

103-2010

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: San Salvador, a las catorce horas y doce minutos del uno de octubre de dos mil doce.

El presente proceso contencioso administrativo ha sido promovido por el licenciado José Saúl Aguirre Alvarado, de sesenta y dos años de edad al inicio de este proceso, licenciado en administración de empresas, de este domicilio, por medio de su apoderado general judicial licenciado Edgardo Enrique Santos Rodríguez, impugnando la legalidad de la resolución emitida el día veintidós de diciembre de dos mil nueve por la Defensoría del Consumidor, mediante la cual se hizo del conocimiento del licenciado Aguirre Alvarado que su contrato de prestación de servicios personales celebrado con dicha Institución no sería renovado para el año de dos mil diez.

Han intervenido en el juicio la parte actora en la forma indicada, la Defensoría del Consumidor, por medio de sus apoderados generales judiciales licenciados Cynthia Melissa Emilia Cañas García y Erick Alexander Gavidia Rivera, como autoridad demandada; y el licenciado Benjamín Ernesto Rivas Sermeño en carácter de Agente Auxiliar delegado del Fiscal General de la República.

I.- CONSIDERANDOS:

A.- ANTECEDENTES DE HECHO.

ALEGATOS DE LAS PARTES.

1. DEMANDA.

a. Actos impugnados y autoridades demandadas.

El apoderado del demandante dirigió su pretensión contra el acto y la autoridad descrita en el preámbulo de esta sentencia.

b. Circunstancias.

Relató el apoderado del demandante que su representado ingresó a laborar para la Defensoría del Consumidor el día veintitrés de febrero de dos mil nueve, en la plaza de Director Administrativo de esa Institución, desempeñando dicha plaza según contrato número 124/09, devengando un sueldo mensual de DOS MIL QUINIENTOS DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA (\$2,500.00), equivalentes a VEINTIÚN MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y CINCO COLONES (021,875.00).

Agregó, que por nota de fecha veintidós de diciembre de dos mil nueve, la cual le fue

notificada el día veintitrés del mismo mes y año, el presidente de la Defensoría del Consumidor, le informó que su contrato de prestación de servicios personales cuyo plazo vencía el treinta y uno de diciembre de dos mil nueve, no sería renovado para el año dos mil diez. Manifestó que en dicho despido no se observó el procedimiento establecido en los artículos 3 y 4 de la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa, ya que por ser el cargo que ostentaba de Director Administrativo de la Defensoría del Consumidor era de carácter permanente, y debió haber sido juzgado por dicha Ley aunque erróneamente se emita contrato de prestación de servicios siendo de naturaleza permanente la plaza.

c. Disposiciones o derechos que se alegan violados.

Expresó el apoderado del demandante que con el acto impugnado a su poderdante le violentaron el Derecho de Audiencia regulado en el artículo 11 de la Constitución de la República y los artículos 3 y 4 de la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa.

d. Petición.

El apoderado del demandante pidió que se declarara la ilegalidad del acto impugnado y que se ordenara el reinstalo de su representado a su lugar de trabajo.

2. ADMISIÓN DE LA DEMANDA.

La demanda y su corrección fueron admitidas. Se tuvo por parte al licenciado José Saúl Aguirre Alvarado, por medio de su apoderado general judicial licenciado Edgardo Enrique Santos Rodríguez. Se requirió a la parte demandada que rindiera el informe regulado en el artículo 20 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y que remitiera el expediente administrativo relacionado con el presente caso.

3. INFORMES DE LA PARTE DEMANDADA.

La apoderada de la Defensoría del Consumidor licenciada Cynthia Melissa Emilia Cañas, al rendir el informe relacionado, expresó que no eran ciertos los hechos vertidos en la demanda y remitió certificación del expediente administrativo relacionado con el caso de autos. Posteriormente, se requirió a la parte demandada que de conformidad a lo regulado en el artículo 24 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, rindiera informe con las justificaciones de legalidad del acto impugnado y se ordenó la notificación al Fiscal General de la República, para los efectos del artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso

Administrativa.

