

IX Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social

Pablo Alberto Maldonado Ericastilla

Efectos de los Pactos Colectivos del Estado y los Derechos Adquiridos

Negociación Colectiva

El término de Negociación Colectiva normalmente se relaciona con el proceso en el cual trabajadores organizados en un sindicato y empleadores, alcanzan acuerdos que se transforman en un Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo en una institución pública o privada o centro de producción específico.

Sin limitarse a lo anterior, la Negociación Colectiva debe ser entendida en un sentido más amplio, ya que se trata de la herramienta de entendimiento entre patrones y trabajadores que buscan acuerdos por medio de los cuales, se regulen las condiciones de trabajo para que de forma conjunta, se alcancen beneficios legítimos para ambas partes, previniendo los conflictos colectivos que puedan surgir por la falta de entendimiento o cumplimiento de los derechos y obligaciones que les atañen. Con esto se quiere decir que el ejercicio de la Negociación Colectiva es un ejercicio constante en las relaciones laborales. En este sentido la OIT ha indicado: *“El concepto de negociación colectiva resulta ser entonces, un término genérico que comprende cualquier acuerdo celebrado entre actores sociales, que tenga relación con las condiciones de trabajo de estos últimos, ya sea en el ámbito de un centro de trabajo, una empresa, región, industria o actividad económica nacional.”*¹

En diferentes Pactos Colectivos, encontramos regulada la creación de comisiones mixtas –conformadas por representantes de los sindicatos y de los empleadores-, cuya función es abordar temas específicos de las condiciones de trabajo, así como aspectos generales de cumplimiento del Pacto Colectivo respectivo.

En concordancia con lo indicado, el Pacto Colectivo, al establecer condiciones bajo las cuales se desarrollará el trabajo, aunque no es la única, si es la representación máxima de la negociación colectiva entre empleadores y trabajadores, por lo cual su importancia es de total trascendencia en el ámbito de su aplicación, teniendo fuerza de ley para las partes y aplicación para todos los trabajadores, sean sindicalizados o no, tal como lo establecen los artículos 49 y 50 del Código de Trabajo.

¹ “Normas Internacionales del Trabajo en Materia de Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Guía de Estudio para el Sector Empresarial”. Oficina Internacional del Trabajo. San José. 2010. Página 41

La Corte de Constitucionalidad ha abordado el tema de la calidad de Ley entre las partes que ostenta un Pacto Colectivo indicando lo siguiente: *“Los pactos colectivos de condiciones de trabajo forman parte del Derecho objetivo, son fuente formal y autónoma del Derecho del Trabajo, debido a que las normas respectivas son creadas por la autonomía de las partes colectivas, sobre la base de la autorización del Estado que por ley les concede eficacia general. Es por ello que las cláusulas normativas de un pacto colectivo constituyen ley en sentido material (norma jurídica de alcance general), lo que significa que rigen los contratos individuales igual que las normas legales (forzosas o de derecho necesario). Por lo tanto, integran el orden público laboral y forman parte del marco legal cambiante y ajeno que condiciona la autonomía de la voluntad de las partes suscriptoras del instrumento de normación colectiva”*.²

En su calidad de Ley entre las partes, el Pacto Colectivo busca mejorar las condiciones laborales para los trabajadores, tomando en cuenta que los derechos otorgados en la Constitución Política de la República y en legislación ordinaria, tienen carácter de derechos mínimos, por lo que son susceptibles de ser superados por medio de la negociación colectiva. El código de trabajo establece que un Pacto Colectivo no puede tener un plazo de vigencia menor de un año y mayor de tres, con la posibilidad de prórroga automática en caso que ninguna de las partes lo denuncie en el plazo prudencial.

A partir de estos elementos: el de carácter de ley profesional para las partes y la temporalidad *sui generis* de sus disposiciones, se puede abordar el tema de qué es lo que se entiende por Derechos Adquiridos y el alcance que esta figura tiene dentro del marco de las instituciones públicas en las cuales se encuentra vigente.

Derechos Adquiridos:

Luis Fernández Molina indica que el Derecho de Trabajo es un Derecho Inconcluso ya que el mismo siempre está cambiando, avanzando, pero avanzando siempre en dirección al beneficio de los trabajadores. Dice el autor *“Son las normas laborales un punto de partida y está en permanente proceso de evolución: en la negociación colectiva (pactos o convenios colectivos), en las concesiones del empleador, en las costumbres que se implementen, en las interpretaciones judiciales, etc.”*³

² “Sentencia de fecha 30 de enero del 2009, emitida dentro del expediente 2356-2008”. www.cc.gob.gt.

