

1-2011

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las diez horas con veinticinco minutos del día diecinueve de diciembre de dos mil doce.

El presente proceso de amparo fue promovido por el señor Carlos José Hurtado Flores por medio de su apoderado, el abogado Gustavo Adolfo Benítez Orellana, en contra del Fiscal General de la República (en adelante, “el Fiscal”), por la vulneración de sus derechos fundamentales de audiencia y defensa, en relación con su derecho a la estabilidad laboral, y de su derecho de petición.

Intervinieron en la tramitación de este amparo la parte actora y la autoridad demandada.

Analizado el proceso y considerando:

I. 1. El peticionario sostuvo, en su demanda y en sus escritos de subsanación de prevenciones, que laboró en la Fiscalía General de la República –en adelante “FGR”– desde el día 8-I-2008 en el cargo de auditor de sistemas dentro de la Unidad de Gerencia y Tecnología. Sin embargo, el 21-XII-2009 le comunicaron de manera verbal que por órdenes del Fiscal su contrato de servicios personales no sería renovado para el año 2010, sin que previo a ello se le hubiese tramitado el procedimiento disciplinario que establece la Ley Orgánica de la FGR (LOFGR), no obstante que se encontraba comprendido dentro del régimen de la carrera fiscal.

Por lo anterior, mediante escrito que presentó el día 23-XII-2010, le solicitó al Fiscal que reconsiderara la decisión de no renovar su contrato de prestación de servicios o que le manifestara por escrito las causas justificativas de su despido; pero hasta la fecha no ha recibido respuesta.

2. A. Por resolución de fecha 9-XII-2011 se admitió la demanda planteada, circunscribiéndose al control de constitucionalidad de las siguientes actuaciones: *i)* la decisión del Fiscal General de no renovar el contrato de servicios del señor Carlos José Hurtado Flores como auditor de sistemas para el año 2010; y *ii)* la omisión atribuida a la citada autoridad de resolver la petición planteada por el demandante en el escrito presentado el 23-XII-2009.

Con dichas actuaciones se habrían vulnerado los derechos fundamentales de audiencia, defensa, estabilidad laboral y petición del referido señor, dado que, aparentemente, este se encontraba comprendido dentro del régimen de la carrera fiscal y gozaba de estabilidad en el cargo, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 47 b) y 53 a) de la LOFGR y 5, 7 y 24 del Reglamento de la Carrera Fiscal, por lo que la separación de su cargo debió ser precedida de la tramitación del procedimiento disciplinario

correspondiente en el que se le garantizara la oportunidad de ejercer la defensa de sus intereses.

B. En la misma interlocutoria, se declaró sin lugar la suspensión de los efectos de las actuaciones reclamadas, por haberse ya consumado la primera y por tratarse de una omisión la segunda. Además, se pidió al Fiscal General que rindiera el informe establecido en el art. 21 de la Ley de Procedimientos Constitucionales –en adelante, “L.Pr.Cn.”–, el cual alegó que los hechos que se le atribuyen en la demanda no son ciertos.

C. Finalmente, en dicha resolución se acotó que uno de los sujetos que intervienen en el proceso de amparo es el Ministerio Público, mediante la figura del Fiscal de la Corte, de conformidad con los arts. 17, 23, 27 y 30 de la L.Pr.Cn., quien es, en esencia, un delegado del Fiscal General –según el art. 37 de la LOFGR– y forma parte de la Unidad de Asesoría de la Dirección Superior de esa institución –de la cual uno de sus integrantes es el Fiscal General, de conformidad con el art. 6 del Reglamento Especial de la FGR–. Además, se apuntó que –de acuerdo con la resolución emitida en el proceso de Amp. 682-2000, de fecha 3-V-2001– el Fiscal de la Corte es un *amicus curiae* –“amigo del Tribunal”– que se encarga de dar una opinión técnico jurídica en las distintas etapas en que interviene en el proceso; empero su opinión no es vinculante.

En virtud de ello, se afirmó que, en casos como el presente, la intervención del Fiscal de la Corte devendría incompatible con la función de *amicus curiae* que desempeña con fundamento en la L.Pr.Cn., pues su comitente –es decir, el Fiscal General– actúa como autoridad demandada a la que se le atribuye la vulneración de los derechos fundamentales del pretensor; por lo que debía omitirse, en los momentos procesales oportunos, concederle a aquél la audiencia y los trasladados que prevén los arts. 23, 27 y 30 de la L.Pr.Cn.

3. A. Mediante la resolución de fecha 20-I-2012 se confirmó la denegatoria de la suspensión de los efectos del acto reclamado y, además, se pidió a la autoridad demandada que rindiera el informe justificativo que regula el art. 26 de la L.Pr.Cn.

B. En atención a dicho requerimiento, el Fiscal manifestó que el señor Hurtado Flores desempeñaba un cargo de confianza, pues se encontraba subordinado a su despacho y, por tanto, él era su jefe inmediato.

Asimismo, afirmó que si bien la LOFGR otorga estabilidad a los empleados pertenecientes a la carrera fiscal, esta consiste en respetar la vigencia de los contratos que vinculan laboralmente a todos los empleados y que, en el caso del pretensor, la vigencia de su contrato era del 1-I-2009 al 31-XII-2009. En razón de lo anterior, afirmó que no vulneró ningún derecho constitucional, pues efectivamente respetó la vigencia del contrato que vinculaba al señor Hurtado Flores con la FGR, ya que al demandante se le notificó verbalmente el 21-XII-2009 que su contrato no se renovaría, pero que dicha decisión surtiría efecto a partir del 1-I-2010.

4. Seguidamente, en virtud del auto de fecha 28-II-2012, se confirió el traslado que ordena el art. 27 de la L.Pr.Cn. únicamente a la parte actora, quien reiteró lo manifestado en su demanda y, además, señaló que tenía estabilidad laboral, pues con base en el art. 46 de la LOFGR estaba dentro de la carrera fiscal.

5. Por medio de la resolución de fecha 11-IV-2012 se habilitó la fase probatoria de este proceso de amparo por el plazo de ocho días, de conformidad con lo dispuesto en el art. 29 de la L.Pr.Cn., lapso en el cual la autoridad demandada presentó prueba documental y la parte actora solicitó que se le tuviera como prueba la documentación que presentó junto con su demanda.

