

000009

85-D-19

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las once horas y quince minutos del día quince de junio de dos mil veinte.

Analizada la denuncia interpuesta por el Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores del Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral, que se abrevia SITRAISRI, por medio de su apoderado general judicial con cláusula especial, licenciado [REDACTED] calidad que comprueba con la certificación del poder que adjunta (fs. 1 al 8).

Al respecto se hacen las subsecuentes consideraciones:

I. El denunciante manifiesta, en síntesis, que el día veintidós de mayo de dos mil diecinueve, el señor Fredy Ángel Sermeño, Gerente Médico del Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral (ISRI), autorizó el permiso solicitado por empleados de esa institución, para asistir a una convocatoria el día veintinueve de mayo del corriente año a las 8:30 a.m., en las instalaciones del Complejo Deportivo Katya Miranda, aparentemente para la conformación de un sindicato.

Agrega que dicho servidor público facilitó medios de transporte y motoristas del ISRI, para que trabajadores radicados en los departamentos de San Miguel y Santa Ana, se desplazaran a dicha Asamblea General, es decir que se emplearon recursos institucionales para la consecución de fines privados, por lo que señala que tal conducta contraviene los artículos 4 letras g), i), l); y 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental.

II. El poder sancionatorio que tiene este ente administrativo contralor de la ética en la función pública, ha sido habilitado constitucionalmente por el Art. 14 de la Constitución, siendo una potestad jurídicamente limitada por la ley, que constituye una de las facetas del poder punitivo del Estado.

El ejercicio de las facultades y competencias del Tribunal de Ética Gubernamental (TEG), es un reforzamiento de los compromisos adquiridos por el Estado a partir de la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Es así como el legislador, consciente de la importancia que el desempeño ético de la función pública reviste en un Estado de Derecho, estableció un catálogo de deberes que rigen el actuar de todos aquellos que forman parte de la Administración Pública; además, de un listado de conductas que conforman materia prohibitiva para el proceder de estos sujetos.

De tal forma, el procedimiento administrativo sancionador competencia de este Tribunal tiene por objeto determinar la existencia de infracciones a los deberes y prohibiciones éticas reguladas en los artículos 5, 6 y 7 de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, y sancionar a los responsables de las mismas.

No obstante ello, el artículo 81 del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental (RLEG), establece los supuestos que constituyen causales de improcedencia de la denuncia, entre ellos, que el hecho denunciado no constituya transgresión a las prohibiciones o deberes éticos, de acuerdo a los términos establecidos en la letra b) de la disposición aludida.

Por lo que, toda conducta u omisión constitutiva de infracción administrativa debe estar descrita con claridad en una norma; por ende, la facultad sancionadora de esta institución se restringe únicamente a los hechos contrarios a los deberes y prohibiciones éticos regulados por la LEG, ya que la potestad sancionadora de la Administración Pública, es un poder que deriva del ordenamiento jurídico, encontrándose en la ley la delimitación de su ámbito de competencia.

El principio de *legalidad*, “[...] impone el actuar riguroso de la Administración conforme lo que estipule la ley en cuanto a la creación del catálogo predeterminado, claro y preciso de las infracciones penales y administrativas. Del mismo devienen dos principios que han adquirido una clara autonomía en esta sede, el de *reserva legal* y de *tipicidad*” (Sentencia del 29-IV-2013, Inc. 18-2008, Sala de lo Constitucional). La reserva legal obliga a los regímenes administrativos sancionatorios a que las limitaciones a derechos fundamentales deban realizarse únicamente mediante una ley formal –emanada de la Asamblea Legislativa–; lo que conlleva inevitablemente al respeto de la tipicidad, mediante la cual se configura la conducta regulada en la infracción administrativa, así como la sanción que corresponde a ésta. La definición inequívoca de la materia de deber y prohibición, es lo que permite a este Tribunal encajar los hechos planteados a una infracción determinada.

III. Para construir la línea argumentativa de la decisión que se adoptará por este ente, deben exponerse razonamientos relativos a la tipicidad de los hechos denunciados y la competencia del Tribunal para conocer de los mismos.

Del relato de los hechos, se colige que el denunciante plantea su inconformidad con el permiso concedido a empleados del ISRI por parte del señor Fredy Ángel Sermeño, Gerente Médico de dicho instituto, con el cual se les habilitó asistir el día veintinueve de mayo de dos mil diecinueve a las instalaciones del Complejo Deportivo Katya Miranda, con el objeto de conformar el Sindicato de Trabajadores de Rehabilitación STR; facilitándoles además a los trabajadores radicados en los departamentos de San Miguel y Santa Ana, medios de transporte y motoristas de la institución, para que se desplazaran a dicha Asamblea General.

De hecho el artículo 47 de la Constitución regula el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses por parte de los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas, formando asociaciones profesionales o sindicatos.

Es preciso destacar que respecto *al derecho a la libertad sindical*, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que “el art. 47 de la Cn. faculta a los patronos y trabajadores, sin distinción alguna, a asociarse libremente para la defensa de sus intereses, formando asociaciones profesionales y sindicatos; además, este derecho es reconocido a los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas, los funcionarios y empleados públicos y los empleados municipales” (Amparo 226-2018, 24-IV-19).

