

Criterios y lineamientos para el otorgamiento y administración de permisos o licencias para los representantes de las organizaciones de empleados públicos en el Órgano Ejecutivo

Presentación

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 – 2019 estableció entre sus líneas de acción la creación de la Comisión Presidencial para Asuntos Laborales (L.1.9.5), instancia diseñada para contribuir al fortalecimiento de las relaciones de trabajo; en tal sentido, el Presidente de la República tuvo a bien instaurarla por medio del Decreto Ejecutivo No. 86 de fecha 3 de diciembre de 2014.

A la Comisión Presidencial para Asuntos Laborales le compete coadyuvar a la mejora progresiva de las condiciones de trabajo en las instituciones de gobierno, teniendo a su vez, de acuerdo al art. 1 del referido decreto, la potestad de elaborar políticas orientadas a la adecuada administración de las relaciones laborales en el Órgano Ejecutivo.

Al respecto, uno de los temas que en la práctica ha requerido de atención, por las dificultades que presenta su establecimiento en algunas instituciones, es el referido a los permisos o licencias para los representantes de las organizaciones de empleados públicos, circunstancia que en esta oportunidad ha motivado la emisión del presente instrumento denominado *Criterios y lineamientos para el otorgamiento y administración de permisos o licencias para los representantes de las organizaciones de empleados públicos en el Órgano Ejecutivo*; con el cual brindamos orientaciones que contribuirán a la adecuada gestión de los mismos, favoreciendo la generación de entendimientos para el ejercicio del derecho de asociación y libertad sindical.

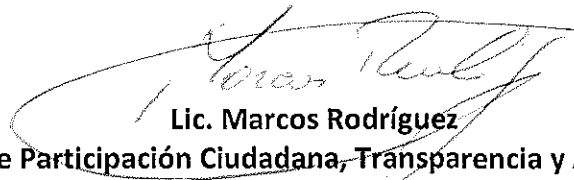
Como es sabido, en el centro de la discusión y de las dificultades afrontadas, se encuentra la búsqueda de equilibrios entre el derecho que tienen los directivos sindicales de gozar dentro de la jornada de trabajo del tiempo libre necesario para el efectivo ejercicio de su labor de representación, sin pérdida de salarios ni prestaciones y la obligación de la administración de garantizar la efectiva y eficaz prestación de los servicios públicos.

Los permisos o licencias para los representantes de las organizaciones de empleados públicos constituyen, sin duda alguna, una garantía para el adecuado funcionamiento y desarrollo de las asociaciones y sindicatos de trabajadores. Ahora bien, el escaso desarrollo normativo que sobre el tema impera en nuestro país, ha propiciado diversos desencuentros y desavenencias entre la administración y las organizaciones de empleados públicos, por lo que resulta necesario aportar elementos que orienten su concreción y ejercicio. A manera de ejemplo, se cita lo referido a los permisos o licencias permanentes o indefinidos: un permiso o licencia no es sinónimo de permiso a tiempo completo, pues éstos no deben afectar sustancialmente la labor desempeñada en la oficina donde se trabaje. De igual manera, como se verá más adelante, es posible conforme la normativa internacional, establecer mecanismos de autorización, comunicación y seguimiento que posibiliten que las labores se organicen apropiadamente en los centros de trabajo para evitar afectaciones a la prestación de los servicios públicos.

Es crucial para la administración y para las organizaciones de empleados públicos construir entendimientos a la hora de abordar este importante tema, teniendo presente la Constitución de la República, los convenios internacionales, la legislación secundaria vigente, la jurisprudencia y las buenas prácticas institucionales, ya que en ellas se encuentran elementos que propiciarán una mejor aplicación de esta situación administrativa.

En general, la administración pública debe facilitar el diálogo y la participación de los empleados, sus organizaciones y representantes para la mejora continua de la gestión pública; en tal sentido, los diálogos y la búsqueda de consensos en torno a los permisos o licencias para los representantes de las organizaciones de empleados públicos son una valiosa oportunidad para compartir visiones sobre el tipo de administración pública que se busca construir de cara a la población, y sobre el importante rol que los sindicatos, las asociaciones y todos los servidores públicos están llamados a desempeñar.

Esperamos que estos lineamientos contribuyan a una mejor comprensión de los permisos o licencias para los representantes de las organizaciones de empleados públicos, sus límites y alcances, y faciliten la toma de decisiones en los procesos para la determinación de los mismos, contribuyendo así a evitar abusos o distorsiones en su goce y administración.