6. Posteriormente, mediante el auto de fecha 18-V-2012, se otorgaron los trasladados que ordena el art. 30 de la L.Pr.Cn., respectivamente, a la parte actora y a la autoridad demandada, quienes confirmaron sus anteriores alegatos.

7. Concluido el trámite establecido en la Ley de Procedimientos Constitucionales, el presente amparo quedó en estado de pronunciar sentencia el 24-VIII-2012.

8. A. Mediante el escrito de fecha 11-IX-2012 el Magistrado Presidente de este Tribunal expresó que, con anterioridad a su nombramiento, se desempeñó como Fiscal Electoral, cargo que como lo establece el art. 333 del Código Electoral depende de la FGR; por lo que solicitó abstenerse de conocer el presente proceso, en virtud del vínculo de confianza existente con el titular de dicha institución del Estado, quien ahora constituye la autoridad demandada en el caso en estudio.

B. Por resolución de fecha 12-IX-2012 se determinó, por una parte, que de conformidad con el art. 12 de la Ley Orgánica Judicial esta Sala se encuentra facultada para tramitar y resolver las abstenciones y recusaciones suscitadas dentro de los procesos sometidos a su conocimiento; y, por otra parte, se llamó al Magistrado suplente Carlos Sergio Avilés Velásquez para que conformara Sala y conociera sobre la causal de abstención planteada.

9. Habiendo sido conformado este Tribunal, en la resolución pronunciada el 15-X-2012 se observó que, a partir de lo manifestado por el Magistrado Presidente, el nexo de este con el objeto del proceso no se sustenta en la relación de carácter laboral que mantuvo, con anterioridad a su designación, con la persona que fungía en el cargo de Fiscal General, sino que *se justifica en el alegado vínculo de confianza personal existente entre ellos*, lo cual implica la posibilidad de restarle objetividad a la decisión que se adopte sobre el objeto de control de este proceso de amparo y constituye una circunstancia que justificaba su apartamiento; por lo que se declaró ha lugar la solicitud de abstención formulada y se designó al Magistrado suplente Carlos Sergio Avilés Velásquez como su sustituto.

II. Establecido lo anterior, se pasa a exponer el orden lógico con el que se estructurará esta resolución. Así, en primer lugar, se determinará el objeto de la presente controversia, (III); en segundo lugar, se hará una sucinta exposición sobre el contenido de los derechos fundamentales a los que se circunscribió el control de constitucionalidad (IV); en tercer lugar, se analizará el caso sometido a conocimiento de este Tribunal (V); y, finalmente, se desarrollará lo referente al efecto restitutorio de la decisión a emitirse (VI).

III. En el presente caso, el objeto de la controversia puesta en conocimiento de este Tribunal consiste en determinar si el Fiscal General vulneró: *i*) los derechos de audiencia, defensa y estabilidad laboral del señor Carlos José Hurtado Flores, al no haber renovado el contrato laboral del referido señor para el año 2010 y, con ello, separarlo del cargo que desempeñaba como auditor de sistemas, sin tramitarle previamente un proceso en el cual pudiera ejercer la defensa de sus intereses y sin tomar en consideración que se encontraba comprendido dentro del régimen de la carrera fiscal; y *ii*) el derecho de petición del señor Hurtado Flores, al haber omitido resolver la solicitud que este le formuló en el escrito presentado el 23-XII-2009.

IV. A continuación, corresponde hacer referencia a algunos aspectos sobre el contenido básico de los derechos fundamentales que se aducen vulnerados.

A. En relación con el *derecho a la estabilidad laboral*, en las sentencias de fechas 11-III-2011 y 24-XI-2010, emitidas en los procesos de amparo 10-2009 y 1113-2008, respectivamente, se ha sostenido que, no obstante el citado derecho implica la facultad de conservar un trabajo o empleo, este es insoslayablemente relativo, pues el empleado no goza de una completa inamovilidad, sino que es necesario –entre otras cosas– *que el puesto no sea de aquellos cuyo desempeño requiera de confianza, ya sea personal o política*.

B. Al respecto, en las sentencias de fechas 29-VII-2011 y 26-VIII-2011, pronunciadas en los amparos 426-2009 y 301-2009, respectivamente, se dotó al concepto de “*cargo de confianza*” de un contenido más concreto y operativo, a partir del cual se puede determinar con mayor precisión, frente a supuestos de diversa índole –dada la heterogeneidad de los cargos existentes dentro de la Administración Pública–, si la destitución atribuida a una autoridad es legítima o no desde la perspectiva constitucional.

Así, en términos generales, se caracterizó a los cargos de confianza 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, partiendo de la anterior definición, para determinar si un cargo en particular es de confianza –independientemente de su denominación– se debe analizar, de manera integral y atendiendo a las circunstancias fácticas de cada caso concreto, si en él

concurren todas o la mayoría de las características siguientes: *i) que se trate de un cargo de alto nivel*, en el sentido de ser determinante para la conducción de la institución respectiva, situación que puede establecerse tanto con el análisis de la naturaleza de las funciones que se desempeñan –más políticas que técnicas–, como con el examen de la ubicación jerárquica en la organización interna de una determinada institución –nivel superior–; *ii) que se trate de un cargo con un grado mínimo de subordinación al titular*, en el sentido de poseer un alto margen de libertad para la adopción de decisiones en la esfera de sus competencias; y *iii) que se trate de un cargo que tenga una vinculación directa con el titular de la institución*, lo que se puede inferir, por una parte, de la confianza personal que aquél deposita en el funcionario o empleado respectivo o, por otra parte, de los servicios directos que este le presta.

2. A. Con relación al *derecho a la carrera fiscal*, el art. 219 inc. 1º de la Cn. establece, de manera general, la carrera administrativa. Asimismo, el inc. 2º de dicha disposición prescribe: “La Ley regulará el servicio civil y en especial las condiciones de ingreso a la administración; las promociones y ascensos con base en mérito y aptitud; los traslados, suspensiones y cesantías; los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que los afecten; asimismo garantizará a los empleados públicos la estabilidad en el cargo”.

