

108-2017

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: San Salvador, a las quince horas del veintinueve de junio de dos mil veinte.

El presente proceso contencioso administrativo ha sido promovido por el licenciado MEPR, en calidad de Secretario Segundo de Conflictos del Sindicato de Trabajadores del Registro Nacional de las Personas Naturales (STRNPN), contra la Presidenta de la Junta Directiva del Registro Nacional de las Personas Naturales, por la supuesta ilegalidad del acuerdo número 02/2017 del diez de enero de dos mil diecisiete, mediante el cual se acordó «(...) *I) Otorgar permiso sindical a todos los miembros de [la] Junta Directiva del [STRNPN], un máximo de 4 horas semanales para realizar la reunión semanal de su Junta Directiva, en el horario de 7:30 am a 11:30 am. II) Otorgar permiso sindical hasta un máximo de 4 horas semanal[es] al Secretario General, Secretario de Organización y Secretario Primero de Conflictos, o las personas que el Sindicato designe, en cuyo caso no podrá ser mayor de tres, debiendo informar a la Dirección Ejecutiva, las personas que gozarán de esta prestación, para realizar labor sindical por su calidad de representantes legales de la organización. III) Para cualquier otro permiso adicional, se deberá gestionar con anticipación, su autorización ante la Dirección Ejecutiva, con visto bueno de su Jefe Inmediato, para ser presentado a la Unidad de Recursos Humanos (...)*».

Han intervenido en el proceso: el licenciado MEPR, en la calidad indicada, como parte actora; la Presidenta de la Junta Directiva del Registro Nacional de las Personas Naturales, por medio de sus apoderados judiciales, licenciados Carlos Iván Samayoa García conocido por Carlos Iván García Samayoa y Adolfo Homero Rosales Escobar, como parte demandada; y, los licenciados Herber Ernesto Montoya Salazar y Karla Mileny Rivas Morales, en carácter de agentes auxiliares y delegados por el Fiscal General de la República.

LEÍDOS LOS AUTOS Y CONSIDERANDO.

I. El demandante manifestó que es empleado del Registro Nacional de las Personas Naturales —RNPN—, donde desempeña el cargo de delegado de centro de servicio (duicentro), ubicado en calle Rubén Darío y novena avenida sur, edificio Plaza Centro, San Salvador.

El licenciado PR agregó que está afiliado al STRNPN, resultando electo como Secretario Segundo de Conflictos, para el período comprendido del veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis al veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete. Asimismo, también resultó electo

como Secretario de Asuntos Juveniles de la Federación de Trabajadores de Instituciones Públicas y Autónomas de El Salvador —FESIPAES—, para el período comprendido del tres de junio de dos mil dieciséis al veintisiete de marzo de dos mil diecisiete.

Con relación a esta actividad sindical, el demandante expuso que por medio del acuerdo número 02/2017 del diez de enero de dos mil diecisiete, la presidencia de la Junta Directiva del Registro Nacional de las Personas Naturales reguló de forma general las horas de licencias que gozarían semanalmente los miembros de la Junta Directiva del STRNPN, estableciendo que éstos tendrían un máximo de cuatro horas semanales para realizar su reunión semanal, en el horario de las siete horas treinta minutos a las once horas treinta minutos; además, se otorgó permiso sindical hasta un máximo de cuatro horas semanales al Secretario General, Secretario de Organización y Secretario Primero de Conflictos, o las personas que el Sindicato designara, en cuyo caso no podría ser mayor de tres, debiendo informar a la Dirección Ejecutiva, las personas que gozarían de esta prestación, para realizar labor sindical por su calidad de representantes legales de la organización, y finalmente, se acordó que para cualquier otro permiso sindical adicional, se debería gestionar con anticipación, su autorización ante la Dirección Ejecutiva, con visto bueno de su jefe inmediato, para ser presentado a la Unidad de Recursos Humanos de dicha institución.

Constituyendo, dicha regulación de permisos sindicales, la actuación administrativa que el demandante impugna en el presente proceso contencioso administrativo.

II. La parte actora estimó que la autoridad demandada violentó los principios de legalidad y seguridad jurídica (artículos 86 inciso 3° y 164 de la Constitución de la República —Cn—, 12 letra i de la Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales —LORNPN—, y 5.2 del Convenio 151 de la Organización Internacional de Trabajo).

Tales violaciones fueron sustentados, en síntesis, en la estimación relativa a que la Presidenta de la Junta Directiva del RNPN actuó en exceso de las atribuciones y facultades otorgadas por la normativa especial de la materia, puesto que, el artículo 12 letra i de la LORNPN, expresamente la faculta para “dar licencias”, no así, restringir la actividad sindical de los miembros de la Junta Directiva del STRNPN, sin justificar porque a unos concede más tiempo de licencia que a otros (folio 25 frente).

III. Por medio del auto de las once horas cuarenta y ocho minutos del dieciséis de abril de dos mil dieciocho (folio 29), se admitió la demanda y se tuvo por parte actora al licenciado

MEPR, en calidad de Secretario Segundo de Conflictos del Sindicato de Trabajadores del Registro Nacional de las Personas Naturales.

