

619-2000

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

El presente proceso de amparo constitucional se inició mediante demanda presentada por el doctor **Francisco Rodolfo Bertrand Galindo**, mayor de edad, abogado, de este domicilio, quien actúa en su carácter personal y en calidad de Ministro de Seguridad Pública y Justicia, contra providencias del **Tribunal de Servicio Civil**, que considera violatorias de sus derechos constitucionales de audiencia, seguridad jurídica y juez natural.

Han intervenido en el proceso, además de la parte actora, los miembros del Tribunal de Servicio Civil como autoridad demandada, el abogado René Alfredo Portillo Cuadra, en su carácter de apoderado del la señora Gilma Yesenia Palacios de Brito, tercera beneficiada y el Fiscal de la Corte.

Leídos los autos y, considerando:

I. La parte actora manifestó en su demanda que reclama contra el Tribunal de Servicio Civil, específicamente contra la sentencia emitida a las nueve horas del día cinco de octubre de dos mil, la cual fue el resultado de omisiones procesales tales como la falta de notificación en legal forma de la apertura del plazo probatorio y de la resolución definitiva recaída en tal procedimiento. Que en dicha sentencia, además, se le condena en calidad personal y como Ministro de Seguridad Pública y Justicia a pagar a la señora Gilma Yesenia Palacios de Brito los sueldos dejados de percibir por haberse declarado nulo el despido de ésta. Asimismo, manifiesta que los actos procesales y de decisión dictados en el procedimiento clasificado al número 25-2000 por el Tribunal de Servicio Civil no tienen ningún valor legal, pues el Tribunal en mención, por ser de carácter pluripersonal, necesita de sus tres miembros para estar conformado, y en la fecha en que se llevó a cabo el procedimiento de nulidad de despido sólo estaban nombrados dos de ellos, contrariando de esta manera el artículo 15 de la Constitución. Que por dichas razones los actos reclamados vulneran sus derechos de propiedad, audiencia, debido proceso y juez natural.

Por resolución de fecha ocho de diciembre de dos mil, se admitió la demanda circunscribiéndose ésta, en primer lugar, a la supuesta falta de notificación de las resoluciones emitidas por el Tribunal de Servicio Civil, y en segundo lugar, a la defectuosa integración del mencionado Tribunal, en virtud de que éste, por ley, debe estar conformado por tres miembros y conocieron del referido proceso solamente dos de los mismos. Además, en dicha resolución, se suspendió la ejecución de los actos reclamados y se pidió el informe que ordena el artículo 21 de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

Por escrito de fecha veintiuno de diciembre de dos mil, el Tribunal de Servicio Civil evacuó el informe requerido, negando categóricamente los hechos expuestos por el actor en su demanda, y expresando que en las diligencias de nulidad de despido consta que las resoluciones emitidas fueron apegadas a derecho y notificadas al referido Ministro, conforme lo prescribe el artículo 71 de la Ley de Servicio Civil en relación con el artículo 220 inciso 3° del Código de Procedimientos Civiles. En lo que respecta a la falta de

legalidad en la conformación de dicho Tribunal, los miembros del Tribunal demandado expresaron que sus actuaciones son válidas por cuanto su integración ha sido de conformidad con los artículos 6 y 9 de la Ley de Servicio Civil, aún cuando sólo estuvieran nombrados dos de sus miembros.

Mediante escrito presentado a las catorce horas cuarenta minutos del día cuatro de enero de dos mil uno, el demandante comisionó a la licenciada Nora Elizabeth Centeno Reyes para recibir notificaciones. Por otro lado, a través de escrito de fecha once de enero de ese mismo año, el abogado René Alfredo Portillo Cuadra pidió se le concediera intervención judicial en su calidad de apoderado general judicial de la señora Gilma Yesenia Palacios de Brito, tercera beneficiada con el acto reclamado.

