

80-18-PC-SCA

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: San Salvador, a las quince horas treinta y seis minutos del uno de marzo de dos mil diecinueve.

Visto en audiencia oral bajo el trámite de mero derecho, el presente proceso contencioso administrativo ha sido promovido por el señor CBVM, por medio de sus apoderados generales judiciales, licenciados Medardo Antonio Valiente Hernández y Óscar Adonis Zaldívar López, contra la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, por la supuesta ilegalidad del acuerdo número ***, del nueve de agosto de dos mil dieciocho, en el que se decidió separar del cargo de Auditor Interno al demandante, dejar sin efecto su nombramiento a partir del diez de agosto del mismo año y vacante la plaza de Auditor Interno a partir de la misma fecha.

Han intervenido en el proceso: la parte actora, en la forma indicada; la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, como autoridad demandada, por medio de los apoderados generales judiciales con cláusula especial, licenciados José Luis Arias López y José Ernesto Criollo Mendoza; y el Fiscal General de la República, por medio de las licenciadas Karla Mileny Rivas Morales y Susana Ivett Portillo Ayala como agentes auxiliares y delegadas del funcionario en referencia.

CONSIDERANDO:

I. El demandante, por medio de sus apoderados, en la demanda, manifestó: «(...) *El acto administrativo que impugno es la falta de motivación contenida en la resolución definitiva pronunciada por la junta (sic) directiva (sic) de la Asamblea Legislativa, en la ciudad de San Salvador a los diez días del mes de agosto del año dos mil dieciocho, en el acuerdo numero (sic) 0258 tomado por junta (sic) directiva (sic). Este acto separa del cargo de dichas facultades deberán ser conforme a derecho y que el ejercicio de dichas facultades sean respetando los derechos de los demás y garantizando la seguridad jurídica para la utilización del mismo. IV. OPORTUNIDAD PROCESAL Dado que los actos administrativos que impugno es la resolución tomada por junta (sic) directiva (sic) en la cual se le separa del cargo de AUDITOR INTERNO a nuestro representado, en la ciudad de San Salvador, el día 09 de agosto del año 2018, en el acuerdo número *** y ésta fue notificada el día 10 de agosto del año 2018. Aclaro también que con esta resolución la vía administrativa ha sido agotada, por lo que es procedente esta demanda ya que las instancias administrativas internas han sido agotadas y en base a los*

artículos 3 literal a); artículo 7, artículo (sic) 25 literal a); artículo (sic) 14 literal b), de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (...)» (negritas suprimidas) (folios 1 vuelto y 2 frente).

Señaló el demandante que, con la emisión del acto impugnado, la autoridad demandada violentó los artículos 1, 2, 11, 12 y 86 inciso tercero de la Constitución de la República; también, que la decisión de separarlo del cargo no está debidamente motivada, vulnerando el debido proceso y los principios de legalidad y seguridad jurídica.

II. En la resolución de las nueve horas cinco minutos del catorce de noviembre de dos mil dieciocho (folios 71 al 75), después de haberse subsanado las prevenciones efectuadas en el auto de las nueve horas diez minutos del doce de octubre de dos mil dieciocho (folios 61 y 62), entre otros, se concedió intervención al licenciado Óscar Adonis Zaldívar López, como apoderado general judicial del señor CBVM. Se admitió la demanda contra los miembros de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa que suscribieron el acto impugnado, diputados: Norman Noel Quijano González, José Serafín Orantes Rodríguez, Alberto Armando Romero Rodríguez, José Francisco Merino López, Rodolfo Antonio Parker Soto y Mario Marroquín Mejía, contenido en el acuerdo número ***, del nueve de agosto de dos mil dieciocho, en el que se decidió separar del cargo de Auditor Interno al demandante, dejar sin efecto su nombramiento a partir del diez de agosto de dos mil dieciocho y vacante la plaza de Auditor Interno.

Además, en el referido auto, se ordenó efectuar el emplazamiento a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa para que, de conformidad con el artículo 41 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (en adelante LJCA), contestara la demanda. Se requirió el expediente administrativo relacionado con el presente caso, de conformidad con el artículo 37 de la LJCA; asimismo, se confirió una audiencia a la autoridad para que se pronunciara sobre la medida cautelar solicitada por la parte actora.

La Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, por medio de sus apoderados generales judiciales con cláusula especial, licenciados José Luis Arias López y José Ernesto Criollo Mendoza, presentó un escrito (folios 85 al 89) en el que manifestó: *«(...) Dentro del plazo legal establecido en el artículo 107 de la LJCA, venimos a interponer recurso de revocatoria contra: El auto de admisión de la demanda, pronunciado a las nueve horas con cinco minutos del día catorce de noviembre de dos mil dieciocho, por vulneración de garantías, y preceptos legales y*

constitucionales, con base en los artículos 34, 35, 123 de la LCJA; 2, 3, y 218 del CPCM; y, 11 de la Constitución de la República de El Salvador, todas normas vigentes (...)» (folio 85 vuelto).

En el auto de las nueve horas siete minutos del veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho (folios 101 y 102) se concedió intervención a los licenciados José Luis Arias López y José Ernesto Criollo Mendoza, como apoderados generales judiciales con cláusula especial de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa. Se admitió el recurso de revocatoria interpuesto por los referidos abogados, sobre el auto de admisión de la demanda. Se confirió audiencia al señor CBVM, por medio de sus apoderados generales judiciales, licenciados Medardo Antonio Valiente Hernández y Óscar Adonis Zaldívar López, así como al Fiscal General de la República, para que se pronunciaran sobre el recurso de revocatoria interpuesto por la autoridad demandada.