Además, de conformidad con el artículo 20 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa emitida mediante Decreto Legislativo número ochenta y uno del catorce de noviembre de mil novecientos setenta y ocho, publicado en el Diario Oficial número doscientos treinta y seis, Tomo número doscientos sesenta y uno, de fecha diecinueve de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, en adelante LJCA, ordenamiento derogado pero aplicable al presente caso en virtud del artículo 124 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa vigente; se requirió de la autoridad demandada un informe sobre la existencia de la actuación cuestionada.

Al rendir el informe requerido, la autoridad demandada confirmó la existencia de la actuación administrativa impugnada.

Posteriormente, por medio del auto de las once horas ocho minutos del ocho de agosto de dos mil dieciocho (folio 42), *(i)* se tuvo por parte a la Presidenta de la Junta Directiva del RNPN por medio de su apoderado general judicial, licenciado Carlos Iván Samayoa García conocido por Carlos Iván García Samayoa, *(ii)* se requirió de la referida autoridad un informe justificativo de la legalidad de la actuación impugnada y *(iii)* se ordenó notificar la existencia del proceso al Fiscal General de la República.

Por medio del escrito presentado el siete de noviembre de dos mil dieciocho (folios 45 al 47) la autoridad demandada rindió el segundo informe que le fue requerido.

A través de la resolución judicial de las catorce horas trece minutos del treinta de noviembre de dos mil dieciocho (folio 108), se dio intervención al licenciado Herber Ernesto Montoya Salazar, en carácter de agente auxiliar y delegado del Fiscal General de la República y se abrió a prueba el proceso por el plazo establecido en el artículo 26 de la LJCA.

La parte actora ofreció la prueba documental que corre agregada a folios 9 al 18, 21 y 22 y, 32 y 33.

La Presidenta de la Junta Directiva del RNPN, ofreció la prueba documental que corre agregada a folios 49 al 104 y del 118 al 150.

Mediante el auto de las ocho horas nueve minutos del diez de junio de dos mil diecinueve (folio 151), se admitió la prueba documental ofrecida por la parte actora y por la Presidenta de la Junta Directiva del RNPN. A excepción de la prueba documental ofrecida por la parte actora, que

corre agregada a folios 32 y 33, la cual se declaró impertinente, puesto que la misma, constituye el primer informe rendido por la autoridad demandada a requerimiento de esta Sala.

Finalmente, se corrieron los traslados que ordena el artículo 28 de la LJCA, con los siguientes resultados.

La parte actora no hizo uso de su derecho de presentar alegatos finales. Sin embargo, por medio del escrito presentado el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve (folio 168), reiteró su petición cautelar, con relación a los efectos del acto administrativo impugnado.

La autoridad demandada ratificó los argumentos vertidos en su informe justificativo de legalidad de la actuación impugnada.

La representación fiscal señaló que *«(...) jurisprudencialmente se ha reconocido que el ejercicio de la actividad sindical no puede ser de forma permanente ya que esto generaría una colisión con la obligación del Estado de garantizar los derechos fundamentales de las personas, y el ejercicio de un derecho se limita cuando inicia la garantía de otro, que en este caso es un interés colectivo de registrar toda la información sobre hechos y actos jurídicos constitutivos, modificativos o extintivos del estado familiar de las personas naturales (art. 246 inciso final Cn.); razón por la cual los permisos sindicales son concedidos a los directivos de las asociaciones sindicales, sin que reembolsen su salario y se afecte su tiempo de servicio laboral (...) [de ahí que] no existe violación al principio de legalidad y seguridad jurídica (...)»* (folio 156 frente y vuelto).

IV. Precisadas las incidencias de este proceso, corresponde a esta Sala emitir el pronunciamiento respectivo sobre el fondo de la controversia.

A. Delimitación de la pretensión.

Tal como se señaló *supra*, el demandante estimó que la autoridad demandada violentó los principios de legalidad y seguridad jurídica (artículos 86 inciso 3° y 164 de la Constitución de la República —Cn—, 12 letra i de la Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales —LORNPN—, y 5.2 del Convenio 151 de la Organización Internacional de Trabajo).

1. Tales violaciones fueron sustentados, en síntesis, en la estimación relativa a que la Presidenta de la Junta Directiva del RNPN actuó en exceso de las atribuciones y facultades otorgadas por la normativa especial de la materia, puesto que, el artículo 12 letra i de la LORNPN, expresamente la faculta para “dar licencias”, no así, restringir la actividad sindical de

los miembros de la Junta Directiva del STRNPN, sin justificar porqué a unos concede más tiempo de licencia que a otros (folio 25 frente).

Concretamente, el demandante adujo que *«(...) el acto impugnado, en su inicio se fundamenta en [el] proceso de inconstitucionalidad referencia 28-2006, sobre la regulación de los derechos fundamentales, por ser éstos abstractos; pero si bien es cierto que deben ser regulados, el sujeto legalmente investido para realizar la regulación no es el o la Presidenta del Registro Nacional de las Personas Naturales. La Presidenta (...) excediéndose en sus atribuciones legales crea una inseguridad jurídica con sus actuaciones, sin limitarse a ejecutar estrictamente lo que la ley le manda, constituyéndose una arbitrariedad con la resolución proveída (...) y una extralimitación en sus atribuciones (...)»* (folio 25 frente).