Lic. Marcos Rodríguez

**Secretario de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción y
Coordinador de la Comisión Presidencial para Asuntos Laborales**

Criterios y Lineamientos para el Otorgamiento y Administración de los Permisos o Licencias para los Representantes de las Organizaciones de Empleados Públicos

1. Objetivo

Contribuir al adecuado establecimiento y administración de los permisos o licencias para los representantes de las organizaciones de empleados públicos en los centros de trabajo del Órgano Ejecutivo, favoreciendo con ello la generación de entendimientos para el ejercicio del derecho de sindicalización, sin perjudicar el funcionamiento eficaz de la administración.

2. Ámbito de aplicación

Los presentes criterios y lineamientos para el otorgamiento y administración de permisos o licencias para los representantes de las organizaciones de empleados públicos serán aplicables a todas las instituciones y dependencias del Órgano Ejecutivo.

En el caso de las Instituciones Oficiales Autónomas, incluyendo a la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa y al Instituto Salvadoreño del Seguro Social, se exhorta procurar que en los Reglamentos Internos de Trabajo o en la negociación de sus respectivos Contratos Colectivos, se consideren el espíritu y contenidos del presente instrumento en todo aquello que les sea aplicable y no contradiga sus respectivas leyes de creación y normativa laboral. En su defecto, se recomienda a las y los titulares de las mismas a someter ante los órganos de dirección respectivos la aprobación de los presentes criterios y lineamientos o, a propiciar la promulgación y aplicación de un instrumento que considere los contenidos aquí establecidos en lo que corresponda y sin contravención de sus leyes de creación o disposiciones legales aplicables.

Asimismo, la aplicación de los presentes criterios y lineamientos deberá realizarse sin perjuicio de las particularidades que, en materia laboral y de empleo público, rigen a cada institución según la naturaleza de sus funciones, el tipo de servicios prestados y la finalidad constitucional o legal encomendada. En el caso de las servidoras y servidores públicos regulados por regímenes contemplados en leyes especiales, se aplicarán las previsiones contenidas en los presentes lineamientos en todos aquellos aspectos que no contradigan dichas leyes especiales.

3. Marco legal

3.1. Constitución de la República

Art. 1.- El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común (...).

En consecuencia, es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.

Art. 7.- Los habitantes de El Salvador tienen derecho a asociarse libremente y a reunirse pacíficamente y sin armas para cualquier objeto lícito (...).

Art. 47.- los patronos y trabajadores privados, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, credo o ideas políticas y cualquiera que sea su actividad o la naturaleza del trabajo que realicen, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos. El mismo derecho tendrán los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas, los funcionarios y empleados públicos y los empleados municipales.

No dispondrán del derecho consignado en el inciso anterior, los funcionarios y empleados públicos comprendidos en el inciso tercero del art. 219 y 236 de esta Constitución, los miembros de la Fuerza Armada, de la Policía Nacional Civil, los miembros de la carrera judicial y los servidores públicos que ejerzan en sus funciones poder decisorio o desempeñan cargos directivos o sean empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial.

En el caso del Ministerio Público, además de los titulares de las instituciones que lo integran, no gozarán del derecho a la sindicación sus respectivos adjuntos, ni quienes actúan como agentes auxiliares, procuradores auxiliares, procuradores de trabajo y delegados.

Dichas organizaciones tienen derecho a personalidad jurídica y a ser debidamente protegidas en el ejercicio de sus funciones. Su disolución o suspensión sólo podrá decretarse en los casos y con las formalidades determinadas por la ley.

Las normas especiales para la constitución y funcionamiento de las organizaciones profesionales y sindicales del campo y de la ciudad, no deben coartar la libertad de asociación. Se prohíbe toda cláusula de exclusión.

Los miembros de las directivas sindicales deberán ser salvadoreños por nacimiento y durante el período de su elección y mandato, y hasta después de transcurrido un año de haber cesado en sus funciones, no podrán ser despedidos, suspendidos disciplinariamente, trasladados o desmejorados en sus condiciones de trabajo, sino por justa causa calificada previamente por la autoridad competente.

Asimismo, se reconoce a los trabajadores y empleados mencionados en la parte final del inciso primero de este Artículo, el derecho a la contratación colectiva, con arreglo a la ley.

Los contratos colectivos comenzaran a surtir efecto el primer día del ejercicio fiscal siguiente al de su celebración. Una ley especial regulará lo concerniente a esta materia.”

