

323-2012

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: San Salvador, a las quince horas del trece de noviembre de dos mil diecisiete.

El presente proceso contencioso administrativo ha sido promovido por las señoras A. I. G. R. y L. M. O. de S., contra el Jefe del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, por la emisión de los siguientes actos administrativos.

a) Resolución de las nueve horas con quince minutos del diez de agosto de dos mil doce, mediante la cual se declaró sin lugar la inscripción de la junta directiva general del Sindicato de Trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (STISSS).

b) Resolución de las nueve horas del veintidós de agosto de dos mil doce, mediante la cual declaró improcedente el recurso de apelación interpuesto contra la resolución descrita en la letra anterior.

Han intervenido en este proceso: la parte actora, en la forma indicada; el Jefe del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, como autoridad demandada; y, el licenciado Julio César Cueva Trejo, en calidad de agente auxiliar y delegado del Fiscal General de la República.

LEÍDOS LOS AUTOS Y CONSIDERANDO:

I. Las demandantes manifestaron que el diecinueve de junio de dos mil doce, actuando como coordinadora de debates y secretaria de actuaciones del STISSS, respectivamente, presentaron un escrito a la autoridad demandada en el que solicitaron la inscripción de la junta directiva general del mencionado sindicato y la extensión de las credenciales respectivas.

Expresaron que mediante la resolución de las nueve horas del veinticinco de junio de dos mil doce, la autoridad demandada hizo una serie de prevenciones, otorgándoles cinco días hábiles para subsanarlas, prevenciones que, según manifestaron, fueron superadas en su totalidad.

Posteriormente, a las ocho horas del doce de julio de dos mil doce, la parte demandada emitió una resolución en la que decidió acumular cinco trámites relacionados al STISSS y declaró sin lugar diversas solicitudes de inscripción de junta directiva general del mismo sindicato. Además, la autoridad recomendó que se efectuara una única asamblea general en la que participaran las dos nóminas de junta directiva en conflicto, que pretendían la administración del ente sindical.

Las actonas señalaron que el veinticinco de julio de dos mil doce, presentaron una nueva solicitud de inscripción y acreditación de la junta directiva del STISSS, y de las comisiones de honor y justicia y de hacienda que resultaron electas en asamblea general extraordinaria efectuada el veinte de julio de dos mil doce.

Al respecto, la autoridad demandada emitió resolución a las nueve horas con quince minutos del diez de agosto de dos mil doce, mediante la cual indicó a las demandantes estarse a lo dispuesto en la resolución emitida a las nueve horas con quince minutos del doce de julio de dos mil doce, en la que se sugirió la realización de una sola asamblea para la elección de la junta directiva general del STISSS, con una sola nómina con las dos tendencias en pugna. Además, la autoridad demandada declaró sin lugar la solicitud de inscripción de la junta directiva general del STISSS.

Las actonas expusieron que el veinte de agosto de dos mil doce, presentaron un recurso de apelación contra la resolución antes descrita.

Consecuentemente, la parte demandada emitió la resolución de las nueve horas del veintidós de agosto de dos mil doce, en la que declaró improcedente el recurso de apelación interpuesto, por considerarlo inexistente en la legislación laboral.

II. Las demandantes alegaron que los actos administrativos impugnados adolecen de los siguientes vicios de ilegalidad.

Violación del principio de legalidad. La parte sostiene que el Jefe del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales excedió sus facultades al resolver incongruentemente sobre algo que no se le había solicitado.

Trasgresión del principio de congruencia. Las demandantes señalan que a pesar de haber subsanado en tiempo y forma las observaciones efectuadas por el Jefe del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales, no fue inscrita la junta directiva del STISSS.

Vulneración de la seguridad jurídica. Las impetrantes fundan el vicio alegado en el hecho que el Jefe del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales rechazó el recurso de apelación interpuesto.