El licenciado MEPR apuntó que la Presidenta de la Junta Directiva del RNPN no fundamentó en el acto administrativo impugnado los motivos que cimientan la restricción a la actividad sindical del STRNPN, omitiendo de esta manera, proporcionar las justificaciones que llevaron a considerar a dicha autoridad, que la cantidad de horas otorgadas para los permisos sindicales, se ajustaban a las actividades, funciones y responsabilidades de los miembros de la Junta Directiva del STRNPN. De ahí que, la actuación administrativa impugnada, afecta directamente *«(...) el quehacer sindical [del demandante] y la de los demás miembros de la directiva sindical (...)»* (folio 25 frente).

Así, la parte actora enfatizó que, dentro de sus responsabilidades sindicales, como secretario segundo de conflictos, es necesario atender los conflictos laborales de los trabajadores afiliados al sindicato de manera inmediata y expedita, requiriendo para la búsqueda de soluciones, su desplazamiento hacia otros entes administrativos o instancias judiciales a nivel nacional.

El demandante concluyó manifestando que el acto administrativo impugnado es una restricción de permisos sindicales que *«(...) impide la materialización de la Representación de los miembros del sindicato, en el ejercicio de los derechos que [emanan de la Cn., la LSC y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] (...) puesto que la autoridad demandada [lo] conmina a obviar una disposición legalmente válida, para el ejercicio sindical, a no más de cuatro horas a la semana, para reunión y para asistir a atender en forma emergente cualquier conflicto que pudiera surgir, y establecer que sea el director ejecutivo quien autorice*

otros permisos, aun cuando la ley es específica que será el o la Presidenta de la institución quien deberá “DAR LICENCIAS” (...)» (folio 25 vuelto y 26 frente).

2. Conforme con los argumentos deducidos por la parte actora y delimitados *supra*, esta Sala advierte que su pretensión posee como fundamento jurídico unitario las estimaciones categóricas relativas a que (i) la autoridad demandada *carecía de la potestad legal para emitir el acto administrativo impugnado* y, además, (ii) que el mismo acto *no fue debidamente motivado*. De ahí es que derivó la violación de los principios de legalidad y seguridad jurídica.

B. Defensa de legalidad de la actuación administrativa impugnada.

1. Frente a la pretensión de la parte actora, la Presidenta de la Junta Directiva del RNPN acotó que, ante la falta de regulación sobre los permisos sindicales en la legislación salvadoreña y con fundamento en las facultades otorgadas en los artículos 12 letras “d”, “h” e “i” de la LORNPN y 34 letras “a” y “b” del Reglamento de la LORNPN, emitió el acto administrativo impugnado, con el objeto de regular la inversión de tiempo y trabajo para atender los asuntos que los puestos de dirección sindical les demandan.

La autoridad demandada agregó que, la Sala de lo Constitucional de esta corte, mediante la sentencia de inconstitucionalidad de fecha trece de diciembre de dos mil cinco del proceso 58-2003, reconoció que la regulación de los permisos sindicales *«(...) implica adoptar las medidas normativas necesarias para concretizar los derechos fundamentales, es decir, comprende la actividad normativa mediante la cual: (i) se implementan las reglas para el ejercicio del derecho; (ii) se organiza dicho ejercicio; (iii) se establecen los procedimientos requeridos para hacerlo efectivo; y (iv) se diseñan sus garantías (...)*» (folio 46 frente).

De igual manera, la Presidenta de la Junta Directiva del RNPN manifestó que la Sala de lo Constitucional por medio de la sentencia de amparo del proceso referencia 746-2011 se pronunció respecto de la regulación de los permisos sindicales, en el sentido que esta *«(...) actividad puede realizarse mediante cualquier disposición de carácter general, impersonal y abstracto emitido por órganos estatales o entes públicos habilitados para ellos (...)*» (folio 46 frente y vuelto).

La autoridad demandada concluyó apuntando que *«(...) la reglamentación del tiempo de permiso efectuada (...) no constituye una limitación al derecho a la libertad sindical del demandante, sino un mecanismo que viabiliza el modo de ejercicio del referido derecho (...)* Además, *la calidad de directivo sindical no se sobrepone a la de servidor público, es decir, las*

personas que son dirigentes de organizaciones sindicales (...) a su vez [son] empleados públicos responsables de [determinadas] funciones (...) 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 (...)» (folio 46 vuelto y 47 frente).

C. Decisión.

Planteadas las posturas jurídicas sobre la controversia, esta Sala emitirá la decisión que conforme a derecho corresponde.

1. El derecho a la *libertad sindical* se traduce en la facultad de los patronos y trabajadores de asociarse libremente para la defensa de sus intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos (artículo 47 de la Cn.).

