

211-2014

Amparo

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: San Salvador, a las ocho horas y seis minutos del dieciséis de febrero de dos mil quince.

Analizado el escrito presentado por el señor Luis Wilfredo Berrios Alvarenga, quien pretende actuar en calidad de representante legal de la Confederación de Unidad de Trabajadores "CONFUERSA", en contra de los Magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y la documentación que se anexa a la misma, se hacen las siguientes consideraciones:

I. 1. En resumen, el demandante manifiesta que el día 24-I-2014, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitió una resolución en el proceso de inconstitucionalidad 8-2014, mediante la cual dictó medida cautelar que ordenaba a todo funcionario público abstenerse de realizar actividades político partidarias. Asimismo, señala que esta Sala aclaró además, los alcances de la medida cautelar antes descrita en una resolución de fecha 10-II-2014.

Al respecto, el peticionario alega que dichas resoluciones vulneran sus derechos de igualdad, libertad de expresión y difusión del pensamiento de los empleados públicos.

2. Por otra parte, se advierte que los Magistrados Florentín Meléndez Padilla, Edward Sidney Blanco Reyes, José Belarmino Jaime, Rodolfo Ernesto González Bonilla y Francisco Eliseo Ortiz Ruíz, suscribieron los actos que el demandante pretende impugnar en el presente proceso de amparo por lo que, a pesar de que el demandante no lo ha solicitado, deberán hacerse ciertas consideraciones respecto a su abstención de conocer del caso.

II. En atención a lo anterior, en la presente resolución se abordarán a continuación los siguientes temas: una breve exposición de los fundamentos jurídicos de la resolución que se proveerá, incluyendo un resumen de los aspectos más importantes de la sentencia definitiva en el proceso de inconstitucionalidad 8-2014 (III); la evaluación sobre la procedencia de la pretensión (IV); y finalmente, consideraciones sobre el uso de un proceso de amparo como medio para impugnar otra decisión de jurisdicción constitucional, y sus implicaciones (V).

III. Determinados los argumentos expresados por la parte actora, corresponde en este apartado exponer los fundamentos jurídicos de la resolución que se proveerá.

1. A. En la Sentencia de fecha 4-III-2011, emitida en el Amp. 934-2007, se afirmó que el Derecho Procesal Constitucional no debe ser entendido en un sentido meramente privatista, sino como un derecho derivado y al servicio del Derecho Constitucional material, lo que implica que su estructura *debe* responder como una verdadera garantía que atienda tanto a la tutela subjetiva de los derechos fundamentales como a la defensa objetiva de la Constitución.

Por consiguiente, la tramitación del proceso de amparo debe realizarse en función del derecho que se pretende tutelar, evitando las interpretaciones que supediten la eficacia del derecho a aspectos puramente formales o literales.

B. En lo que respecta a la *legitimación activa*, se acotó que las asociaciones o fundaciones están habilitadas para buscar la tutela de intereses supraindividuales –*difusos o colectivos*–, siempre y cuando la finalidad de su acto de constitución haya sido atender la protección de éstos; es decir, cuando una autoridad incide en un bien jurídico que corresponde defender a la organización por tratarse, precisamente, de uno de sus fines sociales específicos.

2. Ahora bien, en relación al derecho a *la igualdad*, es preciso acotar que, a partir de lo establecido en el art. 3 de la Constitución, se ha interpretado jurisprudencialmente que aquella se proyecta como *principio constitucional* y como *derecho fundamental*.

En virtud de la primera modalidad, es decir, como principio de igualdad, el Estado, en sus actividades de creación, aplicación y ejecución de la ley, está obligado a garantizar a todas las personas, en condiciones similares, un trato equivalente; lo cual no significa que, de forma deliberada y en condiciones distintas, *pueda dar un trato dispar en beneficio de cualquiera de los sujetos involucrados, bajo criterios estrictamente objetivos y justificables a la luz de la misma Constitución*.

Por su parte, en la esfera jurídica de los individuos –la segunda modalidad–, la igualdad se proyecta como el derecho fundamental *a no ser arbitrariamente diferenciado, esto es, a no ser injustificada o irrazonablemente excluido del goce y ejercicio de los derechos que se reconocen a los demás*.