Art. 246 inc. 2. La Constitución prevalecerá sobre todas las leyes y reglamentos. El interés público tiene primacía sobre el interés privado.

3.2. Ley de Servicio Civil

Art. 73. Los servidores públicos tienen el derecho de asociarse libremente para defender sus intereses económicos y sociales comunes, formando asociaciones profesionales o sindicatos, de conformidad con las facultades y limitantes concedidas en la Constitución de la República, Convenios Internacionales y esta ley.

3.3. Código de Trabajo

Art. 29 núm. 6.c). Son obligaciones de los patronos (...). Conceder licencia al trabajador: c) Para que durante el tiempo necesario pueda desempeñar las comisiones indispensables en el ejercicio de su cargo, si fuere directivo de una asociación profesional, y siempre que la respectiva organización la solicite. El patrono, por esta causa, no estará obligado a reconocer prestación alguna.

3.4. Disposiciones Generales de Presupuestos

Art. 99 núm. 6. Los jefes de servicio están obligados a dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en este artículo para lo cual llevarán control de la asistencia de su personal.

3.5. Jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

- a) “Los permisos sindicales se configuran, entonces, como el instrumento mediante el cual el empleador concede a los directivos sindicales autorización para ausentarse del lugar de trabajo en horas laborales, con la finalidad de poder cumplir con actividades propias e indispensables para el adecuado funcionamiento y desarrollo de la organización laboral, siempre y cuando dichos permisos se encuentren dentro de los límites razonables, sean proporcionales y atiendan a un criterio de necesidad, ya que su principal finalidad es permitir el funcionamiento normal de la asociación sindical” (Amparo 746-2011).
- b) “Asimismo, por su propia naturaleza, la figura jurídica del permiso alude a algo incidental, es decir, que interrumpe el curso normal de una situación establecida y que altera la regularidad de lo que tiene carácter permanente. Por ello, los permisos son de carácter excepcional y de corta duración, no pueden ser otorgados de forma perenne pues ello implicaría una contradicción en sus propios términos” (Amparo 746-2011).
- c) “La calidad de directivo sindical no se sobrepone a la de servidor público, es decir, las personas que son dirigentes de organizaciones sindicales integradas

por trabajadores (...), son, a su vez, empleados públicos responsables de desempeñar las funciones propias del cargo de que son titulares y por las cuales son remunerados con fondos públicos, por lo que no están eximidos de cumplir con las obligaciones para las que fueron contratados, pues el ejercicio de su actividad sindical no puede afectar el funcionamiento eficiente del servicio público (...), el cual es de carácter esencial, permanente y continuo” (Amparo 746-2011).

3.6. Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública.

Parte III. Facilidades que deben Concederse a las Organizaciones de Empleados Públicos

Artículo 6

1. Deberán concederse a los representantes de las organizaciones reconocidas de empleados públicos facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones durante sus horas de trabajo o fuera de ellas.
2. La concesión de tales facilidades no deberá perjudicar el funcionamiento eficaz de la administración o servicio interesado.
3. La naturaleza y el alcance de estas facilidades se determinarán de acuerdo con los métodos mencionado en el artículo 7 del presente Convenio o por cualquier otro medio apropiado.

Parte IV. Procedimientos para la determinación de las condiciones de empleo

Artículo 7

Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de los procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.

Parte VI. Derechos Civiles y Políticos

Artículo 9

Los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, gozarán de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones”.

3.7. Recomendación No. 143 de la Organización Internacional del Trabajo por remisión de la Recomendación No. 159 sobre las relaciones de trabajo en la Administración Pública.

- (1) Los representantes de los trabajadores en la empresa deberían disfrutar, sin pérdida de salario ni de prestaciones u otras ventajas sociales, del tiempo libre necesario para desempeñar las tareas de representación en la Empresa.
- (2) En ausencia de disposiciones adecuadas, podría exigirse al representante de los trabajadores la obtención de un permiso de su supervisor inmediato o de otro representante apropiado de la dirección nombrado a estos efectos antes de tomar tiempo libre durante las horas de trabajo, no debiendo ser negado dicho permiso sino por motivo justo.
- (3) Podrían fijarse límites razonables al tiempo libre que se conceda a los representantes de los trabajadores en virtud de lo dispuesto en el subpárrafo 1) anterior.