Violación de los artículos 3 y 4 del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT–. La parte actora sostiene que el Jefe del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales condicionó la inscripción de la junta directiva del STISSS a que los dos grupos en contienda interna en tal sindicato participaran con sus nóminas en la asamblea general,

decisión que dejó en acefalía al sindicato, lo que lo imposibilitó cumplir con sus compromisos.

Transgresión del artículo 5 del Convenio 151 de la OIT. Las demandantes exponen que el Jefe del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales pretende incidir en las decisiones internas del sindicato o de sus órganos de gobierno, específicamente, con la asamblea general del mismo, violando así la independencia sindical.

Vulneración del artículo 22 letra b) de la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social. Las impetrantes señalan que presentaron la solicitud de modificación de la junta directiva del STISSS junto con los documentos pertinentes, sin embargo, el Jefe del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales resolvió de forma incongruente a lo solicitado.

Violación del artículo 204 del Código de Trabajo. La parte actora sostiene que con las resoluciones impugnadas materialmente se está vedando el derecho de asociarse libremente, ya que el sindicato, al tornarse acéfalo en virtud de tales decisiones administrativas, no pudo seguir actuando.

Transgresión del artículo 217 del Código de Trabajo. Las demandantes exponen que con las resoluciones impugnadas el Jefe del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales ha desconocido las facultades del STISSS y de su asamblea general, pretendiendo que se elija una junta directiva atendiendo sus lineamientos.

Vulneración del artículo 226 del Código de Trabajo. Las impetrantes señalan que el Jefe del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales realizó una mala interpretación de la mencionada disposición normativa *«(...) ya que el legislador habilita o impone a la Administración la competencia u obligación de inscribir y extender las credenciales a los miembros de juntas directivas sindicales en tanto cumplan con los requisitos legales y/o estatutarios exijan (...)»* (folio 8 vuelto).

Violación del artículo 256 del Código de Trabajo. La parte actora establece que el Jefe del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales se extralimitó en sus facultades al hacer valoraciones subjetivas, cuando debió revisar el cumplimiento de los requisitos legales y efectuar la inscripción de la junta directiva del STISSS.

Concretamente las demandantes señalan que *«(...) [han] cumplido con los requerimientos legales y estatutarios que [las habilitan] a elegir nueva junta directiva, debió el funcionario limitarse a constatar si se había o no cumplido con estos (...)»* (folio 11 frente).

Afirman las actoras, que la autoridad demandada no tiene «(...) *ninguna razón concreta para desestimar la petición que le [hicieron], pues [han] cumplido los supuestos de hecho que exige la norma y [sus] estatutos (...)*» (folio 7 vuelto).

III. Por medio del auto de las nueve horas con dieciséis minutos del tres de octubre de dos mil doce (folio 43), la demanda fue admitida, se tuvo por parte a las señoras A. I. G. R. y L. M. O. de S., se requirió al Jefe del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales que rindiera el informe que ordena el artículo 20 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa –en adelante LJCA–, y la remisión del expediente administrativo relacionado con el presente caso.

Además, se ordenó notificar el contenido de la demanda y sus anexos, a la señora A. E. F. V. y al STISSS, terceros beneficiarios con los actos administrativos impugnados.

IV. Mediante el auto de las nueve horas con diecinueve minutos del siete de febrero de dos mil trece (folio 51), se confirió audiencia a la Jefa del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales, a fin que expusiera los motivos por los cuales no rindió el informe solicitado en auto de folio 43, en el término legal. Además, se solicitó el informe a que hace referencia el artículo 24 de LJCA, se ordenó notificar al Fiscal General de la República la existencia de este proceso, y se acusó de recibido el expediente administrativo proveniente de la autoridad demandada.

Al rendir el informe justificativo, la Jefa del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales expresó –en síntesis–, que tuvo por recibidas cinco documentaciones distintas, entre las cuales se solicitaba, en dos de ellas, la inscripción de la junta directiva general del STISSS, lo que a su juicio era incongruente con la unidad sindical.