³ Fernández Molina. Luis “Derecho Laboral Guatemalteco”. Editorial Oscar De León Palacios. Guatemala 1996. Página 28

Debiendo ser el Derecho Laboral un derecho en constante evolución, la figura del Derecho Adquirido se reviste de gran importancia toda vez que lo que se busca es proteger las conquistas a favor de los trabajadores y que las mismas no sean puramente temporales. Por lo anterior, para determinar qué son los Derechos Adquiridos, es oportuno citar lo indicado por la Corte de Constitucionalidad: *“Por derecho adquirido la doctrina ha entendido aquel derecho que ha entrado al patrimonio de una persona natural o jurídica y que hace parte de él, y que por lo mismo, no puede ser arrebatado o vulnerado por quien lo creó o reconoció legítimamente. Lo anterior conduce a afirmar que el derecho adquirido es la ventaja o el beneficio cuya conservación o integridad, está garantizada, en favor del titular del mismo. Dentro de ese contexto, los derechos adquiridos se tienen como aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una ley, acuerdo, disposición, etc., y que por lo mismo han originado a favor de sus titulares un cierto derecho que debe ser respetado; es decir, que sirve de fundamento de la seguridad jurídica y del orden social en las relaciones de los asociados y de éstos con el Estado”*.⁴

Guillermo Cabanellas indica que el Derecho Adquirido, “El que por razón de la misma ley se encuentra irrevocable y definitivamente incorporado al patrimonio de una persona”.⁵

Después de estudiar el concepto, la pregunta que se puede considerar pertinente realizar es *¿Cuándo se consolida un Derecho Adquirido derivado de un Pacto Colectivo, de tal forma que la norma que lo regula se petrifique en el tiempo no importando su derogación formal?*

Para poder afirmar que el beneficio o ventaja a gozar se encuentra garantizado, es evidente, así como en cualquier ámbito del derecho objetivo, que el individuo de forma individual o colectiva, debe cumplir con determinados presupuestos normativos. De lo contrario, el individuo no se encontraría en el goce de un Derecho Adquirido sino que frente a una Expectativa de Derecho. Esta diferencia es esencial para determinar cuándo una norma posterior tiene efectos o no sobre determinado individuo o colectivo, específicamente, cuando una norma establecida en un Pacto Colectivo, pueda ser reducida o suprimida, en una nueva negociación colectiva.

⁴ “Sentencia de fecha 28 de agosto del 2008, emitida dentro de los expedientes acumulados 3858-2007 y 536-2008”. www.cc.gob.gt.

⁵ Cabanellas, Guillermo “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”. Tomo III. Editorial Heliasta. Buenos Aires 1979. Página 572

El efecto primario de un Derecho Adquirido es su inmutabilidad para menos en el tiempo, por lo que no importando el cambio de normativa, su ultractividad en ese sentido perdura a futuro. Este efecto primario puede presentarse en el caso de los efectos de un Pacto Colectivo, ya que el mismo como se indicó, tiene todos los efectos de una ley general, aunque con limitado campo de aplicación, por lo que le es atinente lo establecido en el artículo 36 de la Ley del Organismo Judicial, el cual en su parte conducente indica: *“Los conflictos que resultaren de la aplicación de leyes dictadas en diferentes épocas se decidirán con arreglo a las disposiciones siguientes:... “e) Todo derecho real adquirido bajo una ley y en conformidad con ella, subsiste bajo el imperio de otra; pero en cuanto a su ejercicio y cargas y en lo referente a su extinción prevalecerán las disposiciones de la nueva ley”.*

Es de observar que la norma citada hace referencia a todo derecho “real” adquirido, por lo que el legislador ha dejado claro que debe tratarse de un derecho que ostenta indudablemente el individuo por cumplir con la serie de requisitos previstos por la norma anterior, por lo que está excluida de esta normativa toda alusión a la Expectativa de Derecho.

Esta diferencia también ha sido objeto de análisis por parte de la Corte de Constitucionalidad: *“La retroactividad consiste en la traslación de la aplicación de una norma jurídica creada en un determinado momento, a uno anterior al de su creación, por lo que se contemplan ciertas situaciones fácticas pretéritas que estaban reguladas por normas vigentes al tiempo de su realización. Existe cuando la nueva disposición legal vuelve al pasado para apreciar condiciones de legalidad de un acto, o para modificar los efectos de un derecho plenamente realizado. Son leyes retroactivas aquellas que vuelven sobre los efectos ya consumados bajo el imperio de una ley anterior, y el sólo hecho de hacer referencia al pasado no es suficiente para calificarlas como tales, porque son las consecuencias nuevas las que se rigen por la ley nueva... Para que una ley sea retroactiva, es indispensable que obre sobre el pasado y que lesione derechos plenamente adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores para modificarlos. El derecho adquirido existe cuando se consolida una facultad, un beneficio o una relación en el ámbito de la esfera jurídica de una persona; por lo contrario, la expectativa de derecho es la esperanza o pretensión de que se consoliden tales facultades, beneficios o relaciones; en tal caso, el derecho existe potencialmente, pero no ha creado una situación jurídica concreta, no se ha incorporado en el ámbito de los derechos del sujeto. Por esto, el*

