

51-2011

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: San Salvador, a las diez horas con diez minutos del día quince de febrero de dos mil trece.

El presente proceso de amparo fue promovido por el abogado Mardoqueo Josafat Tóchez Molina, en carácter de apoderado del Concejo Municipal de Sonsonate, contra actuaciones de la Cámara de la Segunda Sección de Occidente y de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, por considerar que se vulneraron a su poderdante los derechos a la seguridad jurídica y a recurrir.

Intervinieron en este proceso la parte actora, la autoridad demandada y el Fiscal de la Corte Suprema de Justicia (Fiscal de la Corte).

Analizado el proceso y considerando:

I. 1. El apoderado de la parte actora relató que, según la sentencia pronunciada en el Amp. 793-2004, su poderdante, el Concejo Municipal de Sonsonate, fue declarado responsable por la vulneración de derechos constitucionales del señor Rolando Ernesto Polanco Morales, por lo que este presentó una demanda de indemnización de daños y perjuicios ante el Juzgado de lo Laboral de Sonsonate, la cual fue declarada inepta por haber sido incoada "...contra el actual Concejo Municipal y no contra los sujetos que ostentaban el cargo en el año 2004...".

Pese a ello, explicó que el señor Polanco Morales impugnó dicha resolución ante la Cámara de la Segunda Sección de Occidente, la cual determinó que existía "... legitimación pasiva contra el Concejo Municipal en abstracto y no contra los funcionarios que ejercían el cargo en el año [2004]..." y, en consecuencia, ordenó al Juez de lo Civil de Sonsonate conocer "...sobre el fondo del reclamo "

No obstante, sostuvo que el referido juez absolvió a su poderdante por considerar que no se habían probado los extremos de la pretensión. Sin embargo, esta decisión fue impugnada por el señor Polanco Morales ante la Cámara de la Segunda Sección de Occidente, la cual, mediante sentencia del 9-1-2008, revocó la decisión adoptada y condenó al Concejo Municipal de Sonsonate "... al pago de los daños materiales y morales sufridos..." por el señor Rolando Ernesto Polanco Morales.

Al respecto, alega que son los funcionarios que emitieron el acto impugnado en el Amp. 793-2004 los que deben responder, pues la responsabilidad del Estado es de naturaleza subsidiaria, por lo que presuntamente se estaría inobservando el art. 245 de la Cn.

Además, el abogado de la parte actora señala que, contra dicha sentencia, se planteó recurso de casación ante la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, la cual lo declaró inadmisible por considerar que no estaba legitimado el abogado del Concejo Municipal de Sonsonate.

Sobre el particular, el citado profesional arguye que la Sala de lo Civil, al haber declarado inadmisible la demanda sin haber prevenido previamente, le vulneró el derecho de acceso a los medios impugnativos, puesto que no puede considerarse que el recurso de casación "... constituya una vía que no admite la prevención...".

Además, asegura que la referida Sala fundamentó el rechazo del recurso de casación interpuesto bajo el argumento de que formular una prevención "... [coadyuva] con una de las partes dejando en desventaja a la otra..." e implicaría "... presentar prueba en [ese] grado de conocimiento..."; postura que el apoderado de la parte actora considera irrazonable.

2. A. Por medio del auto del 24-VIII-2011 se circunscribió la admisión de la demanda presentada al control de constitucionalidad de las siguientes actuaciones: (i) la sentencia del 9-1-2008, pronunciada por la Cámara de la Segunda Sección de Occidente en el proceso INC.C.26-06, mediante la cual se condenó al Concejo Municipal de Sonsonate a pagar una determinada cantidad de dinero al señor Rolando Ernesto Polanco Morales en concepto de indemnización por daños y perjuicios; y (ii) la resolución emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia en el recurso de casación 43-CAC-2008, por medio de la cual se declaró inadmisible el recurso presentado. Dicha admisión se fundamentó en que, a juicio del abogado Tóchez Molina, mediante la sentencia pronunciada por la Cámara de la Segunda Sección de Occidente, se habría vulnerado el derecho a la seguridad jurídica de la parte actora en virtud de la supuesta inobservancia al art. 245 Cn. sobre la responsabilidad personal de los funcionarios y empleados públicos; y, por otro lado, debido a que la Sala de lo Civil habría restringido injustificadamente el derecho a recurrir del peticionario.

B. En esa misma interlocutoria, además, se decretó la suspensión de los efectos de las actuaciones impugnadas; se pidió a las autoridades demandadas que rindieran el informe establecido en el art. 21 de la L.Pr.Cn; y, finalmente, se ordenó oír al Fiscal de la Corte.

C. En atención a dicho requerimiento, la Cámara y Sala demandadas manifestaron que no eran ciertos los hechos que se les atribuían.

3. A. En virtud del auto del 3-XI-2011, se confirmó la suspensión de los efectos de las

actuaciones impugnadas y se pidió nuevo informe a las autoridades demandadas con fundamento en el art. 26 de la L. Pr. Cn.

