

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN A LAS RESOLUCIONES EMITIDAS
POR EL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL**

ANA DILIA DEL CARMEN MORALES CHOC

GUATEMALA, AGOSTO DE 2014

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN A LAS RESOLUCIONES EMITIDAS
POR EL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

ANA DILIA DEL CARMEN MORALES CHOC

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, agosto de 2014

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: MSc. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV: Br. Mario Roberto Méndez Álvarez
VOCAL V: Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIO: Lic. Luis Fernando López Díaz

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis” (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

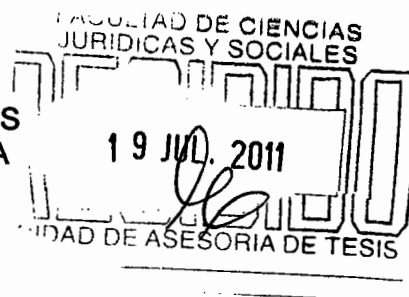
**Licda. SILVIA LUCRECIA ESCOBAR ORTIZ DE CONTRERAS
ABOGADO Y NOTARIO**

7ª. Avenida 8-56, zona 1, 6º. Nivel, Oficina 604
Teléfono: 22530311



Guatemala, 8 de junio de 2011

SEÑOR JEFE
DE LA UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS
DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
LICENCIADO CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
SU DESPACHO



Estimado Licenciado Castro Monroy:

Respetuosamente me dirijo a usted dando cumplimiento al oficio de fecha veintisiete de enero del año dos mil once, en el que se me nombró como ASESORA de Tesis de la Bachiller **ANA DILIA DEL CARMEN MORALES CHOC**. El trabajo de tesis se intitula "**ANÁLISIS DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN A LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL.**"

La tesis en mención tiene un carácter científico y técnico, el primero porque se aplica la ciencia jurídica, para determinar el recurso administrativo que procede como consecuencia de las resoluciones emitidas por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, tratando de regular el trámite de dicho recurso; y, el segundo porque la realización de la misma llena los requisitos que se establecen para su elaboración.

Se utilizaron los métodos analítico y sintético, respecto a los fenómenos objeto de estudio, además de los métodos inductivo y deductivo, aplicándose al extraer los análisis de los hechos generales para llegar a conclusiones particulares y viceversa. La técnica de investigación documental, se aplicó mediante el análisis de las doctrinas, leyes y teorías de diferentes juristas.

La bibliografía y leyes examinadas son las adecuadas para el profundo estudio jurídico y doctrinario del tema investigado, así mismo fue usada la investigación documental y científica, dándole un valor de obra de consulta.

**Licda. SILVIA LUCRECIA ESCOBAR ORTIZ DE CONTRERAS
ABOGADO Y NOTARIO**

7ª. Avenida 8-56, zona 1, 6º. Nivel, Oficina 604
Teléfono: 22530311



La redacción empleada en la investigación es la adecuada. Las conclusiones como las recomendaciones dadas, son congruentes con los temas desarrollados dentro de la investigación.

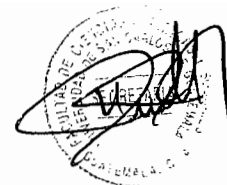
En el tiempo empleado en la asesoría del presente trabajo de tesis de manera conjunta, discutimos y analizamos los diferentes aspectos y procedimientos a puntualizar, estando siempre de mutuo acuerdo.

Considero que el contenido del trabajo de tesis, se ajusta a requerimientos científicos y técnicos que deben cumplirse conforme la normativa respectiva, es por ello que al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, emito el **DICTAMEN FAVORABLE**, para que continúe su trámite hasta culminar su aprobación en el examen público de tesis.

Con las muestras de mi respeto me suscribo de usted deferentemente.


Licda. Silvia Lucrecia Escobar Ortiz de Contreras
Colegiado No.4502

SILVIA LUCRECIA ESCOBAR
ORTIZ DE CONTRERAS
ABOGADO Y NOTARIO



**UNIDAD ASESORIA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, veinticinco de julio de dos mil once.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A): **JORGE SAMUEL CABRERA SARAVIA**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante: **ANA DILIA DEL CARMEN MORALES CHOC**, Intitulado: **“ANÁLISIS DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN A LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL”**.

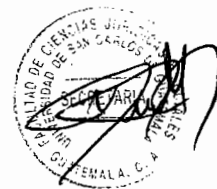
Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: “Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y las técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estime pertinentes”.


LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORIA DE TESIS



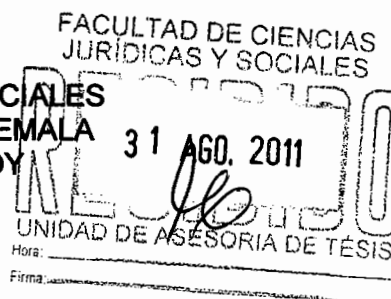
cc.Unidad de Tesis
CMCM/ brsp.

Lic. JORGE SAMUEL CABRERA SARAVIA
ABOGADO Y NOTARIO
12 Calle 1.25, zona 10, Oficina 1302, Edificio Géminis 10
Teléfono: 23352950



Guatemala, 24 de agosto del 2011

SEÑOR JEFE
DE LA UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS
DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
LICENCIADO CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
SU DESPACHO



Licenciado Castro Monroy:

Respetuosamente me dirijo a usted, con el objeto de informarle que en cumplimiento a la resolución de fecha 25 de julio de 2011 de esa Unidad, procedí a revisar el trabajo de Tesis de la estudiante **ANA DILIA DEL CARMEN MORALES CHOC**, intitulado **“ANÁLISIS DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN A LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL”**.

En el trabajo de investigación realizado por la estudiante Morales Choc, se plantea la problemática o confusión que existe en cuanto al recurso que procedería plantear en contra de las resoluciones emitidas por la gerencia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, si el de Apelación o de Revocatoria, tomando en cuenta lo que establece el Artículo 52 de la Ley Orgánica de dicha institución y lo regulado en el Artículo 7 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, proponiendo la modificación de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Considero que el presente trabajo de tesis constituye un aporte de suma importancia en el campo de la seguridad social.

Por lo antes expuesto, considero que el contenido del trabajo de tesis se ajusta a los requerimientos de contenido científico y técnico que deben cumplirse conforme a la normativa respectiva, así como la metodología, las técnicas de investigación y la redacción utilizadas.

Lic. JORGE SAMUEL CABRERA SARAVIA
ABOGADO Y NOTARIO
12 Calle 1.25, zona 10, Oficina 1302, Edificio Géminis 10
Teléfono: 23352950



En conclusión, el trabajo de tesis se ajusta a lo establecido en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que es procedente emitir **DICTAMEN FAVORABLE**, aprobando el trabajo de tesis revisado, para que continúe su trámite y pueda ser discutido en el examen público correspondiente.

Sin otro particular, me es grato suscribirme de usted deferentemente,

Lic. Jorge Samuel Cabrera Saravia
Colegiado No. 3762





USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

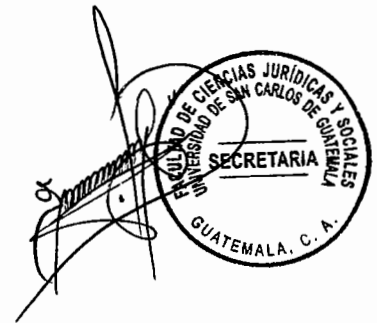


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 19 de junio de 2014.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante ANA DILIA DEL CARMEN MORALES CHOC, titulado ANÁLISIS DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN A LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/srrs.

Rosario Hól





DEDICATORIA

- A DIOS:** Mi eterna gratitud por iluminar mi vida y haberme permitido alcanzar esta meta, porque sin Él nada es posible.
- A MIS PADRES:** Alejandro Morales (+) y María del Carmen Choc de Morales. Con amor y agradecimiento por su sacrificio y apoyo incondicional para lograr este triunfo.
- A MI HIJO:** Sergio Alejandro Estrada Morales. Por ser el motor de mi vida y a quien dedico este triunfo con todo mi amor.
- A MIS HERMANOS:** René Alejandro, Marco Antonio y Rolando, gracias por su apoyo incondicional.
- A MIS SOBRINAS Y SOBRINOS:** Con mucho amor.
- A MIS CUÑADAS:** Con cariño especial.
- A MIS AMIGOS:** Licda. Telma Mazariegos, Alba Navas, Ing. Arturo González, Licda. Silvia Escobar de Contreras, Licda. Olga Corado, Lic. Alfonso Mérida, Julio Higueros, Maricel González, Berta de Santos, Licda. Lizeth Turcios y Lic. Armando Mazariegos, con cariño y agradecimiento por su amistad.
- A:** Lic. Julio Raúl Arce (+). Con aprecio y gratitud por sus consejos, ayuda y apoyo incondicional para alcanzar este triunfo.
- A:** La familia López Ramírez, con cariño especial.
- A:** La Tricentaria Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
- A MI PATRIA:** Guatemala, tierra bendita a quien prometo servir con honestidad.

ÍNDICE



Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. Aspectos generales de la administración pública.....	1
1.1. Definición.....	1
1.2. Elementos de la administración pública.....	7
1.3. Características de la administración pública.....	8
1.4. Principios que inspiran a la administración pública como parte del Organismo Ejecutivo	9
1.5. Violaciones a los principios de legalidad y juridicidad.....	9
1.6. El derecho administrativo.....	10

CAPÍTULO II

2. La Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.....	15
2.1. La previsión social.....	16
2.1.1. Definición de previsión social.....	18
2.1.2. Aspectos que comprende la previsión social.....	20
2.2. La seguridad social.....	27
2.2.1. Definición.....	30
2.2.2. Objetivos de la seguridad social.....	31
2.2.3. Ámbito de aplicación de la seguridad social en Guatemala.....	32
2.3. La seguridad social y la función del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.....	32
2.3.1. Marco normativo de la seguridad social en Guatemala.....	32
2.4. Antecedentes del surgimiento de la institución.....	34
2.4.1. Atribuciones de la institución.....	39
2.4.2. Objeto de la institución.....	41
2.4.3. Organización administrativa.....	41
2.4.4. Cobertura.....	44

2.4.5. Asistencia médica.....	47
2.4.6. Beneficios.....	48

CAPÍTULO III

3. Los medios de impugnación en contra de las resoluciones de gerencia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.....	51
3.1. Los medios de impugnación en la doctrina.....	51
3.2. Naturaleza jurídica de los medios de impugnación.....	53
3.3. Clasificación de los medios de impugnación.....	55
3.4. Elementos de los recursos.....	57
3.5. Requisitos para la interposición de los recursos.....	58
3.6. Efectos de los medios de impugnación.....	60
3.7. Los recursos de conformidad con el Código Procesal Civil y Mercantil	63
3.7.1. Los recursos en particular.....	64

CAPÍTULO IV

4. La contradicción entre los medios de impugnación en contra de las resoluciones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y lo contenido en la Ley de lo Contencioso Administrativo.....	83
4.1. Los medios de impugnación utilizados contra las resoluciones de gerencia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.....	83
4.2. Los medios de impugnación conforme el procedimiento contencioso administrativo.....	84
4.3 Los recursos de revocatoria y reposición de la Ley de lo Contencioso Administrativo.....	87
4.4 La Ley de lo Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social en materia de recurso de revocatoria	89
 CONCLUSIONES	 95
RECOMENDACIONES	97
BIBLIOGRAFÍA	99



INTRODUCCIÓN

Esta investigación se realizó para analizar la función del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, cuyo objeto primordial es dar protección mínima a los trabajadores de Guatemala que contribuyen proporcionalmente según los ingresos salariales de cada uno; sin embargo, han surgido conflictos debido a las resoluciones que emite la gerencia de dicha institución, puesto que los afiliados no saben que medios de impugnación utilizar para reclamar sus derechos.