Específicamente, respecto de las organizaciones sindicales formadas al interior de las instituciones públicas, es reconocido de igual manera, el derecho a que las entidades públicas concedan los respectivos permisos sindicales, ello, con el objeto de garantizar el ejercicio de sus funciones de defensa de los intereses de sus miembros.

De ahí que, tal como ha sido establecido por la Sala de lo Constitucional de esta Corte, los permisos sindicales se configuran 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 (...)*» (sentencia de las quince horas treinta minutos del veintiséis de junio de dos mil quince, del proceso de amparo referencia 746-2011).

Ahora, es necesario precisar que las autorizaciones que deben ser concedidas a los representantes de las organizaciones sindicales con miras a que desarrollen su legítimo derecho de asociación sindical, no se constituyen como un derecho absoluto, lo que implica que deben armonizarse con los demás derechos y valores constitucionales.

En nuestro ordenamiento jurídico, no existe una regulación normativa que establezca un régimen de permisos sindicales de los servidores públicos, por lo que es necesario que al interior de las instituciones públicas se funden ciertos parámetros que proporcionen certeza jurídica

mediante su regulación, organización y un mínimo procedimiento. Advirtiendo también, que eventualmente los permisos sindicales pueden ser objeto de denegación por la autoridad correspondiente.

Así, como ha señalado la Sala de lo Constitucional de esta Corte, esta regulación implica «(...) adoptar las medidas normativas necesarias para concretizar los derechos fundamentales, es decir, comprende la actividad normativa mediante la cual: (i) se implementan las reglas para el ejercicio del derecho; (ii) se organiza dicho ejercicio; (iii) se establecen los procedimientos requeridos para hacerlo efectivo; y (iv) se diseñan sus garantías. Por tal razón (...) dicha actividad puede realizarse mediante cualquier disposición de carácter general, impersonal y abstracto emitido por órganos estatales o entes públicos habilitados para ello (...)» (sentencia de las quince horas treinta minutos del veintiséis de junio de dos mil quince, del proceso de amparo referencia 746-2011).

2. Con relación a los permisos sindicales concedidos al interior del RNPN por medio del acto administrativo impugnado, el demandante adujo que «el sujeto legalmente investido para realizar [dicha] regulación no es el o la Presidenta [de la Junta Directiva de tal entidad]» (folio 25 frente).

Respecto de tal afirmación, esta Sala advierte que el demandante cuestiona la competencia de la Presidenta de la Junta Directiva del RNPN para emitir el acto administrativo impugnado, mediante el cual se instauró un régimen de permisos sindicales al interior de la institución pública.

i. Pues bien, la competencia es la capacidad de actuación dada por ley a un órgano administrativo, estableciendo por ella la extensión de sus límites para adoptar decisiones o ejecutar actuaciones materiales. De ahí que, esta investidura legal sea considerada como la expresión máxima del principio de legalidad y como una garantía para los particulares de que los funcionarios públicos actuarán, solamente, de acuerdo a las facultades concedidas con anterioridad.

Este Tribunal verifica, que por medio del Decreto Legislativo número cuatrocientos ochenta y ocho, de fecha veintisiete de octubre de mil novecientos noventa y cinco, publicado en el Diario Oficial número doscientos veintisiete, Tomo trescientos veintinueve, de fecha siete de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, se creó el Registro Nacional de las Personas Naturales, como una entidad de derecho público, con autonomía en lo técnico y administrativo.

El decreto en referencia, reguló en su artículo 3 que «*La estructura, funcionamiento y atribuciones del Registro Nacional de las Personas Naturales será determinado por una Ley Orgánica y los Reglamentos respectivos*».

Así, mediante el Decreto Legislativo número quinientos cincuenta y dos, del veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, publicado en el Diario Oficial número veintiuno, Tomo trescientos treinta, del treinta y uno de enero de mil novecientos noventa y seis, se promulgó la Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales, prescribiendo su artículo 5, lo siguiente:

«*La dirección y administración general del Registro Nacional corresponderá a una Junta Directiva, la cual estará integrada en la forma siguiente: a) Registrador Nacional, quien será su presidente, nombrado por el Presidente de la República; y b) Diez miembros propietarios y sus respectivos suplentes nombrados así: uno por cada partido político que cuente con representación legislativa no menor a cinco Diputados; uno por el Tribunal Supremo Electoral; uno por el Ministerio de Hacienda; uno por el Ministerio de Economía; uno por la Junta de Vigilancia Electoral; y uno por la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador*» (el subrayado es propio).

Ahora, el artículo 12 de la LORNPN, determinó que dentro de las atribuciones del Presidente de la Junta Directiva del RNP, se encuentran: «*(...) d) Organizar las oficinas y dependencias del Registro para la buena marcha de la administración, de acuerdo con las leyes, reglamentos y las instrucciones de la Junta Directiva; e) Comunicar al personal subalterno las instrucciones, observaciones o recomendaciones que estime necesarias para la buena marcha del Registro Nacional; (...) h) Formular recomendaciones esenciales sobre normas y procedimientos a seguirse en la organización y desarrollo del trabajo; e, i) Trasladar, dar licencias y corregir disciplinariamente al personal del Registro Nacional y sus dependencias*».