B. Al rendir su informe, la Cámara de la Segunda Sección de Occidente explicó que, de conformidad con la sentencia del Amp. 793-2004, el señor Polanco Morales tenía expedito su derecho a tramitar el juicio civil de indemnización de daños morales o materiales "... directamente contra el Concejo Municipal de Sonsonate y subsidiariamente contra el Municipio de Sonsonate". En ese sentido, la sola certificación de la referida sentencia constituía "... la ejecutoria necesaria para la promoción del juicio" de liquidación de daños. Finalmente, señaló que la revocatoria del fallo del juez inferior era necesaria debido a que este contradecía "irresponsablemente" la sentencia pronunciada en el Amp. 793-2004.

C. Por su parte, la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia reconoció que mediante la resolución del 30-1X-2008 declaró inadmisible el recurso de casación interpuesto por el Concejo Municipal de Sonsonate debido a que, según su criterio, el representante del referido Concejo carecía de poder suficiente para recurrir en esa sede.

Asimismo, informó que si bien el Concejo recurrente solicitó la revocatoria de la inadmisibilidad antes relacionada, esta le fue declarada sin lugar. En ocasión de dicha declaratoria, se expuso que la casación es un recurso extraordinario y de estricto derecho, cuya finalidad es "la protección de la norma jurídica y del derecho de los litigantes a través del cumplimiento de la ley" y que, por consiguiente, no constituye una tercera instancia en la que se puedan corregir, por vía de la prevención, "errores manifiestos" como la legitimación de la personería.

Aunado a ello, la Sala en mención explicó que rechazó la revocatoria solicitada por el interesado debido a que "la casación únicamente admite la prevención respecto del número de copias y para aquellos casos en los que ha sido interpuesto el recurso en tiempo y forma" y que, por ende, es imposible emitir una prevención "encaminada a probar hechos que debieron quedar establecidos en las instancias". El admitir tal posibilidad sería "coadyuvar con una de las partes dejando en desventaja a la otra, al mismo tiempo [que] significaría presentar prueba en este grado de conocimiento, lo cual no es permitido".

4. Seguidamente, en virtud del auto del 10-1-2012, se confirieron los traslados que ordena el art. 27 de la L. Pr. Cn. al Fiscal de la Corte y a la parte actora. El primero de dichos intervenientes se limitó a hacer consideraciones generales, mientras que la parte actora ratificó sus

anteriores intervenciones.

5. Mediante la resolución del 31-1-2012 se habilitó la fase probatoria de este proceso de amparo, por un plazo de ocho días, de conformidad con el art. 29 de la L.Pr.Cn. En el referido lapso, el apoderado de la parte actora reiteró los argumentos esgrimidos en su demanda.

6. Posteriormente, de conformidad con el auto del 22-11-2012, se otorgaron los traslados que ordena el art. 30 de la L. Pr. Cn. al Fiscal de la Corte y a la parte actora, quienes ratificaron los conceptos expresados con anterioridad; y a las autoridades demandadas. La Cámara de la Segunda Sección de Occidente manifestó que, en los juicios de indemnización de daños y perjuicios, el juez ordinario no es competente para valorar la existencia o no de los referidos daños, pues estos ya han sido establecidos por un tribunal superior, en este caso, la Sala de lo Constitucional mediante sentencia en el Amp. 793-2004. Por su parte, la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia sostuvo que el caso que nos ocupa trata de un asunto de mera legalidad.

7. Concluido el trámite establecido en la Ley de Procedimientos Constitucionales para este tipo de procesos, el presente amparo quedó en estado de pronunciar sentencia el 30-XI-2012.

II. Establecido lo anterior, se pasa a exponer el orden lógico con el que se estructurará la presente resolución. Así, en primer lugar, se determinará el objeto de la presente controversia (*III*); en segundo lugar, se hará una sucinta relación del contenido de los derechos fundamentales alegados (*IV*); en tercer lugar, se analizará el caso sometido a conocimiento de este Tribunal (*V* y *VI*); y, finalmente, se determinará el efecto que corresponda a la presente decisión (*VII*).

III Este proceso tiene por objeto determinar dos cuestiones fundamentales: *i*) si la Cámara de la Segunda Sección de Occidente, al revocar la decisión proveída por el Juez de lo Laboral de Sonsonate y condonar al Concejo Municipal de la referida localidad al pago de cierta cantidad de dinero en concepto de indemnización por daños materiales y morales, inobservó el art. 245 Cn., referido a que los funcionarios y empleados públicos responden personalmente y el Estado subsidiariamente por los daños materiales o morales que causen a consecuencia de la vulneración de los derechos constitucionales, con lo cual, a su vez, vulneró el derecho a la seguridad jurídica del Concejo Municipal de Sonsonate; y *ii*) si la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, al declarar inadmisible el recurso de casación incoado contra la decisión antes relacionada, sin formular previamente una prevención que brindase al recurrente la posibilidad de subsanar deficiencias de orden formal, atentó contra el derecho a recurrir del mismo Concejo.