Al rendir su informe la autoridad demandada expresó que en la cláusula V del contrato de prestación de servicios celebrado con el señor Aguirre Alvarado, denominada PLAZO DEL CONTRATO, se estableció que el compromiso laboral comprendía del uno de marzo del año dos mil nueve al treinta y uno de diciembre de ese mismo año. Llegada la finalización del plazo, el cual estaba plenamente establecido, finalizó la vigencia del contrato y por consiguiente se dio por terminada la prestación de los servicios del demandante a esa Institución.

La Defensoría le comunicó al licenciado Aguirre Alvarado que su contrato no sería renovado, mediante la nota de fecha veintidós de diciembre del año dos mil nueve, la cual fue suscrita por el presidente de la Defensoría del Consumidor. Por lo que no se dictó ningún acto de destitución o despido, por cuanto lo que ocurrió fue la terminación de la relación laboral por el vencimiento del plazo establecido en el contrato respectivo.

El alegato del apoderado del demandante en cuanto a la falta de aplicación del procedimiento establecido en la Ley de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa, tendría lugar a analizarse si se estuviera frente a un escenario distinto: la terminación anticipada de la relación laboral, es decir la terminación de la misma antes del vencimiento del plazo establecido en el contrato. Circunstancia que no ha sucedido en el presente caso, pues ha sido con base en lo estipulado por ambas partes en el contrato que la relación laboral ha concluido por el vencimiento del plazo, y es en tal circunstancia en la que se fundamenta el acto administrativo que ahora se impugna.

Por tanto, no ha existido ninguna vulneración al orden jurídico establecido por parte de la Defensoría del Consumidor en la actuación que se impugna y mucho menos una vulneración al derecho constitucional de audiencia establecido en el artículo 11 de la Constitución de la República.

4. TÉRMINO DE PRUEBA.

Se dio intervención al delegado del Fiscal General de la República licenciado Benjamín Ernesto Rivas Sermeño y se abrió a pruebas el proceso por el término de Ley; dentro del cual la autoridad demandada presentó escrito mediante el cual aportó prueba documental.

5 TRASLADOS.

Posteriormente, se corrieron los traslados que ordena el artículo 28 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, con los siguientes resultados:

- a) La parte actora, ratificó los conceptos vertidos en la demanda y ampliaciones.
- b) La autoridad demandada ratificó lo señalado en su informe justificativo de legalidad.
- c) El delegado fiscal expresó que el acto impugnado es legal ya que no existió despido, sino la cesación de funciones por la expiración del plazo del contrato suscrito entre las partes.

B.- FUNDAMENTOS DE DERECHO.

1. OBJETO Y LIMITES DE LA PRETENSIÓN.

La parte actora impugna la legalidad de la resolución emitida el veintidós de diciembre de dos mil nueve por la Defensoría del Consumidor, mediante la cual se hizo del conocimiento del licenciado José Saúl Aguirre Alvarado que su contrato de prestación de servicios personales celebrado con dicha Institución no sería renovado para el año de dos mil diez.

Hace recaer la ilegalidad de dicho acto en la violación del Derecho de Audiencia regulado en el artículo 11 de la Constitución y los artículos 3 y 4 de la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa.

El fondo de la controversia sobre la que recaerá esta sentencia se circunscribe a establecer la legalidad del acto por medio del cual se comunicó la decisión de la Administración Pública de no renovar el contrato suscrito con el licenciado Aguirre Alvarado. Es decir, si al demandante se le violentaron los derechos y disposiciones antes invocadas por la falta de un procedimiento previo a que le separara del cargo que desempeñaba.

2. ANÁLISIS DEL CASO.

El licenciado José Saúl Aguirre Alvarado suscribió con la Defensoría del Consumidor, contrato de prestación de servicios Número 124/09, en el que se estableció en la cláusula V que el contratista se comprometía a laborar durante el periodo comprendido del uno de marzo al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve como director administrativo, tal como aparece agregado a folios 7 del presente proceso.

La nota emitida el veintidós de diciembre de dos mil nueve por la Defensoría del Consumidor, hace del conocimiento del señor Aguirre Alvarado la decisión de dar por terminada la relación laboral, y por consiguiente que el contrato no sería renovado, tal como puede observarse a folio 6 del proceso.

2.1 La terminación de las relaciones laborales que tienen su origen en un contrato.

Entre los aspectos que generan mayor controversia al aplicador del derecho, se encuentra

el determinar el marco o régimen jurídico aplicable a la configuración, al desarrollo y sobre todo, a la finalización de las relaciones laborales entabladas entre el Estado -centralizado o descentralizado-, los Municipios y sus servidores públicos.