Se alcanzaron los objetivos, puesto que se analizó la función del IGSS; los medios de impugnación que establece su ley orgánica y sobre todo se determinó que los trabajadores afiliados al régimen de seguridad social no conocen que medios de impugnación utilizar en contra de las resoluciones emitidas por el IGSS, por lo que se propone la aplicación de la Ley del Organismo Judicial que establece que se aplicarán las leyes precedentes en función de la armonía y buen juicio.

La hipótesis se basó en la siguiente problemática, la gerencia del IGSS, es la encargada de tramitar y resolver los reclamos que formulen los patronos o los afiliados con motivo de la aplicación de su ley orgánica o de sus reglamentos y contra lo que ésta decida procede el recurso de apelación ante la junta directiva; no obstante, existe confusión entre los afiliados tomando en cuenta que la Ley de lo Contencioso Administrativo regula que para efectos de la administración pública, rigen el recurso de revocatoria y el de reposición.

La tesis contiene cuatro capítulos: En el primero, se analizan los aspectos generales de la



administración pública, su definición, elementos, principios que la inspiran y las violaciones a los principios de legalidad y juridicidad; en el capítulo segundo, se analiza la Ley Orgánica del IGSS y entre otros temas el ámbito de aplicación de la seguridad social en Guatemala; en el tercer capítulo, se describen los medios de impugnación en contra de las resoluciones de gerencia del IGSS, los que establece la doctrina y los que regula el Código Procesal Civil y Mercantil; en el capítulo cuarto, se analiza la contradicción entre los medios de impugnación en contra de las resoluciones emitidas por el IGSS y los contenidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo, así como también se analizan los recursos de revocatoria y reposición regulados en la Ley de lo Contencioso Administrativo y el de apelación regulado en la Ley Orgánica de la Institución.

Los métodos utilizados para investigar fueron el analítico, para determinar los antecedentes del IGSS, así como los medios de impugnación que se utilizan en contra de las resoluciones que emite dicho instituto; el deductivo para describir los medios de impugnación que regula la legislación y sus diferencias; los métodos inductivo y, la síntesis, se utilizaron para elaborar el marco teórico de la aplicación de los medios de impugnación en materia de seguridad social. El material y los documentos que se analizaron, se recolectaron mediante la técnica bibliográfica.

Se espera que el contenido de este trabajo sea utilizado como material de consulta, especialmente por los trabajadores afiliados al IGSS, que de una u otra forma se ven afectados debido a la confusión de los medios de impugnación, que deben utilizar para resolver sus conflictos relacionados a la seguridad social.



CAPÍTULO I

1. Aspectos generales de la administración pública

“La administración pública por sus funciones y lo que envuelve, es sumamente de gran importancia para la sociedad civil. En cuanto a este término como tal, se puede definir en pocas palabras a la sociedad civil como la esfera de relaciones entre individuos, externas a las relaciones que se desarrollan dentro de las instituciones estatales; es decir, es el campo donde se desarrollan los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos y los cuales el Estado tiene la obligación de solucionarlos.”¹

1.1. Definición

La administración pública, constituye aquella estructura en la cual se encuentra comprendido todo el aparato del Estado. El Estado de Guatemala está conformado por tres organismos que son el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Estos organismos conforman la administración pública; sin embargo, la actividad de administrar el poder público esencialmente, le corresponde al Organismo Ejecutivo.

Administrar es un proceso social que comprende planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar un grupo humano particular para lograr un propósito determinado. En el caso de la administración pública, el tema resulta ser más complejo, puesto que involucra no sólo el marco jurídico en que se debe desempeñar la administración pública, sino también, la

¹ <http://eapucr.blogspot.com/2013/07/importancia-de-la-administración.html> (Guatemala, 15 de junio de 2013).



colectividad, cuya función prácticamente se materializa a través de los servicios públicos.

Entonces, a la administración pública se le puede definir como: “El conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo.”²

Para el autor Garrido Falla mencionado por Pratt: “La administración pública es parte del criterio orgánico, la administración es un complejo orgánico integrado en el poder ejecutivo. Pero acepta que éste, se halla formado por administración más gobierno, que constituyen el escalón superior de la organización jerárquica del ejecutivo. La línea divisoria entre ambos la establece el derecho positivo, pero admite que el gobierno posea competencias políticas y administrativas, ya en manos del gobierno o de las altas jerarquías de la administración. La limitación de definir la administración desde el punto de vista subjetivo está justamente en el momento de distinguir administración de gobierno”.³

“La administración pública, es el conjunto de instituciones estructuradas y organismos que auxilian al presidente en su tarea material y jurídica de resolver los problemas complejos del país con los escasos recursos con que se cuenta”.⁴

² <http://www.estuderecho.com/documentos/derechoadministrativo/000000997908c1305.html> (Guatemala, 20 de junio de 2013).

³ Álvarez-Gendin, Sabino. **Manual de derecho administrativo**. Pág. 75

⁴ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 567



“La administración pública, se desenvuelve dentro de un ordenamiento jurídico que inicia con la Constitución Política de la República de Guatemala, que ocupa dentro de la pirámide jerárquica el primer lugar, dentro del cual se encuentra estructurado todo el Estado y sus organismos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), y la casi totalidad de órganos administrativos (entidades descentralizadas y autónomas); la cual regula la estructura y el funcionamiento de los mismos. Además de la estructura y funcionamiento de los organismos de Estado, la Constitución Política de la República de Guatemala regula otros órganos administrativos, como la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Contraloría General de Cuentas, el Ministerio Público, etcétera.”⁵

La administración pública se encuentra conformada por órganos de administración, que son aquellos que tienen como finalidad el bienestar común, utilizando para ello el servicio público. En conclusión, se puede decir que la administración pública debe quedar sometida a la ley, que le otorga no sólo la competencia para ejercer sus funciones, sino también comprende todo el ámbito de su intervención dentro de la sociedad guatemalteca.

Existen distintos criterios o puntos de vista para establecer el concepto de administración pública o función administrativa del Estado, siendo los siguientes:

- a) “La administración pública como parte del ejercicio de una actividad que debe cumplir determinados fines.

⁵ Zuleta García, Morey Enevil. *Incidencias y efectos del silencio administrativo en el ordenamiento jurídico guatemalteco*. Pág. 27.



La naturaleza de toda institución es que ésta se crea para cumplir determinados fines. Este primer concepto, se caracteriza porque su criterio definidor hace referencia a los fines que el Estado persigue, al desarrollar su función administrativa.

b) La administración pública como actividad equivalente a las actividades que realiza el gobierno.

Suele confundirse con la actividad que realiza el gobierno y la que debe realizar el Estado como tal. La concepción que homologa la función administrativa con la actividad de gobierno, adolece de una amplitud excesiva, ya que hace entrar en la noción de gobierno a todas las actividades estatales. Administrar es gobernar, en este sentido, las funciones de legislación, jurisdicción y ejecución son los medios para la realización de los fines estatales, y la actividad de adecuar esas funciones a los fines de administración o gobierno.

c) La administración pública como actividad que se encuentra subordinada al gobierno central.

La actividad ejecutiva conforme a una postura doctrinal, se divide en dos grandes campos: la de gobierno o planificación de las actividades y la administración como ejecución de esa elaboración y, consecuentemente, subordinada a aquélla. Según eso, la actividad política o de gobierno considera la unidad de vida del Estado, su defensa unitaria y, por consiguiente, se encuentra fuera del control jurisdiccional porque es una



actividad libre, ya que pone en orden los poderes estatales para su actividad. En esa virtud, el gobierno es dirección y la administración es acción complementaria.

d) La administración pública como parte de todas las actividades del Estado.

Este es un criterio sostenido por algún autor alemán, que considera a la administración como sinónimo de la actividad total del Estado, para el cumplimiento de sus fines. Se parte, para ello, de dos conceptos fundamentales, a saber: la constitución como estructura o voluntad estática y la administración, como ejecución dinámica o actividad total. La amplitud del concepto es exorbitante, porque hay que tener en cuenta que no toda actividad estatal puede ser considerada administrativa, ni sólo los órganos del Estado, como se verá más adelante, realizan labores de administración pública, pero sobre todo, no explica con claridad qué debe entenderse por esta última.

e) La administración pública como actividad de parte de uno de los poderes del Estado, como es el Organismo Ejecutivo.

Con este criterio se considera, que la función administrativa es la actividad realizada por el poder u Organismo Ejecutivo. Nace la idea en los momentos iniciales de la ciencia jurídico-administrativa, la actividad de administración quedaba, en esa época referida en su conjunto a ese poder u organismo estatal.

f) La administración pública, como el estado de hacer o no hacer de las actividades en cumplimiento de los fines propuestos.



Para quienes piensan así, la administración es todo aquello que el Estado debe hacer como acción u omisión, o sea, que la actividad administrativa consiste en un continuo obrar y no en la formación de juicios lógicos; la legislación es la voluntad y la jurisdicción el pensamiento, la administración comprende todo lo que el Estado hace, pero el Estado no administra sino en cuanto aparece obrando, jamás en tanto que legisla o administra justicia, se actúa, se cumple.

g) La administración pública como función de conservación y perfeccionamiento del Organismo Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En la doctrina la administración como función del Estado, es la actividad de éste encaminada a procurar, conservar y perfeccionar el organismo o sea las diferentes instituciones, mediante el cual dicho Estado realiza sus fines, es, en tal concepto, función de orden, de gestión administrativa y en suma, la administración no tiene en el organismo del Estado una esfera concreta, limitada, cuantitativamente, no es una función dependiente de un solo poder, abarca por entero toda la vida del Estado, respecto de la conservación de su organismo o sea de todas sus instituciones.

h) La administración pública como actividad estatal que no es legislativa ni judicial.

Esta concepción parte de la diferenciación en los roles que son propios a los organismos del Estado. Empleando un procedimiento negativo de exclusión se llega a este resultado. Desde luego que sobra razón en ese sentido, pero al acudir al medio sencillo de exclusión

no se obtiene una idea precisa acerca de la función administrativa que es lo que, a la postre, interesa.”⁶

1.2. Elementos de la administración pública

“Los elementos más importantes de la definición dada y que comprende la administración pública, se pueden resumir y explicar de la siguiente manera:

- a) El órgano administrativo: Que no es más que todo aquel órgano que pertenece a la administración pública y que son el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado.
- b) La actividad que la administración realiza: Que se refiere a una actividad específica y concreta, de cada uno de los órganos que componen la administración pública. Esta actividad se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos, a los cuales está obligada la administración pública para el logro de su finalidad.
- c) La finalidad que pretende el Estado a través de la administración. Respecto a la finalidad, como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala, como fin primordial que debe comprender no sólo el Ejecutivo sino también los demás organismos que componen la administración pública, es el bien común o bienestar general de toda la población en general, elemento no sólo doctrinario sino constitucional, regulado dentro del Artículo 1o. que establece que el Estado se organiza

⁶ Castillo, María de los Ángeles. **La creación y modificación de entidades descentralizadas y autónomas como una facultad del Congreso de la República con una mayoría calificada.** Pág. 7.



para proteger a la persona y a la familia, y su fin supremo es el bien común.

- d) El medio que la administración pública dispone para la realización de sus propósitos. El medio que la administración pública utiliza para el logro del bienestar general o el bien común es el servicio público.”⁷

1.3. Características de la administración pública

Dentro de las características principales se encuentran:

- a) “Dentro de la administración pública existen cuatro clases de administración o formas de administrar, siendo: La planificación, la administración ejecutiva, la administración de control y la asesoría.
- b) La administración pública, se encuentra comprendida por los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- c) La administración pública se rige por mandato constitucional, es decir, que circunscribe sus funciones específicamente a las normas reguladas para el efecto.
- d) Existen varias formas en que se desarrolla la administración, dentro de ellas, la descentralización, centralización, desconcentración y la autonómica.”⁸

⁷ Murcia Martínez, Lázaro Steve. **La función administrativa como una facultad exclusiva de los órganos de la administración pública guatemalteca.** Pág. 13.