Por otra parte, el artículo 34 del Reglamento de la LORNPN estipuló que «*El Presidente-Registrador Nacional, además de las atribuciones reguladas en los Artículo 11 y 12 de la Ley Orgánica tendrá las siguientes: a) La planificación, organización, dirección, supervisión y control del funcionamiento del RNP. b) Dictar las medidas que considere pertinentes para el buen funcionamiento del RNP, tanto en los aspectos de administración como en los relativos a la prestación de los servicios (...)*».

De las normas transcritas, esta Sala advierte que la autoridad competente para regular en el ámbito administrativo los asuntos relacionados con las licencias de los empleados vinculados al RNPN es el Presidente de la Junta Directiva del RNPN.

Concretamente, el artículo 12 letra i de la LORNPN establece que el Presidente de la Junta Directiva del RNPN está facultado para «*Trasladar, dar licencias y corregir disciplinariamente al personal del Registro Nacional y sus dependencias*». Debe entenderse, que la potestad otorgada por el legislador para «dar licencias», no se traduce restrictivamente a que la autoridad administrativa sólo puede conceder permisos, sino que, en este mismo sentido, puede negarlos o modularlos, en principio, de conformidad con los parámetros y límites previamente establecidos en la ley, todo con el objeto de controlar el buen funcionamiento de la institución pública y garantizar a su vez, los derechos de los trabajadores de la misma.

ii. Es importante destacar que, en el *sub judice* nos encontramos ante el ejercicio de la *potestad de organización*, que se refiere a la facultad que la Administración Pública ostenta para configurar su estructura, decidir y ordenar los asuntos internos de su funcionamiento, la cual por regla general es inherente a quien ejerce la función de dirección.

Así pues, la Administración Pública se encuentra facultada para ordenar y organizar los asuntos relativos a las relaciones de los trabajadores vinculados con la Administración. Dentro de estas relaciones laborales encontramos como una especie, las relaciones de los trabajadores que poseen un cargo de dirección y representación sindical, a quienes se les reconoce el derecho de gozar del tiempo libre y necesario para desempeñar labores sindicales dentro de la jornada de trabajo, sin pérdida de salario ni prestaciones laborales, siempre y cuando no se afecte el funcionamiento eficaz de la institución pública a la que pertenecen.

iii. Pues bien, en la LORNPN y su reglamento no existe, un artículo que específicamente establezca que el Presidente de la Junta Directiva del RNPN podrá conceder licencias o permisos sindicales; sin embargo, de la integración de las normas que instituyen las potestades que ostenta el Presidente de la Junta Directiva del RNPN, se advierte que las funciones de *organización, control y corrección disciplinaria* del personal adscrito al RNPN han sido encomendadas por el Legislador a dicho funcionario público.

Ahora, en principio los miembros de la Junta Directiva del STRNPN son servidores públicos a los que se les ha encomendado una determinada función propia del RNPN, empero por sus funciones de dirección, representación y administración de la organización sindical, requieren

de un régimen especial de permisos que garanticen la viabilización y desarrollo de su derecho a la libertad sindical. Entonces, si el funcionario con la potestad para organizar y controlar lo concerniente a las licencias de trabajo del personal del RNPN es el Presidente de la Junta Directiva de la referida institución, es en consecuencia, esta misma autoridad administrativa la que ostenta la potestad para otorgar los permisos sindicales.

iv. En conclusión, la autoridad administrativa con la competencia para emitir los permisos o licencias de los directivos sindicales es el Presidente de la Junta Directiva del RNPN, de ahí que, la emisión del acto administrativo impugnado no constituye, como expresión competencial, un exceso en las atribuciones encomendadas a dicha autoridad por el Legislador, en consecuencia, se desestima la referida falta de competencia alegada por el demandante.

3. Por otra parte, el demandante alegó que la Presidenta de la Junta Directiva del RNPN no expuso en el acto administrativo impugnado los motivos que cimientan la restricción a la actividad sindical del STRNPN, omitiendo de esta manera, proporcionar las justificaciones que llevaron a considerar a dicha autoridad, que la cantidad de horas otorgadas para los permisos sindicales, se ajustaban a las actividades, funciones y responsabilidades de los miembros de la Junta Directiva del STRNPN. De ahí que, la actuación administrativa impugnada, afecta directamente «(...) *el quehacer sindical* [del demandante] *y la de los demás miembros de la directiva sindical (...)*» (folio 25 frente).

Como se advierte, el demandante cuestiona categóricamente la falta de motivación o fundamentación en el acto administrativo impugnado, respecto de la ausencia de razonamientos que llevaron a la Presidenta de la Junta Directiva del RNPN a adoptar un determinado horario para el ejercicio del derecho de reunión sindical. Específicamente, la parte actora apunta, que la autoridad demandada no justificó razonadamente los motivos por los que consideró que cuatro horas semanales eran suficientes para que los miembros de la Junta Directiva del STRNPN llevaran a cabo su reunión de junta semanal, sin tomar en cuenta que algunos de los miembros de la Junta Directiva, no se encuentran destacados en las oficinas centrales del RNPN.