Aseveró que, del estudio de toda la documentación, se estableció fehacientemente que en el STISSS existía un conflicto interno, en el cual una tendencia destituyó a la junta directiva y modificó la misma, y otra tendencia destituyó a ciertos miembros de la junta directiva y la modificó de igual forma, haciéndose ambas actuaciones a través de una asamblea general, como autoridad máxima del sindicato, en la que se estableció la voluntad de un porcentaje considerable de los afiliados al mismo.

La parte demandada afirmó que la actuación de ambas tendencias fue tomada con base a lo establecido por los estatutos del sindicato, lo que imposibilitó pronunciarse a favor de una o de otra, en vista que no es competente para dilucidar conflictos internos de una asociación profesional e invadir competencias claramente internas del sindicato y no de la Administración

Pública.

V. Por medio del auto de las ocho horas del dieciséis de septiembre de dos mil trece (folio 68), se tuvo por rendido el informe justificativo requerido a la Jefa del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales, se impuso una multa a la referida autoridad por no rendir el informe solicitado en auto de folio 43, en el término legal, se dio intervención al licenciado Julio César Cueva Trejo, en calidad de agente auxiliar y delegado del Fiscal General de la República, y se abrió a prueba el proceso por el término de ley, de conformidad al artículo 26 de la LJCA.

Las partes no hicieron uso de esta etapa procesal.

VI. En el auto de las ocho horas con un minuto del veinticuatro de julio de dos mil catorce (folio 81), se tuvo por cumplida la multa impuesta a la Jefa del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales y se corrió traslado a la parte actora.

En el auto de las ocho horas con quince minutos del tres de febrero de dos mil quince (folio 87), en vista de no haberse notificado el auto de folios 81, por las razones expuestas en el acta de folio 85, se ordenó librar oficios al Registro Nacional de las Personas Naturales, al Tribunal Supremo Electoral, a la Dirección General de Migración y Extranjería y al Ministerio de Hacienda, para que proporcionaran el domicilio de las señoras A. I. G. R. y L. M. O. de S. que aparecía en sus registros, así como fecha de actualización del mismo.

En el auto de las nueve horas con quince minutos del veintiuno de agosto de dos mil quince (folio 104), se tuvo por cumplido el requerimiento realizado a la Dirección General de Migración y Extranjería y al Tribunal Supremo Electoral, y se ordenó notificar a las señoras A. I. G. R. y L. M. O. de S., en las direcciones indicadas a folios 101 y 102, los autos de folios 81, 87 y 104.

Al respecto, las demandantes no hicieron uso del traslado conferido.

Posteriormente, por medio del auto de las once horas con tres minutos del treinta de noviembre de dos mil quince (folio 111), se corrió traslado a la autoridad demandada.

El Jefe del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales reafirmó los argumentos expuestos en su informe de legalidad (folios 120 y 121).

En el auto de las once horas del veinticuatro de febrero de dos mil dieciséis (folio 126), se tuvo por contestado el traslado conferido a la autoridad demandada y se corrió traslado al Fiscal General de la República.

La representación fiscal expresó –en resumen–, que los actos administrativos emitidos por

el Jefe del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales son legales, por estar apegados a derecho.

Finalmente, en el auto de las diez horas con cincuenta minutos del veinticuatro de junio de dos mil dieciséis (folio 139), se tuvo por contestado el traslado conferido al Fiscal General de la República y se corrió traslado a los terceros beneficiarios con los actos impugnados.

Los terceros beneficiarios no hicieron uso de esta etapa procesal.

Concluida la etapa de traslados, el presente proceso quedó en estado de dictar sentencia.

VII. Expuestas las posiciones jurídicas de las partes y de la representación fiscal, esta Sala emitirá el pronunciamiento respectivo sobre el fondo de la controversia.