La licenciada Karla Mileny Rivas Morales presentó un escrito (folio 36) mediante el cual pidió intervenir como delegada y en representación del Fiscal General de la República, agregó la credencial con la que acreditó su personería.

Los licenciados Medardo Antonio Valiente Hernández y Óscar Adonis Zaldívar López, apoderados generales judiciales del señor CBVM, presentaron un escrito (folios 112 al 114) con el que contestaron la audiencia conferida por el recurso de revocatoria interpuesto por la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa.

La licenciada Karla Mileny Rivas Morales, delegada y representante del Fiscal General de la República, presentó un escrito (folio 116) en el que cumplió la audiencia conferida por el recurso de revocatoria interpuesto.

En la resolución de las nueve horas quince minutos del doce de diciembre de dos mil dieciocho (folios 118 al 121) se tuvo por contestada la audiencia conferida a la parte actora. Se concedió intervención a la licenciada Karla Mileny Rivas Morales, como agente auxiliar comisionada del Fiscal General de la República; además, se tuvo por cumplida la audiencia conferida al referido funcionario. Se declaró sin lugar el recurso de revocatoria interpuesto por la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, por medio de sus apoderados generales judiciales con cláusula especial, licenciados José Luis Arias López y José Ernesto Criollo Mendoza, contra el auto de admisión de la demanda. Se ordenó a la autoridad demandada dar cumplimiento a los requerimientos contenidos en los números 7, 8 y 9 del auto de las nueve horas cinco minutos del catorce de noviembre de dos mil dieciocho (folios 71 al 75).

Los licenciados José Luis Arias López y José Ernesto Criollo Mendoza, apoderados generales judiciales con cláusula especial de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, presentaron tres escritos, el primero (folios 125 y 126), mediante el cual contestaron la audiencia conferida por la medida cautelar solicitada por la parte actora; el segundo (folio 128), con el que remitieron el expediente administrativo e informaron que no hay terceros beneficiarios o perjudicados con el acto impugnado; y, el tercero (folios 130 al 140), con el que contestaron la demanda en sentido negativo y señalaron que no tienen conocimiento de otros procesos para los supuestos de acumulación.

En el último escrito relacionado, los apoderados de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, aparte de retomar los argumentos utilizados para justificar el recurso de revocatoria, manifestaron: *«(...) Que, la Junta Directiva ha actuado con apego a la legalidad, en el acto que a través del presente proceso se impugna, en atención a que el puesto que ocupaba en la Asamblea Legislativa CBVM, en su calidad de AUDITOR INTERNO, es un PUESTO DE CONFIANZA, y sobre la naturaleza de dichos puestos, hay jurisprudencia no solo de esa Sala sino también de procesos de amparo, la cual delimita y determina dicha situación; asimismo, se ha definido la no necesidad de un procedimiento previo para la separación del cargo, dada la naturaleza -de confianza- de dicho puesto (...) 4.2- También relacionamos la jurisprudencia establecida por la Sala de lo Contencioso Administrativo en el Proceso (sic) Referencia (sic) 324-09 (...) También, en la jurisprudencia en relación, se establece que para los efectos procesales de sanción y destitución los servidores públicos se clasifican de la siguiente manera: Primero (sic), empleados y funcionarios públicos incluidos en la Carrera Administrativa y por ello sujetos a las disposiciones de la Ley de Servicio Civil. Segundo, empleados y funcionarios públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa, pero amparados por lo regulado en la «Ley de Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no comprendidos (sic) en la Carrera Administrativa». Tercero, servidores públicos que no gozan de estabilidad laboral por desempeñar investiduras de confianza, ya sea ésta producto de la calidad personal o de una situación de vinculación política. Cuarto, funcionarios públicos que no gozan de estabilidad laboral por ejercer puestos políticos (...) El Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, que materialmente es una Ley Orgánica dado que no reviste las características de Reglamento (sic) en su proceso de formación ni en su contenido, dado que no desarrolla ninguna Ley (sic) ni tampoco emana de Autoridad (sic) Administrativa (sic), ya que se ha promulgado de acuerdo al*

número 1 del artículo 131 ordinal Iro., de la Cn (...) es decir que es de jerarquía legal que el puesto que ostentaba el demandante CBVM, en su calidad de Auditor Interno, es un puesto de confianza (...) También el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa establece la facultad legal de la Junta Directiva para remover a los funcionarios de la Institución (sic) (...) Siendo que el demandante CBVM, como Auditor Interno, es naturalmente el jefe de la Unidad de Auditoría Interna, siendo en consecuencia un funcionario de confianza de la Junta Directiva tal y como se declara en la disposición antes citada (...)» (negritas suprimidas) (folios 132 frente, 133 vuelto, 134 frente, 137 vuelto y 138 frente y vuelto).

III. En la resolución de las nueve horas cinco minutos del dieciséis de enero de dos mil diecinueve (folios 153 al 155), entre otros, se tuvo por contestada la audiencia conferida a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa y se le tuvo por parte como autoridad demandada. Se declaró sin lugar la medida cautelar solicitada por la parte actora. Se tuvo por recibido el expediente administrativo relacionado con el presente caso y por contestada la demanda en sentido negativo. Se señaló, para la celebración de la audiencia inicial, las diez horas del dieciocho de febrero de dos mil diecinueve, en el Palacio Judicial. Finalmente, se tuvo por ofrecida la prueba documental presentada por la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa.