Por resolución del veintidós de enero de dos mil uno, se previno al licenciado Portillo Cuadra que acreditara en legal forma la calidad en que intervenía en el presente proceso y se mandó a oír al Fiscal de la Corte en la siguiente audiencia.

Según escrito presentado el día nueve de febrero de dos mil uno, el abogado Portillo Cuadra evacuó la prevención realizada por este Tribunal, y expresó que la decisión de suspensión del acto reclamado en este proceso causaba agravios a su mandante, pues se detenía su reinstalo en la plaza respectiva así como la entrega de los salarios dejados de percibir. Por ello, pidió se revocara la suspensión del acto reclamado y en sentencia se declarara sin lugar la acción de amparo interpuesta.

No habiéndose modificado las circunstancias que motivaron la suspensión del acto reclamado, se confirmó la misma y se pidió nuevo informe a la autoridad demandada, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, el cual fue evacuado mediante escrito de fecha veintiocho de febrero del año recién pasado. En dicho informe, los miembros del Tribunal demandado expresaron que en el procedimiento de nulidad de despido la admisión de la demanda fue notificada en legal forma al impetrante, de conformidad con lo establecido en el artículo 208 del Código de Procedimientos Civiles relacionado con los artículos 71 y 61 inciso 3° y 10° de la Ley de Servicio Civil. Agregaron que en la misma resolución se le previno al demandado señalara lugar para oír notificaciones en esta ciudad, prevención que no fue evacuada al contestar la demanda, y ese Tribunal, amparado en el procedimiento especial para la materia, no declaró rebelde al funcionario demandado sino que abrió el procedimiento a pruebas, como lo señala el artículo 61 inciso 3° de la Ley de Servicio Civil. En ese sentido, manifestaron que la notificación del auto de apertura a pruebas y las siguientes resoluciones emitidas se efectuaron mediante edicto fijado en el tablero de notificaciones, de conformidad con el artículo 220 inciso 3° del Código de Procedimientos Civiles. Finalizaron afirmando que las actuaciones realizadas están apegadas a derecho y que por consiguiente no se le ha violentado ningún derecho constitucional al demandante de este amparo.

Se corrieron los traslados que ordena el artículo 27 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, al Fiscal de la Corte, a la parte actora y a la tercera beneficiada. El primero manifestó compartir la queja constitucional del actor, específicamente en cuanto a la violación al derecho de audiencia y defensa –artículo 11 de la Constitución–, pues la violación se concreta con la falta de notificación en legal forma de acuerdo al artículo 532

del Código de Procedimientos Civiles. El segundo de aquéllos, evacuó su traslado reiterando los conceptos vertidos en su demanda. La tercera beneficiada no evacuó el traslado conferido.

Se abrió a pruebas el proceso, conforme al artículo 29 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, plazo dentro del cual la autoridad demandada y la parte actora aportaron prueba instrumental, agregada al expediente judicial de folios 48 a folios 58, y de folios 71 a folios 78, respectivamente.

En atención al artículo 30 de la Ley de Procedimientos Constitucionales se corrieron los traslados al Fiscal de la Corte, a la parte actora y a la tercera beneficiada. El primero contestó el traslado expresando que el acto reclamado quedó claramente establecido en autos, pues la autoridad demandada no se ha excepcionado aportando la prueba pertinente y que la presentada se contrae al emplazamiento, la cual no constituye en específico el acto administrativo que el funcionario demandante ataca. Por su parte, el actor señaló que con la documentación incorporada al proceso quedó demostrado que el Tribunal de Servicio Civil, en el período comprendido del veintinueve de agosto de mil novecientos noventa y cuatro hasta el día veintiocho de junio de dos mil, no estuvo integrado en la forma que lo ordena la Ley de Servicio Civil, consecuentemente, no existió en dicho lapso un tribunal previamente constituido como lo manda la Constitución en el artículo 15. La autoridad demandada contestó su traslado en similares términos que los anteriores.

Con esta última actuación, el proceso quedó en estado de dictar sentencia.