⁸ http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/otrosdoc/ley24156_dec1344.pdf (Guatemala, 20 de mayo de 2013).



1.4. Principios que inspiran a la administración pública como parte del Organismo Ejecutivo

- a) Principio de legalidad: En este principio, lo importante es la norma legal y es lo único que puede autorizar al funcionario para poder actuar.

- b) Principio de juridicidad: Este principio se encuentra regulado en el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Es la aplicación de la norma a un caso concreto, pero a falta de ésta se puede recurrir a los principios generales o a las instituciones doctrinarias.

1.5. Violaciones a los principios de legalidad y juridicidad

- a) Abuso de poder: Esta forma de violentar los principios de legalidad y de juridicidad, implica la extralimitación de un funcionario en las atribuciones, sin tener la competencia administrativa. Entonces es, el uso y el ejercicio del poder fuera de la competencia administrativa.

- b) Desviación de poder: En este caso, se refiere al uso y ejercicio de la competencia administrativa con un fin distinto del que otorga la ley.



1.6. El derecho administrativo

“El derecho administrativo, lo conforman un conjunto de normas jurídicas y principios de derecho público interno, que regula la organización y actividad de la administración pública, las relaciones que se dan entre la administración y los particulares, las relaciones entre los órganos y su control.

Sin embargo, existen distintos criterios para establecer el concepto de derecho administrativo.”⁹

Inicialmente fue concebido como una simple gama de leyes administrativas, es decir, un conjunto de leyes relativas a la administración del Estado. Luego, se pasó a la concepción de que, en rigor, solamente se trataba del conjunto de normas y principios que regulaban la organización, funcionamiento y actividad del poder Ejecutivo. Sin embargo, ante la convicción de que gran parte de las necesidades colectivas eran satisfechas a través del funcionamiento de servicios públicos, se pensó que eran estos lo esencial del derecho administrativo y, por tal razón, esta rama del derecho debía ser concebida como el conjunto de normas jurídicas relativas al establecimiento y desarrollo de los servicios públicos. No faltan, sin embargo, otros criterios bastante amplios, como verbigracia, aquellos que afirman que el derecho administrativo regula todas las relaciones entre el Estado y los administrados o que es un conjunto de normas y principios encaminados todos a la realización de los fines de aquél.

⁹ Meza Duarte, Eric. **Manual de derecho administrativo**. Pág.41



De cualquier modo que sea, no debe escatimarse esfuerzo para lograr establecer un concepto acorde con las diversas realidades jurídicas existentes. A ese fin, en la doctrina se definen los siguientes criterios:

a) Criterio de estricta base jurídica.

b) Criterios basados en la estimación de la función administrativa.

Con relación al primero, hay en el fondo de esta manera de pensar, una actitud que se circunscribe a hacer una apreciación jurídica del problema. Dentro de estos se encuentra el legalista o exegético, según el cual se debe conceptualizar al derecho administrativo como un conjunto de leyes que tienen por objeto la materia propia de la administración.

El criterio de las relaciones jurídicas, conceptualiza que siguiendo esta directriz, cabría pensar que el derecho administrativo constituye un conjunto de normas destinado a regular las relaciones entre el Estado y los ciudadanos o administrados.

De conformidad con lo anterior, se señalan a continuación una serie de conceptos a saber:

Según la doctrina: Es el conjunto de normas y de principios de derecho público interno que tiene por objeto la organización y funcionamiento de la administración pública, así

como la regulación de las relaciones interórganicas e interadministrativas y las de las entidades administrativas con los administrados.

Por otro lado, los principios de derecho público, encuentran su ubicación dentro del Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala; el cual regula al tribunal de lo contencioso administrativo, como el contralor de la juridicidad de la administración pública, que opera como parte de los principios generales del derecho.

Al hablar de juridicidad, debe quedar entendida como la aplicación de las normas principalmente, dentro de casos concretos, pero a falta de norma jurídica es donde existe la aplicación de los principios generales en una forma supletoria.

Otro principio propio del derecho administrativo es el de improrrogabilidad, que establece que la competencia administrativa es intransferible porque el interés público así lo demanda, salvo aquellos casos excepcionales de avocación y delegación.

El principio de especialidad, que explica la circunstancia de que la materia propia de la competencia de un órgano tiene carácter homogéneo; es decir, que la competencia administrativa se vincula a ciertas materias que tienen entre sí, por su naturaleza, afinidad o semejanza.

Dentro de las principales características del derecho administrativo, se pueden señalar las siguientes:



- a) Se establece que derivado de la historia del derecho administrativo, éste es considerado relativamente joven, porque surge con la Revolución Francesa y nace como producto del surgimiento del estado de derecho.

- b) También, dentro de las principales características que encierran al derecho administrativo, es que no ha sido codificado, porque en esta rama del derecho no se puede hablar de codificación, porque son lo externo de las competencias administrativas.

- c) Se trata también de un derecho subordinado, porque depende de una ley superior, en este caso la Constitución Política y demás leyes constitucionales.

- d) Se define como un derecho autónomo, porque tiene el carácter de especializado en las relaciones que regula, basado en el principio de normatividad que lo informa.

- e) También tiene la característica de ser un derecho dinámico, por la naturaleza del servicio y por la labor que desarrolla la administración pública que se encuentra en constante cambio, más que todo en los procedimientos.

Es importante el estudio de la actividad y organización administrativa de las personas e instituciones públicas existentes en el derecho guatemalteco; porque se encuentran comprendidas dentro del marco general del Estado y entre las cuales se encuentran las entidades autónomas, las semiautónomas y descentralizadas.





CAPÍTULO II

2. La Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

En Guatemala, como una consecuencia de la Segunda Guerra Mundial y la difusión de ideas democráticas propagadas por los países aliados, se derrocó al gobierno interino del General Ponce Vaides quien había tomado el poder después de una dictadura de 14 años por el General Jorge Ubico, y se eligió un Gobierno Democrático, bajo la presidencia del Dr. Juan José Arévalo Bermejo.

El Gobierno de Guatemala de aquella época, gestionó la venida al país, de dos técnicos en materia de seguridad social. Ellos fueron el Licenciado Oscar Barahona Streber (costarricense) y el Actuario Walter Dittel (chileno), quienes hicieron un estudio de las condiciones económicas, geográficas, étnicas y culturales de Guatemala.

El resultado de este estudio lo publicaron en un libro titulado bases de la seguridad social en Guatemala.

Al promulgarse la Constitución Política de la República de Guatemala de aquel entonces, el pueblo de Guatemala, encontró entre las garantías sociales en el Artículo 63, el siguiente texto: Se establece el seguro social obligatorio, la ley regulará sus alcances, extensión y la forma en que debe de ser puesto en vigor.



El 30 de octubre de 1946, el Congreso de la República de Guatemala, emite el Decreto número 295, la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Se crea así una institución autónoma, de derecho público de personería jurídica propia y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, cuya finalidad es aplicar en beneficio del pueblo de Guatemala, un régimen nacional, unitario y obligatorio de seguridad social, de conformidad con el sistema de protección mínima.

Se crea así un régimen nacional, unitario y obligatorio, esto significa que debe cubrir todo el territorio de la República, debe ser único para evitar la duplicación de esfuerzos y de cargas tributarias; los patronos y trabajadores de acuerdo con la ley, deben de estar inscritos como contribuyentes, no pueden evadir esta obligación, pues ello significaría incurrir en la falta de previsión social. La Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada el 31 de mayo de 1985, regula en el Artículo 100: Seguridad social, el Estado reconoce y garantiza el derecho de la seguridad social para beneficio de los habitantes de la nación.

2.1. La previsión social

“Dentro del concepto de seguridad social, se encuentra la previsión social. La historia de dar ayuda a los necesitados es bastante antigua, pudiéndose encontrar antecedentes en la antigua Roma. Han sido los hombres altruistas y las iglesias o los sistemas de mutualidades, los que han procurado este tipo de ayudas. Se les ha dado a estas instituciones los nombres de mutualidades y asistencia privada o pública.



La mutualidad y la asistencia, como ayuda a los hombres y a los enfermos, tuvo un profundo sentido humano y poseía también un significado social, especialmente la asistencia pública. No obstante, sin ni siquiera dudar de la grandeza y de los beneficios de la mutualidad y de la asistencia a los pobres y a los ancianos, y lo mismo de su continuación y aun perfeccionamiento en la beneficencia privada o pública, correspondieron a un mundo que no pudo concebir, ni el derecho del hombre a una existencia decorosa, ni la misión del deber de la sociedad y de los poderes públicos, de crear los sistemas que la aseguraran.

La mutualidad y la asistencia no constituyeron un derecho ante la sociedad; la primera tan sólo daba a sus socios el derecho a una ayuda en los términos de sus estatutos; en tanto que la asistencia, fue sólo un deber ético, mas con la seguridad social: la limitación de la jornada se propone: a) oportunidad al trabajador de convivir con su familia; b) el acceso al estudio, los deportes, la cultura y el esparcimiento. Y la doctrina de los salarios, en su trilogía, salarios mínimos, remuneradores y justos, tiene a su vez, dos preocupaciones principales, una inmediata, relacionada con alimentación sana y otra para cubrir las necesidades de educación de los hijos y capacitación de los jóvenes.

La previsión es la acción de los hombres, de sus asociaciones o comunidades y de los pueblos o naciones, que dispone lo conveniente para proveer la satisfacción de contingencias o necesidades previsibles, en el momento que se presenten.

Doctrinalmente se reconocen dos fuentes de la previsión social: la impuesta por una norma constitucional o legal y la que tiene su origen en los pactos colectivos de



condiciones de trabajo.”¹⁰

2.1.1. Definición de previsión social

“Para el tratadista Ernesto Krotoschin: Entiéndase por previsión social, generalmente, el conjunto de las iniciativas espontáneas o estatales dirigidas a aminorar la inseguridad y el malestar de los económicamente débiles. García Oviedo, en su obra Derecho Social, indica: Motivo constante de sobresalto y de temor ha de ser, tanto para el obrero cuanto para quienes, como él, viven al día, la situación en que habrán de quedar cuando alguna adversidad les prive, temporal o definitivamente de sus ingresos. Hasta ahora, la beneficencia era el remedio obligado de esta situación. Mas la beneficencia es, en los tiempos actuales, cosa juzgada depresiva en ciertos medios.”¹¹

A la conciencia del trabajador moderno repugnan las instituciones que estimen incompatibles con su dignidad personal y de clase. Además, la beneficencia actúa cuando el mal sobrevino, y es preferible prevenirlo y evitarlo. La política social moderna ha ideado otros procedimientos sustitutivos de la beneficencia, más acordes con el espíritu de nuestros tiempos. Estos procedimientos son los de la previsión, en que plasman sentimientos propios de una humanidad más civilizada. La previsión es cosa preventiva. Tiende a evitar el riesgo de la indigencia. Previene el daño. Esta es su función.

La previsión social no debe de dirigirse exclusivamente a los trabajadores, pero debe de advertirse que lo que el derecho del trabajo quiere para los obreros se universaliza y

¹⁰ García Agustín, Sergio Armando. **La previsión social**. Pág. 14.

¹¹ **Ibid.**

extiende a todos los hombres, debido a que el derecho del trabajo es derecho de la persona humana, derivado de su naturaleza y de sus necesidades y este derecho se universaliza, porque piensa que la sociedad debe de construirse sobre hombres preparados para el trabajo, pero asegurados contra los riesgos de la vida en la naturaleza y en la sociedad; y de ahí que la previsión social, aun vista fuera del derecho del trabajo y para quien no es trabajador, tome, como tipo al trabajador y se configura como si todos los hombres fueran trabajadores.