Los licenciados Medardo Antonio Valiente Hernández y Óscar Adonis Zaldívar López, apoderados generales judiciales del señor CBVM, presentaron un escrito (folio 161 y 162) pidiendo la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado; además, mediante escrito de folio 163, solicitaron la reprogramación de la audiencia inicial señalada para las diez horas del dieciocho de febrero de dos mil diecinueve.

La licenciada Susana Ivett Portillo Ayala presentó un escrito (folio 167) y manifestó que comparece como delegada y en representación del Fiscal General de la República, para actuar conjunta o separadamente con la licenciada Karla Mileny Rivas Morales. Agregó la credencial con la que legitimó su personería.

En el auto de las nueve horas cinco minutos del quince de febrero de dos mil diecinueve (folios 170 y 171) se dio intervención a la licenciada Susana Ivett Portillo Ayala, como agente auxiliar y delegada del Fiscal General de la República, para actuar conjunta o separadamente con la licenciada Karla Mileny Rivas Morales. Se declaró sin lugar la solicitud de los licenciados Medardo Antonio Valiente Hernández y Óscar Adonis Zaldívar López, apoderados generales judiciales del señor CBVM, referente a la reprogramación de la audiencia señalada para las diez

horas del dieciocho de febrero de dos mil diecinueve; por tanto, se confirmó la celebración de la misma. Sobre la petición cautelar, se manifestó que oportunamente se proveería.

De folios 181 al 183 consta el acta de audiencia inicial, celebrada a las diez horas del dieciocho de febrero de dos mil diecinueve, la cual se llevó a cabo en la sala de audiencias de casación de la Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia, en el Palacio Judicial.

En el acta de audiencia, entre otras cosas, se dejó constancia de lo siguiente: «(...) PRUEBA APORTADA POR LAS PARTES Y SU PERTINENCIA. En cuanto a los elementos probatorios, el actor presenta: a) contrato individual de trabajo, señalando que demuestra la relación laboral, cuando inició la relación laboral con la institución, y cuando concluyó el término de prueba que se establece en las cláusulas del contrato; b) acuerdo legislativo ***** (*****), que demuestra cuando se le nombró como Jefe de Auditoría Interna; c) acuerdo número ***** (***** del nueve de agosto de dos mil dieciocho, que prueba la separación del cargo de auditor interno, sin brindar motivación suscita (sic), tal cual lo establece el artículo 23 de la Ley de Procedimientos Administrativos; d) notificación del veinticinco de abril de dos mil dieciocho por parte de la licenciada PM, Gerente de Recursos Humanos, que demuestra cuando se nombró como Jefe de Auditoría Interna, dejando sin efecto el cargo de Sub Jefe de Auditoría Interna, sin modificar su salario, ni antigüedad acumulado (sic) en sus años de servicio para la institución (...) Finalmente señala que se expuso en la demanda que, por no haber explicado de forma razonable la decisión de la junta directiva, se ha presumido que se le separa del cargo por haber perdido la confianza, pero no se aclara si es por motivos personales o políticos, o por las funciones que su representado desempeña (...) Se concede la palabra al licenciado José Luis Arias López, apoderado de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa (...) Respecto a la prueba, con base al principio universal de comunidad de la prueba, se adhiere a la prueba presentada por la parte actora y no tienen (sic) objeción alguna al respecto; con relación a la prueba ofrecida en la contestación de la demanda, la cual consta en autos, están los atestados de: i) Organigrama institucional de la Asamblea Legislativa, ii) Manual de descripción de puestos de la Unidad de Auditoría Interna, iii) Organigrama y descripción de elementos de la organización de la Unidad de Auditoría Interna, iv) acuerdo de Junta Directiva cuatro mil quinientos ocho (4508) de fecha veintidós de abril de dos mil quince en el que se aprueba el Manual de Descripción de puestos de la Asamblea Legislativa (...) Finalmente solicita someter a consideración de la Sala la aplicación del artículo 47 de la Ley de

la Jurisdicción Contencioso Administrativo (sic), por haberse agotado el tema atinente a la prueba por las partes, la causa podría encajarse en los supuestos de MERO DERECHO, para que la Sala evalúe omitir la audiencia probatoria, ya que se trata de un caso en que la disputa versa sobre la aplicación de la ley a la cosa cuestionada, y los hechos están justificados con los instrumentos que constan agregados en autos (...) El Magistrado Presidente, otorga la palabra a la parte fiscal, y requiere emita su opinión de la petición de la parte demandada de dar el trámite de proceso de MERO DERECHO. La licenciada Susana Iveth (sic) Portillo Ayala en la calidad antes indicada, señala que de conformidad a la ley establece la representación fiscal no presentará prueba alguna, y en cuanto a la prueba presentada por las partes siendo que sí es prueba documental, podría irse por economía procesal, de un solo a los alegatos finales si las partes estuvieran preparadas; en cuanto a la jurisprudencia sostiene que ésta no constituye prueba pues los Honorables (sic) Magistrados conocen de derecho. Se otorga la palabra a la parte actora, respecto a dar al proceso el trámite de MERO DERECHO. El apoderado de la parte actora manifiesta que, con las pruebas documentales presentadas no tiene ningún inconveniente en que el proceso se siga como de mero derecho. CALIFICACIÓN DEL PROCESO COMO DE MERO DERECHO: Luego de dirimir el Tribunal, el Magistrado Presidente manifiesta que, de las expresiones de las partes, se considera calificar el proceso de MERO DERECHO, y, en consecuencia, da la palabra a la parte actora para que exprese sus alegatos. ALEGATOS FINALES: La parte actora manifiesta que, no tiene objeción a la prueba mencionada, y sus alegatos son: Que está de acuerdo que el cargo de su representado es de confianza, pero en lo que no está de acuerdo es que, se decide separarlo del cargo sin motivar la decisión, y ratifica los argumentos relacionado con base al artículo 23 literal b) de la Ley de Procedimientos Administrativos, señalando que a su representado se le ha violentado el derecho al trabajo, debido proceso y principio de legalidad artículos 1, 2, 11, 12 y 86 inciso 3° de la Constitución, generando una inseguridad jurídica, solicitando se declare ILEGAL EL ACTO emitido por la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, que se valoren todos los elementos probatorias (sic) que demuestran que no se motivó el mismo, y que se pronuncie en esta audiencia sobre el reinstalo de forma provisional en el cargo a su representado como medida cautelar siguiendo con el trámite de ley. Se otorga la palabra a la parte demandada, licenciado José Luis Arias, quien manifiesta que la Junta Directiva ha actuado con apego a la legalidad, el acto del cual se impugna el acuerdo es un CARGO DE CONFIANZA, ES UN AUDITOR