IV. En virtud de haberse alegado vulneración de los derechos antes relacionados, es preciso hacer referencia a algunos aspectos sobre su contenido.

I. En cuanto al *derecho a la seguridad jurídica* (art. 2 inc. 1º Cn.), en las Sentencias del 26-VIII-2011, Amps. 253-2009 y 548-2009, y Sentencia del 31-VIII-2011, Amp 493- 2009, se reconsideró lo que se entendía por tal derecho, estableciéndose con mayor exactitud las facultades de sus titulares, las cuales pueden ser tuteladas por la vía del proceso de amparo según el art. 247 de la Cn.

Así, se precisó que la certeza del Derecho, a la cual la jurisprudencia constitucional venía haciendo alusión para determinar el contenido del citado derecho fundamental, deriva principalmente de que los órganos estatales y entes públicos realicen sus atribuciones con plena observancia de los principios constitucionales, *v. gr.*, de legalidad, de cosa juzgada, de irretroactividad de las leyes o de supremacía constitucional (arts. 15, 17, 21 y 246 Cn.).

Por lo anterior, cuando se requiera la tutela de la seguridad jurídica por la vía del proceso de amparo, no debe invocarse la misma como valor o principio, sino que debe alegarle una vulneración relacionada con una actuación de una autoridad emitida con la inobservancia de un principio constitucional y que resulte determinante para establecer la existencia de un agravio de naturaleza jurídica a un individuo. Ello siempre que dicha transgresión no tenga asidero en la afectación al contenido de un derecho fundamental más específico.

2. A. Por otra parte, en lo que concierne al *derecho a los medios impugnativos* o *derecho a recurrir* (*v. gr.*, Sentencias del 14-1X-2011 y 4-11-2011, Amps. 220-2009 y 224- 2009 respectivamente), este es un derecho de naturaleza constitucional procesal que, si bien esencialmente dimana de la ley, se ve constitucionalmente protegido en cuanto faculta a las partes intervenientes en un proceso o procedimiento a agotar todos los medios para obtener del tribunal o ente administrativo superior en grado de conocimiento una reconsideración de la resolución impugnada.

Así, si bien la interpretación y aplicación de las disposiciones que regulan los presupuestos y requisitos establecidos por el legislador para la válida promoción de los medios impugnativos corresponde a la jurisdicción ordinaria, dicha concreción debe realizarse de conformidad con la Constitución y la ley, esto es, en la forma más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales.

B. Consecuentemente, una vez que el legislador establece un medio para la impugnación

de las resoluciones emitidas en un concreto proceso o procedimiento o para una clase específica de resoluciones, el derecho de acceso al medio impugnativo adquiere connotación constitucional, y una negativa de este, basada en causa inconstitucional, o la imposición de requisitos desproporcionados, en el sentido de ser meramente limitativos o disuasorios del ejercicio de los medios impugnativos legalmente establecidos, devienen en vulneradores de la normativa constitucional.

V. Ahora corresponde analizar si las actuaciones atribuidas a las autoridades demandadas, en primer lugar, a la Cámara de la Segunda Sección de Occidente, se sujetaron a la normativa constitucional.

1. Se encuentra agregada al expediente como prueba documental la certificación del incidente de apelación 46-2007, suscitado en el juicio civil de indemnización de daños materiales o morales promovido por el señor Rolando Ernesto Polanco Ramos en contra del Concejo Municipal de Sonsonate y subsidiariamente contra el Municipio de Sonsonate.

2. Expuesto el contenido de la prueba aportada, es necesario analizar su valor probatorio.

El art. 331 del Código Procesal Civil y Mercantil —de aplicación supletoria al proceso de amparo— establece que los documentos públicos son aquellos en cuya elaboración interviene un funcionario o autoridad pública, administrativo o judicial, y que constituyen prueba fehaciente de los hechos o actos que documentan, de la fecha, de las personas que intervienen en ellos y del fedatario o funcionario que los expide, siempre que se aporten en original o testimonio y no se haya probado su falsedad

Teniendo en cuenta lo anterior, se constata que la certificación antes relacionada fue expedida por el funcionario correspondiente en el ejercicio de sus competencias, con lo cual se advierte que, con los documentos en ella incluidos, se comprueban los hechos que en ellos se consignan.

3. En el presente caso, de la lectura de la expresión de agravios efectuada por el señor Polanco Ramos en el incidente de apelación tramitado ante la Cámara demandada, se logra constatar que el referido señor promovió un proceso de amparo por la vulneración de sus derechos constitucionales, el cual culminó con la emisión de la sentencia definitiva del 31-1-2006, que declaró que había lugar el amparo solicitado y dejó expedito su derecho a: (i) promover un proceso para la *liquidación de daños y perjuicios*, conforme al art. 35 de la L. Pr. Cn.,

directamente contra el Concejo Municipal de Sonsonate y subsidiariamente contra el Municipio; y (ii) promover un proceso civil para el reclamo de los *daños materiales y morales*, conforme al art. 245 de la Cn., igualmente en contra del Concejo Municipal de forma principal y contra el Municipio de manera subsidiaria,

Aunado a ello, del análisis de la certificación de la sentencia del 9-1-2008, se infiere que la Cámara de la Segunda Sección de Occidente entendió que la pretensión del señor Polanco Ramos se refería a la obtención de una reparación por *daños materiales y morales*, y así delimitó el objeto del proceso la referida Cámara.