Ahora bien, la carrera administrativa no es la única que se ha establecido en la Ley Suprema, ya que el constituyente elevó a rango constitucional otras carreras, tales como: la judicial y la militar, establecidas en los arts. 186 inc. 1º y 214 inc. 1º de la Cn., respectivamente. Otras carreras, en cambio, han sido establecidas por leyes secundarias, por ejemplo: la Ley de la Carrera Policial, la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático de El Salvador y la Ley de la Carrera Administrativa Municipal.

Y es que existen supuestos en los que, en virtud de las características específicas de las funciones de ciertos órganos estatales o entes públicos, se requiere de un desarrollo legislativo especial que regule las condiciones laborales del elemento humano que presta sus servicios en esas instituciones. Sin embargo, el hecho de que la Constitución no haya mencionado explícitamente ciertas carreras administrativas concretas no significa que ellas no gocen de protección constitucional, pues se encuentran comprendidas dentro del marco general que establece el mencionado art. 219 de la Cn.

Ahora bien, la carrera administrativa implica que debe existir un régimen que establezca tanto las condiciones de ingreso del potencial recurso humano a las instituciones públicas como los derechos y deberes de las personas que se encuentren bajo ese sistema, regulando los requisitos, procedimientos y supuestos en que se basen las promociones y ascensos, los traslados, suspensiones y cesantías, así como los recursos contra las resoluciones que afecten a tales servidores. En ese sentido, la carrera administrativa *debe*

garantizar la continuidad y promoción del elemento humano capacitado y con experiencia que desempeña de manera eficiente las funciones públicas, ya sea en el Estado o en los entes descentralizados por criterio territorial –los municipios– o por criterio funcional –las instituciones oficiales autónomas–.

B. Respecto a la carrera fiscal, el art. 193 ord. 8º de la Cn. contempla dentro de las atribuciones del Fiscal General las de nombrar, remover, conceder licencias y aceptar renuncias de los agentes fiscales, funcionarios y empleados de su dependencia. Con base en tales atribuciones, los arts. 1 y 46 de la LOFGR establecen la carrera fiscal con el objeto de regular las relaciones de servicio entre la FGR y sus funcionarios y empleados, contribuyendo a garantizar la estabilidad en el cargo, al igual que el desarrollo profesional del personal y el desempeño eficaz de las funciones públicas de la institución.

La carrera fiscal, al igual que otras carreras, tiene como finalidad la eficiente realización de funciones estatales por el elemento humano que presta sus servicios al Estado en un régimen de subordinación. Dicha carrera se inicia al tener como definitiva la contratación de un empleado, es decir, transcurridos los 90 días que constituyen el periodo de prueba, previo informe favorable del jefe inmediato.

Entonces, la normativa fiscal regula las diferentes situaciones administrativas relacionadas con los empleados que ejercen la carrera en cuestión, estableciendo sus derechos y obligaciones desde el ingreso a la institución hasta la terminación de la carrera. Precisamente, producto del ejercicio de la carrera fiscal, las promociones, ascensos y prestaciones son algunos de los derechos que se confieren a los empleados de la FGR, previa observancia de los requisitos y el desempeño eficaz de cada persona comprendida en ese régimen.

C. En ese sentido, la carrera fiscal constituye una categoría que concretiza la carrera administrativa establecida por la Constitución, cuyo ejercicio se suspende cuando un miembro de la FGR comete faltas graves y es sancionado con la destitución o cesa por fallecimiento, incapacidad permanente determinada por la autoridad competente, renuncia o excedencia forzosa; todo lo cual implica que el miembro de la FGR afectado no puede continuar su carrera en la institución y, consecuentemente, ya no gozará de los beneficios inherentes a ella.

D. Por consiguiente, para que se acrede la vulneración al derecho a la carrera fiscal, debe haberse efectuado una interrupción de esta sin la tramitación del procedimiento establecido en la normativa legal aplicable o, en su defecto, en la Constitución.

3. A. El *derecho de audiencia*, de acuerdo a la jurisprudencia de esta Sala –*v. gr.*, las sentencias de fechas 11-III-2011 y 4-II-2011, emitidas en los procesos de amparo 10-2009 y 228-2007, respectivamente–, exige que toda persona, antes de limitársele o

privársele de uno de sus derechos, debe ser oída y vencida dentro de un proceso o procedimiento tramitado de conformidad con las leyes.

En virtud de ello, existe vulneración al derecho de audiencia cuando el afectado no ha tenido la oportunidad real de pronunciarse en un caso concreto limitándosele o privándosele de un derecho sin la tramitación del correspondiente juicio o, igualmente, cuando habiéndose sustanciado un proceso no se cumplen dentro de él las formalidades procesales esenciales que garanticen la posibilidad de ejercer algún tipo de intervención dirigida a argumentar o acreditar circunstancias fácticas o jurídicas dentro del proceso.

B. Respecto al *derecho de defensa*, se ha establecido –en las precitadas sentencias de amparo– que este presenta tanto una faceta material como una técnica, es decir, posee una doble vertiente subjetiva de la actividad defensiva, por cuanto puede ser ejercida por la persona afectada o por un profesional del Derecho.

Así, en su aspecto material, el derecho de defensa faculta a la persona a intervenir en todos los actos del procedimiento que incorporen elementos de prueba, así como a realizar todas las peticiones y observaciones que considere necesarias; y, en su aspecto técnico, consiste en la garantía de la persona de ser asistida en el transcurso de todo el proceso por un profesional del Derecho que enfrente tanto las alegaciones como las pruebas de cargo presentadas por la parte acusadora.

4. A. El *derecho de petición*, contenido en el art. 18 de la Cn., es la facultad que posee toda persona –natural o jurídica, nacional o extranjera– de dirigirse a las autoridades para formular una solicitud por escrito y de manera decorosa. Como correlativo al ejercicio de este derecho, la autoridad ante la cual se formule una petición debe responderla conforme a las facultades que legalmente le han sido conferidas, en forma congruente y oportuna, haciéndole saber a los interesados su contenido, lo cual, vale aclarar, no significa que tal resolución deba ser necesariamente favorable a lo pedido, sino solamente emitir la decisión correspondiente.