Las principales instituciones de la previsión social son: a) la educación e instrucción profesional de los trabajadores; b) la colocación y la lucha contra la desocupación de los obreros; c) la habitación de los trabajadores; d) la prevención y reparación de los infortunios del trabajo; y, e) la seguridad social. Esto quiere decir que la previsión social es un concepto genérico que se ocupa de varias instituciones.

En relación con el derecho positivo guatemalteco, aparece una disposición de carácter general, en relación con la previsión social, como el contenido en el Artículo 102 literal r) de la Constitución Política de la República que regula: "Son derechos sociales mínimos que fundamentan la legislación del trabajo y la actividad de los tribunales y autoridades... r) El establecimiento de instituciones económicas y de previsión social que, en beneficio de los trabajadores otorguen prestaciones de todo orden, especialmente por invalidez, jubilación y sobrevivencia".

En el segundo párrafo del Artículo 118 de la Constitución Política se establece que: "Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los



recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional". En la misma Constitución Política, Artículo 105, está prescrito que: "El Estado, a través de las entidades específicas, apoyará la planificación y construcción de conjuntos habitacionales, estableciendo los adecuados sistemas de financiamiento, que permitan atender los diferentes programas; para que los trabajadores puedan optar a viviendas adecuadas y que llenen las condiciones de salubridad. Los propietarios de las empresas, quedan obligados a proporcionar a sus trabajadores, en los casos establecidos por la ley, viviendas que llenen los requisitos anteriores".

2.1.2. Aspectos que comprende la previsión social

A) Educación, colocación y habitación de los trabajadores

a) La educación de los trabajadores: Se le considera como la primera medida de previsión social y se le define, como la organización encaminada a preparar al hombre para un trabajo útil y eficiente. La importancia de esta institución, es justamente, ser uno de los problemas de la educación. En los países donde la instrucción primaria y secundaria es adelantada, el derecho del trabajo tiene que ver únicamente con la educación profesional de los obreros.

En el medio guatemalteco, la cuestión más urgente es la instrucción elemental y la alfabetización, aun cuando no debe de descuidarse la educación profesional de los trabajadores. No obstante que la Constitución Política de la República establece que es



obligación del Estado proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna, esta misión se ha visto amenazada, por la actitud que ha asumido el gobierno, a través de sus funcionarios, que responden en la actualidad al modelo neoliberal que impulsa la privatización. Esta labor la han llevado adelante solapadamente.

El Código de Trabajo en los Artículos 13 y 170 al 174 establece de manera dispersa y muy reducida, sobre la educación de los trabajadores en lo relativo al trabajo de aprendices y en cuanto a la contratación de técnicos extranjeros.

b) Colocación de los trabajadores: Es la segunda medida de previsión social y puede definirse, como la actividad encaminada a poner en contacto a los trabajadores que buscan ocupación, con los patronos en cuyos establecimientos existan plazas vacantes. Se conocen tres sistemas básicos de colocación de trabajadores: La intermediación, la acción sindical y la acción del Estado.

La Organización Internacional del Trabajo acusa una doble tendencia: La supresión de las agencias privadas de colocación y la composición de las oficiales con representantes de los trabajadores y de los patronos. La primera de dichas tendencias, se propone evitar la explotación de los trabajadores y la segunda quiere inspirar confianza a los patronos.

c) Habitación de los trabajadores: El problema de la habitación adecuada y a bajo costo para los trabajadores y otros sectores de la población, es una cuestión vital y esencial del Estado. La Constitución Política de la República, así lo reconoce conforme el Artículo 105 del Código de Trabajo, pero el Estado ha hecho muy poco al respecto, es más la



tendencia que acusa es lamentable.

El Código de Trabajo en los Artículos 61 y 145 regula tan sólo este derecho como una obligación patronal, cuando se trata de trabajadores campesinos que tengan vivienda en terrenos de la empresa.

B) Higiene y seguridad en el trabajo

En este campo del derecho laboral, sus normas e interpretación, deben de atender a los mejores postulados de la medicina del trabajo y a la ingeniería industrial. Para ello, es además indispensable que los patronos estén obligados a observar, de acuerdo con la naturaleza de sus negocios, los preceptos legales sobre higiene y seguridad, en las instalaciones de su establecimiento y a adoptar las medidas adecuadas, para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte de mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas, etc.

En la legislación guatemalteca, son los Artículos del 197 al 205 del Código de Trabajo, los que se encargan de regular lo relativo a la higiene y seguridad en el trabajo; donde se determina la obligación del patrono de proteger eficazmente la vida, la salud y la moralidad de los trabajadores.

Corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social reglamentar las medidas que



se deben adoptar, lo cual de alguna manera está contenido en el Acuerdo número 1002 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que contiene el Reglamento sobre Protección Relativa a Accidentes, que a la vez es un instrumento de previsión social. En dicho apartado se trata de proteger a los trabajadores a domicilio y los familiares, hay prohibiciones a los patronos, se habla de lugares o industrias insalubres y las labores en instalaciones o industrias peligrosas; el derecho de los trabajadores agrícolas a habitaciones que reúnan las condiciones higiénicas que fijen los reglamentos de salubridad.

Consideraciones complementarias: una política eficiente en los campos de la higiene y seguridad del trabajo, es una de las bases de la seguridad social, pues el problema de esta nueva rama jurídica no es únicamente la reparación de los daños ya causados, sino, además y previamente, procurar evitarlos, porque la buena salud y la conservación de las energías materiales y espirituales de los hombres, son esenciales para el presente y el futuro de la nación. Y por otra parte, resulta más barato procurar la salud y la conservación de la vida de las poblaciones que indemnizar a las víctimas de la insalubridad y del descuido o abandono en la instalación de las máquinas.

C) El riesgo profesional

Esta característica es propia del derecho privado y el derecho de seguros, sin embargo, definitivamente tiene trascendencia en el ámbito del derecho del trabajo; especialmente por las actividades laborales que realizan los trabajadores en el ámbito profesional. Si la batalla por la conquista de la libertad sindical, por el derecho a la contratación colectiva y



por el ejercicio de la huelga, como el camino para imponer un estatuto laboral a la empresa, es la hazaña social más fuerte del siglo pasado, las gestiones y los esfuerzos de los juristas de Bélgica y de Francia para que la jurisprudencia, en una nueva interpretación de los principios romanistas del derecho civil, diera satisfacción a la revolución ética que se había operado en la conciencia de los abogados y de los médicos, que no podían ni querían continuar indiferentes ante el hecho inhumano de la miseria, a la que eran arrojadas las víctimas de los accidentes del trabajo, representando uno de los más extraordinarios malabarismos del pensamiento jurídico de todos los tiempos para poner el derecho al servicio de la vida, porque ésta es de verdad la idea de los riesgos del trabajo.

Los tratadistas y los escritores no hablaron de seguridad social, término sobre el que se había tenido un velo, pero la idea nueva tendía a imponer a la comunidad y a la economía la satisfacción de la necesidad del hombre que había entregado su energía de trabajo y su vida al crecimiento de una empresa y a través de ella al progreso del sistema capitalista dentro del cual vivía y moría.

El Artículo 7 del Acuerdo número 1002 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que contiene el Reglamento sobre Protección Relativa a Accidentes, prescribe que: "Los beneficios en materia de prevención de accidentes, la promoción de la salud ocupacional y la seguridad en el trabajo, se orientan en general, al reconocimiento, evaluación y control de los riesgos, a la promoción y mantenimiento de las mejores condiciones y medio ambiente de trabajo, al desarrollo de conocimientos, actitudes y prácticas en el individuo y la comunidad laboral, en relación con los problemas que de



dichas condiciones se derivan y a la búsqueda de su solución. Dichas actividades se desarrollarán en forma coordinada con el sector público o privado, así como con la plena participación de la comunidad empresarial y laboral".

También el Artículo 82 del Código de Trabajo, regula la indemnización en casos de despido por enfermedad, o invalidez permanente o vejez, lo cual también está regulado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

D) Los infortunios del trabajo

En el ámbito del desarrollo de las actividades laborales, también se pueden suscitar circunstancias no previstas que producen consecuencias para el ejercicio de las actividades laborales que afectan a los trabajadores y a los patronos. Esto también constituye parte de la evaluación de riesgos que pueden suscitarse y de la viabilidad de prevenirlos.

En lo que respecta a los infortunios del trabajo: la vieja tesis de la disminución o pérdida de la capacidad física o mental para el trabajo ha sido superada con la idea de que lo indemnizable en los infortunios del trabajo es la disminución o pérdida de la capacidad de ganancia, quiere decir, de la aptitud, presente y futura, de ganar un ingreso suficiente para conducir una existencia decorosa. Aquí, el criterio para la determinación de las indemnizaciones, englobado en el término incapacidad para el trabajo, debe considerar la aptitud sobreviviente para obtener un ingreso equivalente al que percibía el trabajador antes de la lesión y procurar su elevación posterior.



La definición que se ha hecho por parte de estudiosos franceses, han considerado que, para la teoría de los riesgos de trabajo, la incapacidad es la disminución o pérdida de la aptitud para el trabajo. La definición parecía suficiente, pero la medicina del trabajo reclamó sus derechos e hizo notar que era incompleta, por lo cual, después de algunos debates, propuso la fórmula siguiente: la incapacidad es la disminución o pérdida de la aptitud para el trabajo, como consecuencia de una alteración anatómica o funcional del cuerpo humano. De este nuevo planteamiento se dedujo que el concepto que analizamos se componía de dos elementos: una alteración anatómica o funcional y una disminución o la pérdida de la aptitud para el trabajo.

El fundamento resarcitorio no estriba en materia de accidentes del trabajo en la sola incapacidad física, en la disminución de las facultades funcionales u orgánicas de la víctima, sino más bien en la reducción de la capacidad productiva del obrero. Es cierto que en la mayoría de los accidentes de trabajo, la incapacidad se manifiesta en lesiones que disminuyen las facultades laborativas del obrero, pero lo que interesa para la indemnización tarifada es que ellas se traducen en una disminución de carácter económico en la productividad de la víctima, reflejada en el salario que pueda percibir después del accidente.

La Ley de Accidentes ofrece al obrero o a sus beneficiarios una protección de carácter económico para el caso de imposibilidad de ganarse la vida o de disminución de sus ganancias como consecuencia de un infortunio del trabajo. Se prescinde del verdadero daño material sufrido, para reconocer a toda víctima del trabajo una indemnización tarifada que guarda relación con la disminución de su salario. En otros términos, la ley



sólo toma en cuenta para la reparación, la reducción económica que sufre la víctima en su salario como consecuencia del accidente.

En la legislación guatemalteca de trabajo y previsión social, es el ya mencionado Acuerdo número 1002 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que contiene el Reglamento sobre Protección Relativa a Accidentes en General, que en sus Artículos del 18 al 45 regula la protección relativa a los accidentes, las incapacidades temporal y prolongada, y los beneficios que otorga el instituto.

2.2. La seguridad social

“La seguridad social es parte de la previsión social. Los escritores de los últimos cuarenta años sostienen, que la idea de la seguridad social nació a mediados de nuestro siglo, en las acciones del Presidente Roosevelt y en un ensayo en verdad extraordinario del economista inglés William Beveridge. La afirmación es correcta en cuanto significa un ideal a realizar; pero existen algunos precedentes que demuestran, la preocupación de muchos de los hombres de pensamiento social de los años de la Revolución Francesa y de las guerras de independencia de nuestros pueblos.

La idea de la seguridad social se asomó al balcón de la historia en los seguros sociales alemanes, pero es en nuestro siglo donde cobró todos sus perfiles y se presentó como la idea que quiere asegurar, esto es, hacer real, una vida decorosa para los hombres.