Además, de la citada sentencia se constata que, en efecto, la Cámara demandada condenó directamente al Concejo Municipal de Sonsonate al pago de una cantidad de dinero en concepto de *daños materiales* ocasionados al señor Polanco Ramos. La cuantificación y la comprobación de dichos daños se efectuó con base en los salarios y aguinaldos dejados de percibir y los intereses pagados en virtud de los créditos adquiridos por aquel como consecuencia directa de la privación del empleo y de su respectivo salario. En similar sentido, queda establecido que la relacionada autoridad condenó directamente al referido Concejo al pago de una cantidad de dinero en concepto de *daños morales*, cuya cuantificación, "por razones de justicia y equidad", fue realizada tomando como parámetro la misma cantidad que la correspondiente al daño material.

4. Ahora bien, una vez comprobado que la Cámara demandada condenó directamente al Concejo Municipal de Sonsonate a pagar una cantidad de dinero en concepto de reparación de *daños materiales y morales*, debe examinarse si tal actuación, en las circunstancias particulares del caso *sub judice*, constituye o no una transgresión del art. 245 de la Cn. y, con ello, del derecho a la seguridad jurídica, para lo cual conviene efectuar las siguientes consideraciones:

A. a. El art. 245 de la Cn., inserto en el título VIII relativo a la *responsabilidad de los funcionarios públicos*, establece que "[l]os funcionarios y empleados públicos responderán personalmente y el Estado subsidiariamente, por los daños materiales o morales que causaren a consecuencia de la violación a los derechos consagrados en esta Constitución". Esta disposición constitucional regula lo relativo a la responsabilidad por daños en la que incurren los funcionarios públicos como consecuencia de una vulneración de derechos constitucionales.

Del anterior precepto deben destacarse los siguientes aspectos: (i) responden los funcionarios públicos, por lo que se trata de una *responsabilidad personal*, no institucional; (ii)

en cuanto personal, siempre es una *responsabilidad subjetiva*, nunca objetiva; (iii) se trata de una *responsabilidad patrimonial*, que abarca todo tipo de daños materiales o morales; y (iv) solo procede cuando se esté ante una vulneración de *derechos constitucionales*, no de otro tipo de derechos.

Sin perjuicio de las características antes apuntadas, el art. 245 de la Cn. prescribe que, en el caso de la responsabilidad analizada, al Estado le corresponde asumir una especie de responsabilidad subsidiaria. Este supuesto excepcional no debe inducir a confusión en cuanto a la naturaleza jurídica de la responsabilidad a la que se refiere la disposición constitucional precitada. Su carácter personal y subjetivo, a pesar de la regla de subsidiariedad referida, se mantiene, puesto que su causa sigue siendo la misma: la *conducta dolosa o culposa de un funcionario público*. No se trata, entonces, de que, cuando la pretensión contra el funcionario no prospere, el art. 245 de la Cn. habilite a plantearla en contra del Estado. Más bien, posibilita que, en aquellos casos en los que dentro de la fase de ejecución del proceso en cuestión se constata que el funcionario no posee suficientes bienes para pagar, el Estado adopte la posición de garante, asumiendo el pago de dicha obligación —lo que, en principio, no le correspondía—.

En este último supuesto, siguiendo el criterio jurisprudencial establecido en la Sentencia del 4-11-2011, Amp. 228-2007, cuando el funcionario responsable pertenece o perteneció a una autoridad municipal o a una institución oficial autónoma, en virtud de que a estas se les reconoce personalidad jurídica, un patrimonio estatal propio y un poder de decisión o de administrarse a sí mismas, la referida posición de garante no la debe asumir el Estado central, sino el ente descentralizado o desconcentrado correspondiente.

b. Ahora bien, *existe un tipo de obligación a cargo del Estado: la de responder por los daños ocasionados a los particulares como consecuencia del funcionamiento normal o anormal en el cumplimiento de las funciones estatales y en la gestión de los servicios públicos*, a la cual la doctrina denomina "responsabilidad patrimonial de la Administración" (ya se había referido esta Sala a este tipo de responsabilidad en las Sentencias del 20-I-2009 y 4-II-2011, Inc. 65-2007 y Amp. 228-2007 respectivamente). Su fundamento es una interpretación extensiva —permitida por tratarse de derechos fundamentales— del art. 2 inc. 3º de la Cn., entendiendo que *toda persona tiene derecho, frente al Estado y a los particulares, a una indemnización por los daños de carácter material o moral que se le causen*. Entonces, en caso de que dicha responsabilidad se exija al Estado, es distinta y autónoma respecto a la que contempla el art. 245 de la Cn., puesto

que: *(i) el obligado es el Estado* como tal, no un funcionario público; y *(ii)* tiene como causa *el funcionamiento normal o anormal de la Administración*, no la conducta dolosa o culposa de un funcionario.