Para la consecución de sus fines el Estado necesita la concurrencia de personas naturales, que se denominan servidores públicos, entendidos como toda persona que colabora o contribuye a que se lleven a cabo las distintas funciones estatales. La relación entre los servidores públicos y el Estado, se puede originar a partir de la celebración de un contrato individual de trabajo, de un acto administrativo de nombramiento, o bien de un contrato de prestación de servicios profesionales o técnicos. Independientemente cómo se haya originado el vínculo, entre las partes derivarán derechos y obligaciones, los cuales estarán sujetos a regímenes distintos.

En el caso de autos, se impugna de ilegal el acto de comunicación mediante el cual se dio por terminada la relación laboral originada de un contrato de prestación de servicios. De ahí que no se está ante un acto sujeto al control del Código de Trabajo, pues él mismo es claro en su artículo 2 al señalar que "No se aplica este Código cuando la relación que une al Estado, Municipios e Instituciones Oficiales Autónomas o Semiautónomas con sus servidores, fuere de carácter público y tuviere su origen en un acto administrativo (...); o emane de un contrato para la prestación de servicios profesionales o técnicos". Tampoco se está ante un acto sometido a la Ley del Servicio Civil, ya que ésta en su artículo 4 estipula "No estarán comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios y empleados siguientes: (...) s) Las personas que prestan al Estado cualquier clase de servicio mediante contrato (..)".

Lo anterior, no implica de manera alguna que el vínculo laboral que nace de ese "contrato de prestación de servicios" se encuentra a expensas de la voluntad de la Administración Pública. Pues el legislador ha previsto para la terminación anormal de este tipo de contratos, la aplicación de la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa, la cual establece en los artículos 1 y 2 que para privar de su empleo a un servidor público, éste debe ser previamente oído y vencido en juicio, y en aquellos casos en que las leyes secundarias no hayan previsto un procedimiento específico se deberá aplicar lo prescrito en la Ley en comento.

En tal sentido la Sala de lo Constitucional de esta Corte, en reiterada jurisprudencia ha sostenido que el Derecho de Audiencia reconocido en el artículo 11 de la Constitución, es considerado como un derecho de contenido procesal que ha sido establecido en primer lugar

como la máxima protección efectiva de los demás derechos consagrados a favor de los gobernados en la normativa constitucional, y en segundo lugar como un derecho relacionado con las restantes categorías jurídicas subjetivas protegibles, las cuales no podrán afectarse sino es a través de un proceso o procedimiento de conformidad con la Ley y en el que se otorguen las esenciales oportunidades de defensa.

Es así incuestionable que si se pretende poner fin a un contrato civil de prestación de servicios antes de que el mismo cumpla su plazo, debe procederse de conformidad a lo regulado en la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa.

2.2 La Estabilidad Laboral en las relaciones originadas por un contrato.

Establecido lo anterior interesa centrarse en la estabilidad laboral que se origina mediante la suscripción de un contrato civil de prestación de servicios profesionales o técnicos. Se ha sostenido que, la estabilidad laboral implica el derecho de conservar un trabajo o empleo independientemente que el servidor esté sujeto a la posibilidad de traslado de funciones o de un cargo a otro. Asimismo, se ha afirmado en muchas decisiones que la estabilidad es relativa, pues el empleado no tiene derecho a una completa inamovilidad, quedándole únicamente la facultad de conservar su cargo sin limitación de tiempo, siempre que concurren -entre otros- factores, los siguientes: que subsista el puesto de trabajo; que el empleado no pierda su capacidad física o mental para desempeñar el cargo; que el cargo se desempeñe con eficiencia; que no se cometa falta grave que la Ley considere como causal de despido; que subsista la institución para la cual se presta el servicio y que además, el puesto no sea de aquellos que requieran particular confianza, ya sea personal o política.

Ahora bien, debe entenderse que tal derecho surte plenamente sus efectos frente a remociones o destituciones arbitrarias o caprichosas realizadas con transgresión de la Constitución y las leyes. De acuerdo a lo anterior, no es posible la separación de un servidor público -sea empleado o funcionario- cuando el mismo no represente confiabilidad, no dé garantía de buen acierto al trabajo o concurren otras razones justificativas de despido, sin que se haya dado estricta observancia de la Constitución y las leyes con las excepciones que éstas establecen. No obstante lo anterior, se insiste que el derecho a la estabilidad laboral de ninguna manera supone inamovilidad absoluta, pues la Constitución no puede asegurar el goce de tal derecho a quienes den motivo para decretar su separación o destitución.