B. Las autoridades legalmente instituidas –que en algún momento sean requeridas para resolver un determinado asunto– tienen la obligación, por una parte, de pronunciarse sobre lo solicitado en el plazo legal o en un plazo razonable, si no existe un plazo expresamente determinado en el ordenamiento jurídico para ello; y, por otra parte, de motivar y fundamentar debidamente su respuesta, siendo necesario que, además, comuniquen lo resuelto al interesado. Por ello, se satisface el derecho de petición cuando una autoridad emite y notifica una respuesta a lo que se le ha requerido dentro del plazo establecido o, en su ausencia, dentro de aquel que sea razonable, siendo congruente con lo pedido, siempre en estricta observancia de lo preceptuado en la Constitución y la normativa secundaria pertinente.

V. Desarrollados los puntos previos, corresponde en este apartado analizar si la actuación del Fiscal se sujetó a la normativa constitucional.

I. A. La parte actora y la autoridad demandada aportaron como prueba los siguientes documentos: *i*) certificación notarial del escrito de fecha 23-XII-2009, firmado por el señor Carlos José Hurtado Flores y dirigido al Fiscal General de la República, en virtud del cual le requirió a esa autoridad que reconsiderara la no renovación de su contrato o le informara por escrito las razones por las cuales había decidido separarlo de su cargo; en dicho escrito se consigna el sello de recibido de la institución; *ii*) certificación del contrato de prestación de servicios personales n° 310/2009, de fecha 1-I-2009, mediante el cual se establece que el cargo que desempeñaba el pretensor era el de auditor de sistemas y que la vigencia de aquel finalizaba el 31-XII-2009; *iii*) certificación notarial de ciertos pasajes del manual de descripción de puestos de trabajo de esa institución en los que se detallan las funciones y actividades inherentes al cargo de auditor de sistemas; *iv*) certificación notarial de la denuncia interpuesta por el señor Hurtado Flores en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos; *v*) certificación notarial de la resolución emitida por la referida Procuraduría de fecha 5-X-2010, en la que se determinó que el Fiscal vulneró derechos fundamentales de varios trabajadores; *vi*) certificación notarial de boletas de pago del señor Carlos José Hurtado Flores; *vii*) certificación del memorándum de fecha 19-I-2012, suscrito por la Directora de Recursos Humanos y Administración de la FGR, en el cual se expresó que la plaza que ocupaba el demandante ya fue reasignada a otra persona a partir del día 1-X-2010.

B. a. Ahora bien, no obstante que el derecho a la prueba es un derecho de naturaleza procesal elevado a rango constitucional, ello no significa que deba valorarse cualquier medio probatorio presentado por las partes, incluso aquellos que resulten irrelevantes con relación al objeto del proceso y del debate. Por el contrario, los únicos medios de prueba que deben ser valorados por el juzgador son aquellos que tienen conexión con los hechos alegados en la demanda.

b. Se advierte que algunos de los elementos probatorios arriba relacionados, específicamente, los enunciados en los números (iv) (v), (vi) y (vii), no guardan relación directa con el objeto de control del presente amparo. En consecuencia, no es procedente someter ninguno de dichos elementos al respectivo análisis valorativo.

C. a. El art. 331 del Código Procesal Civil y Mercantil –en adelante “C.Pr.C.M.”–, de aplicación supletoria al proceso de amparo, establece que los documentos públicos son aquellos expedidos por notario o una autoridad o funcionario en el ejercicio de su cargo y que constituyen prueba fehaciente de los hechos o actos que documentan, de la fecha y personas que intervienen en él y del fedatario o funcionario que los expide, siempre y cuando se aporten en original o testimonio y no se pruebe su falsedad.

Teniendo en cuenta lo anterior, con las certificaciones del contrato de prestación servicios personales n° 310/2009 y de ciertos pasajes del manual de descripción de puestos de trabajo de esa institución, se ha comprobado el vínculo laboral del señor Hurtado Flores con dicha institución y, además, que este desempeñaba el cargo de auditor de sistemas. Asimismo, se han acreditado de manera fehaciente las funciones y las actividades inherentes al cargo que desempeñaba el referido señor.

b. Con relación a las certificaciones notariales, el art. 30 de la Ley del Ejercicio Notarial de la Jurisdicción Voluntaria y de otras Diligencias establece que “en cualquier procedimiento, las partes podrán presentar en vez de los documentos originales, copias fotográficas o fotostáticas de los mismos, cuya fidelidad y conformidad con aquéllos haya sido certificada por notario”. En ese sentido, si bien tales certificaciones no constituyen en sí mismas instrumentos notariales en los términos en que los define el art. 5 de la Ley de Notariado, sí son documentos en los cuales consta una declaración de fe del notario, por lo que tal razón, cuando se refiera a un instrumento público y no se haya probado la falsedad de este o de su certificación, constituirá prueba fehaciente de la autenticidad del documento respectivo.

La parte actora ofreció certificación suscrita por notario de un documento privado, específicamente del escrito de fecha 23-XII-2009 que presentó a la FGR, el cual no puede considerarse “copia fidedigna de documento” en los términos en que la define el art. 30 de la Ley del Ejercicio Notarial de la Jurisdicción Voluntaria y de otras Diligencias, sino que debe valorarse como una copia simple.

c. En cuanto a las copias de documentos privados, si bien el C.Pr.C.M. no hace referencia expresa a su apreciación, ello no significa que no tengan valor probatorio dentro de un proceso, toda vez que los medios de prueba no previstos en la ley son admisibles siempre que no afecten la moral o la libertad personal de las partes o de terceros, resultando aplicables a ellos las disposiciones que se refieren a los mecanismos reglados – art. 330 inc. 2º del C.Pr.C.M.–. Así, las reglas de los documentos públicos y privados son analógicamente aplicables a sus copias, especialmente por la previsión contenida en el art. 343 del C.Pr.C.M., tomando en consideración las similitudes que presentan tales duplicados con las fotografías y otros medios de reproducción de datos –art. 396 del C.Pr.C.M.–.

Por ello, las referidas copias serán admisibles dentro del proceso de amparo y constituirán prueba de la autenticidad del documento que reproducen, siempre y cuando no se haya acreditado la falsedad de aquellas o del instrumento original, pudiendo valorarse conforme a las reglas de la sana crítica.

En este proceso se presentó certificación notarial de un documento privado, el cual, como se expresó, tiene valor de copia simple. Consecuentemente, mediante la copia presentada se han acreditado los datos que en ella se consignan.