A. Las demandantes alegaron que con la emisión de los actos administrativos impugnados se vulneraron los principio de legalidad, congruencia, seguridad jurídica y los artículos 3 y 4 del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT–, 5 del Convenio 151 de la OIT, 22 letra b) de la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social, 204, 217, 226 y 256 del Código de Trabajo.

De lo expuesto en la demanda sobre cada uno de los vicios de ilegalidad señalados se advierte que el fundamento jurídico de la pretensión radica en el cuestionamiento de que la autoridad demandada excedió sus facultades legales al rechazar la solicitud de inscripción de la junta directiva general del STISSS, basándose en valoraciones subjetivas, cuando debió revisar el cumplimiento de los requisitos legales y efectuar la inscripción solicitada. En este sentido, la parte actora estima que cumple los requisitos legales para la inscripción respectiva.

B. Por su parte, la Jefa del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales expresó, en síntesis, que tuvo por recibidas cinco documentaciones distintas, entre las cuales se solicitaba, en dos de ellas, la inscripción de la junta directiva general del STISSS, lo que a su juicio era incongruente con la unidad sindical.

La mencionada autoridad administrativa aseveró que, del estudio de toda la documentación, se estableció fehacientemente que en el STISSS existía un conflicto interno, en el cual una tendencia destituyó a la junta directiva y modificó la misma, y otra tendencia destituyó a ciertos miembros de la junta directiva y la modificó de igual forma, haciéndose ambas actuaciones a través de una asamblea general, como autoridad máxima del sindicato, en la que se estableció la voluntad de un porcentaje considerable de los afiliados al mismo.

Finalmente, la parte demandada afirmó que la actuación de ambas tendencias fue tomada

con base a lo establecido por los estatutos del sindicato, lo que imposibilitó pronunciarse a favor de una o de otra, en vista que no es competente para dilucidar conflictos internos de una asociación profesional e invadir competencias claramente internas del sindicato y no de la Administración Pública.

C. Preciado lo anterior, esta Sala hace las siguientes consideraciones.

1. Respecto a la actividad registral en materia laboral, se observa que el artículo 219 del Código de Trabajo, así como los artículos 8 letra b) y 22 letra b) de la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social, establecen que al Ministerio de Trabajo y Previsión Social le corresponde la inscripción –en el registro respectivo– de los sindicatos y de sus juntas directivas, a efecto de determinar y acreditar su representación.

Sobre los alcances de tal función estatal, debemos aseverar que la misma se encuadra dentro de una actividad de comprobación de la Administración Pública, ya que la inscripción que hace el ente encargado de los registros públicos es un acto administrativo de comprobación.

Ahora bien, importa destacar que el acto de inscripción puede tener dos tipos de efectos, atendiendo a la materia que regula y el contenido de ésta, a saber: *primero*, los actos de inscripción declarativos son aquellos que se limitan a dar a conocer a otros ciertos hechos que conoce la Administración, pero no tiene ningún efecto innovador respecto a las relaciones, capacidad de los sujetos o de las obligaciones y derechos que figuran en el contenido del asunto que se inscribe. *Segundo*, los actos de inscripción constitutivos son parte y elemento esencial de la relación jurídica en cuestión, porque sin que se produzca dicho registro, las relaciones jurídicas, derechos u obligaciones no se entenderán que nacen al mundo jurídico.

En el ámbito de los derechos laborales y especialmente de la sindicación, no puede afirmarse que la inscripción sea un elemento esencial, ya que del texto del artículo 219 del Código de Trabajo, se puede escindir que hay dos momentos esenciales en la constitución de los sindicatos: el *primero*, la verificación, de los requisitos legales y la concesión de la personalidad jurídica; y, el *segundo*, cuando una vez que se reconoce la existencia plena de la persona jurídica se procede a incorporársele a un registro público. De ahí que, se advierta que la finalidad de tal registro sea la publicidad, y por ello, el acto de registro implica sólo un acto de inscripción declarativo. Consecuentemente, el acto de registro de los órganos de gobierno de un sindicato, comparte la misma suerte.