Al respecto, esta Sala hace las siguientes consideraciones.

i. El deber de motivar las decisiones administrativas, para el presente caso, se circunscribe al hecho que la autoridad demandada plasme de manera clara y suficiente, en su actuación administrativa, los elementos fácticos y jurídicos a partir de los cuales considera que la medida adoptada es conforme con los objetivos generales y específicos de la institución pública y

garantiza, a su vez, los derechos de asociación de los empleados que ostentan la dirección de la asociación sindical formada en el seno del RNPN.

Como se señaló en párrafos anteriores, la actividad reguladora de los permisos sindicales implica el establecimiento de un mecanismo que viabilice el ejercicio del derecho fundamental de asociación, atendiendo a criterios de *necesidad, razonabilidad y proporcionalidad*.

De ahí que, sea la adopción de estos criterios los que deben quedar evidenciados en la emisión del acto administrativo que regule la situación jurídica de las licencias de los directivos sindicales de una institución pública.

En el presente caso, consta a folios 40 del expediente judicial, el acuerdo de presidencia identificado como PRE 02/2017, de fecha diez de enero de dos mil diecisiete, el cual literalmente dice:

«La Presidenta de la Junta Directiva del Registro Nacional de las Personas Naturales, Licenciada María Margarita Velado Puentes; en uso de sus facultades legales y en vista de carecer de regulación en el ordenamiento jurídico salvadoreño, respecto del régimen de los permisos sindicales, reconociendo que los puestos de Dirección Sindical exigen a las personas involucradas en esta responsabilidad, un esfuerzo adicional, y de acuerdo a la sentencia pronunciada en el proceso de Inconstitucionalidad 28-2006, se sostuvo “que en muchos casos la eficacia plena de los derechos fundamentales requiere de regulación, ya que, por lo general, su reconocimiento constitucional se efectúa de manera muy elemental y abstracta”; es necesario establecer la referida regulación, para el ejercicio pleno del referido derecho. Así mismo, de conformidad con lo estipulado en el Convenio Internacional de la OIT número ciento cincuenta y uno, que en su artículo seis incisos uno y dos establece: “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. La concesión de tales facilidades no deberá perjudicar el funcionamiento eficaz de la administración o servicio interesado.” En el mismo sentido, teniendo como parámetro la sentencia pronunciada en el proceso de Amparo 746-2011, en la cual se expresa “que establecer, cuál debe ser la duración del tiempo libre remunerado con el que cuentan los empleados públicos que tienen la calidad de directivos sindicales para realizar actividades tendientes al funcionamiento de las asociaciones de trabajadores de la cual forman parte, no

constituye una limitación del derecho a la libertad sindical, pues con ello no se restringe o anula la actividad de dichas organizaciones. Por el contrario, una regulación de este tipo únicamente busca implementar las reglas por medio de las cuales se ejercerá el aludido derecho fundamental y dar certeza a sus titulares sobre la forma en que éste se hará efectivo”. Acuerda: I) Otorgar permiso sindical a todos los miembros de Junta Directiva del Sindicato de Trabajadores del RNPN, un máximo de 4 horas semanales para realizar la reunión semanal de su Junta Directiva, en el horario de 7:30 am a 11:30 am. II) Otorgar permiso sindical hasta un máximo de 4 horas semanal al Secretario General, Secretario de Organización y Secretario Primero de Conflictos, o las personas que el Sindicato designe, en cuyo caso no podrá ser mayor de tres, debiendo informar a la Dirección Ejecutiva, las personas que gozaran de esta prestación, para realizar labor sindical por su calidad de representantes legales de la organización. III) Para cualquier otro permiso adicional, se deberá gestionar con anticipación, su autorización ante la Dirección Ejecutiva, con visto bueno de su Jefe Inmediato, para ser presentado a la Unidad de Recursos Humanos (...)».

Del acto administrativo transcrito, esta Sala advierte, que la Presidenta de la Junta Directiva del RNPN invocó con suficiencia la *necesidad* de regular los permisos o licencias sindicales que deberían gozar los miembros de la Junta Directiva del STRNPN. Asimismo, proporcionó los fundamentos jurídicos y jurisprudenciales que habilitaban a dicha autoridad administrativa la adopción de la actuación administrativa.

Sin embargo, de la lectura del acuerdo de presidencia PRE 02/2017, de fecha diez de enero de dos mil diecisiete, no es posible identificar la adopción de los criterios de *razonabilidad* y *proporcionalidad* en el establecimiento de las horas estipuladas para que los directivos sindicales pudieran reunirse a fin de realizar las funciones de defensa de los derechos de los trabajadores.

Si bien, se deja al arbitrio del STRNPN la designación del día de la semana para la celebración de la reunión de Junta Directiva, no existe una ponderación de los motivos que justifiquen la razonabilidad de las horas acordadas.

ii. Tal como se precisó *supra*, el otorgamiento y límite de los permisos o licencias sindicales no constituye por sí, una restricción al derecho a la libertad sindical, sino por el contrario, debe considerarse, como un mecanismo que potencia su ejercicio y desarrollo.