Las transformaciones sociales, económicas y políticas que se precipitaron en la segunda

década de nuestro siglo, produjeron un debilitamiento del individualismo y del liberalismo económico y político, la aparición de la idea de una auténtica y cada vez más firme solidaridad social y el inicio de un intervencionismo de Estado en beneficio de toda población. A partir de 1929, la economía norteamericana sufrió una grave crisis, que conmovió a la opinión pública y obligó al Presidente Roosevelt, a auspiciar la política del new deal y a enviar al congreso federal, un proyecto de ley sobre la seguridad social (social security act), que se aprobó en 1935. Ahí renació la fórmula de Bolívar y se anunció la doctrina del Welfare State, cuyo principio básico fue la lucha contra la miseria y la consecuente promoción del bienestar.

El paso decisivo para el perfeccionamiento del concepto se dio en los años de la Segunda Guerra Mundial, cuando Churchill y Roosevelt suscribieron el 12 de agosto de 1941 la Carta del Atlántico, cuyos puntos quinto y sexto son un programa magnífico de seguridad social: "La colaboración más completa entre todas las naciones en el campo económico a fin de asegurar a todos las condiciones de trabajo mejores, una situación económica más favorable y la seguridad social. El aseguramiento de una paz que proporcione a todas las naciones los medios de vivir con seguridad en el interior de sus fronteras y que aporte a los habitantes de todos los países la seguridad de que podrán terminar sus días sin temor y sin necesidad".¹²

La Conferencia Internacional del Trabajo, reunida en Filadelfia en 1944, declaró que: "La seguridad social engloba el conjunto de medidas adoptadas por la sociedad con el fin de garantizar a sus miembros, por medio de una organización apropiada, una protección

¹² www.goesjurídica.com.onu.html. Onu.oit.com. (Guatemala, 25 de febrero de 2011).



suficiente contra ciertos riesgos, a los cuales se hallan expuestos. El advenimiento de esos riesgos entraña gastos imprevistos, a los que el individuo que dispone de recursos módicos no puede hacer frente por sí solo, ni por sus propios medios, ni recurriendo a sus economías, ni siéndole tampoco posible recurrir a la asistencia de carácter privado de sus allegados.

Frente a las desigualdades de los individuos de una colectividad, la seguridad social se esfuerza por mejorar el nivel de vida de los situados en inferioridad en sus condiciones económicas, por desterrar la miseria, la indigencia y la penuria; por ofrecer alentadoras perspectivas a todos los sectores laboriosos de la sociedad.

Por la inseguridad económica que existe en la clase trabajadora, cuya subsistencia depende de su trabajo y de la circunstancia fortuita de no ser víctima de infortunios que la reduzcan a invalidez, es aquella la más necesitada de los sistemas de seguridad que alejen, en la medida lograble, las perspectivas sombrías de la incapacidad, de la enfermedad y de la necesidad.

Pero, según los sustentadores de proyecciones más vigorosas en cuanto a la seguridad social, ésta trasciende de la clase trabajadora. Por ejemplo, en opinión de Bramuglia, la seguridad social es de una significación más amplia: comprende la organización política, jurídica, económica y social del Estado consubstancial a la existencia del ser humano. Y en tal sentido, la previsión social, integrada por la asistencia y el seguro sociales, será solamente una parte de la seguridad social.”¹³

¹³ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf (Guatemala, 15 de abril de 2013).



La realización de los fines de la seguridad social en Guatemala, como ya fue apuntado, está encomendada básicamente al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, cuya Ley Orgánica está contenida en el Decreto número 295 del Congreso de la República, del 30 de octubre de 1946 (reformado y deformado en cuanto a su autonomía por los gobiernos posteriores al de la revolución); y la cual establece en el Artículo 28 que el régimen de seguridad social comprende protección y beneficios en caso de que ocurran los siguientes riesgos de carácter social: a) Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; b) Maternidad; c) Enfermedades generales; d) Invalidez; e) Orfandad; f) Viudedad; g) Vejez; h) Muerte; e, i) Los demás que los reglamentos determinen. Para tal efecto el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social a través de su junta directiva ha dictado más de 37 acuerdos de junta y de gerencia.

2.2.1. Definición

Es un sistema de seguros perteneciente al Estado que proporciona recursos financieros y servicios médicos a las personas impedidas por enfermedad o por accidente.

Los sistemas sanitarios se coordinan a menudo con otros mecanismos de seguridad social como programas de pensiones de subsidio al desempleo y de compensaciones laborales.

El Departamento de Seguridad Social de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, en conjunto con el Centro Internacional de Formación de la OIT, con sede en

Turín y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), en Ginebra publicaron en 1991 un interesante documento titulado Administración de la Seguridad Social.

De este documento se transcribe: Una definición de seguridad social ampliamente aceptada es la siguiente: "Es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos".¹⁴

2.2.2. Objetivos de la seguridad social

La seguridad social integral, tiene como fin proteger a los habitantes de la república, de las contingencias de enfermedades y accidentes, sean o no de trabajo, cesantía, desempleo, maternidad, incapacidad temporal y parcial, invalidez, vejez, nupcialidad, muerte, sobrevivencia y cualquier otro riesgo que pueda ser objeto de previsión social, así como de las cargas derivadas de la vida familiar y las necesidades de vivienda y recreación que tiene todo ser humano.

La seguridad social debe velar porque las personas que están en la imposibilidad sea temporal o permanente de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades; proporcionándoles, a tal efecto, recursos financieros o determinados o servicios.

¹⁴ www.monografias.com.html. (Guatemala, 25 de febrero de 2011).



2.2.3. Ámbito de aplicación de la seguridad social en Guatemala

Estarán protegidos por el sistema, los habitantes de la república que cumplan con el requisito de afiliación. La protección social que garantiza el sistema, requiere de la afiliación del interesado y el registro de sus beneficiarios calificados. Corresponde al empleador, la afiliación de sus trabajadores y quienes no tengan relación de dependencia lo harán directamente.

2.3. La seguridad social y la función del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

La historia de la seguridad social en el caso de Guatemala, se remonta fundamentalmente a 1944, es en donde básicamente los guatemaltecos tienen en mente que hubo un inicio significativo en este tema, con la creación precisamente del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

2.3.1. Marco normativo de la seguridad social en Guatemala

El Artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: “Seguridad Social. El Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación. Su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria. El Estado, los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen, con la única excepción de lo preceptuado por el artículo 88 de esta Constitución, tienen obligación de contribuir a financiar dicho régimen y derecho a participar en su dirección, procurando su mejoramiento progresivo.



La aplicación del régimen de seguridad social corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que es una entidad autónoma con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias; goza de exoneración total de impuestos, contribuciones y arbitrios, establecidos o por establecerse. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social debe participar con las instituciones de salud en forma coordinada.

El Organismo Ejecutivo asignará anualmente en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, una partida específica para cubrir la cuota que corresponde al Estado como tal y como empleador, la cual no podrá ser transferida ni cancelada durante el ejercicio fiscal y será fijada de conformidad con los estudios técnicos actuariales del instituto.

Contra las resoluciones que se dicten en esta materia, producen los recursos administrativos y el de lo contencioso-administrativo de conformidad con la ley. Cuando se trate de prestaciones que deba otorgar el régimen, conocerán los tribunales de trabajo y previsión social”.

El Código de Trabajo se constituye en la ley fundamental de todo trabajador, y también responde a una política social que consideró la creación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Establece entre otras cosas, las obligaciones patronales de aportar al seguro social, cuando en los centros de trabajo hayan más de tres trabajadores; el derecho de los trabajadores a que se les incluya en las planillas como contribuyentes al seguro social y del derecho en base a ello, a gozar de los beneficios.



Así también, en materia de procedimiento regula que: "El procedimiento en materia de previsión social. Si requerido el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social para el pago de un beneficio, se niega formalmente y en definitiva, debe demandarse a aquél por el procedimiento establecido en el juicio ordinario de trabajo, previsto en el artículo 414 del Código de Trabajo".

2.4. Antecedentes del surgimiento de la institución

Como primer antecedente en Guatemala la legislación laboral-social en 1926 decretó la Ley del Trabajo; la cual fue el primer conjunto sistematizado de contenido laboral y de aplicación general, que incluía: Protección al trabajo de mujeres y menores, protección a la madre y menores, protección a la madre obrera (períodos pre y postnatal, inamovilidad, lactancia).

En 1932, un decreto estableció el sistema de jubilaciones, pensiones, montepíos para funcionarios y empleados públicos que estuvo en vigor hasta 1970.

No fue hasta con la Revolución de Octubre de 1944, que se empezó a implementar la seguridad social en Guatemala, cuando se promulgó una nueva Constitución Política en 1945, que en su Artículo 63 ordenaba: "Se establece el seguro social obligatorio. La ley regulará sus alcances y la forma en que debe ser puesta en vigor. Comprenderá, por lo menos, seguros contra invalidez, vejez, muerte, enfermedad y accidentes en el trabajo. Al pago de la prima del seguro contribuirán los patronos, los obreros y el Estado." Esta



disposición puso obligatoriedad al seguro social remitiendo a una ley posterior su regulación.

En 1946, el Congreso de la República aprobó la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social que, con pequeñas modificaciones aún está vigente. La Junta Directiva del IGSS, en junio de 1947, emitió el Reglamento sobre la Inscripción de Patronos (con 5 o más trabajadores) con lo que empezó a implantarse el régimen de seguridad social.

En diciembre de 1947, la Junta Directiva aprobó el Reglamento sobre Protección Relativa a Accidentes de Trabajo. Este programa se inició en Guatemala en enero de 1948. En 1949, el IGSS extendió y amplió su protección al accidente común, de causas y condiciones similares al de accidente de trabajo, y los concentró en un solo programa: programa de protección a los accidentes en general, el cual hasta en 1978 se extendió a todos los departamentos del país.

El Programa sobre Protección Materno-Infantil se inició en mayo de 1953, empezando por el departamento de Guatemala, a cuyos beneficios tenía derecho la mujer trabajadora afiliada, la esposa o conviviente del trabajador afiliado, los hijos de afiliados y beneficiarios. El Programa de Protección a la Enfermedad y Maternidad se inició en 1968.

El Programa de Protección a la Invalidez, Vejez y Supervivencia se aprobó en 1977, este programa incluyó además de los trabajadores particulares, a los trabajadores del Estado



pagados en planilla afiliados al régimen del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. En 1988 se dicta el decreto que regula actualmente las clases pasivas del Estado.

El CAMIP (Centro de Atención Médica Integral para Pensionados) fue instituido por la Constitución vigente desde 1986. Comprende la cobertura gratuita del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social en atención de salud a las personas que tengan derecho a recibir del Estado jubilación o pensiones, de conformidad con la Ley de Clases Pasivas.

Esta institución se rige por el Decreto 295 del Congreso de la República. Dentro de sus considerandos, es importante señalar:

- “a) Que actualmente prevalecen en Guatemala, debido al tradicional abandono de los gobiernos anteriores a la Revolución del 20 de Octubre de 1944, condiciones de atraso y miseria social, tan pronunciadas que hacen urgente e inaplazable, la adopción de medidas conducentes a elevar en forma paulatina y sistemática, el nivel de vida de nuestro pueblo.
- b) Que ese mejoramiento se puede obtener en gran parte, si se establece un régimen de seguridad social obligatorio, fundado en los principios más amplios y modernos que rigen la materia y cuyo objetivo final, sea el de dar protección mínima a toda la población del país, a base de una contribución proporcional a los ingresos de cada uno y de la distribución de beneficios a cada contribuyente o a sus familiares que dependan

económicamente de él, en lo que el interés y la estabilidad sociales requieran que se le otorgue.