2. Además de la mencionada competencia registral, el artículo 256 del Código de Trabajo

regula que al Ministerio de Trabajo y Previsión Social le corresponde vigilar a las asociaciones sindicales, con el objeto de verificar que éstas –en el ejercicio de sus actividades– se ajusten a lo prescrito legalmente. En específico, la ley regula que será la Dirección General de Trabajo la dependencia encargada del registro, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 22 de la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social.

En términos generales, la potestad de vigilancia atañe a la necesidad de un control administrativo, en atención a la relevancia que reportan las actividades de los particulares. Es por ello que, la ley confiere poderes de vigilancia *a priori* (por medio del sometimiento de 1 actividad a una autorización previa) y también una serie de controles *a posteriori* (vigilancia e inspecciones, informes de los particulares, etc.) sin que se considere restringida la actividad del particular, siempre y cuando no se vulnere el contenido esencial del derecho de libertad, en sus múltiples manifestaciones.

Ahora bien, es preciso destacar que desde una interpretación sistemática de la legislación laboral –conforme a la Constitución– se deduce que, las facultades de control y vigilancia que ejerce la Administración Pública no pueden implicar una restricción del derecho de libertad sindical. Este axioma de protección constitucional se traduce en el precepto contenido en el inciso último del artículo 256 del Código de Trabajo, el cual establece que «*Al ejercer sus facultades de vigilancia, las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar los derechos y garantías que la Constitución y este Código consagran a favor de los sindicatos*».

3. Resulta ilustrador hacer un repaso de las potestades regladas y discrecionales de la Administración Pública, porque es preciso conocer las facultades de ponderación que la (misma cuenta al momento de dictar los actos correspondientes, en el ejercicio de sus funciones.

Así pues, se entenderá que un acto es reglado cuando la Administración Pública esté sometida en virtud de la ley a potestades regladas, entiéndase por ello, que no existe ningún elemento subordinado a una valoración discrecional para la autoridad emisora del acto. En este caso, la ley establece un supuesto de hecho bien definido y el funcionario público se limita a verificar la ocurrencia de tales eventualidades, que en caso de presentarse tienen una consecuencia jurídica concreta.

A *contrario sensu*, las potestades discrecionales atañen aquellos casos en los que la ley confiere a la autoridad administrativa un margen de ponderación en cuanto al enlazamiento de una consecuencia jurídica.

En ese orden de ideas, la actividad de registro y control se sitúa, evidentemente, en el ámbito de las potestades regladas, ya que la Administración no tiene un margen de valoración discrecional para decidir si inscribirá o no, sino que al adecuarse los hechos a los parámetros fijados en la ley, procederá a inscribir el sindicato y a su junta directiva.

4. La doctrina sostiene que el registro del sindicato es el acto por el cual la autoridad da fe de haber quedado constituido el mismo, y por ello la inscripción se entiende como un acto declarativo y no constitutivo, en vista que, al ser un derecho con categorización de fundamental no puede limitarse su ejercicio a la voluntad discrecional de la Administración, la cual sólo reconoce la existencia del sindicato y comprueba que se cumplan los requisitos que la norma secundaria prevé para su conformación.

Siguiendo ese orden de ideas, se sustenta la tesis que el registro e inscripción de las juntas directivas de los sindicatos es un acto declarativo, en atención a que la Administración no puede limitar sin fundamento legal el libre ejercicio de los derechos laborales de los particulares.

A partir de lo expuesto, esta Sala debe precisar que el primer acto administrativo impugnado –*resolución de las nueve horas con quince minutos del diez de agosto de dos mil doce, mediante la cual se declaró sin lugar la inscripción de la junta directiva general del STISSS*–, fue emitido en el marco de una *función registral conferida exclusivamente al Ministerio de Trabajo*.