Así, con el objeto de garantizar el derecho de asociación sindical y la prestación del servicio público, las instituciones administrativas pueden instaurar un régimen de licencias o permisos sindicales que posibilite a los sindicatos gestionar su administración y velar por la defensa de sus intereses. Estableciendo de esta manera un equilibrio justo que funda límites *necesarios, razonables y proporcionales*.

Ciertamente, el ejercicio de las acciones tendientes a la efectividad del derecho colectivo del trabajo son amplias, complejas y dinámicas; caracteres que, de origen, permiten entender que la fijación de determinado número de horas, como permiso a un directivo sindical, siempre va a constituir, *formalmente*, un límite al ejercicio de su actividad. En este sentido, la autoridad respectiva está obligada a motivar, exhaustivamente, la concesión de un permiso sindical y su reducción a cierto número de horas, previsión necesaria que permitirá, no solo el control de la ponderación de intereses hecho por la autoridad pública que sustenta su decisión, sino, también, los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad aplicados. Ergo, la fijación de un número de horas como permiso sindical, sin motivación particular alguna, es una decisión arbitraria.

Entendemos, entonces, que no basta la sola emisión de un permiso por horas, a favor de los miembros que ostenten la dirección de una organización sindical, para que realicen sus actividades protegidas por la ley. Por el contrario, es necesario que la autoridad administrativa explique y justifique cómo ha llegado a la conclusión que un determinado número de horas a la semana se ajusta, por una parte, a las actividades y necesidades de la organización sindical, y por otra, a las características y circunstancias relevantes de la institución pública en cuanto a la constancia, permanencia y estabilidad del servicio público que presta. Esto requiere una motivación especial que deje en evidencia una adecuada ponderación y equilibrio de intereses.

A manera ilustrativa, en el presente caso la emisión de un permiso sindical, por horas, tendría que poseer una valoración expresa, entre otros hechos, de: las delegaciones del RNPN en cada uno de los departamentos y municipios del país; las reuniones en cada una de esas delegaciones a las que tengan que asistir los directivos sindicales de la sede central; y, la distancia entre tales delegaciones y la sede del STRNP. Adicionalmente, deben incluirse en esta valoración, las necesidades de la actividad laboral del RNPN en cuanto a la constancia, permanencia y estabilidad del servicio público que presta, y cualquier otro factor laboral adicional que sea trascendental a la actividad ordinaria de la institución.

Solo así, los destinatarios de un permiso sindical pueden tener conocimiento pleno de las razones que condujeron a la Administración a determinada conclusión; información indispensable para el ejercicio de sus derechos y, además, para reforzar las exigencias de buena administración y de objetividad en el proceder de las autoridades públicas.

Ahora, un permiso sindical es, en estricto sentido, un acto administrativo. Es necesario acotar, entonces, que la motivación es un elemento formal de todo acto administrativo, principalmente de aquellos que implican limitantes y restricción de derechos. En este sentido, la motivación implica, en buena parte, legitimidad en el ejercicio de la potestad respectiva. Sin ella, el acto administrativo del que se trate, carece de un elemento esencial de validez.

Dicho esto, este Tribunal advierte que, si bien la actuación administrativa controvertida no es un acto que restrinja tajantemente el derecho a la libertad sindical, éste, ineludiblemente, fija ciertos límites al ejercicio de la actividad sindical de los directivos del STRNPN. De ahí que, la motivación del acto administrativo objeto de estudio se disponga como un elemento legitimante del mismo.

En síntesis, de la lectura y análisis del acuerdo de presidencia PRE 02/2017, de fecha diez de enero de dos mil diecisiete, se advierte que éste no contiene las razones y motivos que llevaron a la autoridad demandada a la conclusión que la fijación del número de horas semanales establecidas en el acto impugnado se ajustaba a las necesidades reales para el buen ejercicio del derecho de asociación sindical y garantizaba a su vez, la prestación de los servicios públicos del RNPN. Asimismo, la Presidenta de la Junta Directiva del RNPN omitió consignar los fundamentos por los cuales consideró que la medida adoptada es razonable y proporcional a las circunstancias fácticas de los miembros de la Junta Directiva del STRNPN, de ahí que, dicha actuación administrativa resulta ilegal y así ha de declararse.

V. Determinada la ilegalidad del acto administrativo controvertido, corresponde efectuar un pronunciamiento sobre la medida para el restablecimiento del derecho vulnerado.

Al respecto, debe precisarse que la “motivación” forma parte del denominado “elemento formal” de todo acto administrativo. Desde la doctrina ésta se concibe como la exteriorización o expresión de las razones que han llevado al autor del acto a adoptarlo. Ciertamente, la motivación es una consecuencia del principio de legalidad, misma que exige de la Administración plasmar en sus resoluciones las razones de hecho —fundamentos fácticos— y de derecho —fundamentos jurídicos— que la determinan a adoptar su decisión.