3. Así, tal como se sostuvo en la resolución del 27-I-2009, pronunciada en el Amp. 795-2006, este proceso constitucional persigue que se imparta a la persona la protección jurisdiccional contra cualquier acto de autoridad que estime inconstitucional y que, específicamente, vulnere u obstaculice el ejercicio de los derechos constitucionales consagrados a su favor.

En ese sentido, para la procedencia in *limine litis* de la pretensión de amparo, es necesario –entre otros requisitos– que el sujeto activo se auto-atribuya alteraciones difusas o concretas en su esfera jurídica derivadas de los efectos de la existencia de una presunta acción u omisión –lo que en términos generales de la jurisprudencia constitucional se ha denominado simplemente *agravio*–. Dicho agravio tiene como requisitos que se produzca con relación a normas o preceptos de rango constitucional –elemento jurídico– y que genere una afectación difusa o concreta en la esfera jurídica de la persona justiciable –elemento material–.

Desde esta perspectiva, se ha afirmado que hay ausencia de agravio constitucional cuando el acto u omisión alegado es inexistente o cuando, no obstante concurra una actuación u omisión por parte de la autoridad a quien se le, atribuye la responsabilidad, aquella ha sido legítima, es decir, se ha realizado dentro del marco constitucional o es incapaz de producir por sí misma una afrenta en la esfera jurídica constitucional del sujeto que reclama.

Consecuentemente, si la pretensión del actor de amparo no incluye los elementos antes mencionados, hay ausencia de agravio y la pretensión debe ser rechazada por existir imposibilidad absoluta de juzgar el caso desde el ámbito constitucional.

4. Finalmente, en atención al caso particular, resulta necesario hacer referencia al proceso de inconstitucionalidad 8-2014, en el marco del cual se materializaron las resoluciones impugnadas en el presente escrito. Y es que, el 28-II-2014 esta Sala, tras recibir el informe del Presidente de la República y el Fiscal General de la República, emitió sentencia definitiva declarando inconstitucional *de un modo general y obligatorio*, el art. 1 inc. 2° de las *Disposiciones para regular la Eficaz Gestión de la Administración Pública en el Marco del Proselitismo Electoral y de las Actividades que el mismo conlleva*, por considerar que habilitaba diversos modos de manifestación pública de apoyo a partidos políticos o candidatos prohibidas por la Constitución, realizadas mientras se conserva la condición institucional de funcionario y empleado público, lo cual generaba una contradicción con lo establecido por el art. 218 Cn. cuando se efectuaba aprovechándose o valiéndose de los cargos públicos para realizar política partidaria.

En dicha sentencia, la Sala aclaró que los principios que configuran el servicio civil se fundamentan, a su vez, en otros principios y derechos constitucionales, que por tanto justifican, como "medidas necesarias en una sociedad democrática", las restricciones que de ellos deriven para los derechos fundamentales de los servidores públicos.

Por otra parte, estableció que las restricciones que el art. 218 Cn. prescribe para el ejercicio de ciertos derechos fundamentales de los servidores del Estado, implican una distinción o diferencia frente a los ciudadanos que carecen de esa condición institucional. Sin embargo, un tratamiento diferenciado establecido directamente por la Constitución y con base en el interés público que informa al estatuto de los servidores estatales, no supone un tratamiento discriminatorio; sino que está justificado, además, por la necesidad de proteger derechos políticos de terceras personas.

Lo anterior significa que *no existe ninguna prelación o jerarquía entre la condición de ciudadano y la condición de servidor público; son situaciones jurídicas diferenciadas y el cambio de la primera a la segunda es una decisión voluntaria de quien ingresa a la función pública. Nada obliga a alguien a ser funcionario o empleado público. Se ingresa al servicio voluntariamente y solo deben hacerlo quienes acepten las condiciones inherentes al cargo.*