II. Es procedente ahora realizar el examen sobre la pretensión planteada, y para ello, deben tomarse en cuenta las argumentaciones expuestas por el demandante y la autoridad demandada.

Al respecto, el actor sostiene, en primer lugar, que el Tribunal de Servicio Civil ha vulnerado sus derechos de propiedad y audiencia en virtud de no haberle notificado personalmente la resolución de apertura a pruebas y, específicamente, aquélla por medio de la cual se resolvió absolver posiciones, dictada en el procedimiento de nulidad de despido que siguió la señora Gilma Yesenia Palacios de Brito contra el Ministro de Seguridad Pública y Justicia en su carácter personal y como funcionario de dicha cartera de Estado; y, en segundo lugar, que el Tribunal de Servicio Civil desde el inicio del referido procedimiento hasta el día veintiocho de junio de dos mil, no estaba legalmente integrado, pues no había sido nombrado uno de sus miembros, contrariando expresamente el artículo 15 de la Constitución.

No obstante lo anterior, esta Sala considera que en primer orden debe analizarse lo relativo a la supuesta vulneración del derecho al juez natural, en el sentido de determinar si la falta de la debida integración del Tribunal de Servicio Civil es motivo para estimar la violación alegada; para luego determinar si existió violación constitucional de los derechos de audiencia y propiedad del impetrante con la falta de notificación de algunas resoluciones.

El orden expuesto obedece a que de determinarse que existió violación al derecho al juez natural, el efecto sería invalidar el procedimiento de nulidad de destitución seguido ante el

Tribunal de Servicio Civil, por lo que resultaría innecesario entrar a conocer respecto de las violaciones alegadas dentro de dicho procedimiento.

Con relación al derecho al juez natural, en la sentencia pronunciada por esta Sala a las quince horas con once minutos del día veintiuno de mayo de este año, en el proceso de amparo clasificado al número 237-2001, se expresó que tal derecho tiene su origen en lo dispuesto en el artículo 15 de la Constitución, que señala: *"Nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes promulgadas con anterioridad al hecho de que se trate, y por los tribunales que previamente haya establecido la ley."*

En virtud de lo expuesto en la sentencia relacionada y al aplicar las consideraciones realizadas a la actividad juzgadora en sede administrativa, debe precisarse que tal categoría jurídica protegible a través del amparo exige en su contenido la convergencia de cuatro elementos: (a) que el Órgano Judicial o la entidad a la que corresponda conocer de una causa haya sido creado previamente por la norma jurídica; (b) que ésta le haya investido de jurisdicción y/o competencia con anterioridad al hecho que motiva la iniciación del proceso judicial o el procedimiento administrativo respectivo; (c) que su régimen orgánico y procesal o procedimental no permita calificarle de juez *ad hoc*, especial o excepcional, y (d) que la composición del Órgano Judicial o de la entidad administrativa correspondiente venga determinada por ley, siguiéndose en cada caso concreto el procedimiento legalmente establecido para la designación de sus miembros.

En ese orden de ideas, debe inferirse que el derecho al juez natural también puede ser entendido como el derecho fundamental que asiste a toda persona a ejercitar su derecho de acción para incoar su pretensión y/o petición administrativa ante los órganos correspondientes, instituidos previamente por la ley y respetuosos de los principios de igualdad, independencia y sumisión a la Constitución y a la ley; asimismo, que estén constituidos con arreglo a las normas comunes de competencias preestablecidas. Es decir, *el juez natural es aquel predeterminado por la ley, cuya jurisdicción y competencia están contenidas en la legislación orgánica y procesal.*

Por lo anterior, puede decirse que el artículo 15 de la Constitución no se extiende a garantizar un juez concreto, sino únicamente comprende el derecho a que la causa sea resuelta por el juez que tiene jurisdicción o por la autoridad que posea atribuciones al efecto; en ese sentido, el derecho al juez natural se ve vulnerado cuando la autoridad se atribuye facultades que por ley no le corresponden.