Asimismo, el artículo 204 del Código de Trabajo prescribe que “Tienen el derecho de asociarse libremente para defender sus intereses económicos y sociales comunes, formando asociaciones profesionales o sindicatos, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, credo o ideas políticas, las siguientes personas: (...) b) los trabajadores de las Instituciones Oficiales

Autónomas “; y el artículo 205 letra b) de dicha normativa, establece que se prohíbe a toda persona, impedir al interesado que concurra a la constitución de un sindicato o coaccionar a alguien para que lo haga.

Es importante señalar que *“el principio de tipicidad como derivación del principio de legalidad en materia punitiva, impone el límite a la Administración que únicamente pueda sancionar a una persona cuando exista previamente un tipo administrativo que describa de manera certera una conducta considerada ilegal”* (Resolución pronunciada el 26-VI-2018 por el Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo en el proceso referencia 00011-18-ST-COPA-2CO); no obstante, en el presente caso, de los hechos descritos no se advierten contravenciones a la ética pública, pues las conductas señaladas no aportan elementos de una posible transgresión a los deberes y prohibiciones dentro de la tipificación delimitada por las referidas normas.

En atención a lo anterior, se advierte que los hechos denunciados no constituyen o perfilan aspectos vinculados con la ética pública, pues –como señala el mismo denunciante– se refieren a la autorización de misión oficial concedida a los empleados del ISRI que, en ejercicio de su derecho constitucional a la libertad sindical, deseaban asistir a la Asamblea General de conformación del aludido sindicato. En ese sentido, la autorización concedida por el Gerente Médico de dicho Instituto en los términos planteados por el denunciante, no encaja en ninguno de los supuestos de hecho contemplados en los artículos 5, 6 y 7 de la LEG; y como consecuencia, no puede ser fiscalizada por este Tribunal.

Por otra parte, respecto a la supuesta contravención a los principios de responsabilidad, lealtad y eficacia, contenidos en el art. 4 letras g), i) y l) de la LEG, señalada por el denunciante, es necesario aclarar que la aludida disposición legal establece una serie de principios institucionales, atribuidos a la Ética Pública, los cuales deben regir el actuar de todos aquellos servidores que forman parte de la Administración Pública. Sin embargo, estos principios poseen una estructura abierta e indeterminada, cuya proposición no está formada por un supuesto de hecho al que se le pueda atribuir una consecuencia jurídica, como sí están compuestas las conductas tipificadas por los artículos 5, 6 y 7 de la LEG.

De tal manera, en resolución del 04-IV-2019 pronunciada en el procedimiento administrativo sancionador referencia 191-D-17, este Tribunal sostuvo que *“Los principios de la ética pública son postulados normativos de naturaleza abstracta que establecen lineamientos para el desempeño ético en la función pública y constituyen una guía para la aplicación de la ley de la materia pero no son objeto de control directo de este Tribunal, pues su competencia se limita al incumplimiento de los deberes y prohibiciones éticas”*. Por tanto, para poder conocer un supuesto de hecho en el procedimiento sancionatorio, el hecho denunciado no solo debe constituir una transgresión a los principios de ética pública, sino también –a fin de atribuirle una consecuencia jurídica– debe estar vinculado a cualquiera de los deberes y prohibiciones regulados en la LEG.

Esto es así, ya que si bien los principios regulados en el artículo 4 de la LEG tienen referencia directa y llenan de contenido a las conductas contrarias a la ética pública –reguladas en los artículos 5, 6 y 7 de la LEG–, éstos no constituyen un parámetro normativo para la calificación de conductas antiéticas; ya que son mandatos vinculantes para los sujetos sometidos a la Ley, pero de realización relativa, es decir, que pertenecen al ámbito deontológico o del “deber ser”; sin embargo, su inobservancia se encuentra tutelada, a través de las consecuencias jurídicas establecidas para las conductas tipificadas por la LEG, donde encuentran conexión. Por tal razón, el hecho denunciado debe transgredir además de principios, necesariamente una prohibición o deber ético, lo cual no se advierte en el caso de mérito.

En consecuencia, este ente administrativo no se encuentra facultado para revisar el hecho atribuido al Gerente Médico del ISRI.

Por tanto, y con base en los artículos 1, 4 letras g), i) y l), 5 y 6 de la LEG y 81 letras b) de su Reglamento, este Tribunal **RESUELVE**:

a) *Declárase improcedente* la denuncia presentada por el abogado [REDACTED] [REDACTED] apoderado general judicial con cláusula especial del Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores del Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral, que se abrevia SITRAISRI, contra el señor Fredy Ángel Sermeño, Gerente Médico de dicho Instituto, por las razones expuestas en el considerando III de esta resolución.

b) *Tiéndense* por señalados como lugar y medio técnico para recibir notificaciones, la dirección física y el número de telefax que constan a folio 1 vuelto del presente expediente; y tómese nota de las personas comisionadas para recibirlas.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LA SUSCRIBEN



Co2