

61-2019

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las doce horas con cuarenta y siete minutos del día catorce de octubre de dos mil diecinueve.

Los ciudadanos Concepción Idalia Zúniga viuda de Cristales, José Antonio Pérez Gómez, Jeannette Guadalupe Martínez Pineda, Raúl Sigüenza Sigüenza, Luis Wilfredo Berrios Alvarenga, Francisco Salvador García Trujillo, Juan José Reynosa Hércules y Lyz Milizen Carla Samantha Cerna de Gallegos solicitan la inconstitucionalidad del art. 21 del Decreto Ejecutivo n° 1, del 2 de junio de 2019, publicado en el Diario Oficial 101, tomo 423, de 2 de junio de 2019 (D. E. n° 1/2019), que contiene las reformas al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE); por la supuesta vulneración a los principios de indelegabilidad de atribuciones de los órganos del Gobierno y reserva de ley (arts. 86 inc. 1°, 131 ord. 5° y 167 ord. 1° Cn.) y a los derechos de estabilidad laboral de los servidores públicos (art. 219 Cn.), audiencia (art. 11 Cn.) y defensa (art. 12 Cn.).

I. Objeto de control.

“Art. 21.- La entrada en vigencia del presente [d]ecreto producirá cesación en las plazas de las Secretarías de la Presidencia que se derogan en atención a lo dispuesto en el presente [d]ecreto. Los servidores públicos de dichas Secretarías, tendrán derecho a recibir una indemnización, para lo cual este Consejo faculta al Ministerio de Hacienda a proponer el [d]ecreto [l]egislativo correspondiente a través de [l]ey respectiva”.

II. Argumentos de los demandantes.

1. Los demandantes señalan que la disposición impugnada transgrede el principio de indelegabilidad de las atribuciones de los órganos de gobierno y reserva de ley, por el exceso de la potestad reglamentaria del Consejo de Ministros (COMIN) por vulneración al contenido de los arts. 86 inciso primero, 131 ordinal 5° y 167 ordinal 1° Cn.

Después de realizar amplias consideraciones sobre los tipos de reglamentos que existen, los actores manifiestan que el reglamento autónomo está regido por el principio “*praeter legem*” y no guarda relación directa de dependencia con ninguna ley, es decir, no depende de una ley específica, sino de facultades propias resultantes de la Constitución. Los pretensores resaltan que dichos reglamentos también tienen límites y uno de los más importantes es el principio de reserva de ley, lo que implicaría que pueden regular cuestiones administrativas internas y de organización sin ley previa que los habilite. Pero, cuando se trate de imposición de deberes y obligaciones para los ciudadanos, limitaciones o restricciones de derechos reconocidos por la Constitución el reglamento solo podrá regularlo de forma complementaria y con previa habilitación de la ley expresa. Resaltan que este tribunal ha dicho que el principio de reserva de ley no se exceptúa respecto de las relaciones especiales de poder o sujeción

interna y por eso no es posible limitar o restringir derechos fundamentales mediante un reglamento sin la intervención de la Asamblea Legislativa (AL).

Los demandantes exponen que bajo los supuestos de los parámetros de control propuestos para el juicio de constitucionalidad, puede advertirse un exceso de la potestad reglamentaria del COMIN con base a los límites de los reglamentos autónomos sostenidos por la jurisprudencia constitucional. Los motivos que señalan son dos:

A. En primer lugar, sostienen que el decreto impugnado es el resultado de un exceso de la potestad normativa del COMIN, ya que, por su naturaleza, la supresión de plazas es una actividad normativa que le corresponde a la AL por medio de la modificación a la Ley de Salarios para el ejercicio financiero de 2019. No obstante, el COMIN ha considerado que la inexistencia de varias secretarías de la presidencia trae aparejada la supresión de la plaza asignada a dicha unidad administrativa. Para los demandantes tal actuar no corresponde a la potestad de auto organización prevista en el art. 167 n° 1 Cn., invadiendo la actividad normativa de la AL.

B. En segundo lugar, sostienen que la disposición impugnada limita el derecho a la estabilidad en el cargo de los servidores públicos en la forma que prescribe el art. 219 Cn., pues el COMIN invadió una zona sujeta a reserva de ley de carácter formal, competencia de la AL. En ese sentido, los demandantes alegan que la jurisprudencia constitucional ha establecido zonas concretas de reserva de ley a favor de la actividad legislativa, siendo una de estas la contemplada en el art. 219 Cn.; al entrar la norma a un ámbito de regulación fuera de sus potestades de organización, se considera inconstitucional.