- c) Que dicho régimen de seguridad social obligatorio, debe estructurarse inspirándose en ideas democráticas, tanto de verdadero sentido social como de respeto a la libre iniciativa, individual, por lo que, aparte de lo expuesto en el considerando anterior, sus beneficios deben tener carácter mínimo, dejando así un amplio campo para el estímulo de los esfuerzos de cada uno y para el desarrollo del ahorro, de la previsión y de las demás actividades privadas.
- d) Que el problema de la seguridad social en Guatemala, puede resolverse adecuadamente porque en nuestro país, casi nada hay hecho para el armónico desenvolvimiento de tan trascendental materia y, en consecuencia, no es necesario perder tiempo, dinero, ni energías en la destrucción de vicios o defectuosas realizaciones existentes; y, que por lo mismo es imprescindible construir esta inmensa obra de redención social desde el principio. Debe procederse siempre con prudencia y sin afán de dar soluciones parciales sino, por lo contrario, a base de planes de largo alcance y con un criterio de conjunto, que abarque el problema en todas y en cada una de sus implicaciones.
- e) Que de los estudios técnicos hasta ahora realizados, resulta que el establecimiento de un régimen de seguridad social obligatorio en Guatemala, es factible si se procede cuanto antes y en forma gradual y científica, con el pensamiento puesto siempre en el



conjunto de los intereses superiores y permanentes de la nacionalidad y no en otros que tengan carácter transitorio o circunstancial.

- f) Que todo régimen de seguridad social obligatorio, debe ser eminentemente realista y, en consecuencia, sujetarse siempre a las posibilidades del medio donde se va a aplicar, determinando, entre otras cosas y en cada caso, tanto la capacidad contributiva de las partes interesadas como la necesidad que tengan los respectivos sectores de población, especialmente si se trata de indígenas, de ser protegidos por alguna o varias clases de beneficios, a efecto de imprimir a éstas la justa modalidad que les corresponda.
- g) Que todo régimen de seguridad social obligatorio, se desenvuelve a base de un delicado mecanismo financiero, de tal manera que no es posible ni aconsejable olvidar en ningún momento, que los egresos deben estar estrictamente proporcionados a los ingresos y que no se pueden ofrecer demagógicamente, beneficios determinados sin antes precisar sus costos y sin saber previamente, si los recursos que al efecto se hayan presupuestado van a ser efectivamente percibidos, y, sobre todo, si van a alcanzar para cumplir las promesas hechas.
- h) Que un verdadero régimen de seguridad social obligatorio, debe aspirar a unificar bajo su administración los servicios asistenciales y sanitarios del Estado, con los de los beneficios que otorgue, y a impedir el establecimiento de sistemas de previsión, públicos o particulares, que sustraigan a determinados sectores de la población del deber de contribuir y del derecho de percibir beneficios de dicho régimen, por cuanto



así se mantiene el sano principio, que recomienda la unidad de los riesgos y de su administración. Que la aplicación de ese principio constituye el único medio de evitar una inadmisibles duplicación de cargas, de esfuerzos y de servicios para el pueblo de Guatemala o el desarrollo de sistemas, que pueden dar trato privilegiado a unos pocos, porque lo hacen a costa de las contribuciones, directas o indirectas, de la mayoría.

- i) Que todo régimen de seguridad social obligatorio, si se quiere que comience sobre bases sólidas, necesita recursos económicos iniciales suficientes, por lo cual es indispensable proveer desde ahora a la entidad que lo va a administrar, de los fondos que su adecuada organización y correcto funcionamiento exijan.”

2.4.1. Atribuciones de la institución

En sus considerandos al respecto señala, que para llenar idóneamente los fines expresados se debe investir al organismo encargado de aplicar el régimen de seguridad social obligatorio o Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, de atribuciones especiales; como las siguientes:

- a) “Es una institución que tiene un amplio margen de autonomía económica, jurídica y funcional.
- b) Tiene todas las facultades y obligaciones necesarias, para que sus gestiones no constituyan un hecho aislado, dentro del conjunto de la política democrática y progresista del Estado, sino que, por lo contrario, se planeen en íntima armonía con las



actividades asistenciales y sanitarias; con las actividades docentes y culturales; con la legislación de trabajo y con las directrices que para su correcta aplicación se trace el Organismo Ejecutivo; con los seguros privados; con la estructura y desarrollo crediticio, monetario, fiscal y tributario del país; con las estadísticas que lleven los diversos departamentos del Organismo Ejecutivo; con los estudios que sobre aspectos etnográficos, sociológicos y demográficos adelanten otras entidades, especialmente en lo que se refiere al problema indígena; con el adecuado desenvolvimiento de las profesiones médicas y de las relacionadas con éstas y, en general, con las demás actividades de naturaleza económica o social, con las que se deba mantener una coordinación constante.

- c) Tiene todas las garantías necesarias, para que dicho instituto sujete su acción únicamente a lo que la técnica indique y no, a los intereses de orden político-partidista y otros extraños, a su objetivo esencial de proteger al pueblo de Guatemala y de elevar gradualmente su nivel de vida, sin distinción de clases, ideas, grupos o partidos.
- d) Además, cuenta con un sistema de organización interna eficaz, a base de un control recíproco entre los diversos órganos superiores, que integren al referido instituto, con el objetivo de que sus dirigentes, personeros y asesores no incurran en acciones y omisiones perjudiciales al mismo.
- e) Posee una ley orgánica muy flexible y dinámica, para que a través de sucesivas etapas, que se irán venciendo paulatinamente, en el curso de muchos años de acción



metódica y sostenida, esté el referido instituto en capacidad de alcanzar las metas más nobles, más humanas y de mayor sentido social.”

2.4.2. Objeto de la institución

Se crea una institución autónoma, de derecho público, con personería jurídica propia y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, cuya finalidad es la de aplicar en beneficio del pueblo de Guatemala y con fundamento en el Artículo 63 de la Constitución Política de la República, un régimen nacional, unitario y obligatorio de seguridad social de conformidad con el sistema de protección mínima. Dicha institución se denomina Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

2.4.3. Organización administrativa

El Artículo 2 de su Ley Orgánica, establece: “Los órganos superiores del instituto son:

- a) La junta directiva la que debe estar integrada por seis miembros propietarios y seis miembros suplentes, así:
- Un propietario y un suplente nombrados por el Presidente de la República, mediante acuerdo emanado por conducto del Ministerio de Economía y Trabajo.
 - Un propietario y un suplente nombrados por la Junta Monetaria del Banco de Guatemala, de entre cualesquiera de sus miembros, con la única excepción de los que



lo sean ex officio. Si alguna de las personas designadas, deja de tener la calidad de miembro de la Junta Monetaria, ésta debe hacer el nuevo nombramiento que proceda, por lo que falte para completar el respectivo período legal.

- Un propietario y un suplente nombrados por el Consejo Superior de la Universidad Autónoma de San Carlos de Guatemala.
- Un propietario y un suplente nombrados por el Colegio Profesional de Médicos y Cirujanos.
- Un propietario y un suplente nombrados por las asociaciones o sindicatos patronales que estén registrados conforme a la ley.
- Un propietario y un suplente nombrados por los sindicatos de trabajadores que estén registrados conforme a la ley.”

El Artículo 8, establece los requisitos de los miembros de junta directiva que son:

- a) Ser guatemaltecos naturales, mayores de veinticinco años, menores de setenta años, del Estado seglar y ciudadanos en ejercicio.
- b) Poseer honorabilidad e independencia de criterio reconocidas.
- c) Ser versados en materias económico-sociales.



d) Poseer condiciones de capacidad y experiencia profesionales o prácticas ampliamente reconocidas.

e) En el caso de los incisos e) y f) del artículo 4, pertenecer a sus respectivas asociaciones o sindicatos en el momento de su nombramiento y, por lo menos, durante el año anterior a su designación.

f) Especialmente, estar identificados con los principios que inspiran a la presente ley.

Ahora bien, según el Artículo 8 la gerencia debe estar integrada por:

a) Un gerente, quien es el titular de la misma.

b) Uno o más subgerentes, quienes deben actuar siempre bajo las órdenes del primero y son los llamados a sustituirlo en sus ausencias temporales, según el orden que indique el reglamento.

La gerencia es el órgano ejecutivo del instituto y, en consecuencia, tiene a su cargo la administración y gobierno del mismo, de acuerdo con las disposiciones legales, y debe también llevar a la práctica las decisiones que adopte la junta directiva sobre la dirección general del instituto, de conformidad con las instrucciones que ella le imparta.



El gerente del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, tiene la representación legal del mismo y puede delegarla, total o parcialmente, en uno o varios subgerentes.

2.4.4. Cobertura

La Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social estipula que todos los habitantes de Guatemala que sean parte activa del proceso de producción de artículos o servicios, están obligados a contribuir al sostenimiento del régimen de seguridad social, en proporción a sus ingresos y tienen el derecho de recibir beneficios para sí mismos o para sus familiares que dependan económicamente de ellos, en la extensión y calidad de dichos beneficios que sean compatibles con el mínimo de protección que el interés y la estabilidad sociales requieran que se les otorgue.

A efecto de llevar a la práctica el objetivo final ordenado en el párrafo anterior, el instituto goza de una amplia libertad de acción, para ir incluyendo gradualmente dentro de su régimen a la población de Guatemala, de conformidad con las siguientes reglas:

- a) Debe tomar siempre en cuenta las circunstancias sociales y económicas del país, las condiciones, nivel de vida, métodos de producción, costumbres y demás factores análogos propios de cada región, y las características, necesidades y posibilidades de las diversas clases de actividades.
- b) Debe empezar solo por la clase trabajadora y, dentro de ella por los grupos económicamente favorables, por razón de su mayor concentración en territorio



determinado; por su carácter urbano de preferencia al rural; por su mayor grado de alfabetización; por su mayor capacidad contributiva; por las mayores y mejores vías de comunicación, de recursos médicos y hospitalarios con que se cuenta o que se puedan crear en cada zona del país; por ofrecer mayores facilidades administrativas, y por los demás motivos técnicos que sean aplicables.

- c) Debe procurar extenderse a toda la clase trabajadora, en todo el territorio nacional, antes de incluir dentro de su régimen a otros sectores de la población.
- d) Los reglamentos deben determinar el orden, métodos y planes que se han de seguir para aplicar correctamente los principios que contiene este artículo.

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social cuenta con los siguientes programas:

A) Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia

El régimen de seguridad social, como lo dicen sus objetivos, promueve y vela por la salud, enfermedades, accidentes y sus consecuencias y protege la maternidad.

También da protección en caso de invalidez y de vejez, y ampara las necesidades creadas por la muerte; ya que uno de sus fines principales es el de compensar mediante el otorgamiento de prestaciones en dinero, el daño económico resultante de la cesación temporal o definitiva de la actividad laboral.



La protección de este programa consiste en prestaciones en dinero, mediante el pago de una pensión mensual. Los riesgos que cubre son:

- a) Invalidez
- b) Vejez
- c) Sobrevivencia
- d) Programa voluntario: Éste se refiere a que cuando un asegurado ha contribuido por lo menos durante 12 meses en los últimos tres años (36 meses), y que por cualquier circunstancia deja de ser asegurado obligatorio, y todavía no califica para ser cubierto por el Programa IVS, tiene la oportunidad de continuar asegurado.
- e) Programa de Enfermedad, Maternidad y Accidentes (EMA): La protección relativa a accidentes de trabajo y a enfermedades profesionales.

El objeto primordial de la seguridad social, es el de dar protección mínima a toda la población del país, a base de una contribución proporcional a los ingresos de cada uno y de la distribución de beneficios a cada contribuyente o a sus familiares que dependen económicamente de él, procediendo en forma gradual y científica que permita determinar tanto la capacidad contributiva de la parte interesada, como la necesidad de los sectores de población de ser protegidos por alguna o varias clases de beneficios, habiéndose principiado sólo por la clase trabajadora, con miras a cubrirla en todo el territorio nacional, antes de incluir dentro de su régimen a otros sectores de la población. (Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social).