Como corolario de lo anterior, y por ser de interés en el caso en estudio, es necesario apuntar lo que la Ley de Servicio Civil expresa en lo que respecta a la creación e integración del Tribunal de Servicio Civil, para lo cual se transcriben algunos artículos de la misma: Artículo 6: *"Para la aplicación de esta Ley se crean como organismos competentes las Comisiones de Servicio Civil y el Tribunal de Servicio Civil..."*. Artículo 9: *El Tribunal de Servicio Civil estará integrado por tres miembros propietarios; y habrá además, tres Suplentes que sustituirán a aquellos en los casos de falta, excusa o impedimento"*.

Corresponde ahora el análisis de la pretensión planteada en lo que atañe a la supuesta vulneración del derecho la juez natural, para ello es pertinente retomar los argumentos de las partes. Al respecto, el actor sostiene que el Tribunal de Servicio Civil violentó el artículo 15 de la Constitución, por cuanto conoció del procedimiento de nulidad de despido instruido en su contra sin estar integrado en la forma que la ley prescribe.

Por su parte, los miembros del Tribunal demandado, a través de los informes rendidos a esta Sala, alegan que tal violación no existe, ya que dicho Tribunal actuó con la mayoría de sus miembros, siendo válidos los actos ejecutados.

De la documentación agregada al expediente judicial consta lo siguiente: (a) Que con fecha ocho de marzo de dos mil el Tribunal de Servicio Civil admitió la demanda presentada por el apoderado de la señora Gilma Yesenia Palacios de Brito en contra del impetrante y del doctor Gastón Ovidio Gómez; dicha demanda fue notificada en legal forma a los demandados el veintiuno del mes y año mencionados, folio 49, y (b) que el veintinueve de junio del año dos mil fueron nombrados los Miembros Propietario y Suplente del Tribunal de Servicio Civil por parte del Órgano Legislativo, folio 77.

Aunado a lo anterior, la autoridad demandada a través del informe evacuado en virtud del artículo 21 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, literalmente expresó: "(...) Con respecto a lo señalado por el demandante en su escrito, específicamente sobre la actuación del Tribunal por no estar integrado el mismo, consideramos que el Tribunal de Servicio Civil, ha sido creado y establecido según lo prescriben los Arts. 6 y 9 de la Ley de Servicio Civil y aunque sólo estaban nombrados dos de sus Miembros, no por esto se puede alegar que estaba desintegrado, pues actuaba con la mayoría de sus Miembros que es la mitad más uno, es decir, dos de sus Miembros los representantes del Organo Ejecutivo y del Organo Judicial; por consiguiente, los actos ejecutados por los mismos tienen validez legal."

En virtud de lo anteriormente relacionado, es dable afirmar que efectivamente al momento de iniciarse el proceso de nulidad de destitución promovido por la señora Gilma Yesenia Palacios de Cuadra en contra de los doctores Francisco Rodolfo Bertrand Galindo y Gastón Ovidio Gómez, el Tribunal de Servicio Civil no estaba conformado en la forma que la ley lo expresa, ya que uno de sus miembros –el representante del Órgano Legislativo, quien además, por ley, es el Presidente de dicho Tribunal– no integró el Tribunal según fue confesado por los mismos miembros del mencionado Tribunal por no haber sido nombrado en esa fecha por la Asamblea Legislativa. En consecuencia, todos los actos emitidos por el Tribunal de Servicio Civil en el procedimiento de nulidad mencionado, por no estar conformado en legal forma, violentan el derecho al juez natural que la Constitución reconoce en el artículo 15.

Y es que en el caso en estudio no puede decirse que los actos cuestionados gocen de validez por el simple hecho de haber sido pronunciados por dos de los miembros que integran el tribunal –constituyendo mayoría absoluta, a juicio de la autoridad demandada–, pues de conformidad a las normas citadas en párrafos anteriores, el derecho al juez natural implica, entre otros aspectos, que se trate de un juez o tribunal que haya sido creado previamente por la norma jurídica en la forma que ésta lo prevea, es decir, que su establecimiento y consiguiente organización sean conformes a la ley.