A diferencia de la responsabilidad personal regulada en el art. 245 de la Cn., la responsabilidad patrimonial del Estado es de *carácter institucional, predominantemente objetiva y no se limita a los supuestos de vulneración de derechos constitucionales*. Su finalidad es la de garantizar el patrimonio de toda persona (arts. 2 inc. 1º y 103 inc. 1º Cn.) y se centra en la existencia de un daño antijurídico, esto es, uno que los particulares no tienen el deber jurídico de soportar.

c. Así, cuando una persona es víctima de un daño antijurídico por parte del Estado, *queda a su opción* si demanda al funcionario público por vulneración de sus derechos constitucionales o al Estado por una lesión sufrida en ocasión del funcionamiento de la Administración. En este último caso, si resulta condenado el Estado, pero existió dolo o culpa en la actuación del funcionario involucrado, el primero puede incoar contra el segundo un proceso para el reembolso.

Al respecto, es pertinente mencionar que en las Sentencias del 20-I-2009 y 4-II-2011, Inc. 65-2007 y Amp. 228-2007 respectivamente, se sostuvo que en la Constitución solo se prevén dos casos de responsabilidad del Estado, la cual, además, tiene carácter subsidiario: *(i)* por retardación de justicia (art. 17 inc. 2º Cn.), y *(i)* por vulneración de derechos constitucionales (art. 245 Cn.). Sin embargo, en dichos precedentes también se acotó que, en virtud del derecho a la protección jurisdiccional (art. 2 inc. 1º Cn.), *las pretensiones contra el Estado no se limitan a los supuestos contemplados en los arts. 17 inc. 2º y 245 de la Cn.*, sino que pueden tener como base cualquier transgresión a la legalidad atribuible al Estado o a sus funcionarios.

En tal sentido, si bien la Constitución solo prevé *expresamente* dos tipos de responsabilidades del Estado —las prescritas en los arts. 17 inc. 2º y 245 de la Cn.—, las cuales tienen carácter subsidiario, *la responsabilidad de este —como se afirmó en las sentencias citadas— no se limita a dichos supuestos*. En efecto, como ya se mencionó, existe una responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de los servicios públicos, la cual es directa y deriva de una interpretación extensiva del art. 2 inc. 3º de la Cn.

B. a. El art. 35 de la L. Pr. Cn. establece que "[e]n la sentencia que concede el amparo, se ordenará a la autoridad demandada que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes del acto reclamado. Si éste se hubiere ejecutado en todo o en parte, de un modo irremediable,

habrá lugar a la acción civil de indemnización por darlos y perjuicios contra el responsable personalmente y en forma subsidiaria contra el Estado".

Esta disposición regula los alcances de una sentencia estimatoria de amparo y se refiere, en su parte inicial, al *efecto material* que tiene lugar cuando existe la posibilidad de que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de la vulneración constitucional. Sin embargo, cuando dicho efecto no es posible, la sentencia de amparo se vuelve meramente declarativa, dejándole expedita al amparado la posibilidad de incoar un *proceso de daños* en contra del funcionario responsable con base en el art. 245 de la Cn. En ese sentido, cuando el art. 35 de la L. Pr. Cn. prescribe que "habrá lugar a la acción civil de indemnización por daños y perjuicios contra el responsable personalmente y en forma subsidiaria contra el Estado", únicamente reitera lo prescrito en el art. 245 de la Cn., pero introduce una *condición no prevista en la Constitución* y, por ello, no admisible: el que dicha "acción" solo procede cuando el efecto material de la sentencia de amparo no sea posible. Tal condición, además de injustificada, carece de sentido, puesto que *el derecho que establece el art. 245 Cn. puede ejercerse sin necesidad de una sentencia estimatoria de amparo previa*. Y, con mayor razón aun —puesto que se basa en una causa distinta—, puede promoverse, sin necesidad de dicha sentencia, un proceso de daños en contra del Estado con base en el art. 2 inc. 3º Cn.

En todo caso, debe reconocerse que, salvo lo dispuesto en el art. 184 de la Cn. en cuanto a la competencia material de las Cámaras de Segunda Instancia de San Salvador y de la Sala de lo Civil de esta Corte para conocer de las demandas en contra del Estado, existe un vacío en el ordenamiento jurídico vigente respecto a la responsabilidad patrimonial del Estado. Pero dicho vacío no justifica, y mucho menos lo hace la regulación equívoca del art. 35 de la L. Pr. Cn., que se vede a las personas el derecho legítimo a promover procesos en virtud de la protección constitucional de su patrimonio.

b. Por otra parte, el proceso de amparo, tal como se encuentra configurado *en la vigente Ley de Procedimientos Constitucionales*, es un *proceso declarativo-objetivo*, en el sentido de que se limita a la declaratoria de si existe o no una vulneración de derechos constitucionales por parte de una autoridad y, por ende, *no tiene como objeto el establecimiento de responsabilidad alguna*. El art. 81 de la L. Pr. Cn. es tajante al respecto cuando prescribe que "[1]a sentencia definitiva [...] produce los efectos de cosa juzgada contra toda persona o funcionario, haya o no intervenido en el proceso, sólo en cuanto a que el acto reclamado es o no inconstitucional, o violatorio de

preceptos constitucionales. Con todo, el contenido de la sentencia no constituye en sí declaración, reconocimiento o constitución de derechos privados subjetivos de los particulares o del Estado...".