2. Establecido lo anterior, corresponde a continuación verificar si la autoridad demandada vulneró los derechos invocados por el pretensor.

A. En el presente caso, se ha comprobado que el señor Hurtado Flores, por medio del escrito que presentó el 23-XII-2009, le requirió al Fiscal que reconsiderara la no renovación de su contrato o le expresara por escrito las razones por las cuales había decidido separarlo de su cargo. En ese escrito se consigna el sello de recibido de dicha institución, según se aprecia en el margen superior derecho de la copia incorporada a este expediente. Además, cabe mencionar que el Fiscal –en sus distintas intervenciones– no negó la existencia de dicha solicitud y tampoco afirmó que la haya atendido emitiendo la respuesta correspondiente.

B. En consecuencia, *se infiere que la autoridad demandada ha omitido resolver la petición del señor Carlos José Hurtado Flores presentada a la FGR el 23-XII-2009, por lo que ha existido, por parte del Fiscal, una vulneración del derecho de petición del referido señor. Por ello, es procedente conceder el amparo solicitado con respecto a este punto de la queja planteada.*

3. Expuesto lo anterior, corresponde analizar la vulneración de los derechos de audiencia y defensa, en relación con el derecho a la estabilidad laboral, alegada por el demandante. Para ello, debe determinarse, de acuerdo con los elementos de prueba antes relacionados, si el actor era titular del derecho a la estabilidad laboral al momento de su despido o si, por el contrario, concurría en él alguna de las excepciones establecidas en la jurisprudencia constitucional con relación a la titularidad de ese derecho.

A. a. Se ha establecido que el señor Hurtado Flores, al momento de su remoción, laboraba como auditor de sistemas de la FGR, de lo cual se colige que la relación laboral en cuestión era de *carácter público* y que aquel tenía, a la fecha de su separación del mencionado puesto de trabajo, la calidad de *servidor público*.

b. Según se ha sostenido en las sentencias de fechas 5-III-2010 y 7-IV-2010, emitidas en los amparos 1036-2007 y 1074-2008 respectivamente, los servidores públicos pueden clasificarse, *con relación a la titularidad del derecho a la estabilidad laboral*, en: i) empleados y funcionarios públicos comprendidos en la carrera administrativa y, por lo tanto, protegidos por la Ley de Servicio Civil; ii) empleados y funcionarios públicos excluidos de la carrera administrativa, pero protegidos por leyes especiales como la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos No Comprendidos en la Carrera Administrativa; iii) empleados públicos que no gozan de estabilidad laboral por

ejercer cargos de confianza personal o política, y iv) funcionarios públicos que no gozan de estabilidad laboral por ejercer cargos políticos.

c. De la certificación de los pasajes del manual de descripción del puesto de auditor de sistemas de la FGR, se desprende que quien desempeña el referido cargo debe realizar, entre otras, las siguientes funciones: *i)* asesorar y formular propuestas al Fiscal para mejorar o lograr un adecuado control interno en ambientes de tecnología informática, con el propósito de ser un insumo para la toma de decisiones y mejoramiento continuo de las operaciones y control interno institucional, logrando mayor eficiencia operacional y administrativa; *ii)* brindar asesoría y formular propuestas al Fiscal en la evaluación de normas, controles, técnicas y procedimientos que se tienen establecidos en la FGR, para lograr confiabilidad, oportunidad, seguridad y confidencialidad de la información que se procesa a través de los sistemas de información; *iii)* velar por el cumplimiento, en el área de tecnología de la información, de la normativa y procedimientos internos, mediante la aplicación de los manuales y políticas establecidas por la Dirección, con el objetivo de normar los procedimientos que rigen la institución; *iv)* participar en la lectura y discusión de informes de auditoría practicados, así como en el seguimiento de la implementación de las medidas correctivas y preventivas; *v)* participar en la formulación, discusión y emisión de procedimientos, reglamentos, normativas, manuales e instructivos, para normar y regular el funcionamiento administrativo y financiero de la institución.

d. De lo anteriormente detallado, se concluye que el cargo de auditor de sistemas no faculta a adoptar decisiones determinantes para la conducción de la FGR, pues las funciones son principalmente de naturaleza técnica. Por otro lado, tampoco existe entre el auditor de sistemas y el titular de la institución un vínculo directo, basado exclusivamente en la confianza personal, ya que las actividades del primero consisten básicamente en dar apoyo técnico y administrativo a su superior jerárquico. Por ello, previo a su destitución, a quien desempeñe dicho cargo deben garantizársele todas las oportunidades de defensa, mediante la tramitación de un proceso o procedimiento y de conformidad con la normativa que le sea aplicable.

Por lo anterior, se concluye que *el señor Carlos José Hurtado Flores, al ocupar el cargo de auditor de sistemas, no estaba excluido del derecho a la estabilidad laboral.*

B. Una vez determinado lo anterior, corresponde examinar si el actor, al momento de efectuarse su despido, mantenía la titularidad del referido derecho, teniendo en cuenta el plazo establecido en el contrato de trabajo que lo vinculaba con la FGR.

Sobre este punto, la autoridad demandada sostuvo que, si bien la LOFGR otorga estabilidad a los empleados pertenecientes a la carrera fiscal, esta debe respetarse únicamente durante la vigencia del contrato, ya que el vínculo laboral es precisamente el contrato firmado de común acuerdo entre las partes y este se suscribe para períodos de un

año. En el caso del pretensor, adujo que la vigencia de dicho convenio era del 1-I-2009 al 31-XII-2009.

a. En efecto, la jurisprudencia de esta Sala ha establecido –*v.gr.*, las resoluciones de del 23-XII-2011, emitidas en los amparos 778-2011 y 765-2011, entre otras– que la titularidad del derecho a la estabilidad laboral del empleado que presta sus servicios al Estado mediante un contrato está condicionada por la fecha de vencimiento de este, por lo que, una vez finalizada la vigencia de dicho instrumento, el empleado vinculado con esta modalidad deja de ser titular del apuntado derecho, pues no tiene un derecho subjetivo a ser contratado de nuevo o a ingresar forzosamente a la Administración mediante una plaza.

b. De conformidad con el principio *stare decisis*, derivado de la seguridad jurídica y de la igualdad en la aplicación de la ley –arts. 1 y 3 de la Cn.–, los supuestos de hecho iguales deben ser decididos en el mismo sentido; sin embargo, ello no implica que los precedentes no puedan modificarse, pues la jurisprudencia no tiene que ser necesariamente inamovible, ello en aras de garantizar el estricto cumplimiento de los preceptos constitucionales y el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales.