Ahora bien, respecto a *la prohibición del artículo 218 Cn., la Sala dijo que "prevalerse del cargo" implica, por un lado, abusar de los elementos tangibles de la condición de servidor público, ya sea el elemento humano, como el tiempo de servicio, competencias laborales, redes interpersonales creadas o destinadas al desarrollo de la función; o del elemento material: recursos, fondos, bienes públicos y objetos similares; todo ello para favorecer a un partido político determinado. Sin embargo, también constituye una forma de prevalerse de la calidad de servidor público el aprovechamiento indebido de los elementos intangibles de dicha condición, especialmente, de la respetabilidad, autoridad social, consideración, estima o tratamiento que el cargo implica, mientras se tenga – y se tiene siempre en tanto no se renuncie a él–, desviándolo de su finalidad de interés público para beneficiar intereses partidarios.* Como parece claro, la dimensión institucional del contenido de la prohibición es una consecuencia necesaria del alcance de los principios constitucionales del servicio civil y es la que trasciende al mero ejercicio de la función, proyectándose incluso sobre ámbitos de conducta que ordinariamente se consideran típicos de la vida personal o privada del servidor público.

Esta connotación institucional no implica de ningún modo un prejuicio en contra de los servidores estatales, que dé por sentado el abuso del cargo en todos los casos, sino que únicamente resguarda su debida estimación social, mediante la prevención y obligación de que el servidor evite situaciones (reales y aparentes) de conflicto entre la finalidad pública de su condición y ciertos intereses particulares.

Por otro lado, en cuanto a los alcances de esta prohibición, particularmente en lo que respecta a los derechos políticos, se dijo que, *la expresión "política partidista" utilizada en el art. 218 Cn. no excluye el ejercicio de los derechos de participación política de los servidores públicos, ni de otros derechos coadyuvantes como la libertad de expresión y de reunión y asociación, sino que únicamente limita las expresiones de ese ejercicio que puedan afectar o quebrantar los principios constitucionales del servicio civil, en especial, la neutralidad política y la imparcialidad cuando el funcionario y el empleado público se aprovecha indebidamente de su cargo y abusa de sus derechos políticos y de su misma condición de servidor público.*

En definitiva, *no se trata de imponer una anulación política de los funcionarios y empleados públicos, ya que los servidores del Estado pueden ejercer sus derechos de participación en la discusión de los asuntos públicos, pero con el especial cuidado de que la exposición de sus simpatías o preferencias políticas por un partido determinado o por un candidato a un cargo de elección popular, no implique un aprovechamiento de su cargo o función.*

IV. Expuestas las consideraciones anteriores, corresponde ahora evaluar la procedencia de las violaciones alegadas en el presente caso.

1. El demandante pretende atacar las resoluciones de esta- Sala de fecha 24-I-2014 y 10-II-2014 –ambas correspondientes al proceso de inconstitucionalidad 8-2014–, por supuestas vulneraciones a los derechos de igualdad, libertad de expresión y difusión del pensamiento de los empleados públicos.

Para ello, argumenta en primer lugar que "ser empleado público no puede ni debe ser condición para limitar derechos civiles y políticos".

Por otro lado, sostiene que se incurrió en una vulneración al derecho a la libertad de expresión y difusión del pensamiento, puesto que "este derecho se ve violentado al dejar términos ambiguos, confusos y contradictorios en los que está redactada la resolución, limitándose el derecho de los empleados público [de] ejercer legítimamente sus derechos políticos expresados en el derecho de libertad de elegir, opinar y trasladar cualquier posición política a la cual se es afín".

2. En primer lugar, se observa que el demandante ha planteado la presente demanda de amparo en calidad de representante legal de la Confederación de Unidad de Trabajadores "CONFUERSA".

No obstante, se advierte que el peticionario no acompañó su demanda con ningún tipo de documentación en la que haga constar la calidad en que comparece, ni la vinculación directa entre los objetivos específicos del movimiento sindical al que manifiesta representar y los derechos los cuales pretende que sean tutelados –derecho de igualdad y libre expresión–. En ese sentido, el demandante no ha podido sustentar de forma suficiente su legitimación activa en el presente proceso de amparo.

3. Por otro lado, el derecho de igualdad, tal y como se señala anteriormente, implica una garantía de trato equitativo para las personas que se encuentren en condiciones similares. No obstante, ello no inhibe al Estado de establecer un trato diferenciado –no arbitrario–, en base a criterios objetivos y justificables desde el punto de vista constitucional. Por eso, para que se configure una posible inobservancia a este derecho, la argumentación jurídica y la exposición fáctica en una pretensión deben reflejar un trato dispar hacia la parte actora respecto de otro sujeto en condiciones similares.