2. Por otra parte, señalan que el D. E. n° 1/2019 contraviene el derecho a la estabilidad laboral (art. 219 Cn.) y los derechos de audiencia y defensa (arts. 11 y 12 Cn.). Como preámbulo al presente apartado, hacen referencia al fraude de ley. Señalan que el fundamento de dicha figura es la defensa del ordenamiento jurídico, con la idea de garantía del respeto, el cumplimiento y la eficacia de todas sus normas, junto a una idea de coherencia del sistema normativo. De esta manera, los demandantes manifiestan que el fraude de ley se basa en una interpretación aislada de la norma de cobertura que al ser contrastada con el resto de las normas articuladas permite invalidar el resultado fraudulento o contrario a derecho.

A. Una vez señalados los presupuestos del derecho a la estabilidad laboral y los requisitos que la jurisprudencia ha estatuido para la supresión de plazas, argumentan que la norma impugnada constituye un mecanismo de destitución arbitraria encubierto dentro de la potestad auto organizativa que le asiste a la autoridad demandada. Exponen que –a su criterio– la norma impugnada constituye un fraude de ley al derecho a la estabilidad laboral en el cargo de los servidores públicos puesto que de manera concluyente tiene como efectos el cese del vínculo entre el Estado y el servidor público; lo anterior, sin que el COMIN no acreditara las razones extraordinarias que ameritan la supresión de plazas sobre la base de un estudio técnico

y de capacidades de los empleados. Tampoco concurren los requisitos que esta sala ha determinado para la subsistencia del derecho a la estabilidad y sin ponderar condiciones individuales de cada empleado cesado de su cargo.

B. Además, indican que el decreto cuestionado contraría los derechos de audiencia y defensa. Una vez delimitado el contenido de ambos derechos fundamentales, manifiestan que el D. E. n° 1/2019 no permite la posibilidad que los sujetos afectados tengan la oportunidad de conocer y resistirse a las razones que tiene la autoridad demandada para cesarlos de su cargo. Esto impide que puedan presentar elementos que razonablemente puedan generar un juicio de valor diferente o alternativo a la cesación de sus cargos a partir de la supresión de plaza.

III. Análisis de la pretensión.

I. Con respecto a la primera razón de inconstitucionalidad, los pretensores aducen que el COMIN no tiene la competencia para suprimir plazas, porque esto corresponde a la AL y por eso el D. E. 1/2019 vulneraría los principios de indelegabilidad de atribuciones de los órganos del Gobierno y reserva de ley. Ellos han propuesto como parámetro de control, no solo el art. 86 inc. 1° Cn., sino también los arts. 131 ord. 5° y 167 ord. 3° Cn. y han utilizado el mismo argumento para cuestionar en ambos casos la constitucionalidad del D. E. n° 1/2019.

A. Al respecto, es pertinente evocar que, “[...] ante la invocación simultánea de disposiciones constitucionales que contienen preceptos genéricos y otros más concretos, y en los cuales se refleje la misma confrontación normativa, es de mayor sujeción para el fallo dar preferencia a estas últimas [...]” (auto de admisión de 11 de mayo de 2005, inconstitucionalidad 11-2004). El principio de indelegabilidad de atribuciones del Gobierno es un parámetro de control más genérico que el principio de reserva de ley, debido a que este es una manifestación de aquel (sentencia de 11 de julio de 2018, inconstitucionalidad 65-2015). Dado esto y que para justificar la infracción de uno y otro los peticionarios invocan un mismo argumento —que el COMIN no tiene competencia para suprimir plazas de los empleados que laboran para las secretarías de la presidencia que han sido derogadas—, el análisis debe realizarse solo con respecto al principio de reserva de ley por ser un parámetro de control más concreto y se debe rechazar la demanda por medio de la figura de la improcedencia en relación con el principio de indelegabilidad de atribuciones de los órganos del Gobierno —parámetro de control genérico—.

B. Este tribunal ha dicho de forma consistente que los derechos fundamentales no son absolutos, por lo que admiten limitaciones siempre y cuando dicha limitación esté determinada en la Constitución o en la ley formal, es decir la que emite la AL, como garantía de la institución parlamentaria frente a otros órganos constitucionales con potestades normativas y frente a sí misma. En el caso sometido a conocimiento de esta sala, de acuerdo con los actores

el COMIN habría limitado un derecho fundamental —estabilidad laboral— mediante la supresión de plazas de los empleados públicos que trabajan para las secretarías de la presidencia que han sido derogadas por el D. E. n° 1/2019. En ese sentido, se admitirá la demanda para establecer si el COMIN, con la emisión del D. E. 1/2019, ha vulnerado el principio de reserva de ley, por la virtual violación al derecho fundamental a la estabilidad laboral al haberse suprimido plazas por un decreto ejecutivo derogatorio.