Así pues, de la normativa correspondiente se observa que los presupuestos que la autoridad demandada debe verificar para que se lleve a cabo dicho acto de comprobación e inscripción son los siguientes.

i. Que la junta directiva esté conformada al menos de tres personas y por no más de once (artículo 224 inciso 2° del Código de Trabajo).

ii. Que los miembros de la junta directiva cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 225 del Código de Trabajo, entre los que se menciona: ser salvadoreño, mayor de dieciocho años, miembros del sindicato y no ser empleado de confianza o representante patronal.

iii. Que la elección de los miembros de la junta directiva se haya realizado en una asamblea general del sindicato (artículo 221, apartado A, ordinal 1° del Código de Trabajo) ya sea ordinaria o extraordinaria, y que ésta haya cumplido con el quórum y plazos de convocación necesarios para conformarse (artículo 222 del Código de Trabajo).

En ese sentido, evidentemente nos encontramos ante una potestad reglada de la

Administración, donde no existe margen para la discrecionalidad en la inscripción o no de la junta directiva, ya que las limitaciones antes referidas están previstas por el Código de Trabajo, como presupuestos para el adecuado ejercicio y funcionamiento de los sindicatos. Incluso, como sustento de la mencionada tesis se relaciona el supuesto del artículo 291 inciso 6° del Código de Trabajo, el cual prevé un silencio positivo en el caso de falta de respuesta ante las peticiones de concesión de personalidad jurídica de los sindicatos y su respectivo registro. De ahí que, se confirme tanto la idea que la potestad es reglada, como que la inscripción es de carácter meramente declarativo.

5. Establecido lo anterior, conviene analizar el contenido del primer acto administrativo impugnado, ello, a fin de establecer cuál fue el fundamento de la autoridad demandada para denegar la inscripción de la junta directiva del STISSS.

Pues bien, a folios 25 al 31 del expediente judicial consta la resolución de las nueve horas quince minutos del diez de agosto de dos mil doce, en la cual se estableció lo siguiente: «(...) a. *Que este Departamento emitió resolución de fecha doce de julio del año dos mil doce en la que declaró sin lugar las solicitudes de inscripción de las modificaciones a la Junta Directiva solicitadas, en vista de existir duplicidad de solicitudes para una misma Asociación profesional, por lo que se sugirió a los interesados que se celebrara una sola Asamblea General en la que constará que la Junta Directiva electa estaría conformada por miembros de las dos tendencias.* No obstante lo anterior, dicha sugerencia no se tomó en cuenta (...) siendo este Departamento garante de la seguridad jurídica y firmeza de dicha resolución, de la libertad sindical de todos los miembros afiliados al sindicato y no solo a un grupo del mismo cuando existen divisiones, por lo tanto estése a lo resuelto en la resolución relacionada, a efectos de que con base en la Autonomía Sindical si así lo estiman conveniente se celebre una sola Asamblea General en la que se elija una sola junta directiva que sea congruente con la unidad sindical que debe existir en toda Asociación Profesional es decir, que refleje miembros de ambas tendencias en la nueva junta directiva general electa. b. Producto del estudio de las documentaciones presentadas, y si lo tienen a bien lo miembros afiliados reunidos en la única asamblea general a celebrar, se les sugiere tocar el punto de la restitución al sindicato de los afiliados expulsados en la anterior asamblea general. c. Siguiendo con el orden de ideas y en vista que los Estatutos del Sindicato en comento no regulan el procedimiento para sacar del estado de acefalía en que se encuentra el Sindicato, se recomienda a los interesados que reformen los estatutos del Sindicato, en las que se