Consecuentemente, habiéndose comprobado en este proceso que la admisión de la demanda de nulidad de destitución, y su consecuente tramitación se llevó a cabo sin que estuviera legalmente conformado el Tribunal de Servicio Civil, *es procedente conceder el amparo solicitado por haberse comprobado la violación del derecho al juez natural.*

Ahora bien, con base en lo expuesto en párrafos anteriores y comprobada la violación del derecho constitucional al juez natural, esta Sala considera innecesario entrar a conocer lo relativo a la supuesta vulneración del derecho de audiencia y propiedad del impetrante al no haberle notificado algunas resoluciones pronunciadas en el procedimiento de nulidad de destitución tantas veces aludido, ya que, precisamente al determinarse que existe violación constitucional desde que se inició el procedimiento, los actos pronunciados en el mismo por el Tribunal de Servicio Civil, son nulos.

III. Determinada la violación constitucional en la actuación de la autoridad demandada, corresponde ahora establecer: (a) el efecto restitutorio de la sentencia estimatoria; y (b) lo relativo a la responsabilidad de las autoridades demandadas derivada de la infracción constitucional.

(a) Al respecto, es necesario aclarar que cuando este Tribunal reconoce en su sentencia la existencia de un agravio personal, la consecuencia natural y lógica es la de reparar el daño causado, restaurando las cosas al estado en que se encontraban antes de la ejecución del acto violatorio de derechos y restableciendo al perjudicado en el pleno uso y goce de sus derechos violados. Por ello, el artículo 35 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en sus primeras líneas, señala el efecto normal y principal de la sentencia estimatoria: el efecto restitutorio.

Ahora bien, este efecto restitutorio debe entenderse en forma amplia, es decir, atendiendo a la doble finalidad del amparo: en primer lugar, el restablecimiento del orden constitucional violado; y, en segundo lugar, la reparación del daño causado.

En el caso que nos ocupa, esta Sala, al admitir la demanda, ordenó la suspensión inmediata y provisional de los efectos del acto reclamado, en el sentido que la autoridad demandada debía abstenerse de ordenar el cumplimiento de la resolución impugnada. Por consiguiente, habiéndose establecido la violación constitucional, el efecto restitutorio de esta sentencia debe consistir en volver las cosas al estado en que se encontraban antes del acto reclamado, esto es, invalidar en su totalidad el procedimiento de nulidad de destitución promovido por la señora Gilma Yesenia Palacios de Brito en contra del doctor Francisco Rodolfo Bertrand Galindo, en su carácter personal y en su calidad de Ministro de Seguridad Pública y Justicia.

(b) Determinada la existencia de violación constitucional en la actuación de la autoridad demandada, procede ahora determinar lo relativo a su responsabilidad.

Al respecto, debe mencionarse que la responsabilidad de los funcionarios del Estado, originada en los daños que causare el ejercicio de sus funciones, es una de las grandes conquistas de la democracia, y de inexorable existencia en el Estado Constitucional de Derecho, pues significa la sujeción del poder público al imperio del Derecho. Dicho

principio aparece consagrado en el artículo 245 de la Constitución, que dispone: "Los funcionarios 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 la Constitución."

Sin embargo, la responsabilidad directa que cabe al funcionario que ha emitido o ejecutado el acto violatorio de las disposiciones constitucionales, no puede estimarse como una responsabilidad objetiva, esto es, no puede atenderse única y exclusivamente al daño producido, prescindiendo en absoluto de la conducta del funcionario; ya que, si bien es cierto, la aceptación de un cargo público implica, por el solo hecho de aceptarlo, la obligación de desempeñarlo ajustado a las normas constitucionales –artículo 235 de la Constitución-, la presunción de capacidad y suficiencia que existe respecto de los funcionarios, no debe extremarse hasta el punto de no admitir errores excusables, por cuanto puede suceder que el funcionario no está, sea porque la ley secundaria no desarrolla la norma constitucional, o porque la ley es contraria a la Constitución, en situación de apreciar por sí la posibilidad de la violación constitucional.