3.8. Decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo.

“La concesión de facilidades a los representantes de las organizaciones de empleados públicos, entre otras, por tanto, la concesión de tiempo libre, tiene como corolario el garantizar <<un funcionamiento eficaz de la administración o servicio interesado>>. Tal corolario implica que pueda existir un control de las solicitudes de tiempo libre para ausentarse durante las horas de trabajo por parte de las autoridades administrativas competentes, únicas responsables del funcionamiento eficaz de sus servicios” (Véase párrafo 1111 de la Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Quinta Edición Revisada – 2006 y el 335° informe, caso núm. 2306, párrafo 353).

4. Lineamientos generales

4.1. Los permisos o licencias para los representantes de las organizaciones de empleados públicos deben establecerse, preferentemente, de común acuerdo, ya sea en el marco de las negociaciones colectivas que se desarrollen o, en su defecto, en otros espacios de diálogo que se habiliten para tal propósito con la o las organizaciones de empleados públicos.

4.2. En los procesos que se desarrollen para la determinación de los permisos o licencias aquí referidos, deberán considerarse los aspectos siguientes:

- a) No perjudicar el funcionamiento eficaz del servicio público.
- b) Necesidad del permiso o licencia.
- c) Presencia o cobertura nacional, departamental o municipal de la institución y de la organización, en su caso.
- d) Cantidad de empleados por institución.
- e) Número de afiliados a una organización.
- f) Número de organizaciones laborales y representantes de los trabajadores.
- g) Junta directiva general, o seccional en el caso de las Instituciones Oficiales Autónomas.
- h) Número de trabajadores en el área donde labora la persona que solicita las

facilidades de tiempo.

- i) Tipo de función desarrollada. Si se trata de un empleado con funciones especializadas o imprescindibles.
- j) Jornada y horario de trabajo (diurno o nocturno).
- k) Otros aspectos que de común acuerdo se estipulen entre la administración pública y los representantes de las organizaciones de servidores públicos.

4.3. Para la determinación de permisos o licencias para los representantes de las organizaciones de empleados públicos, podrán considerarse diferentes modalidades de ejercicio, entre las cuales se proponen:

a) Con relación a los directivos de las organizaciones de empleados públicos:

a.1. Una cantidad específica de miembros de junta directiva con permiso o licencia, con clara determinación de los cargos que harán uso de los mismos.

a.2. Libre determinación, por parte de la organización, de los directivos que harán uso del permiso o licencia, conforme sus respectivas necesidades.

b) Con relación a la cantidad de tiempo libre:

b.1. Un porcentaje de tiempo laboral establecido por día, semana, mes o año.

b.2. Un número o cantidad de horas establecidas por día, semana, mes o año, es decir, una "bolsa de tiempo" administrada por la organización laboral de empleados públicos.

b.3. Días específicos en los cuáles se gozará el permiso o licencia.

Sin demérito de las distintas modalidades para el establecimiento de la cantidad de tiempo libre acá planteadas, la modalidad de "bolsa de tiempo" podría representar mayores facilidades de gestión tanto para la organización de empleados públicos como para la administración.

4.4. En la determinación de los permisos o licencias se podrán considerar como destinatarios de los mismos, sin exclusión de otros que puedan incorporarse por mutuo acuerdo, a los siguientes:

- a) A representantes de juntas directivas generales o seccionales, según el caso.
- b) A representantes electos como directivos de federaciones y confederaciones legalmente autorizadas.
- c) A miembros de la comisión negociadora colectiva durante el tiempo que dure una negociación colectiva.
- d) A directivos o afiliados que participen en eventos tales como congresos, foros, talleres, cursos o seminarios, realizados a nivel nacional o internacional.

4.5. El establecimiento o determinación de las licencias o permisos aquí referidos no exime la responsabilidad de las y los directivos o afiliados beneficiados de solicitar, tramitar o comunicar, con la debida antelación y justificación, la utilización de los mismos. En tal sentido, toda institución, como responsable del funcionamiento eficaz de sus servicios, deberá establecer un mecanismo de registro, seguimiento y regulación de los permisos o licencias sindicales.

4.6. Las comunicaciones, notificaciones o avisos que se requieran, tienen como único propósito permitir la adecuada organización del trabajo para garantizar la eficaz prestación de los servicios públicos en cada área de trabajo a la que pertenece el directivo que goza de licencia. En tal sentido, la administración debe abstenerse de aplicar métodos de registro, seguimiento y regulación que perjudiquen, anulen u obstaculicen el ejercicio de las funciones de representación.