incorpore el procedimiento relacionado y así, evitar inconvenientes a futuro (...) este Departamento RESUELVE: A) ESTÉSE a lo dispuesto por la resolución emitida por este Departamento el día doce de julio del corriente año en la que se sugiere la celebración de una sola Asamblea para la elección de la Junta Directiva en la que se demuestre una sola nómina que contenga las dos tendencias en pugna y de esta forma solventar el conflicto interno que posee el SINDICATO DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL, cuyas siglas son STISSS; B) SIN LUGAR la solicitud de inscripción de Junta Directiva presentada por las señoras A. I. G. R. y L. M. O. de S.; C) Se RECOMIENDA a los miembros del sindicato que en la celebración de la única Asamblea General a celebrar, en caso de ventilarse el caso de restitución de miembros afiliados al sindicato, ésta decisión sea tomada por mayoría de votos en la Asamblea a la cual asistan miembros de ambas tendencias; D) Una vez que el sindicato se encuentre en normal funcionamiento se recomienda a los afiliados realicen el proceso de reforma de estatutos del sindicato con el propósito de incorporar a los mismos lo relativo a la acefalia del mismo; E) DEJESE a salvo el derecho de los interesados para discutir judicialmente la validez de las respectivas Asambleas Generales, así como el derecho de las partes a acudir a las instancias correspondientes a ventilar el cometimiento o no de un hecho punible (...)» [sic].

6. Precisado el contenido del primer acto administrativo controvertido, esta Sala advierte que la autoridad demandada rechazó la inscripción de la junta directiva del STISSS, no por el incumplimiento de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico, sino en un intento de solventar un conflicto interno del mencionado sindicato, circunstancia fáctica ajena a los presupuestos legales que habilitan la inscripción de una junta directiva sindical.

En este sentido, la autoridad demandada, en el ejercicio de la potestad reglada de registro que le confiere la ley, le correspondía decidir sobre la procedencia de la inscripción solicitada por la parte actora, pues contaba con la documentación suficiente para comprobar la ocurrencia de los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico.

Se concluye entonces que no existe cobertura legal que ampare la actuación administrativa analizada, pues conforme con el principio de legalidad la Administración Pública sólo puede ejecutar aquellos actos que el bloque jurídico le permite, y en la forma en que en el mismo se regule.

Así, el Jefe del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales excedió su marco de

potestades al denegar la inscripción de la junta directiva del STISSS deducida por las demandantes, pues fundamentó su denegatoria en razones distintas a las que la normativa de la materia le faculta. De ahí que la resolución de las nueve horas con quince minutos del diez de agosto de dos mil doce –primer acto administrativo impugnado–, es ilegal.

7. Por otra parte, respecto de la legalidad del segundo acto administrativo impugnado, esta Sala hace las siguientes consideraciones.

Analizada la documentación anexa a la demanda, se advierte que las demandantes interpusieron, en sede administrativa, un *recurso de apelación* contra el acto denegatorio contenido en la resolución de las nueve horas con quince minutos del diez de agosto de dos mil doce, consistente en el rechazo de la inscripción de la junta directiva general del STISSS.

El segundo acto administrativo impugnado por la parte actora es la resolución de las nueve horas del veintidós de agosto de dos mil doce, mediante la cual el Jefe del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales declaró *improcedente* el recurso de apelación interpuesto por las demandantes.

Ahora bien, al analizar el contenido preceptivo del Código de Trabajo y el *sistema impugnativo administrativo* configurado por el legislador en dicho cuerpo normativo, esta Sala advierte que, contra el *acto denegatorio* contenido en la resolución de las nueve hora- con quince minutos del diez de agosto de dos mil doce, *no existe recurso administrativo reglado a interponer*.

En este punto debe precisarse que, aun cuando los recursos administrativos han sido instituidos en beneficio del administrado y, por consiguiente, las reglas que regulan su funcionamiento han de ser interpretadas en forma tal que faciliten su aplicación, *éstos no pueden ser tenidos como una herramienta procesal a disposición del libre arbitrio de las partes*.