INTERNO, es puesto de confianza, en cualquier organización la parte de la contraloría es de primer orden, lo que implica que es un funcionario de absoluta confianza de la organización, y, eso lo establece el acuerdo, ya que la decisión de separación del cargo no se tomó por mala conducta o mala práctica, sino que el acuerdo es claro en determinar que se tomó la decisión por pérdida de la confianza, y este tipo de separaciones no necesita procedimiento probatorio o justificativo, porque la causa dejaría de ser de confianza, como ingrediente subjetivo del patrono, y no como mal comportamiento del funcionario que, eso sería motivo de destitución por otras causas (...) Acto seguido, el Magistrado Presidente, otorga la palabra a la representación fiscal, quien emite su opinión técnica, conforme al artículo 86 de la Constitución, en cuanto a la capacidad de los funcionarios públicos; manifestando que, visto el caso de conformidad al 131 ordinal 9° de la Constitución, establece que, la capacidad de suprimir plazas le corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa, en concordancia con el artículo 12 del Reglamento de la Junta Directiva, el cual no estipula la facultad de suprimir plazas, es decir, que esta facultad es exclusiva por Constitución de la Asamblea Legislativa. Por lo que considera que el acto adolece de nulidad por no ser la autoridad correspondiente a nivel Constitucional, y que en el proceso no se han constatado los requisitos para que una supresión de plaza se establezca, todo ello con relación al artículo 3 de la Ley del (sic) Servicio Civil, por lo que concluye que la Junta Directiva no es competente para emitir la supresión de plaza. Así su opinión técnica. El Magistrado Presidente, da por cerrado los debates, e informa que: 1) Sobre la medida cautelar solicitada por la parte actora, la Sala al momento de dictar sentencia examinará los argumentos vertidos sobre la misma. 2) Se admite la prueba ofertada, tomando en cuenta que ambas partes han sido unánimes y coincidentes en cuanto al material probatorio; 3) Que el presente proceso se ha declarado como de mero derecho, de conformidad con lo regulado en el artículo 47 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo (sic), por lo que corresponde como siguiente etapa procesal el pronunciamiento de la sentencia respectiva (...)» (negritas suprimidas) (folios 181 vuelto, 182 y 183, ambos frente y vuelto).

IV. La presente controversia consiste en determinar si la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, con la emisión del acto administrativo impugnado, violentó los artículos 1, 2, 11, 12 y 86 inciso tercero de la Constitución de la República; así como los principios de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica.

Las anteriores vulneraciones han sido delimitadas por el demandante en el hecho que la autoridad demandada estaba obligada a motivar la decisión de separarlo del cargo de Auditor Interno.

Es importante señalar que, en la audiencia inicial celebrada a las diez horas del dieciocho de febrero de dos mil diecinueve, las partes coincidieron en que, de conformidad con el artículo 47 de la LJCA, es procedente declarar el proceso de mero derecho, porque los hechos están justificados con prueba instrumental y la disputa versa en la aplicación de la ley a la cosa cuestionada; proposición a la que no se opuso la representación del Fiscal General de la República; en ese sentido, se resolvió seguir los trámites del proceso de mero derecho.

Por otra parte, junto con la demanda se presentó una certificación del expediente personal del señor CBVM (folios 13 al 60), extendida por la Gerencia de Recursos Humanos de la Asamblea Legislativa. De conformidad con el artículo 341 del Código Procesal Civil y Mercantil (en adelante CPCM), de aplicación supletoria de conformidad con el artículo 123 de la LJCA, los instrumentos públicos constituyen prueba fehaciente de los hechos y actos a los que se hace referencia.

Asimismo, la autoridad demandada presentó los siguientes documentos: i) organigrama institucional de la Asamblea Legislativa, ii) Manual de descripción de puestos de la Unidad de Auditoría Interna, iii) Organigrama y descripción de elementos de la organización de la Unidad de Auditoría Interna, iv) acuerdo de Junta Directiva ***** (*****) de fecha veintidós de abril de dos mil quince en el que se aprueba el Manual de Descripción de puestos de la Asamblea Legislativa.

A partir de lo anterior, esta Sala tiene probados los siguientes hechos: 1) Que el señor CBVM fue nombrado desde el dieciséis de abril de dos mil dieciocho, en la plaza de Auditor Interno en la Asamblea Legislativa, fecha en la que se reclasificó la plaza de sub jefe de Auditoría Interna. 2) A la parte actora se le separó de su cargo a partir del diez de agosto de dos mil dieciocho. 3) Que el demandante, al momento de su separación del cargo tenía la plaza de jefe de la Unidad de Auditoría, por haber sido nombrado Auditor Interno, cargo que según el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa tiene las características de los puestos de confianza.