Lo anterior no significa una remisión de manera plena a la culpa subjetiva, es decir, la actuación del funcionario con la intención de causar daño o el error inexcusable, ya que, tratándose de una responsabilidad extracontractual que deriva exclusivamente de la ley, en principio se aduce la inexcusabilidad del error o ignorancia del funcionario. No obstante, como se ha señalado en el párrafo anterior, dicha responsabilidad debe apreciarse a partir de ciertos aspectos fácticos, como son: la extralimitación o cumplimiento irregular de las atribuciones, negligencia inexcusable, ausencia de potestad legal, malicia, previsibilidad del daño, anormalidad del perjuicio, o cualquier otro.

Ello significa que el concepto de responsabilidad personal del funcionario, no puede formarse sobre la base unilateral de la relación causa-efecto, pues ello conduciría a decisiones absurdas e injustas, como sería el caso de obligar a responder por daños y perjuicios a un funcionario que procede tomando como base una posible -pero no congruente con la normativa constitucional- interpretación de la ley. Por consiguiente, el examen de la responsabilidad directa del funcionario debe realizarse teniendo en cuenta los aspectos ya relacionados, pero deberá procederse con más rigor cuando se trate de situaciones comunes o resueltas con anterioridad, pues siendo este Tribunal el que de modo definitivo desarrolla, amplía y llena el contenido de las disposiciones constitucionales, ninguna autoridad puede darle a éstas una interpretación diferente a la que da esta Sala, pues hacerlo, violaría la Constitución.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la calidad subsidiaria de la responsabilidad estatal surge no sólo ante la ausencia o insuficiencia de bienes del funcionario, sino también, cuando a éste no es dable imputársele culpa alguna. La responsabilidad del Estado, contraria a la del funcionario, deviene en objetiva, pues aquél no posee una voluntad única, consciente y libre, por lo que no puede actuar dolosa o culposamente.

En el presente caso, ha existido un acto violatorio de normas constitucionales, puesto que el Tribunal de Servicio Civil admitió la demanda de nulidad de destitución y dio trámite al

procedimiento sin estar previamente integrado en la forma que la ley prescribe, pues sólo dos de los tres miembros estaban nombrados, vulnerando así el derecho al juez natural del impetrante. En vista de ello, y al no poder imputársele culpa alguna a los miembros del mencionado Tribunal, dado que no dependía de ellos el nombramiento de ley, la responsabilidad se desplaza al Estado.

POR TANTO: A nombre de la República de El Salvador, con base en las razones expuestas, y en aplicación de los artículos 2 y 15 de la Constitución y artículos 32, 33, 34 y 35 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta Sala **FALLA:** (a) *Declárase ha lugar al amparo solicitado por el doctor Francisco Rodolfo Bertrand Galindo, en su carácter personal y como Ministro de Seguridad Pública y Justicia, contra providencias del Tribunal de Servicio Civil, por haberse comprobado la violación del derecho constitucional al juez natural;* (b) vuelvan las cosas al estado en que se encontraban antes de la emisión del acto reclamado, es decir, déjese sin efecto en su totalidad el procedimiento de nulidad de destitución promovido por la señora Gilma Yesenia Palacios de Brito ante el Tribunal de Servicio Civil, así como todos los actos que sean su consecuencia; (c) queda a opción del demandante, de conformidad a lo prescrito en el artículo 245 de la Constitución, iniciar el proceso civil correspondiente en contra del Estado, por los daños materiales o morales resultantes de la violación a su derecho constitucional al juez natural; y (d) notifíquese. ---A. G. CALDERON---R. HERNANDEZ VALIENTE---J. E. TENORIO---MARIO SOLANO---PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN---S. RIVAS DE AVENDAÑO---RUBRICADAS.