2. Sobre la segunda razón de inconstitucionalidad, los demandantes manifiestan que el D. E. n° 1/2019 transgrede los derechos a la estabilidad laboral de los servidores públicos, el derecho de audiencia y defensa por vulneración al contenido de los arts. 219 inciso segundo, 11 y 12 de la Constitución.

A. En cuanto a la transgresión del derecho a la estabilidad laboral de los empleados públicos, esta sala ha establecido que no es absoluto ni puede entenderse como el derecho a una completa inamovilidad, por lo que puede ceder ante el interés general de mejoramiento de servicios por la administración pública. De ahí que esta pueda crear, modificar, reorganizar y suprimir los cargos de su personal cuando las necesidades públicas o las limitaciones fiscales se lo impongan. Sin embargo, ello no puede implicar el menoscabo del derecho a la estabilidad laboral del que gozan los servidores públicos y convertir la supresión de plazas en un sistema anómalo o encubierto de remoción y sustitución de personas. Por esa razón, la demanda se admitirá para determinar si el D. E. n° 1/2019 constituye un fraude de ley y vulnera el derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos, debido a que aparentemente implica una cesación de las plazas laborales adscritas a dichas dependencias estatales (art. 21 D. E. n° 1/2019).

B. En cuanto a la posible contradicción a los derechos de audiencia y defensa, los argumentos del demandante son redundantes. El aspecto común que aduce para fundamentar su petición es que el D. E. n° 1/2019 dispone la supresión del puesto de trabajo sin que, al parecer, los afectados tuvieran la oportunidad de escuchar las razones de dicha decisión y oportunamente, exponer argumentos para controvertirla. Según lo anterior, el pretensor ha argüido un mismo argumento para cuestionar por separado la infracción de dos diferentes derechos que propone como parámetros de control. Esto equivale a decir que ha atribuido el mismo significado a distintos derechos fundamentales: los derechos de defensa y audiencia se ven vulnerados por el decreto cuestionado.

Una máxima hermenéutica aplicable a la actividad de interpretación de la Constitución pregona que se debe excluir la modalidad de ejercicio de un derecho fundamental —o la manifestación de un principio constitucional— que haya sido atribuida o adscrita a otro derecho fundamental o principio constitucional. La razón es bastante elemental: una modalidad redundante de un derecho o de un principio sería superflua, innecesaria (resolución de improcedencia de 17 de octubre de 2016, inconstitucionalidad 137-2016). Aceptar lo

contrario supondría negar la autonomía eficaz de las concreciones autónomas —distintas a las que poseen otros derechos o principios— que corresponden a toda norma constitucional. Es inaceptable, por tanto, que el actor atribuya el mismo significado a diversos derechos fundamentales y luego pretenda ampararse en él para fundar la supuesta inconstitucionalidad en que la COMIN habría incurrido. Esta forma de cuestionar la constitucionalidad del objeto de control vuelve nugatoria la eficacia autónoma de las diversas concreciones de los derechos fundamentales de audiencia y defensa propuestos como parámetros de control.

De los argumentos presentados por los demandantes para justificar la probable vulneración a los derechos de audiencia y defensa, y de la lectura del D. E. n° 1/2019, se advierte que la disposición impugnada presuntamente contradeciría el derecho de audiencia, establecido en el art. 11 inciso 1 Cn. Por esa razón, el argumento con respecto a la aparente transgresión al derecho de defensa (art. 12 Cn.) debe rechazarse, mediante la figura de la improcedencia.

En esa línea, el D. E. 1/2019 —presuntamente— impide a los afectados conocer las razones que fundamentan la cesación de sus cargos. Esto contravendría el derecho de audiencia estatuido en el art. 11 Cn., por lo que también se admitirá la demanda de inconstitucionalidad para determinar si la supresión de plazas contenidas en el D. E. n° 1/2019 contraviene el derecho de audiencia de los perjudicados por el decreto impugnado.

IV. Sobre la medida cautelar.

I. A. Los demandantes han solicitado como medida cautelar que “los funcionarios competentes [se inhiban] de aplicar lo dispuesto en el artículo 21 de la reforma al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo” y que además se ordene a la AL que se abstenga de “conocer el expediente legislativo donde se estudia la supresión de plazas”.