Es preciso señalar que en el acuerdo número *****, emitido por la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, de fecha diez de abril de dos mil dieciocho, se decidió: «a) *Nombrar*

al Licenciado (sic) CBVM, en el cargo de Auditor Interno, a partir del día dieciséis de abril del presente año (...)» (negritas suprimidas) (folio 17 de este expediente judicial). Asimismo, el demandante en la audiencia inicial celebrada a las diez horas del dieciocho de febrero de dos mil diecinueve manifestó: *«(...) acuerdo legislativo ***** (*****), que demuestra cuando se le nombró como Jefe (sic) de Auditoría Interna (...)*»

Además, el licenciado José Luis Arias López, apoderado general judicial con cláusula especial de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, en el escrito de contestación de la demanda, manifestó: *«(...) Siendo que el demandante CBVM, como Auditor Interno, es naturalmente el jefe de la Unidad (sic) de Auditoría Interna (...)*» (folio 138 vuelto).

En ese sentido, de la prueba documental y lo expuesto por las partes, se colige que el cargo que tenía el demandante, dentro de la Asamblea Legislativa era de jefe de Auditoría Interna de la referida institución y como consecuencia, es una plaza que reúne las características de ser de confianza de la Junta Directiva, de conformidad con el artículo 143 del Reglamento Interior de la institución.

El artículo 314 ordinal 1° del CPCM establece que no requieren ser probados los hechos admitidos o estipulados por las partes. Esto es el cuadro fáctico, no controvertido por los intervinientes, en el que ha existido conformidad, porque: i) ambas han afirmado los mismos hechos, ii) una de ellas ha admitido los aseverados por la contraria, o iii) una de ellas los ha corroborado mediante la exposición de otros hechos o argumentos relacionados con los expresados por la contraparte.

Tener por establecidos los hechos admitidos o estipulados en el proceso, de modo que queden excluidos de prueba, es algo razonable que se encuadra dentro del poder de disposición de las partes, pues si éstas pueden establecer su pretensión o resistencia, también lo pueden hacer de los hechos que la sustentan.

El actor manifestó en la demanda: *«(...) Entendiendo entonces que al separar a nuestro representado por ser una facultad que le corresponde a la junta directiva por este (sic) ostentar un cargo de confianza (...)*» (folio 2 frente). Además, en la audiencia inicial celebrada a las diez horas del dieciocho de febrero de dos mil diecinueve, también alegó: *«(...) Que está de acuerdo que el cargo de su representado es de confianza (...)*» (folio 182 vuelto).

Por su parte, la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, por medio de sus apoderados generales judiciales, expresó: *«(...) Que, la Junta Directiva ha actuado con apego a la legalidad,*

en el acto que a través del presente proceso se impugna, en atención a que el puesto que ocupaba en la Asamblea Legislativa CBVM, en su calidad de AUDITOR INTERNO, es un PUESTO DE CONFIANZA (...)» (negritas suprimidas) (folio 132 frente). Asimismo, en la audiencia inicial celebrada a las diez horas del dieciocho de febrero de dos mil diecinueve, también enfatizó: «(...) que la Junta Directiva ha actuado con apego a la legalidad, el acto del cual se impugna el acuerdo es un CARGO DE CONFIANZA, ES UN AUDITOR INTERNO (...)» (folio 182 vuelto).

La Sala de lo Constitucional, en el proceso de amparo identificado con la referencia 208-2014, sentencia pronunciada a las diez horas treinta y un minutos del nueve de enero de dos mil diecisiete, sobre las características de los cargos de confianza, manifestó: *«B. Al respecto, en las Sentencias de fechas 29-VII-2011 y 26-VIII-2011, emitidas en los procesos de Amp. 426 -2009 y 301- 2009, respectivamente, se elaboró un concepto de “cargo de confianza” a partir del cual, a pesar de la heterogeneidad de los cargos existentes en la Administración Pública, se puede determinar si la destitución atribuida a una determinada autoridad es legítima o no desde la perspectiva constitucional. Así, los cargos de confianza se caracterizan 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, para determinar si un cargo, independientemente de su denominación, es de confianza, se debe analizar, atendiendo a las circunstancias concretas, si en él concurren todas o la mayoría de las características siguientes: (i) que el cargo es de alto nivel, en el sentido de que es determinante para la conducción de la institución respectiva, lo que puede establecerse analizando la naturaleza de las funciones desempeñadas -más políticas que técnicas- y la ubicación jerárquica en la organización interna de la institución -en el nivel superior-; (ii) que el cargo implica un grado mínimo de subordinación al titular de la institución, en el sentido de que el funcionario o empleado posee un amplio margen de libertad para la adopción de decisiones en la esfera de sus competencias; y (iii) que el cargo implica un vínculo directo con el titular de la institución, lo que se infiere de la confianza personal que dicho titular deposita en el funcionario o empleado respectivo o de los servicios que este le presta directamente al primero».*

En el presente caso, pues, las partes no controvierten el hecho que la función de Auditor Interno, que tenía el señor Carlos Borromeo Valiente Hernández dentro de la Asamblea Legislativa, constituía un cargo de confianza.

1.1) El demandante, por medio de sus apoderados, alegó que el acuerdo número ***, del nueve de agosto de dos mil dieciocho -acto impugnado-, carece de motivación en los términos que posteriormente se manifestara.