Es el principio de *seguridad jurídica* el que exige que *los recursos sean utilizados con plena observancia de la normativa que los regula; esto es, interponiendo los recursos reglados en la ley*, respetando los requisitos de forma y plazo.

A partir de lo expuesto en los apartados precedentes, es concluyente que el *acto denegatorio* contenido en la resolución de las nueve horas con quince minutos del diez de agosto de dos mil doce, mediante la cual se declaró sin lugar la inscripción de la junta directiva general del Sindicato de Trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (STISSS), (folios 25 al 31), *no era impugnable administrativamente*, de ahí que, la resolución emitida por el Jefe del

Departamento Nacional de Organizaciones Sociales de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social a las nueve horas del veintidós de agosto de dos mil doce –segundo acto impugnado–, es legal.

XIII. Determinada la ilegalidad del primer acto administrativo controvertido, corresponde efectuar un pronunciamiento sobre la medida para el restablecimiento del derecho violado, conforme lo ordena el artículo 32 inciso final de la ley de la jurisdicción contencioso Administrativa.

La LJCA establece en el artículo 34: *“Si la sentencia no pudiere cumplirse por haberse ejecutado de modo irremediable, en todo o en parte el acto impugnado, habrá lugar a la acción civil de indemnización por daños y perjuicios contra el personalmente responsable, y en forma subsidiaria contra la Administración”*.

En ese sentido, la indemnización por daños y perjuicios constituye una medida secundaria y supletoria ante la imposibilidad material o legal de lograr una restauración normal de la situación vulnerada. Se instituye con ella una modalidad distinta de restablecimiento del derecho, para no dejar al administrado en indefensión ante los daños ocasionados por el accionar ilegal de la Administración (Sentencia de las diez horas con treinta y cinco minutos del doce de noviembre de dos mil doce, referencia 108-2011).

En el presente caso, ante la imposibilidad fáctica del resarcimiento *“in natura”* del daño causado debido a que el acto administrativo se ha ejecutado de modo irreparable por la finalización del período de funciones de la junta directiva –junio a diciembre de dos mil doce– para la cual se reclamaba la inscripción, la decisión de este Tribunal ha de encaminarse a declarar la procedencia de la acción civil de indemnización por daños y perjuicios, a fin que estos se cuantifiquen por la vía pertinente.

IX. POR TANTO, con fundamento en lo expuesto y los artículos 15 y 86 de la Constitución de la República, 31, 32, 33 y 53 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y 216, 217 y 218 del Código Procesal Civil y Mercantil, a nombre de la República, esta Sala **FALLA:**

1. Declarar ilegal la resolución emitida por el Jefe del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a las nueve horas con quince minutos del diez de agosto de dos mil doce, mediante la cual declaró sin lugar la inscripción de la junta directiva general del Sindicato de

Trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (STISSS).

2. Declarar que no existen los vicios de ilegalidad reclamados contra la resolución emitida por el Jefe del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a las nueve horas del veintidós de agosto de dos mil doce, mediante la cual la mencionada autoridad administrativa declaró improcedente el recurso de apelación interpuesto por las demandantes contra la resolución de las nueve horas con quince minutos del diez de agosto de dos mil doce; por los motivos expuesto en el número 8 del romano VII de esta sentencia.

3. Como medida para restablecer el derecho violado, a la parte actora le queda expedita la acción de indemnización por daños y perjuicios.

4. Condenar en costas a la autoridad demandada, conforme al derecho común.

5. Extender certificación de esta sentencia a la autoridad demandada y al Fiscal General de la República.

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

NOTIFÍQUESE.

DAFNE S.-----DUEÑAS-----P. VELASQUEZ C.----- S. L. RIV. MARQUEZ-----
PRONUNCIADA POR LAS SEÑORAS MAGISTRADAS Y EL SEÑOR MAGISTRADO QUE
LA SUSCRIBEN.-----M. B. A.----- SRIA.-----RUBRICADAS.