B. Sobre este punto, es pertinente recordar que las medidas cautelares son herramientas de naturaleza procesal que tienen como finalidad evitar las posibles frustraciones en la tramitación del proceso y de la efectividad de la sentencia que lo culmina, siempre que esta sea estimatoria. Para decretar una medida cautelar en el proceso de inconstitucionalidad se deben acreditar tres presupuestos: (i) apariencia de buen derecho; (ii) peligro en la demora; (iii) y la ponderación del interés público relevante. El primero supone que el demandante ha expuesto motivos de inconstitucionalidad cuyos argumentos son lo suficientemente convincentes para apreciar la posible contradicción a un derecho, principio o valor constitucional. El segundo implica que demuestre la posibilidad que la eventual sentencia estimatoria se vea frustrada en la realidad. Y el tercero, establece un análisis de los perjuicios que podría generar la adopción de la medida cautelar —la suspensión de la vigencia del objeto de control— y aquellos que se generarían con su no aplicación —que continúe la vigencia del objeto de control—.

El cumplimiento de dichas condiciones habilita a este tribunal para adoptar —ya sea de oficio o a petición de parte— las medidas cautelares que considere idóneas para garantizar la eficacia del proceso de inconstitucionalidad y el cumplimiento de la sentencia en el caso en concreto. Esto incluye la obligación de disponer lo necesario para impedir que la tramitación procesal genere perjuicios indebidos sobre los principios, derechos, bienes o contenidos constitucionales en juego (resolución de aclaración de medida cautelar de 10 de febrero de 2014, inconstitucionalidad 8-2014).

C. Para decidir qué tipo de medida cautelar se decretará en el proceso de inconstitucionalidad —en caso que se decida adoptar—, se debe tener presente los efectos que se pretenden garantizar y que eventualmente han de concurrir con la respectiva sentencia. En ese sentido, todo tribunal debe ejercer sus competencias cautelares de manera adecuada para lograr la mayor eficacia posible de su contenido y para asegurar la regularidad constitucional, procurando la tutela del interés público y del interés de los particulares, de acuerdo con las circunstancias del caso. Por eso, se debe intentar un equilibrio para conseguir el mayor grado de protección de los derechos fundamentales y a la estructura del Estado y sus instituciones (resolución de admisión de 15 de julio de 2013, inconstitucionalidad 63-2013 y resolución donde se adopta medida cautelar de 24 de febrero de 2017, inconstitucionalidad 19-2016).

2. En el presente caso, esta sala considera que existe apariencia de buen derecho. Esto se hace patente al examinar los argumentos que sustentan la supuesta contradicción del D. E. n° 1/2019 al principio de reserva de ley (art. 131 ord. 5° Cn.) y a los derechos de estabilidad laboral (art. 219 inc. 2° Cn.) y audiencia (art. 11 inc. 1° Cn.), según ha quedado plasmado en el considerando III de esta resolución.

En cuanto al peligro en la demora, los demandantes se limitan a requerir a esta sala que ordene a todo funcionario competente la no aplicación del art. 21 de la reforma al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo y que la AL se abstenga de conocer el expediente legislativo donde se estudia la supresión de plazas, pero no han hecho explícitos los argumentos que justifiquen tal peligro. De igual forma, sostienen que no existe un interés público relevante que pueda verse afectado con la adopción de la medida cautelar, pero no exponen un tan solo argumento que justifique dicha afirmación.

Debido a que no se advierte la concurrencia de los presupuestos procesales para adoptar una medida cautelar, esta sala declarará improcedente dicha solicitud. Sin embargo, lo anterior no es óbice para que, de existir un cambio en las circunstancias que determinan los presupuestos señalados, en el transcurso del proceso se puedan otorgar las medidas cautelares necesarias para asegurar que el trámite del proceso se desarrolle de manera normal y consecuentemente concluya en una sentencia que en caso de ser estimatoria posea la eficacia requerida.

V. Tramitación y concentración de etapas.

De acuerdo con el principio de economía procesal, los tribunales deben utilizar todas las alternativas legales de tramitación que reduzcan las dilaciones innecesarias en el impulso de los procesos bajo su conocimiento, sin que por ello se altere la estructura contradictoria o se supriman las etapas del procedimiento regulado en la ley. Desde esta perspectiva, también es posible que en el proceso de inconstitucionalidad se ordene la concentración de actos procesales que no sean incompatibles entre sí o que no modifique su estructura contradictoria, de manera que se incluyan en una sola resolución las decisiones que podrían emitirse sucesivamente en la tramitación del proceso (resolución de admisión de 10 de julio de 2015, inconstitucionalidad 47-2015). Por tal razón, además de solicitar informe a la autoridad demandada, como lo indica el art. 7 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en esta resolución también se ordenará conceder el traslado al Fiscal General de la República a que se refiere el art. 8 de la citada ley. En consecuencia, la secretaría de este tribunal deberá notificar dicho traslado inmediatamente después de que se haya recibido el informe de la autoridad demandada o de que haya transcurrido el plazo sin que esta lo rindiere.