Entonces, es debido a que el proceso de amparo está configurado *legal y jurisprudencialmente* de esa manera que en un fallo estimatorio no se hace pronunciamiento alguno respecto a la responsabilidad personal del funcionario ni tampoco, como consecuencia lógica (pues para ello es necesario descartar lo primero), se determina que, en el caso concreto, solo existe responsabilidad patrimonial del Estado. En consecuencia, *sobre todo ello se debe pronunciar la jurisdicción ordinaria*.

c. Por consiguiente, *a partir de esta sentencia*, el art. 35 de la L. Pr. Cn., interpretado conforme al art. 245 de la Cn., se entenderá como referido a la *responsabilidad personal* de los funcionarios públicos. Por ello, cuando un fallo sea estimatorio, *con independencia de si es posible o no otorgar un efecto material*, se *reconocerá* el derecho que asiste al amparado para promover, con base en el *art. 245 de la Cn.*, el respectivo *proceso de daños directamente en contra del funcionario responsable por la vulneración de sus derechos fundamentales*. Y, dentro de este proceso, únicamente en el supuesto de que en la fase de ejecución se constate que dicho funcionario no posee suficientes bienes para afrontar el pago de la indemnización, el Estado (o el municipio o la institución oficial autónoma respectivos, según sea el caso), en posición de garante, responderá subsidiariamente de la aludida obligación. Pero dicho reconocimiento en modo alguno es óbice para que el amparado, si así lo considera conveniente, promueva un *proceso de daños directamente en contra del Estado por lesiones sufridas en ocasión del funcionamiento normal o anormal de la Administración, con base en el art. 2 inc. 3º Cn.*

C. A partir de ello, se determina que *los siguientes criterios sostenidos por esta Sala en decisiones previas, con relación al art. 245 de la Cn., son incorrectos*: (i) que el derecho a promover un proceso de daños directamente contra el funcionario responsable esté supeditado a que el mismo todavía se encuentre en el cargo (*v. gr.*, Sentencias del 26-IX- 2008, 20-1-2009 y 20-11-2009, Amps. 218-2007, 641-2005 y 208-2007 respectivamente), pues dicha circunstancia, como se ha visto, es irrelevante desde el punto de vista del art. 245 Cn.; (ii) que cuando el funcionario ya no esté en el cargo la responsabilidad se "desplace" al Estado (*v. gr.*, Sentencias del 5-XII-2000, 28-X-2008 y 12-IV-2009, Amps. 632-99, 426-2006 y 376-2007 respectivamente), ya que, como se expuso arriba, este solo interviene cuando, resultando

insuficiente el patrimonio del referido funcionario para afrontar el pago de la indemnización respectiva, dicho Estado asuma el rol de garante; y (iii) que cuando el funcionario cometió la vulneración por un error excusable, como en el caso de la interpretación incorrecta de la ley, la responsabilidad se "desplace" al Estado (*v. gr.*, Sentencias del 26-VIII-98, 7-1-99, 19-11-2008, 29-VIII-2008, 29-IV-2009, Amps. 317- 97, 237-97, 592-2005, 341-2006 y 373-2007 respectivamente), en virtud de que, en tales supuestos, simplemente no existe responsabilidad subjetiva que se pueda perseguir de conformidad con el art. 245 Cn. y, por ende, únicamente quedaría la posibilidad de exigir directamente la indemnización correspondiente según lo prescrito en el art. 2 inc. 3º de la Cn.

5. A. Al trasladar las anteriores nociones al caso concreto, de la lectura del fallo pronunciado por la Cámara demandada se desprende que esta entendió que la pretensión del señor Polanco Morales era la de obtener una indemnización por los *daños materiales y morales* ocasionados con la vulneración constitucional declarada en la sentencia correspondiente al Amp 793-2004 y no la de obtener la liquidación de daños y perjuicios, esto es, de los salarios y demás prestaciones laborales dejadas de percibir, que era el efecto material directo de dicha sentencia.

En ese sentido, dado que el aludido proceso tenía por objeto establecer la responsabilidad por *daños materiales y morales*, no le correspondía al Concejo Municipal de Sonsonate responder de los mismos, sino que, de conformidad con el art. 245 de la Cn., *por estos debían responder directamente las personas que integraron el Concejo Municipal emisor del acto que generó la vulneración de derechos constitucionales* —y, ante la incapacidad de pago de dichas personas, demostrada ante la autoridad competente, respondería de manera subsidiaria *el Municipio*—.