En efecto, tal como se sostuvo en la sentencia de fecha 25-VIII-2010, pronunciada en el proceso de Inc. 1-2010, aunque el precedente –y, de manera más precisa, el autoprecedente– posibilita la precomprensión jurídica de la que parte toda interpretación, la continuidad de la jurisprudencia puede flexibilizarse o ceder bajo determinados supuestos. No obstante, para ello se exige que el apartamiento de los precedentes esté especialmente justificado –argumentado– con un análisis crítico de la antigua jurisprudencia, que también es susceptible de ser reinterpretada.

Como se sostuvo en la precitada sentencia, se admiten como circunstancias válidas para modificar un precedente o alejarse de él –entre otros– los siguientes supuestos: *i) estar en presencia de un pronunciamiento cuyos fundamentos normativos son incompletos o erróneamente interpretados; ii) el cambio en la conformación subjetiva del Tribunal; y iii) que los fundamentos fácticos que le motivaron hayan variado sustancialmente al grado de volver incoherente el pronunciamiento originario con la realidad normada.*

c. Al respecto, *desde la sentencia de fecha 29-VII-2011, emitida en el amparo 426-2009 –en la cual se desarrollaron los conceptos establecidos en la sentencia de fecha 17-II-2010, pronunciada en el amparo 36-2006–, este Tribunal comenzó a sostener que, cuando se requiera la tutela del derecho a la estabilidad laboral, se debe efectuar, en cada caso concreto, un análisis sobre las funciones específicas del puesto de trabajo que el demandante desempeñaba, a efecto de determinar, con mayor precisión y frente a supuestos de diversa índole –dada la heterogeneidad de los cargos existentes dentro de la Administración Pública–, si la destitución atribuida a una determinada autoridad es legítima o no desde la perspectiva constitucional.*

Así, con base en las consideraciones que anteceden, corresponde examinar *si para el precedente jurisprudencial referido a la estabilidad laboral de los empleados públicos vinculados con el Estado mediante un contrato se realizó una adecuada y completa interpretación de las disposiciones que le eran aplicables y, además, si resulta acorde con la línea jurisprudencial que esta Sala ha desarrollado a partir de la referida sentencia de amparo 426-2009.*

(i). De manera inicial, debe aludirse a la base legal que permite a las instituciones públicas realizar este tipo de contrataciones, esto es, el art. 83 de las Disposiciones Generales de Presupuestos –en adelante, “DGP”–, el cual forma parte de una normativa creada para dar flexibilidad, dentro de un marco de fiscalización apropiada, a las operaciones originadas por el proceso de ejecución del Presupuesto. Y es que, de conformidad con lo establecido en el considerando II de las DGP, estas son normas aplicables a materias relacionadas con operaciones de tesorería, presupuesto, contabilidad, personal, compras y suministros, entre otras.

(ii). De la lectura del art. 83 de las DGP se infiere que *la modalidad de contratos a plazo fue diseñada para la contratación de servicios profesionales o técnicos de naturaleza eventual, ya que, entre los requisitos de validez que el mismo artículo establece para dichas contrataciones, está el referido al carácter extraordinario y ocasional de las labores a desarrollar dentro de la institución.*

En consecuencia, los referidos contratos fueron originalmente concebidos como figuras *emergentes y subsidiarias, que se utilizarían cuando fuese necesario disponer de personal que no desarrollara labores ordinarias en las diversas instituciones estatales, esto es, actividades que no se consideraran habituales, propias y continuas dentro de una entidad estatal, por ser ajena al giro de sus funciones regulares.*

(iii). Así, al examinar el citado precedente –el de la estabilidad laboral de los empleados públicos vinculados con el Estado mediante un contrato–, se advierte que este surgió de la interpretación de una disposición cuya finalidad ha sido tergiversada en la práctica, pues, *a pesar de que esta figura fue diseñada para crear relaciones laborales entre las instituciones públicas y los trabajadores que prestan servicios eventuales, dichas entidades la utilizan para la contratación de personal con atribuciones permanentes e inherentes a su quehacer ordinario.*

Con relación a este punto, la jurisprudencia de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia –v.gr., las sentencias de fecha 5-IX-2005, pronunciadas en las casaciones 19-Ap-2005 Ca. y 23-Ap-2005 Ca.– ha determinado que, cuando en los contratos laborales a plazo celebrados formalmente con base en el art. 83 de las DGP se acuerda la prestación de servicios de carácter permanente y no eventual, se realiza un

verdadero *fraude de ley*, motivo por el cual corresponde aplicar directamente la Constitución y entender que dicha contratación ha sido por tiempo indeterminado.

(iv). A pesar de ello, el precedente de la jurisprudencia constitucional analizado condiciona, *de manera general*, la titularidad del derecho a la estabilidad laboral a la existencia de un plazo vigente para el contrato laboral, cuando en realidad *la exclusión de dicha estabilidad únicamente se justificaría si se tratara de un contrato a plazo que se celebrara para la realización de labores que no correspondan al quehacer cotidiano de la institución, es decir, cuando se contratara a personas para el desarrollo de tareas eventuales y no permanentes dentro de la institución pública de que se trate.*

Al respecto, *la estabilidad laboral, como manifestación del derecho al trabajo, es un derecho fundamental que la Constitución establece para los empleados públicos en el art. 219 inc. 2º de la Cn. y, en virtud de ello, su titularidad no puede verse condicionada por cláusulas contractuales estipuladas por las partes, con base en una ley diseñada solo para flexibilizar las operaciones relativas al presupuesto y que, además, permite las contrataciones a plazo exclusivamente cuando los servicios contratados sean eventuales y cuando no exista dentro de la Ley de Salarios una plaza vacante con iguales funciones a aquella respecto a la cual se pretende contratar.*

Y es que, incluso en el ámbito privado, el art. 25 del Código de Trabajo establece que, cuando los contratos relativos a labores permanentes estipulen plazo para su terminación, aquellos deben considerarse celebrados por tiempo indefinido.

