionada con todas aquellas vías ante entes no jurisdiccionales capaces de solucionar controversias con relevancia jurídica. Desde esta perspectiva, en dichas vías aplican las manifestaciones derivadas del debido proceso cuando pueden afectarse los derechos de un sujeto a raíz de las acciones u omisiones de este tipo de autoridades, tomando en consideración que cualquier restricción a sus derechos deberá hacerse mediante un procedimiento conforme a la Constitución y a la normativa correspondiente. En ese sentido, el concepto de “debido proceso” hace alusión a un procedimiento respetuoso de los derechos fundamentales de los sujetos partícipes.

V. Desarrollados los puntos previos, se debe analizar si la actuación de la autoridad demandada se sujetó a la normativa constitucional.

I. A. Las partes aportaron como prueba, entre otros, los siguientes documentos: (i) certificación de la demanda de injusticia manifiesta presentada por los actores ante el TSC el 13 de mayo de 2016; y (ii) certificación de la resolución del 22 de junio de 2016, pronunciada por el TSC en el proceso ref. I-63-2016, mediante la cual se declaró improponible la demanda de injusticia manifiesta presentada por los actores en contra del Ministro de Economía, aduciendo que los empleados de la CONAMYPE están excluidos del régimen de aplicación de la LSC por tratarse de una institución autónoma.

B. 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 el 13 de mayo 2016 los actores presentaron una demanda de injusticia manifiesta ante el TSC alegando la existencia de desigualdad salarial respecto de otro empleado de la CONAMYPE que se encontraba en una situación laboral igual a la de ellos; y (ii) que mediante la resolución del 22 de

junio de 2016 el TSC declaró improponible la demanda de los actores aduciendo que los empleados de la CONAMYPE están excluidos del régimen de aplicación de la LSC por tratarse de una institución autónoma.

2. Establecido lo anterior, corresponde verificar si el TSC vulneró los derechos fundamentales de la parte actora.

A. El art. 2 inc. 2° de la LSC establece que “[I]os miembros del [m]agisterio remunerados por el Estado o por el [m]unicipio, los funcionarios y empleados del [s]ervicio [e]xterior, los de [t]elecomunicaciones y *los de las [f]undaciones e [i]nstituciones descentralizadas que gozan de autonomía económica o administrativa*, por la naturaleza de sus funciones, se regirán por leyes especiales sobre la materia que se dictarán al efecto”.

Con base en dicho artículo el TSC consideró que, por tratarse la CONAMYPE de una institución autónoma tanto en lo financiero como en lo administrativo, a sus trabajadores no les era aplicable el régimen de la LSC, razón por la cual declaró improponible la demanda de injusticia manifiesta presentada por los actores para cuestionar la supuesta desigualdad salarial que les afectaba.

Específicamente, el TSC adujo que la CONAMYPE era una institución autónoma “por ministerio de ley” y por estar conformada por representantes del sector privado en apoyo a la micro y pequeña empresa y por organizaciones no gubernamentales. Por ello, resulta procedente analizar la normativa que ha regido a la CONAMYPE desde su creación, con el fin de constatar cuál era la naturaleza jurídica de dicha institución y el régimen laboral aplicable a sus empleados cuando el TSC emitió la resolución impugnada.

B. a. Mediante el Decreto Ejecutivo n° 39 del 2 de mayo de 1991 se creó la Comisión Nacional de Fomento y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa, que tenía como finalidad la coordinación de actividades de instituciones del sector público y privado para el fortalecimiento de la micro y pequeña empresa, así como la implementación del programa de fomento y desarrollo de la micro y pequeña empresa. Por su forma de creación, se deduce que dicha entidad surgió como una dependencia del Órgano Ejecutivo.

Posteriormente, por medio del Decreto Ejecutivo n° 48 del 3 de mayo de 1996 se derogó el citado decreto y se creó la que ahora se conoce como “CONAMYPE”, ampliando su catálogo de funciones y se le confirió cierta autonomía económica y normativa. Luego, por Decreto Ejecutivo n° 12 de 25 de junio de 1999, se realizaron una serie de reformas en cuanto a la

dirección y toma de decisiones dentro de la institución, pero no en cuanto a su dependencia orgánica.

Fue a través del Decreto Legislativo n° 667 de 16 de mayo de 2014, publicado en el Diario Oficial n° 90, tomo 403, del 20 de mayo de 2014, que se promulgó la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo para la Micro y Pequeña Empresa (LMYPE), la cual en su art. 7 estableció que el órgano rector para la ejecución del contenido de dicha ley sería el Ministerio de Economía, mientras que el órgano ejecutor sería la CONAMYPE. Sin embargo, el legislador no confirió a esta última institución formalmente el carácter de autónoma.

Finalmente, en el año 2017, mediante el Decreto Legislativo n° 838 de 15 de noviembre de 2017, publicado en el Diario Oficial n° 222, tomo 417, del 28 de noviembre de 2017, se introdujeron una serie de reformas a la LMYPE, entre las cuales se encuentra la del art. 9, que establece: “[c]réase la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, *como una Institución Autónoma de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio; con autonomía administrativa y técnica*. Se regirá por lo dispuesto en la presente Ley y su Reglamento, además de leyes especiales aplicables a la materia” (itálica suplida).

En la sentencia del 14 de febrero de 2014, amparo 549-2012, se sostuvo que del art. 86 inc. 1° de la Cn. se desprende que los órganos fundamentales del Estado son el legislativo, el ejecutivo y el judicial. No obstante, la multiplicidad, complejidad y especialización de las funciones del Estado exige la delegación o asignación de algunas de dichas funciones a otras instituciones, a fin de cumplir con efectividad las obligaciones estatales.