En este orden de ideas, la ausencia de motivación deriva en un detrimento directo e inmediato del derecho de defensa del destinatario del acto de que se trate, ello, dado que al desconocerse los fundamentos sobre los que descansa la voluntad pública, el administrado no puede someter el núcleo de la decisión al control respectivo y, por lo tanto, se ve impedido de objetar aspectos técnicos y jurídicos de fondo.

En lo que importa el presente caso, dado que el acto administrativo impugnado carece de motivación, es el derecho de defensa de la parte actora el que ha resultado vulnerado de manera directa e inmediata, en los términos precisados en el párrafo anterior.

El artículo 32 Inc. 2° LJCA obliga a esta Sala a dictar una medida que permita la reparación *in natura* del derecho que ha sido conculcado por la actuación administrativa que se reputa ilegal, en el presente caso ello resulta posible, por lo que es procedente ordenar al Presidente de la Junta Directiva del RNPN que emita, dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir de la notificación de la presente sentencia, un nuevo acto administrativo, debidamente motivado, justificando con argumentos de derecho claros, los criterios de *necesidad, razonabilidad y proporcionalidad* en relación con un número de horas de permiso sindical para los actuales miembros directivos del STRNPN. Esta motivación, además de los criterios antedichos, deberá ponderar expresamente las necesidades de la institución pública para la prestación de los servicios encomendados por ley, asimismo, como situaciones relevantes, *entre otras*, las funciones y actividades encomendadas a la Junta Directiva de la referida asociación sindical, el número de empleados afiliados al sindicato, las delegaciones del RNPN en cada uno de los departamentos y municipios del país, y la distancia entre las delegaciones y el lugar donde se desarrollan por excelencia las actividades de dirección del STRNPN.

VI. Finalmente, habiéndose emitido pronunciamiento sobre la cuestión *principal* del presente proceso contencioso administrativo, resulta inoficioso pronunciarse sobre la petición cautelar —*cuestión accesoria*— formulada por el demandante, licenciado MEPR, en el escrito presentado el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve (folios 168).

POR TANTO, con base en las razones expuestas, disposiciones normativas citadas y los artículos 216, 217 y 218 del Código Procesal Civil y Mercantil, 31, 32, 33, 34 y 53 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa emitida mediante Decreto Legislativo número ochenta y uno del catorce de noviembre de mil novecientos setenta y ocho, publicado en el Diario Oficial número doscientos treinta y seis, Tomo número doscientos sesenta y uno, de fecha

diecinueve de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, ordenamiento derogado pero de aplicación al presente caso en virtud del artículo 124 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa vigente, 216, 217 y 272 del Código Procesal Civil y Mercantil, a nombre de la República esta Sala **FALLA**:

1. Declarar ilegal, por falta de motivación, el acuerdo número 02/2017 del diez de enero de dos mil diecisiete, mediante el cual la Presidenta de la Junta Directiva del Registro Nacional de las Personas Naturales, acordó «(...) I) *Otorgar permiso sindical a todos los miembros de [la] Junta Directiva del [STRNPN], un máximo de 4 horas semanales para realizar la reunión semanal de su Junta Directiva, en el horario de 7:30 am a 11:30 am. II) Otorgar permiso sindical hasta un máximo de 4 horas semanal[es] al Secretario General, Secretario de Organización y Secretario Primero de Conflictos, o las personas que el Sindicato designe, en cuyo caso no podrá ser mayor de tres, debiendo informar a la Dirección Ejecutiva, las personas que gozaran de esta prestación, para realizar labor sindical por su calidad de representantes legales de la organización. III) Para cualquier otro permiso adicional, se deberá gestionar con anticipación, su autorización ante la Dirección Ejecutiva, con visto bueno de su Jefe Inmediato, para ser presentado a la Unidad de Recursos Humanos (...)*».

2. Condenar a la autoridad demandada al pago de las costas procesales conforme al derecho común.

3. Como medida para el restablecimiento del derecho vulnerado, la Presidenta de la Junta Directiva del RNPN deberá emitir, dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir de la notificación de la presente sentencia, un nuevo acto administrativo, debidamente motivado, justificando con argumentos de derecho claros los criterios de *necesidad, razonabilidad y proporcionalidad* en relación a un número de horas de permiso sindical para los actuales miembros directivos del STRNPN. Esta motivación, además de los criterios antedichos, deberá ponderar expresamente las necesidades de la institución pública para la prestación de los servicios encomendados por ley, asimismo, como situaciones relevantes, *entre otras*: las delegaciones del RNPN en cada uno de los departamentos y municipios del país; las reuniones en cada una de esas delegaciones a las que tengan que asistir los directivos sindicales de la sede central; y, la distancia entre tales delegaciones y la sede del STRNPN. Adicionalmente, deben incluirse en esta valoración, las necesidades de actividad laboral del RNPN en cuanto a la

constancia, permanencia y estabilidad del servicio público que presta, y cualquier otro factor laboral adicional que sea trascendental a la actividad ordinaria de la institución.

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

NOTIFÍQUESE.

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