2.4.5. Asistencia médica

El Artículo 1 del Acuerdo 466 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, establece que: “Se entiende por asistencia médica el conjunto de exámenes, investigaciones, tratamientos, prescripciones intervenciones médico quirúrgicas y otras actividades que correspondan a los programas de prestaciones del instituto, los cuales deben poner a la disposición del individuo y en consecuencia de la colectividad, los recursos de las ciencias médicas y otras ciencias afines, que sean necesarios para promover, conservar, mejorar o restaurar el estado de salud, prevenir específicamente las enfermedades, y mantener y restablecer la capacidad de trabajo de la población.”

El Artículo 6 del acuerdo en mención establece: “Las prestaciones en servicio de los programas de enfermedad, maternidad y accidentes, se proporcionan en consultorios, hospitales y otras unidades médicas propias del instituto, por medio de su cuerpo médico y del respectivo personal técnico y auxiliar.” También podrá suministrarse a domicilio el programa de enfermedad y maternidad.

De conformidad con sus políticas, el instituto ha realizado convenios con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, para brindar atención a sus afiliados, así como contratos con médicos particulares para brindar servicios médicos; siendo todos los profesionales médicos colegiados, para brindar la atención conforme las leyes de la materia.



Identificación e inscripción de beneficiarios con derecho: El afiliado o beneficiario con derecho, al solicitar la primera atención en un caso de enfermedad, maternidad o accidente, deberá presentar el documento de identificación que el instituto establezca y el certificado de trabajo emitido por el patrono; sin embargo, el instituto podrá utilizar cualquier otro medio de identificación apropiada. En las atenciones posteriores, relacionadas con el mismo caso de enfermedad, maternidad o accidente, basta que el afiliado o beneficiario con derecho presente la papeleta de cita médica, juntamente con el documento de identificación correspondiente.

Los casos de emergencia serán atendidos sin los requisitos de identificación y comprobación de derechos. Una vez terminado el estado de emergencia, si el caso requiere atenciones médicas posteriores a los primeros auxilios, deberá comprobarse por el interesado o por el instituto en casos especiales, dentro de los dos días hábiles siguientes a la terminación de dicho estado, el derecho a las prestaciones; estas circunstancias las regula el Artículo 11 del Acuerdo 466 de la Junta Directiva del IGSS.

2.4.6. Beneficios

El Artículo 28 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, estipula: "El régimen de seguridad social comprende protección y beneficios en caso de que ocurran los siguientes riesgos de carácter social:

- a) Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- b) Maternidad.



- c) Enfermedad general.
- d) Invalidez.
- e) Orfandad.
- f) Viudez.
- g) Vejez.
- h) Muerte (gastos de entierro).
- i) Los demás que el reglamento determine”.

La importancia del IGSS es inmensurable ya que su objetivo primordial es atender a todas las personas afiliadas y que por ende se benefician de sus servicios; es necesario indicar que sólo las personas que laboran en la iniciativa privada y pública y pagan sus contribuciones pueden tener acceso a las consultas y programas, no así las personas del comercio informal, lo cual es lamentable.



C

C



CAPÍTULO III

3. Los medios de impugnación en contra de las resoluciones de gerencia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

En este apartado se analizará lo relacionado a los medios de impugnación que se utilizan contra resoluciones emitidas por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; determinando cuando se plantean, así como el procedimiento a utilizar. Pero para introducirse al ámbito jurídico es necesario estudiar la doctrina.

Asimismo es necesario mencionar que la administración pública se basa en los recursos establecidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo y esta norma a su vez se apoya en el Código Procesal Civil y Mercantil; por lo cual para tratar los diferentes medios de impugnación se analizará esta última normativa.

3.1. Los medios de impugnación en la doctrina

Es necesario establecer en primer término qué son los medios de impugnación, por lo cual se iniciará con establecer algunas definiciones, para luego brindar una propia.

“El vocablo impugnare proviene del latín in y pugnare que significa luchar contra, combatir, atacar. Por lo que el concepto de medio de impugnación alude, precisamente, a



la idea de luchar contra una resolución judicial, de combatir jurídicamente su validez o legalidad...»¹⁵

Para el licenciado Mauro Chacón, los medios de impugnación son: “Instrumentos legales puestos a disposición de las partes de un proceso, para intentar la anulación o la modificación de las resoluciones judiciales. Con esta expresión (medios de impugnación) o sus derivados, se designa tanto: al acto de la parte que pide la anulación o modificación de la resolución judicial, como a la fase del proceso en que el órgano judicial competente conoce de esa petición. Todos los medios de impugnación tienen su origen en la posibilidad del error humano, posibilidad que aconseja que sea examinado más de una vez, el objeto de lo decidido en la resolución judicial para evitar, en lo posible, resoluciones no acomodadas a lo dispuesto en la ley”.¹⁶

Para el autor Hugo Alsina se llaman recursos a: “Los medios que la ley concede a las partes, para obtener que una providencia judicial sea modificada o dejada sin efecto. Su fundamento reside en una aspiración de justicia, porque el principio de inmutabilidad de la sentencia, que constituye a su vez el fundamento de la cosa juzgada, derivado de la necesidad de certeza para la estabilidad de las relaciones jurídicas, cede ante la posibilidad de una sentencia injusta, y los recursos no son otra cosa, como dice Carnelutti, que el modo de fiscalizar la justicia de lo resuelto”.¹⁷

¹⁵ Chicas Hernández, Raúl Antonio. **Introducción al derecho procesal individual del trabajo**. Pág. 259.

¹⁶ Chacón, Mauro. **El proceso civil guatemalteco**. Pág. 23

¹⁷ Alsina, Hugo. **Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial**. Pág. 184



“El concepto de impugnación es genérico y comprende todo medio de ataque a un acto procesal o a un conjunto de ellos, inclusive a todo un proceso, sea en el curso del mismo o por otro posterior.”¹⁸

En base a lo anterior se podría decir, que los medios de impugnación son aquellos actos procesales que se promueven para obtener un nuevo examen, total o limitado a determinados extremos, y en algunos casos un nuevo procedimiento acerca de una resolución judicial, que el impugnador no estima apegada a derecho, pudiendo ser de fondo o en la forma.

3.2. Naturaleza jurídica de los medios de impugnación

Para algunos el derecho de impugnación es un derecho abstracto derivado del derecho de acción o en todo caso se halla vinculado a éste.

Dentro de esta posición se enmarca el autor Enrique Vescovi, quien al referirse a la impugnación señala: “Esta vinculación con el derecho de acción (...) hace que se deba concluir, también en este caso, que se trata de un derecho abstracto, que no está condicionado a la existencia real del defecto o injusticia. O dicho de otra manera, que no interesa que quien recurra tenga un derecho concreto; basta que se invoque su poder (abstracto) para que se le permita ejercer la actividad impugnativa, aunque luego, como sucede con la acción se le deniegue el derecho. O, inclusive, como acaece con la demanda (...) que se la rechace por defectos formales sin darle curso.”¹⁹

¹⁸ Devis Bohandía, Hernando. **Nociones generales del derecho procesal civil**. Pág. 112.

¹⁹ Vescovi, Enrique. **Los recursos judiciales y demás medios impugnativos en Iberoamérica**. Pág. 13.



La tendencia doctrinaria es considerar a los recursos, como actos procesales y que como tales participan de todas las características de aquellos. La naturaleza de los recursos, es procesal. Es un derecho subjetivo del litigante, cuya finalidad es obtener la revisión, anulación o modificación de las resoluciones judiciales o administrativas y además es un derecho abstracto, similar al de la acción, porque no garantiza el pronunciamiento de una resolución, sentencia o auto favorable, por el simple hecho de su interposición, sino simplemente la revisión de la resolución impugnada.

Se puede afirmar, que el recurso es un acto procesal realizado por las partes con exclusividad. Es un derecho subjetivo y abstracto, cuyo objeto es el de obtener del mismo órgano administrativo o judicial jerárquicamente superior, se invalide o modifique una resolución proferida en un proceso, en virtud de ocasionarle gravamen o que sea injusta, viciada o ilegal.

Los medios denominados impugnativos, dan el derecho y posibilidad para que los que se consideren lesionados o resulten agraviados por el defecto, la omisión o irregularidad, no acorde con la ley adjetiva y procesal y contenidos en las resoluciones judiciales; puedan adversar los actos de procedimiento, por virtud de los diferentes recursos.

El fundamento de los recursos, lo constituye la posibilidad de que en una resolución judicial se viole la ley o se cometan injusticias por parte del juez o del tribunal; que la finalidad de dichos recursos lo constituye pura y simplemente la invalidación o modificación, que deje sin efecto esas resoluciones, en aras de mejor aplicación de la



justicia, puesto que con sus actos el juez puede contrariar tanto la justicia como el derecho.

3.3. Clasificación de los medios de impugnación

Según el licenciado Mario Nájera Farfán: “El número y clases de recursos, están fijados por la legislación de cada país, pero la clasificación aceptada expresa o tácitamente por todas las legislaciones, a la par que por la doctrina es la que los divide en ordinarios y extraordinarios.

- a) Ordinarios: Dentro de sus características está, que pueden interponerse durante el juicio y en todos los casos en que no exista limitación expresa; facultan al órgano para que conozca íntegramente de la cuestión litigiosa. Su interposición no está sujeta a motivaciones determinadas. Mediante ellos puede denunciarse cualquier vicio.”²⁰

De conformidad con la legislación guatemalteca, se podría decir que los denominados ordinarios serían los recursos de revocatoria y reposición, de nulidad, de aclaración y ampliación.

- b) “Extraordinarios: Estos tienen la característica, que sólo pueden ser utilizados después de que haya concluido con una resolución final o sentencia. Su interposición debe ser motivada y fundamentarse exclusivamente, en los casos o vicios taxativamente

²⁰ Nájera Farfán, Mario. *Las pruebas civiles*. Pág. 646



establecidos por la ley. Generalmente conoce de ellos el órgano o tribunal máximo dentro de la jerarquía establecida.”²¹

Puede decirse que el recurso de casación es considerado extraordinario en el medio legal guatemalteco. Pero atendiendo a las circunstancias de cada proceso también se podría incluir entre ellos, el de inconstitucionalidad que, como el de amparo, está regulado por una ley especial de origen constituyente.

Según el licenciado Mauro Chacón: “Los criterios de clasificación de los medios de impugnación pueden ser muy variados, pero se van a atender a aquellos que sirvan para comprender los regulados en el Código Procesal Civil y Mercantil.

- Remedios: Se puede hablar de remedios cuando el medio de impugnación debe conocerlo el mismo órgano que dictó la resolución que se impugna. De estos medios puede decirse también que carecen de efecto devolutivo que se produce dentro de la misma instancia (o fase del proceso) que son horizontales.
- Recursos: Se habla de recursos cuando del medio de impugnación debe conocer un órgano superior y distinto al que dictó la resolución que se impugna. De estos medios puede decirse también que tienen efecto devolutivo, que abren una nueva instancia del proceso y que son verticales.”²²

²¹ **Ibid.** Pág. 646.

²² **Ibid.** Pág. 24.

Como puede verse, los medios de impugnación han sido un tema de estudio por muchos tratadistas y atendiendo a cada criterio se han clasificado.

3.4. Elementos de los recursos

En base a lo señalado por los diferentes autores, se podría decir que los elementos de los recursos son los siguientes:

- La existencia de una resolución emitida por un tribunal en el ejercicio de la jurisdicción, cuyo fondo sea oscuro o afecte a una de las partes.
- Que la resolución afecte un derecho o un interés del recurrente.
- Que la ley regule ante que autoridad debe presentarse la solicitud del recurrente. Esta autoridad puede ser la misma que dictó el acto, o la autoridad jerárquica superior.
- Que la interposición se realice dentro del término que la ley fija para el efecto.
- Que la autoridad ante quien se recurre, esté obligada por precepto legal al conocimiento del recurso.
- La fijación de un procedimiento adecuado organizado, que debe seguir la autoridad ante la que se recurre. En cuanto a este procedimiento, se indica que de acuerdo con el Código Procesal Civil y Mercantil, este procedimiento varía según el recurso de que se trate.
- El agravio que es la injusticia, la ofensa, el perjuicio material o moral. El litigante a quien la sentencia perjudica, afirma que ésta le infiere agravio y acude al tribunal a expresar el agravio.