B. Y es que, si bien en el punto resolutivo *d)* de la sentencia proveída en el Amp. 793-2004 no se especificó que el proceso para el resarcimiento de los daños materiales o morales, al que alude el art. 245 de la Cn., debía promoverse directamente contra los entonces integrantes del Concejo Municipal de Sonsonate, *para la fecha de emisión del mencionado fallo, los funcionarios que conformaban dicho Concejo eran los mismos que emitieron el acto declarado contrario a la Constitución*.

Sin embargo, dado que el proceso de indemnización por *daños materiales y morales* se promovió cuando el Concejo Municipal ya estaba integrado por otros funcionarios, *aquel tuvo que haberse seguido contra las personas que en su momento actuaron como funcionarios públicos*, pues sería precisamente en ese proceso que se determinaría su grado de responsabilidad

y su capacidad para responder —y, dependiendo de esto último, podría surgir eventualmente una responsabilidad subsidiaria del *Municipio*, como establece el art. 245 de la Cn.—.

C. En conclusión, la Cámara de la Segunda Sección de Occidente, con su fallo, desconoció que la condena por los *daños materiales y morales* derivados de la vulneración constitucional declarada en el Amp. 793-2004 correspondería, en todo caso, directamente a las personas que, en el momento en que acaeció la referida vulneración, conformaban el Concejo Municipal de Sonsonate. En cambio, al Concejo Municipal actual, *en su carácter institucional*, únicamente le correspondería —si no se hubiese cancelado aun— el cumplimiento del *efecto material* de la aludida sentencia. Sin embargo, *sobre este último punto, la Cámara —aun cuando tomó en cuenta los salarios y aguinaldos caídos para efectos de cómputo— no hizo pronunciamiento alguno.*

En consecuencia, habiéndose constatado que la Cámara demandada atribuyó al Concejo Municipal de Sonsonate responsabilidad por daños materiales y morales en el incidente de apelación 46-2007, *se concluye que la relacionada Cámara irrespetó el derecho a la seguridad jurídica de la parte actora, como consecuencia de la inobservancia del art. 245 Cn., razón por la cual deberá declararse que ha lugar el amparo solicitado.*

VI. En lo que concierne al acto imputado a la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, corresponde efectuar las siguientes consideraciones:

I. A. Se anexó al expediente la certificación de las resoluciones del 11-III-2008, 30- IX-2008 y 24-IX-2009, emitidas en el recurso de casación 43-CAC-2008 interpuesto por el apoderado del Concejo Municipal de Sonsonate. En virtud de la primera, se admitió parcialmente el citado recurso por los submotivos de "violación de ley" y "fallo incongruente con las pretensiones deducidas por los litigantes" y se declaró inadmisible por el submotivo de "violación de ley" respecto al art. 35 de la L. Pr. Cn. Mediante la segunda, se declaró inadmisible el "recurso de mérito [...]" por carecer el licenciado Morán Conrado de poder suficiente para recurrir en casación". Finalmente, por medio de la tercera, se declaró que no había lugar el recurso de revocatoria interpuesto contra la decisión recién citada.

B. Expuesto el contenido de la prueba aportada, es necesario reiterar que los documentos públicos son prueba fehaciente de los hechos o actos que documentan, de la fecha, de los intervenientes y del fedatario o funcionario que los expide, siempre que se aporten en original o testimonio y no se pruebe su falsedad. Así, en el presente caso, al constatarse que la relacionada

documentación fue expedida por la autoridad correspondiente en el ejercicio de sus competencias, se tienen por probados los hechos consignados en las citadas resoluciones.

2. La relacionada documentación indica que el recurso de casación incoado por el apoderado del Concejo Municipal de Sonsonate fue admitido parcialmente por la Sala de lo Civil. En ese orden de ideas, también se verifica que el rechazo del mencionado recurso no tuvo lugar *ab initio*, sino que la inadmisibilidad fue declarada mediante una resolución emitida posteriormente con fundamento en el art. 16 de la Ley de Casación —aún vigente para los procesos iniciados con anterioridad a la emisión del Código Procesal Civil y Mercantil—, el cual dispone en esencia lo siguiente: "si admitido el recurso apareciera que lo fue indebidamente, el tribunal lo declarará inadmisible".

Asimismo, se demostró que el motivo de rechazo argüido por la autoridad demandada consistió en la "falta de poder suficiente para recurrir en casación", pues quien otorgó el poder al abogado que representaba los intereses del Concejo fue el Síndico Municipal y no el Alcalde.

3. A. En relación con lo anterior, debe señalarse que si bien el art. 12 de la Ley de Casación dispone claramente la posibilidad de efectuar una prevención cuando se hubieran incumplido las formalidades contenidas en el art. 10 de la misma ley, especialmente (aunque no exclusivamente), cuando hubiera insuficiencia de copias del recurso presentado, *esta es una potestad conferida a la Sala de lo Civil como directora del recurso de casación sometido a su conocimiento y, por consiguiente, el relacionado tribunal, en ejercicio de sus competencias, está facultado para efectuar prevenciones cuando lo considere procedente.*

En ese sentido, la Sala de lo Civil, en ejercicio de su facultad de interpretación de las disposiciones que el legislador establece para la sustanciación del recurso de casación, es la encargada de analizar cuándo un caso objeto de su conocimiento se ha admitido en forma indebida, estando, por consiguiente, facultada legalmente para desestimarla según el art. 16 de la Ley de Casación.