En el escrito presentado por el demandante, se observa que el supuesto trato diferenciado del que este alega son víctima todos los empleados públicos, tiene como punto de referencia el trato atribuido a los ciudadanos que no ostentan ningún cargo de función pública. Por lo tanto, la pretensión del actor, lejos de reflejar un trato diferente entre sujetos en condiciones similares, evidencia la existencia de características y circunstancias distintivas propias de los sujetos respecto a los cuales el demandante pretende establecer su trato diferenciado.

4. En cuanto a la supuesta vulneración al derecho a la libertad de expresión y difusión del pensamiento, se advierte que el demandante omite detallar las razones y formas concretas en que considera que se ha violado este derecho. Por el contrario, su argumentación refleja una interpretación del acto impugnado que es, particular del demandante; y es que, –a su juicio– la medida cautelar en cuestión inhibiría absolutamente a los empleados públicos de expresar cualquier tipo de preferencia ideológica, sin que esta conclusión se desprenda del texto de las citadas resoluciones, ni habiendo sido esta la interpretación adoptada por una autoridad administrativa o judicial en un acto concreto en contra del demandante o su representada. En ese sentido, el argumento del pretensor constituye una interpretación subjetiva que plantea un hecho eventual e incierto, sin que se haya concretado una afectación de trascendencia constitucional.

De esta forma, ya que el asunto planteado carece de trascendencia constitucional, es pertinente declarar la improcedencia de la demanda de amparo, por concurrir un defecto en la

pretensión que habilita la terminación anormal del proceso.

V. Expuestas las razones que justifican el rechazo de la demanda, y a pesar que el señor Luis Wilfredo Berríos Alvarenga no solicitó la abstención de los magistrados que suscribieron las resoluciones del 24-I-2014 y 10-II-2014 del proceso de inconstitucionalidad 8-2014, resulta pertinente analizar si es necesario que los mismos se abstengan de conocer respecto de este proceso.

Al respecto, se advierte en primer lugar que el demandante, a pesar de invocar supuestas vulneraciones a derechos fundamentales, esencialmente busca, a través de un nuevo proceso de amparo, atacar una decisión emitida por este Tribunal en un proceso de inconstitucionalidad –para el cual, este Tribunal ya emitió sentencia definitiva–, pretendiendo que este haga las veces de un medio impugnativo.

Por tanto, es preciso reseñar lo señalado por esta Sala, en cuanto a que la imposibilidad de atacar las decisiones emanadas de este Tribunal vía recursos, medios de impugnación ulteriores o mediante un proceso de amparo diferente, se fundamenta en que nuestro país "...adopta un sistema en el que la labor de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en materia de amparo es concentrada, pues dicha actividad está encomendada de manera exclusiva a ella, convirtiéndola en el máximo tribunal de justicia constitucional salvadoreño e intérprete último de la normativa, así también, en el guardián de la supremacía, regularidad e integridad de la Constitución" -resolución de improcedencia del 3-II-2005, Amp. 745-2002-.

En ese sentido, no es posible que esta Sala conozca de un amparo que pretenda actuar como un recurso para revisar una resolución dictada en otro proceso de jurisdicción constitucional, pues ello atentaría contra la seguridad jurídica que deviene de la naturaleza de sus resoluciones, en el sentido que, estas constituyen la última interpretación en materia constitucional de la norma sobre la cual versa dicha resolución. Más aún, cuando se trata de un proceso de inconstitucionalidad, el cual, como ya se dijo, constituye un proceso de contraste normativo abstracto que pretende dotar de certeza constitucional al ordenamiento jurídico.

Consecuentemente, y tomando en consideración lo establecido en la resolución 6-I-2012 del proceso de inconstitucionalidad 48-2011, se debe tener en cuenta que, ante la declaratoria de improcedencia de la presente demanda, iniciar el trámite de recusación de los magistrados carecería de razón de ser; ya que, el efecto principal del rechazo liminar –improcedencia–, consiste en no entrar a conocer el fondo de la pretensión.

Por tanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta Sala **RESUELVE:**

1. *Declárese improcedente* la demanda de amparo del señor Luis Wilfredo Berríos Alvarenga, en contra de los Magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, por la ausencia de agravio y por carecer de legitimación activa para comparecer en el presente proceso de amparo.

2. *Notifíquese.*

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