Es necesario aclarar que el señor CBVM fundamentó el argumento de falta de motivación en los artículos 21, 22 y 23 de la Ley de Procedimientos Administrativos, emitida por Decreto Legislativo número 856, publicada en el Diario Oficial N° 30, tomo 418, del trece de febrero de dos mil dieciocho, la cual, en el momento en que se dictó el acto impugnado, no se encontraba vigente; no obstante, de conformidad con el principio *iura novit curia*, se debe examinar el referido argumento que ataca el acto impugnado.

1.2) La autoridad demandada, sobre el punto en discusión, expresó: «(...) *El Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, que materialmente es una Ley Orgánica dado que no reviste las características de Reglamento en su proceso de formación ni en su contenido, dado que no desarrolla ninguna Ley (sic) ni tampoco emana de Autoridad (sic) Administrativa (sic), ya que se ha promulgado de acuerdo al número 1 del artículo 131 ordinal 1ro., de la Cn (...) es decir que es de jerarquía legal que el puesto que ostentaba el demandante CBVM, en su calidad de Auditor Interno, es un puesto de confianza (...) También el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa establece la facultad legal de la Junta Directiva para remover a los funcionarios de la Institución (...) Siendo que el demandante CBVM, como Auditor Interno, es naturalmente el jefe de la Unidad de Auditoría Interna, siendo en consecuencia un funcionario de confianza de la Junta Directiva tal y como se declara en la disposición antes citada (...)*» (folios 137 vuelto y 138 frente y vuelto).

1.3) La licenciada Susana Ivett Portillo Ayala, como delegada y en representación del Fiscal General de la República, en la audiencia inicial celebrada a las diez horas del dieciocho de febrero de dos mil diecinueve, en los alegatos finales expresó: «(...) *visto el caso de conformidad al 131 ordinal 9° de la Constitución, establece que, la capacidad de suprimir plazas le corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa, en concordancia con el artículo 12 del Reglamento de la Junta Directiva, el cual no estipula la facultad de suprimir plazas, es decir, que esta facultad es exclusiva por Constitución de la Asamblea Legislativa. Por lo que considera*

que el acto adolece de nulidad por no ser la autoridad correspondiente a nivel Constitucional, y que en el proceso no se han constatado los requisitos para que una supresión de plaza se establezca, todo ello con relación al artículo 3 de la Ley del (sic) Servicio Civil, por lo que concluye que la Junta Directiva no es competente para emitir la supresión de plaza (...)» (folio 183 frente).

Sobre lo expuesto por la representación fiscal, es pertinente aclarar que, en el presente caso, no se suprimió la plaza de Auditor Interno, que tenía el señor CBVM dentro de la Asamblea Legislativa, sino que afirma la autoridad demandada que lo separó de su cargo, por ser un puesto de confianza; en ese sentido, el argumento de la falta de competencia para la supresión de la plaza que esgrimió el ministerio público, no será tomado en cuenta en esta sentencia por estar fuera del contexto fáctico del caso.

1.4) Corresponde examinar la falta de motivación del acto impugnado.

La Sala de lo Constitucional en la sentencia de las once horas con treinta minutos del treinta y uno de julio de dos mil diecisiete, en el proceso de amparo identificado con la referencia 780-2014, señaló que: *«En reiteradas ocasiones se ha sostenido -v.gr., en la Sentencia (sic) de fecha 12 - VIII - 2002, emitida en el Amp. 604 - 2001- que una de las manifestaciones del derecho a la protección jurisdiccional y no jurisdiccional es el derecho a una resolución de fondo, motivada y congruente. Este derecho obliga al tribunal o a la entidad administrativa de que se trate, independientemente del grado de conocimiento o instancia en la que se encuentre el asunto controvertido, a pronunciarse de manera congruente sobre lo pedido, exponiendo de manera clara y suficiente los motivos en los que fundamenta su decisión; pues ello permite a las personas conocer las razones que llevaron a las autoridades a decidir de determinada manera una situación jurídica concreta. La finalidad de la fundamentación -la exteriorización de las razones que llevan a la autoridad a resolver en un determinado sentido- reviste especial importancia, por lo que en todo tipo de resolución se exige una argumentación fáctica y normativa aceptable, pero no es necesario que ésta sea extensa o exageradamente detallada; lo que se persigue es que sea concreta y clara, pues si no es así las partes no podrían controlar el sometimiento de las autoridades al Derecho a través de los medios de impugnación correspondientes (...)»*

Asimismo, esta Sala en la sentencia de las quince horas cuarenta minutos del dieciocho de enero de dos mil dieciséis, en el proceso identificado con la referencia 260-2011, sobre la

motivación de los actos administrativos, expresó: «(...) Uno de los elementos del acto administrativo es la motivación, el cual se concibe como la expresión suficiente de los motivos que han llevado al emisor del acto a adoptarlo. La motivación es una consecuencia del principio de legalidad que rige a la Administración Pública, la cual requiere de una norma habilitante para toda su actuación. En tal sentido, la motivación del acto administrativo exige que plasme en los actos administrativos las razones de hecho -fundamentos fácticos- y de derecho -fundamentos jurídicos- que la determinaron a adoptar su decisión».

Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, en la obra Curso de Derecho Administrativo, tomo I, 9ª edición, editorial Civitas Ediciones, S.L., Madrid, España, año 1999, página 554, sobre la motivación de los actos administrativos, expresaron: «La motivación es un requisito típico no de todos los actos administrativos, pero sí de la mayoría: de los actos de juicio (actos consultivos o dictámenes, típicamente: v. artículo 130 del Reglamento del Consejo de Estado, por ejemplo), porque la motivación es justamente la expresión racional del juicio en que consisten y de las resoluciones que implican un gravamen para el destinatario o una denegación de sus instancias, lo que supone un grado especialmente intenso de ejercicio de autotutela administrativa (...)»