Por tanto, de conformidad a los artículos 6 número 3° y 7 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta sala **RESUELVE:**

1. *Declárase improcedente* la demanda, por vicios en la pretensión, formulada por los ciudadanos Concepción Idalia Zúniga viuda de Cristales, José Antonio Pérez Gómez, Jeannette Guadalupe Martínez Pineda, Raúl Sigüenza Sigüenza, Luis Wilfredo Berrios Alvarenga, Francisco Salvador García Trujillo, Juan José Reynosa Hércules y Lyz Milizen Carla Samantha Cerna de Gallegos, respecto a la supuesta contradicción del Decreto Ejecutivo número 1, de 2 de junio de 2019, publicado en el Diario Oficial 101, tomo 423, de 2 de junio de 2019, a los artículos 86 inciso 3°, 167 ordinal 1° y 12 de la Constitución. Las razones son, por una parte, (i) que el principio de indelegabilidad de atribuciones del Gobierno es un parámetro de control más genérico que el principio de reserva de ley, debido a que este es una manifestación de aquel; y por otra, (ii) para demostrar la infracción al derecho de defensa utiliza el mismo argumento que empleó para cuestionar por separado la contradicción al derecho de audiencia.

2. *Admítase* la demanda mediante la cual se solicita la inconstitucionalidad del artículo 21 del decreto ejecutivo referido, por la supuesta contradicción al principio de reserva de ley (artículo 131 ordinal 5° de la Constitución) y a los derechos a la estabilidad laboral (art. 219 inciso 2° de la Constitución) y audiencia (artículo 11 inciso 1° de la Constitución). El examen de inconstitucionalidad se circunscribirá a determinar si dicha disposición contraviene: (i) el principio de reserva de ley (artículo 131 número 5° de la Constitución), porque la limitación a un derecho fundamental (en este caso estabilidad laboral) solo puede realizarse mediante la Constitución y/o ley en sentido formal y, al parecer, el Consejo de Ministros habría limitado tal derecho mediante la emisión del D. E. 1/2019, que ordena la supresión de plazas de los

empleados públicos que laboraban en las secretarías de la presidencia que han sido derogadas; (ii) el derecho de estabilidad laboral (artículo 219 inciso 2° de la Constitución), ya que aparentemente el Consejo de Ministros, con la emisión del D. E. 1/2019, suprimió puestos de trabajo sin cumplir con las exigencias constitucionales que dotan de contenido al derecho referido; y (iii) el derecho de audiencia (artículos 11 inciso 1° de la Constitución), debido a que el D. E. 1/2019 –presuntamente– no concede a los afectados la oportunidad de conocer las razones que fundamentan la cesación de sus cargos.

3. *Declárase improcedente* la medida cautelar solicitada por los actores. La razón es que ellos no argumentan la configuración de un peligro en la demora y la no afectación de un interés público relevante, requisitos procesales que deben acreditarse para su adopción. Sin embargo, lo anterior no es óbice para que, de existir un cambio en las circunstancias que determinan los presupuestos señalados, en el transcurso del proceso se puedan otorgar las medidas cautelares necesarias para asegurar que el trámite del proceso se desarrolle de manera normal y consecuentemente concluya en una sentencia que en caso de ser estimatoria posea la eficacia requerida.

4. *Rinda informe* el Consejo de Ministros en el plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la notificación de la presente resolución, en el cual justifiquen la inexistencia de la inconstitucionalidad alegada por los actores, para lo cual deberán tomar en consideración las razones explicitadas en la demanda y las acotaciones plasmadas en esta resolución

5. *Confírese traslado* al Fiscal General de la República para que, dentro del plazo de diez días hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación de la presente resolución, se pronuncie sobre la pretensión de inconstitucionalidad alegada por los actores.

6. *Tome nota* la secretaría de este tribunal del medio técnico señalado por los pretenses para recibir los actos procesales de comunicación.

7. *Notifíquese* a los intervinientes.



-----A. PINEDA-----A. E. CÁDER CAMILOT-----C.S. AVILÉS-----C. SÁNCHEZ ESCOBAR-----M. DE J. M. DE T.-----
-----PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN-----
-----E. SOCORRO C.-----RUBRICADAS-----