(v). Sobre el particular, el art. 218 de la Cn. y la jurisprudencia de este Tribunal establecen que los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y, por tanto, responden al interés general. Con el objeto de garantizar que, en su normal ejercicio, la burocracia estatal opere de esa manera, el constituyente optó por establecer dentro del art. 219 inc. 1º de la Cn. un régimen de *carrera administrativa* para llevar a cabo la función pública, de una manera técnica, a través del elemento humano que sirve para ello.

El desarrollo de dicha carrera ha sido encomendado al legislador, quien debe establecer –dentro de los parámetros que la Constitución le determina– *las condiciones de ingreso* que deben cumplir quienes aspiren a ser miembros de esa carrera, *las promociones y los ascensos* –con base en mérito y aptitud– a los que pueden optar los empleados públicos cuando se han incorporado a aquella, así como *los traslados, las suspensiones y las cesantías* que pueden aplicárseles.

Consustancial al sistema de carrera prescrito en la Constitución es la noción de *estabilidad* –art. 219 inc. 2º de la Cn.–, esto es, de una cierta garantía de inamovilidad en el empleo, pues una de las características principales de ese tipo de sistema es que el funcionario público tenga la posibilidad de ir ocupando, de manera progresiva, diversos cargos durante toda su vida laboral, situación que se logra al establecer condiciones

referidas a méritos y/o antigüedad para acceder a promociones y ascensos, así como al proteger el *derecho a la estabilidad laboral* de los empleados públicos, lo cual, a su vez, asegura que el funcionamiento de la Administración Pública sea continuo y no sufra menoscabos en su efectividad.

En consecuencia, *el precedente constitucional examinado infringe la naturaleza de la carrera administrativa, al no garantizar la continuidad del elemento humano que ha sido capacitado y que cuenta con la experiencia necesaria para desempeñar de manera eficiente las funciones públicas y, además, permite una limitación ilegítima de los derechos fundamentales a la estabilidad laboral e igualdad, ya que pone en una situación inestable a los servidores o empleados públicos que prestan sus servicios al Estado en virtud de un contrato, la cual resulta desventajosa respecto de quienes desarrollan las mismas funciones que aquellos, pero bajo un nombramiento regido por la Ley de Salarios.*

(vi). En atención a las consideraciones esbozadas, el criterio jurisprudencial vigente relativo a la estabilidad laboral de quienes sirven al Estado mediante un contrato debe ser modificado.

Por consiguiente, *si bien por seguridad jurídica los efectos producidos por las decisiones que anteriormente fueron emitidas –en autos o sentencias– con base a dicho criterio deben mantenerse en los términos en que se pronunciaron, a partir de este proveído se efectuará un cambio en la interpretación constitucional sostenida hasta la fecha en relación con el derecho a la estabilidad laboral –art. 219 inc. 1º de la Cn.– de los empleados públicos que prestan sus servicios al Estado en virtud de un contrato y, como consecuencia de tal reinterpretación, los pronunciamientos que en el futuro se emitan sobre este tópico deberán atender los parámetros desarrollados en esta sentencia.*

De esta manera, se deberá entender que la sola invocación de un contrato de servicios personales no es suficiente para tener por establecido, *in limine*, que la naturaleza de la prestación de servicios realizada por una persona a favor del Estado es eventual o extraordinaria, pues –como se acotó *supra*– podría haberse utilizado la figura del contrato a plazos para encubrir una contratación de servicios que pertenecen al giro ordinario de alguna dependencia de la Administración Pública.

En consecuencia, *la finalización de la vigencia del plazo de un contrato no es el criterio determinante para excluir, liminarmente y sin más, la estabilidad de quienes están vinculados con el Estado bajo esa modalidad, ya que, en definitiva, el trabajo no varía su esencia por la distinta naturaleza del acto o de la formalidad que le dio origen a la relación laboral.*

(vii). Con fundamento en lo anterior, para determinar que una persona es titular del derecho a la estabilidad laboral contenido en el art. 219 inc. 1º de la Cn. se debe analizar, *independientemente de que aquella preste sus servicios al Estado en virtud de un contrato*

y de que en este se haya consignado un determinado plazo de conformidad con el art. 83 de las DGP, si en el caso concreto concurren las particularidades siguientes: i) que la relación laboral sea de carácter público y, por ende, que el trabajador tenga el carácter de empleado público; ii) que las labores desarrolladas pertenezcan al giro ordinario de la institución, esto es, que sean funciones relacionadas con las competencias que le han sido atribuidas; iii) que la actividad efectuada sea de carácter permanente, en el sentido de que deba ser realizada de manera continua y que, por ello, quien la preste cuente con la capacidad y experiencia necesarias para desempeñarla de manera eficiente; y iv) que el cargo desempeñado no sea de confianza, circunstancia que debe ser analizada con base en los lineamientos fijados por la jurisprudencia de este Tribunal, es decir, que no se trate de un cargo de alto nivel, que no se posea un amplio margen de libertad para la toma de decisiones y que no exista una vinculación directa, del trabajador con el titular de la institución.

d. En el presente caso, de conformidad con lo expuesto en los acápite precedentes, se ha comprobado que el señor Carlos José Hurtado Flores era titular del derecho a la estabilidad laboral cuando se adoptó la decisión de destituirlo, pues, en virtud de la naturaleza de las funciones específicas que realizaba, el cargo de auditor de sistemas de la FGR no era de confianza y, si bien aquel se encontraba vinculado laboralmente con esa institución mediante un contrato sujeto a un plazo determinado, realizaba actividades relacionadas con el funcionamiento habitual y ordinario de dicha entidad, las cuales fueron desempeñadas de manera continua por el referido señor desde el 1-IX-2006 hasta el 31-XII-2009, fecha en la que caducó el plazo estipulado en el contrato en cuestión.

Además de lo expuesto, al peticionario le era aplicable lo prescrito en el art. 7 del Reglamento de la Carrera Fiscal, el cual establece que los funcionarios o empleados de carrera gozarán del derecho a la estabilidad, sin excluir a aquellos cuyo vínculo laboral con la institución se encuentre determinado por un contrato. Dicha disposición prescribe que: “Los miembros de la Fiscalía General, que hayan sido incorporados a la Carrera, gozan de estabilidad en sus cargos, por lo que no podrán ser removidos, trasladados, suspendidos, ni desmejorados en su posición, en el escalafón fiscal y demás prestaciones, si no en los casos y mediante los procedimientos especialmente previstos en la Ley Orgánica, el presente reglamento y demás leyes aplicables, con el desarrollo del debido proceso y garantizando el derecho de audiencia y defensa”.