En relación a la estabilidad laboral de las personas que se encuentran vinculadas al Estado por medio de un "contrato", se ha sustentado que son titulares de dicha categoría jurídica en virtud de encontrarse dentro de una relación de supra-subordinación de carácter público -y por las funciones que desempeñan, que son propias de la actividad estatal-, sin embargo, se ha establecido que en estos casos, dicha estabilidad está sujeta además, a la vigencia del plazo de dicho contrato.

En efecto, el marco jurídico de la relación de supra-subordinación entre el empleado público y la Administración es, precisamente el contrato suscrito de común acuerdo entre los sujetos que se obligan; de tal suerte que el empleado público sabe desde el momento de su ingreso las condiciones de éste, puesto que mientras no se incorpore a la Ley de Salarios, sus derechos y obligaciones emanan directamente de las cláusulas del contrato.

Desde la perspectiva trazada, es pertinente apuntar para efecto de conocimiento del caso concreto, que la estabilidad laboral del empleado público que presta sus servicios a través de un contrato, está condicionada al plazo de vigencia de aquél, el cual de acuerdo al artículo 83 número 9 de las Disposiciones Generales de Presupuestos, no puede durar más allá del treinta y uno de diciembre de cada año, ni prorrogarse más de dos meses una vez firmada su vigencia. Lo anterior implica, que una vez finalizado el contrato, la prórroga en comento debe realizarse por resolución y únicamente puede durar un plazo de dos meses -como máximo-, mientras se suscribe el nuevo contrato.

Dentro de ese contexto se afirma que los servidores públicos sujetos a un contrato con el Estado tienen el derecho constitucional de impedir su remoción arbitraria y discrecional por parte de sus superiores dentro de la vigencia del contrato o de su eventual prórroga; de lo cual se colige que, una vez extinguido dicho marco jurídico referencial esta clase de empleado público deja de tener estabilidad laboral, pues no incorpora dentro de su esfera jurídica un derecho subjetivo a ser contratado otra vez o a ingresar forzosamente a la Administración a través de una plaza ya finalizada la vigencia del contrato o su circunstancial prórroga.

3. CONCLUSIÓN.

Por todo lo anterior se concluye que en el caso de autos no ha existido violación al Derecho de Audiencia, ya que no existió un despido, sino que se perfiló la finalización de una contratación por prestación de servicios debido al vencimiento del plazo.

Lo anterior implica, que la "Estabilidad Laboral" del licenciado Aguirre Alvarado se

encontraba condicionada por el plazo establecido en el contrato, el cual venció el treinta y uno de diciembre de dos mil nueve, por lo que el acto de comunicación impugnado mediante el cual se decidió no renovar el contrato al demandante es legal.

II. FALLO.

POR TANTO, con fundamento en lo expuesto y en los artículos 83 de las Disposiciones Generales de Presupuestos, 421 y 427 del Código de Procedimientos Civiles -derogado-, 706 del Código Procesal Civil y Mercantil; 31, 32 y 53 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a nombre la República, esta Sala FALLA:

A) Declárase legal la resolución emitida el veintidós de diciembre de dos mil nueve por la Defensoría del Consumidor, mediante la cual se hizo del conocimiento del licenciado José Saúl Aguirre Alvarado que su contrato de prestación de servicios personales celebrado con dicha Institución no sería renovado para el año de dos mil diez.

B) Condénase en costas a la parte actora conforme al Derecho común.

C) En el acto de notificación, entréguese certificación de esta sentencia a la autoridad demandada y a la representación fiscal.

NOTIFIQUESE

-----E.R.NUÑEZ-----L.C.DE AYALA G.-----DUEÑAS-----J.R.ARGUETA-----
-----PRONUNCIADA POR LAS SEÑORAS MAGISTRADAS Y EL SEÑOR MAGISTRADO
QUE LA SUSCRIBEN-----
-----ILEGIBLE-----SRIO.-----
-----RUBRICADAS-----