Jaime Rodríguez-Arana, expone al respecto: «La motivación, pues, no se acredita con una prolija y larga explicación necesariamente, sino con los argumentos apropiados al caso concreto, que en muchos casos podrán realizarse en breves líneas. Será la naturaleza de cada acto la que determine la extensión de la motivación». (Discrecionalidad y motivación del acto administrativo en la ley española de procedimiento administrativo, revista de la facultad de derecho N° 67. Lima, fondo editorial de la facultad de la Pontificia Universidad Católica de Perú, página 220).

La jurisprudencia ha sido uniforme en establecer que la motivación de los actos -administrativos y jurisdiccionales- implica que se plasmen los fundamentos tanto fácticos como jurídicos, de manera coherente y precisa, para que el afectado tenga conocimiento de las razones que llevaron a la respectiva autoridad a tomar la decisión, con la finalidad que aquél tenga la posibilidad de controvertir su contenido.

A folio 16 del expediente judicial, consta una copia certificada del acto impugnado, acuerdo número ***, emitido por la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, en el que se hizo constar: «La Junta Directiva de la Asamblea Legislativa en reunión de este día, considerando

*que el artículo 143 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa en su inciso final señala, que los cargos de Gerentes y Jefes de esta Institución (sic) son considerados de confianza de esta Junta Directiva; en uso de las facultades establecidas en el artículo 12 numeral 25) de ese mismo cuerpo normativo ACUERDA: 1) Separar del cargo de Auditor Interno al Licenciado (sic) CBVM (Exp. 5080), dejando sin efecto su nombramiento en dicha plaza a partir del 10 de agosto de 2018; 2) Dejar vacante la plaza de Auditor Interno partida ***, sub número ***, unidad *** línea *** en la Ley de Salarios de este Órgano de Estado, a partir de la misma fecha (...)» (negritas suprimidas).*

El actor señaló en la demanda: «(...) sin decirle con claridad o de una manera razonada cual fue el motivo para separarle del cargo que este (sic) ostentaba (...) la autoridad demandada ha hecho caso omiso a lo que la Ley de Procedimientos Administrativos establece en sus artículos 21, 22 y 23 ya que la ley es clara al mencionar que deberá darse una motivación sucinta de los hechos y el fundamento de derecho sobre los actos que limiten, supriman o denieguen un derecho (...) por lo que a diferencia de la confianza personal esta (sic) no se pierde de manera subjetiva sino que ésta es una pérdida de carácter objetivo, es decir, se perderá a consecuencia de no realizar sus funciones de la mejor manera, apegado al Manual (sic) de Descripción (sic) de Puesto (sic) que ya previamente ha establecido las funciones según el cargo a desempeñar; es por esa razón que al realizarse de la mejor manera, diligente y profesionalmente las funciones que para el cargo exige no habría motivo para que esta confianza se pierda, a menos que en el expediente laboral exista al menos una nota o una falta del empleado a su cargo o funciones descritas en el manual que lleve a la administración (sic) razonablemente a perder la confianza (...) ya que al no existir una argumentación de hecho y de derecho de los motivos que llevaron a la pérdida (sic) de la confianza que la junta directiva tenía (sic) hacia nuestro representado, este (sic) se encuentra en una incertidumbre de no saber qué actos realizó el (sic) en contra de sus funciones que llevarán a la Junta Directiva a perder la confianza, ya que en el expediente de nuestro representado no existe ninguna falta o amonestación por parte de la Junta Directiva que pudiese establecer que ese fue el motivo de la separación del cargo (...) motivo por el cual por el principio de seguridad jurídica este (sic) debe saber con claridad las razones por la (sic) cual (sic) se le separó (sic) del cargo y como consecuencia la vulneración de su derecho fundamental al trabajo» (folios 2 frente, 3 frente y vuelto y 4 frente).

La parte actora es clara en concretizar que la falta de motivación que alega, consiste en que la autoridad demandada no plasmó cuáles fueron los motivos que la llevaron a perderle la confianza. En estricto cumplimiento al principio de congruencia procesal, esta Sala se limitará a examinar el vicio en comento, en la parte que el demandante lo circunscribió.

La motivación como ya se ha indicado, tiene como finalidad que el afectado tenga conocimiento de las razones fácticas y jurídicas con el objeto que pueda impugnar el acto que le es adverso ya sea en vía de recurso o mediante el control jurisdiccional, según el caso.

El señor CBVM, por medio de sus apoderados, ha insistido en que el acto no está motivado, entre otras cosas, porque no constan las razones que llevaron a la autoridad demandada a perderle la confianza; en consecuencia, con la emisión del acto impugnado, se le vulneró su derecho fundamental al trabajo.

La Junta Directiva de la Asamblea Legislativa en el acto impugnado señaló que, la plaza de jefe de Auditor Interno es de confianza, por lo que decidió separarlo de la institución, de conformidad con el inciso final del artículo 143 del Reglamento Interior de la referida institución, el cual establece: «*LOS CARGOS DE GERENTES Y JEFES DE UNIDADES SON DE CONFIANZA DE LA JUNTA DIRECTIVA*».