*principio de retroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos plenamente, a las situaciones agotadas o a las relaciones jurídicas consagradas; y no a las simples expectativas de derechos ni a los pendientes o futuros... Planiol afirma al respecto `La ley es retroactiva cuando ella actúa sobre el pasado; sea para apreciar las condiciones de legalidad de un acto, sea para modificar y suprimir los efectos de un derecho ya realizado. Fuera de esto no hay retroactividad, y la ley puede modificar los efectos futuros de hechos o de actos anteriores sin ser retroactiva.` Como ha sentado esta Corte, no hay retroactividad en la disposición que regula situaciones pro futuro pero que tiene su antecedente en hechos ocurridos con anterioridad."*⁶

En el mismo sentido, aunque con más contundencia al señalar –con lo cual coincido- que la Expectativa de Derecho es una figura que carece de relevancia jurídica, la Corte Constitucional de Colombia, en la Sentencia C-177/05 de fecha uno de marzo del dos mil cinco indicó: *"Luego de hacer una exploración en la doctrina y la jurisprudencia acerca del tema de los derechos adquiridos y de las meras expectativas, en la sentencia se expresó sobre estos dos conceptos:*

'Como se puede apreciar, la jurisprudencia al igual que la doctrina, distingue los derechos adquiridos de las simples expectativas, y coinciden ambas en afirmar que los primeros son intangibles y por tanto, el legislador al expedir la ley nueva no los puede lesionar o desconocer. No sucede lo mismo con las denominadas "expectativas", pues como su nombre lo indica, son apenas aquellas probabilidades o esperanzas que se tienen de obtener algún día un derecho; en consecuencia, pueden ser modificadas discrecionalmente por el legislador...'

'Así las cosas, se puede concluir que quien ha satisfecho los requisitos de edad y tiempo de servicio o número de semanas cotizadas, exigidas por la ley para acceder a una pensión de jubilación o de vejez, tiene un derecho adquirido a gozar de la misma. Pero quien aún no ha completado el tiempo de servicio o llegado a la edad prevista en la norma legal, no tiene un derecho sino que se halla apenas ante una simple expectativa de alcanzarlo en el momento de reunir la condición faltante.'

'En conclusión: el derecho adquirido se incorpora de modo definitivo al patrimonio de su titular y queda a cubierto de cualquier acto oficial que pretenda desconocerlo, pues la propia Constitución lo garantiza y protege; no ocurre lo mismo con la expectativa que, en general, carece de relevancia jurídica y, en consecuencia, puede ser modificada o

⁶ *"Sentencia de fecha 2 de septiembre de 1992, emitida dentro del expediente 281-92". www.cc.gob.gt.*

extinguida por el legislador. Y es en esta última categoría donde debe ubicarse la llamada 'condición más beneficiosa'.

'(...) Entonces, mientras no se realicen íntegramente los presupuestos, condiciones o requisitos que la misma norma contempla para adquirir el derecho, mal puede hablarse de "derecho adquirido"; lo que existe es una simple esperanza de alcanzar ese derecho algún día, es decir, una "expectativa", y como se ha reiterado, la Constitución no las protege. Sin embargo, considera la Corte que las 'expectativas' pueden y deben ser objeto de valoración por parte del legislador quien en su sabiduría, y bajo los parámetros de una anhelada justicia social, debe darles el tratamiento que considere acorde con los fines eminentemente proteccionistas de las normas laborales.'

Como se indicó anteriormente, si bien se coincide con la irrelevancia jurídica de la expectativa de derecho en sentido material, en sentido formal lo esencial en cada caso, es identificar plenamente en qué situación queda cada individuo o grupo de individuos, cuando se trata de establecer si se está frente a una situación de Derechos Adquiridos o de Expectativa de Derecho. Esta es una diferencia que comúnmente no es tan evidente y es sujeta a diversos debates, cual más susceptibles si se trata de materia laboral.

Facultades del Funcionario Público en Materia de Negociación Colectiva:

El artículo 154 de la Constitución Política de la República indica: *“Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella.*

Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno.

La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de la fidelidad a la Constitución.”