En ese sentido, el Fiscal General debió sustanciar el procedimiento establecido en el art. 62 y siguientes de la LOFGR y en los arts. 53 y siguientes del Reglamento de la Carrera Fiscal antes de tomar la decisión de no renovar el contrato de prestación de servicios del peticionario para el cargo que desempeñaba. Además, en dicho

procedimiento, se debieron tomar en cuenta las causales de destitución preceptuadas en el art. 60 de dicha ley.

C. Por consiguiente, en virtud de que, con la documentación incorporada a este proceso *se comprobó que al señor Carlos José Hurtado Flores no se le tramitó, previo a ser destituido de su cargo, el procedimiento prescrito por la LOFGR y el Reglamento de la Carrera Fiscal, dentro del cual se le permitiera ejercer la defensa de sus intereses, se concluye que la autoridad demandada vulneró los derechos fundamentales de audiencia y defensa, en relación con el derecho a la estabilidad laboral del referido señor, por lo que es procedente ampararlo, también, en esta parte de su pretensión.*

VI. Determinada la transgresión constitucional derivada de la omisión y la actuación de la autoridad demandada, corresponde establecer el efecto restitutorio de esta sentencia.

1. El legislador ha preceptuado en el art. 35 L.Pr.Cn. lo que la jurisprudencia constitucional denomina “efecto restitutorio”, estableciéndolo como la principal consecuencia de una sentencia estimatoria del proceso de amparo. Esto opera cuando se ha reconocido la existencia de un agravio a la parte actora de dicho proceso y mediante su aplicación se pretende reparar el daño causado, ordenando que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de la ejecución del acto inconstitucional. Aunado a ello, la mencionada disposición legal señala que, en los supuestos en que tal acto se hubiere ejecutado en todo o en parte *de un modo irremediable*, habrá lugar a una indemnización de daños y perjuicios a favor de la parte demandante, lo que constituye un “efecto alternativo” de la sentencia de amparo.

2. A. En el presente caso, ha quedado demostrado que el Fiscal General no atendió la solicitud que le formuló el demandante mediante el escrito presentado el 23-XII-2009.

Ahora bien, aunque existe una vulneración constitucional consumada respecto al derecho de petición del actor, no es necesario ordenar en la sentencia un efecto material, pues el otro punto de la pretensión del presente amparo es precisamente la decisión del Fiscal General de no renovar el contrato de prestación de servicios del ahora peticionario y dicho aspecto de la pretensión planteada ha sido estimado.

Por ello, con relación a tal derecho, procede únicamente declarar en esta sentencia la vulneración constitucional alegada por el señor Carlos José Hurtado Flores, quedándole expedita la vía indemnizatoria por los daños y perjuicios ocasionados con la aludida omisión de respuesta.

B. a. Por otra parte, si bien en el auto de admisión del presente amparo no se suspendieron los efectos del acto atribuido al Fiscal General, pues se consideró que no existían situaciones que pudieran preservarse mediante la adopción de dicha medida, al haberse consumado la separación del cargo laboral que desempeñaba el demandante, debe

tomarse en cuenta que el derecho material cuya vulneración ha sido constatada en esta sentencia es el de estabilidad laboral de un servidor público que se encuentra incorporado a la carrera fiscal –como concreción de la carrera administrativa–, en virtud de la cual se garantiza la continuidad y las posibilidades de promoción del elemento humano a servicio de la FGR.

En ese sentido, dado que dentro del régimen jurídico que regula la carrera fiscal no existe una disposición de la que pueda colegirse la manera en la cual se debe garantizar el restablecimiento del derecho a la estabilidad laboral del servidor público a quien le ha sido vulnerado y, con ello, el que este continúe en el ejercicio de la carrera fiscal, resulta procedente aplicar, por analogía, el art. 61 inc. 4º de la Ley de Servicio Civil al presente caso.

b. Así, en virtud de que el pretensor fue separado de su cargo sin que la autoridad demandada haya atendido los procedimientos y las causales legalmente previstas para ello, *el efecto restitutorio de la presente sentencia de amparo consistirá en ordenar la restitución del demandante en su cargo o empleo o en otro de igual categoría y clase, así como que se le cancelen los sueldos que ha dejado de percibir, pues al hecho de desempeñar un cargo va unido el derecho a devengar una remuneración económica.*

Por ello, debido a que el pago de los salarios caídos son susceptibles de ser cuantificados, le corresponde a la autoridad demandada hacer efectivo su pago, en forma directa, cargando la respectiva orden de pago del monto de los salarios y prestaciones al presupuesto vigente de la institución o, en caso de no ser esto posible por no contarse con los fondos necesarios, emitir la orden para que se incluya la asignación respectiva en la partida correspondiente al presupuesto del año o ejercicio siguiente.

POR TANTO: con base en las razones expuestas y a lo prescrito en los arts. 11, 12, 18 y 219 de la Constitución, así como en los arts. 32, 33, 34 y 35 de la L.Pr.Cn., en nombre de la República, esta Sala **FALLA:** *(a) Declárase que ha lugar el amparo solicitado por el señor Carlos José Hurtado Flores, en contra del Fiscal General de la República, por existir vulneración de sus derechos fundamentales a la estabilidad laboral, de audiencia, defensa y petición; (b) Ordénese la restitución al cargo o empleo que desempeñaba el demandante, o a otro de igual categoría y clase; (c) Páguese al demandante una cantidad pecuniaria equivalente a los salarios caídos, tomando como parámetro para su cálculo el art. 61 inc. 4º de la Ley de Servicio Civil; (d) Queda expedita a la parte actora la vía indemnizatoria por los daños y perjuicios ocasionados con la omisión de respuesta a la solicitud realizada por el pretensor; y (e) Notifíquese.*

--- F. MELÉNDEZ --- C.S. AVILÉS--- J. B. JAIME ---E. S. BLANCO R.---R. E. GONZÁLEZ B.---

PRO-

NUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN---E. SOCORRO C.-
--RUBRICADAS.