4.7. Las solicitudes de utilización del permiso o licencia deben precisar, entre otros aspectos:

- a) El nombre de quien utilizará el permiso o licencia y la dependencia donde labora;
- b) El número de horas que comprenderá el permiso o la duración periódica del mismo;
- c) La finalidad del permiso.

En caso de faltar algún requisito, debe comunicarse de forma inmediata a la organización correspondiente para su subsanación.

4.8. Las solicitudes de permisos o licencias que al respecto se presenten deben ser atendidas y resueltas con agilidad por la administración.

4.9. La concesión, la denegación o la limitación de permisos o licencias para los representantes de las organizaciones de empleados públicos deben ser debidamente justificadas. En tales casos, se aplicarán los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, a fin de que no se configure un abuso del derecho ni se restrinja o deniegue el mismo en forma injustificada o arbitraria. Para una mejor comprensión de tales principios, se precisa lo siguiente:

- a. El principio de necesidad implica que los permisos o licencias deben ser otorgados cuando la presencia del servidor público sea indispensable para atender las actividades con las que se pretende cumplir la finalidad por la cual fue instituida la organización. Por otro lado, la única razón por la cual se podrán negar o limitar, es demostrando que con la ausencia del servidor público se afectarán el funcionamiento y los servicios que debe prestar la entidad a la que pertenece, sin que sea posible en forma alguna superar la ausencia. Al respecto, la noción de necesidad del servicio no podrá fundamentarse en consideraciones generales, sino en con razones objetivas y particulares, en tal sentido, la denegación de una solicitud de permiso debe ser una medida excepcional.

- b. La razonabilidad supone que deben evaluarse de manera estricta las circunstancias que rodean tanto a la organización sindical como a la institución a la que pertenecen, con el fin, de garantizar tanto el ejercicio del derecho de asociación sindical como el adecuado funcionamiento del aparato estatal. Conlleva igualmente, a que los permisos o licencias no sean autorizados de manera generalizada para todos los miembros de la directiva del sindicato, ya que de esto se derivaría un desbordamiento presupuestal y funcional totalmente injustificado.
- c. La proporcionalidad en la designación, negación o limitación de los permisos o licencias comprende un ejercicio de armonización para asegurar el goce efectivo de ambos derechos fundamentales. Esto significa, que las restricciones que hayan de imponerse, según el caso, no pueden entenderse como la autorización para anular por completo la protección de alguno de los derechos involucrados.

4.10. En caso de negar o limitar un permiso o licencia, habrá que justificar los motivos que sustenten la decisión, demostrando, mediante acto administrativo, que su otorgamiento produciría, entre otros aspectos, una grave afectación al funcionamiento y prestación eficaz del servicio público como resultado de la no realización de labores por parte del trabajador (a) o que no existe forma alguna de suplir la ausencia del directivo o directivos (as), ya sea porque se trate de personal único o con funciones especializadas o imprescindibles. Al respecto, se debe tener presente que la negativa indiscriminada de los permisos o licencias es contraria al Convenio 151 y Recomendación 143 de la Organización Internacional del Trabajo que establece expresamente que no se puede negar un permiso “sino por motivo justo”.

4.11. Las facilidades sobre permisos o licencias establecidos con anterioridad a la emisión de estos lineamientos no se verán afectadas por las presentes disposiciones; pero una vez agotada la vigencia de los mismos o en caso de una petición de revisión de los ya establecidos, la determinación de nuevos permisos o licencias se realizará sobre la base de las disposiciones y criterios aquí establecidos. En el caso de la finalización y nueva negociación de un contrato colectivo se procurará negociar sobre la base de estos lineamientos.

4.12. A la hora de definir los permisos o licencias, todas las instituciones sujetas a los presentes lineamientos deben atender los pasos metodológicos siguientes: a) Elaborar una propuesta escrita de regulación y administración de los permisos o licencias para los representantes de las organizaciones de empleados públicos; b) Presentar formalmente a las organizaciones de empleados públicos la propuesta de regulación y administración de los permisos o licencias; y c) Dialogar y llegar a acuerdos sobre la propuesta de regulación y administración de los permisos o licencias. Solo después de haber agotado estas fases, sin llegar a acuerdo alguno, podrá la administración determinar por sí sola la forma de otorgamiento de los permisos y licencias para los representantes de las organizaciones de empleados públicos en atención a los presentes lineamientos. La falta de acuerdo en el marco de una negociación colectiva se atenderá o resolverá en las etapas y procedimientos legalmente establecidos.