La sujeción de la función a la ley, ha sido analizado por la Corte de Constitucionalidad, la cual indica: *“... la función pública, por consiguiente, debe realizarse de acuerdo con un marco normativo, puesto que todo acto o comportamiento de la administración debe estar sustentado en una potestad que confiera el ordenamiento jurídico vigente. De ahí que si el funcionario público es el depositario de la autoridad y no puede hacer con esta potestad conferida sino lo que el ordenamiento jurídico le permite, todo aquello que realice fuera de*

esta autorización normativa se configura en un acto arbitrario, que deberá ser declarado inválido.”⁷⁷

Los fines de las entidades públicas y las obligaciones de los funcionarios que las dirigen, siguiendo el principio de legalidad, están dictados en la ley suprema en el sentido de que deben buscar la óptima utilización de los recursos estatales. Es por ello que toda la temática que se refiere a los Pactos Colectivos en el Estado, se reviste de elementos propios que deben ser observados..

La Constitución Política de la República establece obligaciones concretas a los Ministros de Estado que se deben tomar en cuenta al momento que los ministerios a su cargo suscriban un Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo. El Artículo 194 de la Constitución Política de la República indica en su parte conducente: *“Cada ministerio estará a cargo de un ministro de Estado, quien tendrá las siguientes funciones:...i) Velar por el estricto cumplimiento de las leyes, la probidad administrativa y la correcta inversión de los fondos públicos en los negocios confiados a su cargo.”*

Cuando se estudian Pactos Colectivos de instituciones públicas en Guatemala, se puede encontrar casos como el del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en el cual se acordó un aumento salarial de los trabajadores con una antigüedad mayor de 4 años y menor de 8 de 20%, para trabajadores con una antigüedad mayor 8 y menor a 12 años del 40%; del 60% para trabajadores con más de 12 años de antigüedad pero menos 16 del 80% para trabajadores con más de 16 años de antigüedad pero menor a 20 y un aumento del 100% a aquellos que lleven más de 20 años laborados en la institución. Todo ello además de otros incentivos salariales también acordados.

En el caso del Pacto Colectivo del Ministerio de Educación, los aumentos generales están en el orden del 10% en el año 2013, 12% en el año 2014 y del 15% en el año 2015 para todos los niveles jerárquicos.

Cuantificar aumentos salariales con esos porcentajes sería importante para definir si se está cumpliendo el mandamiento constitucional de la correcta inversión de los fondos públicos en los negocios asignados a su cargo, así como el mandamiento establecido en la Ley General del Presupuesto, de que no se podrán adquirir compromisos ni devengar gastos para los cuales no existan saldos disponibles de créditos presupuestarios.

⁷⁷ *“Sentencia de fecha 1 de diciembre de 2009, emitida dentro del expediente 2914-2008”. www.cc.gob.gt.*

Asimismo, se encuentran varios ejemplos de periodo de vacaciones por treinta días hábiles, lo cual, además de constituir el doble de las otorgadas por la legislación ordinaria, representa más de un mes laborable en vacaciones y un aumento considerable en el pasivo laboral de la institución.

La observancia de los efectos que conllevan Pactos Colectivos en el Estado y que puedan llegar a afectar su funcionalidad, debe considerarse en un sistema de ponderación en la aplicación de normas constitucionales, ya que frente a la protección de derechos adquiridos que puede derivarse de la aplicación del artículo 106 constitucional, se debe velar por la protección al fin supremo del Estado que es el realizar el Bien Común, contenido en el artículo 1 de la Constitución Política de la República, y en consecuencia, a la primacía del interés social sobre el interés particular que reconoce el artículo 44 también de la Ley Suprema.

A Manera de Conclusión:

Después de lo expuesto, es evidente al momento de plantear o iniciar una nueva negociación colectiva para firmar un Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo en cualquier entidad, debe tenerse identificado los casos en los que se presentan Derechos Adquiridos y en los cuales son puras expectativas de Derecho. Esta identificación debe ser parte esencial de una base sólida sobre la cual llevar a cabo las negociaciones respectivas.

El principio que siempre regulará los derechos adquiridos de los trabajadores, se basa en el principio de que la condición más beneficiosa se conserva a pesar de que la regulación que le dio origen se vea modificada o derogada por el ordenamiento jurídico. Como todo Derecho sea este individual o colectivo, el mismo no puede considerarse absoluto, ya que si trasgrede un principio o derecho superior, que es el derecho social, este puede ser erradicado y expulsado de cualquier ordenamiento jurídico sin que se considere para el efecto, la existencia de un Derecho Adquirido.

El acuerdo final de un Pacto Colectivo y su entrada en vigencia, debería estar sujeto no solo a la homologación del Ministerio de Trabajo, el cual velará porque sus normas no contradigan los preceptos laborales, sino que su revisión debe estar sujeta a disponibilidad presupuestaria, por lo cual, debe llevar la autorización del Ministerio de Finanzas como contralor de presupuesto nacional. La convergencia de varios actores

debe ser de tal forma que se logre la mejora de las condiciones de trabajadores de las instituciones públicas, pero sin comprometer su finalidad suprema.