Esa relativa independencia, que toma forma de autonomía, puede presentarse en diversos grados: como *desconcentración*, que implica una delegación de funciones de las autoridades superiores a órganos subordinados a ellas, o como *descentralización*, que supone una transferencia de facultades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración central. En ese orden, los entes descentralizados del Estado forman un complejo de organizaciones administrativas autónomas de Derecho Público, creadas por ley y con personalidad jurídica, a las cuales se encomienda la organización y administración de la actividad estatal en un territorio específico (los municipios) o para una función específica (las instituciones autónomas y las empresas del Estado).

Las instituciones autónomas tienen un amplio margen de libertad en los ámbitos: (i) *técnico*, ya que tienen capacidad para decidir los asuntos propios de la materia asignada; (ii) *administrativo*, pues no dependen jerárquicamente de otra entidad del Estado; (iii) *normativo*, por

cuanto están facultadas para emitir las disposiciones relacionadas con su organización y administración internas; y (iv) *económico*, ya que disponen de recursos propios sin otra limitación más que los fines establecidos en su marco normativo.

Aplicando las anteriores nociones al caso concreto, es posible determinar que, a pesar de que la CONAMYPE desde su creación tuvo algunas funciones y características propias de las instituciones oficiales autónomas, no cumplía una condición necesaria para ser considerada tal: haber sido creada por ley en sentido formal. Se creó y se le confirió formalmente el carácter de institución autónoma, en lo patrimonial y administrativo, hasta el año 2017 mediante el citado Decreto Legislativo n° 838.

b. En el presente caso, se advierte que el escrito de interposición de injusticia manifiesta fue presentado por los actores el 13 de mayo de 2016 y que la resolución del TSC, en la cual concluyó que la CONAMYPE se encontraba excluida del ámbito de aplicación de la LSC por ser una entidad autónoma, fue pronunciada el 22 de junio de 2016, es decir, antes de la entrada en vigencia de la reforma que le otorgó formalmente dicha calidad a la referida institución. Por tanto, la normativa vigente cuando el TSC examinó la admisibilidad de la petición de injusticia manifiesta presentada por los demandantes era la LMYPE previa a la reforma que le confirió el carácter de autónoma a la CONAMYPE. Ante ello, el TSC debió aplicar en el caso concreto el régimen previsto en la LSC, a efecto de garantizar a los pretensores, como trabajadores de dicha entidad, el ejercicio de los derechos procesales básicos ante una posible vulneración a su derecho fundamental a la igualdad salarial.

En consecuencia, se concluye que el TSC rechazó de forma indebida el escrito de interposición de injusticia manifiesta presentado por los señores EAZR, AMCU, DJASC y LAML y les obstaculizó de manera ilegítima el ejercicio de su derecho a la protección en la defensa no jurisdiccional, pues cuando los referidos señores formularon su petición no existía previsión legal que confiriera a la CONAMYPE la calidad de institución autónoma y, por tanto, a sus empleados les era aplicable el régimen previsto en la LSC, razón por la cual *corresponde declarar que ha lugar el amparo solicitado por los citados demandantes por la vulneración de su derecho a la protección no jurisdiccional, en relación con su derecho a la igualdad salarial.*

VI. Determinada la transgresión constitucional derivada de la actuación atribuida al TSC, corresponde establecer el efecto de esta sentencia.

1. El art. 35 inc. 1° de la LPC establece que el efecto material de la sentencia de amparo

consiste en ordenarle a las autoridades demandadas 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 posibilidad de reclamar indemnización por los daños causados en contra de los funcionarios personalmente responsables.

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, por los daños materiales y/o morales ocasionados. En todo caso, en la sentencia de 15 de febrero de 2013, amparo 51-2011, se aclaró que, aun cuando en una sentencia estimatoria el efecto material sea posible, el amparado siempre tendrá expedita la posibilidad de reclamar indemnización por los daños que le han sido causados, en aplicación directa del art. 245 de la Cn.

2. En el presente caso, debido a que la reforma al art. 9 de la LMYPE que le confiere a la CONAMYPE el carácter de autónoma es la norma actualmente vigente, el régimen laboral contenido en la LSC ya no es aplicable a los empleados públicos que laboran en esa institución. Debido a ello, no es posible ordenar que se reexamine la petición de injusticia manifiesta interpuesta por los actores, pues están claramente excluidos de dicho ámbito competencial, de lo que se concluye que los efectos jurídicos del acto reclamado se consumaron en la esfera jurídica de los señores EAZR, AMCU, DJASC y LAML. Por tanto, el efecto restitutorio de esta sentencia consistirá únicamente en declarar la infracción constitucional a los derechos de los demandantes.

3. De acuerdo con lo preceptuado en los arts. 245 de la Cn. y 35 inc. 1º de la LPC, la parte actora puede utilizar los mecanismos que el ordenamiento jurídico regula para reclamar indemnización por los daños materiales y/o morales que le pudo ocasionar la vulneración de derechos constitucionales declarada en esta sentencia directamente en contra de las personas responsables de la aludida vulneración.

Sobre este último punto, se aclara que la sentencia pronunciada en un proceso de amparo se limita a la declaratoria de si existe o no una vulneración de derechos constitucionales por parte de una autoridad y, en consecuencia, no tiene como objeto el establecimiento de responsabilidad personal alguna. El art. 81 de la LPC es categórico al respecto cuando prescribe que “[l]a sentencia definitiva [...] produce los efectos de cosa juzgada contra toda persona o funcionario, haya o no intervenido en el proceso, sólo en cuanto a que el acto reclamado es o no