B. Así las cosas, de los hechos probados en este amparo se advierte que, con la admisión parcial de su recurso de casación, el Concejo Municipal de Sonsonate tuvo acceso al medio impugnativo citado, pues, a pesar de que el referido recurso no terminó con una decisión sobre el fondo, la inadmisibilidad de este, por una parte, se debió al incumplimiento de una formalidad necesaria para la actuación del representante de la parte recurrente y, por otra, se pronunció con fundamento en una disposición legal que habilita a la Sala demandada a efectuar ese tipo de

rechazo.

C. En consecuencia, el haber omitido efectuar una prevención de la naturaleza apuntada en el transcurso del trámite del recurso, no implica de parte de la autoridad demandada una afectación al derecho a recurrir de la parte actora, sino que, por el contrario, reafirma la idea de que la interpretación y aplicación de las disposiciones que regulan los presupuestos y requisitos establecidos por el legislador para la válida promoción de los medios impugnativos corresponde a la jurisdicción ordinaria.

Teniendo en cuenta las consideraciones que anteceden, *se concluye que, en este caso concreto, la declaratoria de inadmisibilidad de la Sala de lo Civil, emitida sin la realización de una prevención que permitiera a la parte recurrente corregir la irregularidad formal detectada, no vulneró el derecho a recurrir de esta. En consecuencia, resulta procedente desestimar este aspecto de la pretensión planteada.*

VII. Determinada la transgresión constitucional derivada de la actuación de la Cámara de la Segunda Sección de Occidente, corresponde establecer en este apartado el efecto de la presente sentencia.

1. En el caso de la resolución emitida por la referida Cámara, el efecto a otorgarse debe considerarse desde una perspectiva *material*, por cuanto la actuación impugnada no implicó la adquisición de derechos o la consolidación de situaciones jurídicas a favor de terceras personas, sino únicamente la condena al pago de cierta cantidad de dinero en concepto de daños materiales y morales; situación que puede revertirse a efecto de restablecer a la parte actora en el ejercicio de sus derechos constitucionales.

En ese sentido, el aludido efecto material consistirá en *invalidar la sentencia del 9- I-2008, pronunciada por la Cámara de la Segunda Sección de Occidente dentro del incidente de apelación 46-2007, mediante la cual dicha autoridad judicial condenó al Concejo Municipal de Sonsonate al pago de cierta cantidad de dinero en concepto de daños materiales y morales.*

2. Finalmente, en atención a los arts. 245 de la Cn. y 35 inc. 1º de la L. Pr. Cn., la parte actora, si así lo considera conveniente, *tiene expedita la promoción de un proceso, por los daños materiales y/o morales ocasionados como consecuencia de la vulneración de derechos constitucionales declarada en esta sentencia, directamente en contra de las personas que ocupaban el cargo de magistrados de la Cámara de la Segunda Sección de Occidente cuando ocurrió la vulneración aludida.*

POR TANTO, con base en las razones expuestas y en los arts. 2 y 245 de la Constitución y 32, 33, 34 y 35 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala FALLA: (a) *Declarase que no ha lugar el amparo solicitado* por el abogado Mardoqueo Josafat Tóchez Molina, en carácter de apoderado del Concejo Municipal de Sonsonate, contra la resolución de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia del 30-1X-2008; (b) *Declarase que ha lugar el amparo solicitado* por el relacionado profesional por vulneración del derecho a la seguridad jurídica, en relación con el art. 245 de la Constitución, contra la sentencia emitida por la Cámara de la Segunda Sección de Occidente el 9-I-2008 en el incidente de apelación 46-2007; (c) *Invalídase* la sentencia pronunciada por la Cámara de la Segunda Sección de Occidente en el incidente de apelación 46-2007, en la cual se revocó la sentencia absolutoria pronunciada por el Juez de lo Laboral de Sonsonate y se condenó al Concejo Municipal de esa localidad al pago de cierta cantidad de dinero en concepto de daños materiales y morales, *debiendo volver las cosas al estado en que se encontraban* antes de la emisión de aquella decisión; (d) *Queda expedita* al Concejo Municipal de Sonsonate la promoción de un proceso, por los daños materiales y/o morales ocasionados como consecuencia de la vulneración de derechos constitucionales declarada en esta sentencia, directamente en contra de las personas que ocupaban el cargo de magistrados de la Cámara de la Segunda Sección de Occidente cuando ocurrió la vulneración aludida; y (e) *Notifíquese*.

-----F. MELENDEZ-----J.B. JAIME-----E.S. BLANCO R-----
---R.E. GONZALEZ---PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES
MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN.----- E. SOCORRO C-----
RUBRICADAS.-----