En este punto, es importante delimitar si la parte actora, siendo un servidor público con una plaza de jefe de Auditoría Interna dentro de la Asamblea Legislativa, que reunía las características de ser un cargo de confianza, gozaba de estabilidad laboral, para, de esta forma, determinar si era necesario plasmar la motivación que su apoderado consideró indispensable se hiciera constar en el acto impugnado, tales como, señalar los motivos por los cuales la autoridad le perdió la confianza o qué faltas al ordenamiento jurídico disciplinario cometió el señor CBVM, al grado que, al faltar, el acto se tornaría ilegal.

La estabilidad laboral es una categoría jurídica a favor de determinados servidores públicos en virtud del cargo y funciones que desempeñan en la Administración Pública, cuya finalidad es garantizar, proteger y conservar el trabajo cuando concurren las condiciones siguientes: i) que subsista el puesto de trabajo; ii) que el empleado no pierda su capacidad física o mental para desempeñar el cargo; iii) que las labores se desarrollen con eficiencia; iv) que no se cometa falta grave que la ley considere causal de despido; v) que subsista la institución para la cual se presta el servicio; y vi) que el puesto no sea de aquellos cuyo desempeño requiere de confianza personal o política.

El artículo 219 de la Constitución reconoce la estabilidad laboral de los empleados públicos incluidos en la carrera administrativa, y señala que la ley regulará el servicio civil y en especial las condiciones de ingreso a la Administración; así como la promoción, ascenso, traslado, entre otros, y la cesación de un servidor público. La referida norma también establece que están excluidos, además de otros, los cargos de confianza.

Como ya se dijo, no existe controversia en que el cargo de jefe de Auditoría Interna, que tenía el señor CBVM dentro de la Asamblea Legislativa, era de confianza porque así lo establece el Reglamento Interior de la referida institución; en consecuencia, el mismo no estaba garantizado con la estabilidad laboral, propio de los servidores que hacen carrera administrativa.

El demandante alegó que la autoridad demandada no motivó la decisión de separarlo del cargo. Ahora bien, por desempeñar un cargo de confianza dentro de la Asamblea Legislativa, la autoridad demandada podía interrumpir el vínculo laboral, ya que, de conformidad con el artículo 219 de la Constitución, el referido cargo no gozaba de estabilidad laboral.

Así las cosas, se dejó constancia que la motivación de los actos administrativos tiene la finalidad de que el afectado tenga conocimiento de las razones fácticas y jurídicas que llevaron a la Administración a adoptar la decisión, más aún cuando se limite un derecho del administrado. En el presente caso, la parte actora alegó que en el acuerdo, que lo separó de su cargo de jefe de Auditor Interno, tenía que señalarse las causas o motivos por los cuales la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa perdió la confianza.

Como se ha indicado, la motivación tiene por finalidad que el destinatario del acto -que, por cierto, ha sufrido una alteración de su situación jurídica- pueda controvertirlo, discutir la decisión de fondo o impugnarlo. Las razones que, según el actor, le faltan al acto impugnado están estrechamente vinculadas a la defensa de la estabilidad laboral. Es decir, conocer ese contenido es necesario e indispensable para que un empleado público -incluido en la carrera administrativa y que goza de estabilidad laboral- pueda controvertirlo.

Sin embargo, debido a que la plaza que tenía el demandante era un cargo de confianza -conforme al Reglamento Interior de la institución-, la decisión adoptada por la autoridad demandada no limitó el derecho a la estabilidad laboral de la parte actora, porque se encuentra excluido de la carrera administrativa; en ese sentido, la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, al tener claridad que la plaza de jefe era un cargo de confianza, no estaba legalmente

obligada a expresar los motivos por los que se le perdió la confianza, que el señor CBVM alegó que debía contener.

De ahí que no se advierte el vicio de falta de motivación en la forma que ha sido alegado por el demandante.

V. El licenciado Medardo Antonio Valiente Hernández, apoderado general judicial del señor CBVM, solicitó, en la audiencia celebrada a las diez horas del dieciocho de febrero de dos mil diecinueve, que se decretara la medida cautelar consistente en el reinstalo provisional del referido señor, sin expresar algún elemento adicional a la que se tomo como base para denegar la misma.

Además, se concluyó en que el acto administrativo impugnado, no contiene el vicio de ilegalidad de falta de motivación de acuerdo a los elementos que consideraba el demandante, carece de sentido la emisión de una medida cautelar que pretendía el reinstalo del trabajador en el empleo que tenía en la Asamblea Legislativa.

FALLO:

POR TANTO, con fundamento en los argumentos expuestos y en los artículos 219 de la Constitución, 216, 217, 218 y 272 del Código Procesal Civil y Mercantil, y 14, 47, 56, 57, 59, 60, 109 y 119 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; en nombre de la República, esta Sala FALLA:

A. Declarar que en el acuerdo número ***, emitido por la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, del nueve de agosto de dos mil dieciocho, en el que se decidió separar del cargo de Auditor Interno al señor CBVM, dejar sin efecto su nombramiento a partir del diez de agosto del mismo año y dejar vacante la plaza de Auditor Interno; no se ha comprobado el motivo de ilegalidad alegado.

B. Condenar en costas a la parte actora conforme al derecho común.

C. Hacer del conocimiento a los sujetos procesales que, respecto de esta sentencia no procede ningún recurso de carácter impugnativo.

D. Devolver el expediente administrativo a su oficina de origen.

Notifíquese.

DUEÑAS---- P. VELASQUEZ C.----S. L. RIV. MARQUEZ----- RCCE --PRONUNCIADO
POR LAS SEÑORAS MAGISTRADAS Y LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO
SUSCRIBEN.-----M.A.V.----- SRIA.-----RUBRICADAS