3.5. Requisitos para la interposición de los recursos

Para toda gestión que se haga ante cualquier órgano jurisdiccional, se deben cumplir determinados requisitos y así para la admisión de los recursos, será indispensable llenar como mínimo los requisitos propios y específicos, que deben ser estudiados individualmente, pero cabe atender los que se pueden considerar como generales:

- **Subjetivos:** En primer lugar deben quedar establecidos los requisitos relativos a los sujetos que actúan en el proceso y que son: Órgano judicial: por medio de impugnación debe conocer el órgano judicial competente que, puede ser el mismo que dictó la resolución impugnada u otro distinto y superior. En cualquier caso, la norma de atribución de la competencia es funcional, y debemos recordar que: Se aplica automáticamente, una vez fijadas las competencias objetiva y territorial. Su aplicación se controla de oficio por el órgano judicial.
- **Partes:** La legitimación para impugnar se atribuye a las partes del proceso; los terceros cuya intervención se haya admitido, se han convertido en parte y también tienen legitimación. Los representantes de las partes no tienen legitimación propia, pues ejercitan la representación de la parte verdadera que es siempre el representado, en cuyo nombre se recurre.
- **Objetivos:** Para que el medio de impugnación sea admisible debe atenderse, en segundo lugar, al cumplimiento de los requisitos que afectan a la resolución impugnada, pues la resolución contra la que se interpone el medio de impugnación,

tiene que ser de aquéllas que la ley diga que son impugnables, lo que debe verse en cada remedio y en cada recurso.

- De actividad: Por último la admisión de un medio de impugnación, depende especialmente de que el mismo se interponga dentro del plazo previsto por la ley, ya que el vencimiento del término, produce por eso la caducidad del derecho a interponer los recursos, por lo que hay que tomar en cuenta que:

a) En esos plazos se computan sólo los días hábiles (Artículo 45 de la Ley del Organismo Judicial);

b) Cuando se trata de un plazo por horas para la interposición del recurso, el plazo se computa a partir del momento en que se inicia la jornada laborable del día hábil inmediato siguiente (Artículo 46 párrafo 2 de la Ley del Organismo Judicial);

c) Si se ha pedido aclaración o ampliación de la resolución que luego se impugna, el plazo para interponer la casación del auto o de la sentencia, corre desde la última notificación del auto que rechace de plano, la aclaración o ampliación pedida o bien que lo resuelva (Artículo 597 párrafo segundo, del Código Procesal Civil y Mercantil y el Artículo 154 de la Ley del Organismo Judicial).

Y además debe tomarse en cuenta que: a) En el proceso contencioso administrativo, los recursos se deben interponer por escrito; b) Por regla general debe dirigirse la solicitud, al tribunal que dictó la resolución contra la cual se recurre, particularmente



cuando se trata de recursos ordinarios; c) Debe identificarse concretamente la resolución que se impugna; d) Debe especificarse los motivos de la inconformidad en forma concreta.

3.6. Efectos de los medios de impugnación

Respecto de los efectos que producen los medios de impugnación, estos son aquellas consecuencias que se esperan que sean el resultado de la resolución definitiva de la interposición de los recursos. El Artículo 610 del Código Procesal Civil y Mercantil establece: “La resolución debe confirmar, revocar o modificar la de Primera Instancia y en caso de revocación o modificación se hará el pronunciamiento que en derecho corresponda.”

La consecuencia inicial de la interposición de un recurso, es impedir que la resolución produzca sus efectos normales. De ahí la necesidad de establecer un límite en el tiempo para su ejercicio; pues en caso contrario, ni las interlocutorias adquirirían carácter preclusivo, ni las definitivas el de cosa juzgada; es decir que el avance del proceso no sería posible, ni la litis lograría solución definitiva.

En el Código Procesal Civil y Mercantil, no se alude a los tradicionales efectos devolutivos y suspensivos, los segundos se refieren a la suspensión de la ejecución de lo ordenado en la resolución y en los ordenamientos suele decirse que unos medios de impugnación producen efectos suspensivos y otros no.



Señala el autor Juan Carlos Hitters que: “Los recursos son procesos obstativos que impiden la formación de la cosa juzgada; en otras palabras, tratan de detener el iter del juicio, que normalmente avanza hacia la sentencia definitiva de mérito que resuelve para siempre el pleito. Si el embate corona exitosamente, la decisión atacada puede ser sustituida, modificada o invalidada (o anulada), según el vicio que posea y el tipo de ataque que haya sufrido. La interposición de un medio de impugnación produce diversas y variadas consecuencias, a saber: 1°) interrumpe la concreción de res judicata; 2°) prorroga los efectos de la litispendencia; 3°) en ciertos casos determina la apertura de la competencia del superior (efecto devolutivo); 4°) imposibilita el cumplimiento del fallo (efecto suspensivo), y 5°) limita el examen del ad quem en la medida de la fundamentación y del agravio.

La interposición de recursos genera distintos efectos jurídicos, como los siguientes:

- Efecto devolutivo

El efecto devolutivo hace referencia a que la tramitación y resolución del recurso corresponde al órgano superior jerárquico al que dictó la resolución recurrida.

Es decir que consiste en el desprendimiento de la jurisdicción por el órgano que dictó el auto y, frente a la impugnación, entrega la jurisdicción, la facultad de juzgar, al superior. Proviene de la época en que, por derivar la facultad de juzgar al empleador y éste la delegaba en los jueces, por lo que al recurrir ante aquél, se producía realmente una devolución de dicho poder.

- Efecto suspensivo

Significa la imposibilidad de ejecutar la resolución judicial cuando el recurso es admitido en ambos efectos.

El efecto suspensivo, genera la inexecución de la sentencia o del acto impugnado, hasta tanto sea resuelto el recurso que contra ella se interpone.

- Efecto extensivo

Este efecto que constituye una excepción al principio dispositivo y al de personalidad de la impugnación, se verifica cuando, existiendo una pluralidad de sujetos pasivos, el recurso interpuesto por uno de ellos es susceptible, si se dan determinadas condiciones, de favorecer a los que no recurrieron no obstante hallarse facultados para hacerlo.

Este efecto es de aplicación sólo en caso de favorabilidad, y se justifica a fin de evitar la existencia de decisiones jurisdiccionales contradictorias.

- Efecto diferido

Procede esta modalidad recursal en los procedimientos con pluralidad de imputados o de delitos, cuando se dicte auto de sobreseimiento u otra resolución que ponga fin al ejercicio de la acción penal o que haga imposible que continúe respecto de alguno de ellos, estando pendiente el enjuiciamiento de los otros. En este supuesto, interpuesto el recurso

y concedido, su remisión al tribunal ad quem recién se producirá cuando se dicte sentencia que ponga fin a la instancia.”²³

3.7. Los recursos de conformidad con el Código Procesal Civil y Mercantil

En la legislación guatemalteca en el libro sexto del Código Procesal Civil y Mercantil, referente a las impugnaciones de las resoluciones judiciales, establece los siguientes recursos:

- Revocatoria.
- Reposición.
- Aclaración.
- Ampliación.
- Nulidad.
- Casación.

En cuanto a los recursos, existen otros que los clasifican únicamente en:

- Apelación.
- Casación.

²³ Hitters, Juan Carlos. *Técnica de los recursos ordinarios*. Pág. 31.



3.7.1. Los recursos en particular

a. Revocatoria

Definición: "Revocar, del latín revocare es un verbo transitivo con que se designa la acción de dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución; la acción de anular lo concedido u otorgado, la acción de hacer retroceder ciertas cosas. Revocación, Revocatorio-a = adjetivo. Que revoca o invalida."²⁴

Los decretos, son resoluciones de la autoridad judicial, dictados en uso de la facultad de dirección que les asigna la ley, para encausar de manera efectiva el desarrollo normal del proceso por etapas, pura y simplemente procedimientos y sin que las mismas afecten el fondo del asunto o resuelvan un incidente. Sin embargo, es posible que el juez, en realidad no permita el desarrollo normal del proceso mediante la expedición de resoluciones simples, que se opongan precisamente a ese desarrollo, causando perjuicio con su conducta a los litigantes.

En contra de esas resoluciones simples de los tribunales es que se interpone al recurso de revocatoria, para que sea el mismo tribunal que las dictó el que las corrija, para el curso normal y el debido proceso.

Según el licenciado Mauro Chacón: "Se trata de un remedio, es decir de un medio de impugnación del que conoce el mismo órgano judicial que dictó la resolución que se

²⁴ Real Academia Española. **Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española**. <http://www.rae.es>. (Guatemala, 15 de julio de 2013).



impugna, y lo característico del mismo, es que procede sólo contra los decretos (Artículo 598 del Código Procesal Civil y Mercantil), esto es, contra las resoluciones determinadoras del trámite procesal, Artículo 141 a) de la Ley del Organismo Judicial.

El objeto del recurso es dejar sin efecto, la resolución de simple trámite (decreto), que afecte el curso del proceso y proferir la que corresponda al estado del proceso.

Se puede decir que su naturaleza, es de remedio procesal, incluido entre los medios de impugnación horizontales, pues el mismo, se hace valer ante el mismo tribunal productor de la resolución recurrida y es ese mismo tribunal, el que lo decide. Se estima también que es un recurso ordinario, porque se da en contra de todas aquellas resoluciones, que sean de trámite y no apelables y que se dictan por los órganos jurisdiccionales, en ejercicio de la facultad rectora de que se encuentran investidos y su fundabilidad, debe hacerse en el mismo escrito de interposición. ”²⁵

b. Reposición

“Proviene del latín repositio-onis, denota la acción y efecto de reponer o reponerse. Reponer, del latín reponer, es el verbo transitivo que en su primera acepción denota volver a poner; constituir, colocar a una persona o cosa en el empleo, lugar o estado que antes tenía; en su segunda acepción, es reemplazar lo que falta o lo que se había sacado de alguna parte; en su tercera acepción, denota réplica y oposición y; en su acepción forense, es retrotraer la causa o pleito a un estado determinado.”²⁶

²⁵ Chacón. **Ob. Cit.** Pág. 281.

²⁶ Real Academia Española. **Ob. Cit.**



Se puede definir, como el medio idóneo concedido por la ley a las partes en un proceso, para solicitar que una sala de la Corte de Apelaciones o la Corte Suprema de Justicia, dejen sin ningún efecto los autos originarios o las resoluciones de simple tramitación en su caso, para retrotraer el proceso a un estado determinado.

Se trata de un remedio, es decir de un medio de impugnación, del que conoce el propio órgano judicial que dictó la resolución que se impugna.

Para el autor Hugo Alsina, es: "El que tiene lugar contra las providencias interlocutorias, a efecto de que el mismo juez que las haya dictado, las revoque por contrario imperio. Mediante él, se evitan las dilaciones y gastos de una segunda instancia, tratándose de providencias dictadas en el curso del proceso, para resolver cuestiones accesorias y respecto de las cuales no se requieran mayores alegaciones. Por eso este recurso, se caracteriza por la circunstancia de que sólo procede tratándose de interlocutorias (y aun no de todas), y de que lo resuelve el mismo juez que dictó la providencia de la cual se recurre."²⁷

La nota característica de este recurso, como el de revocatoria, es que los dos son resueltos por la misma autoridad que profirió las resoluciones impugnadas, y que ambas producen los mismos efectos. Los autores clasifican a este recurso, entre los ordinarios, porque dejan de lado el principio de desasimio del tribunal recurrido y porque su finalidad, no requiere requisitos taxativamente enumerados por la ley, como acontece en el extraordinario de casación.

²⁷ Alsina. Ob. Cit. Pág. 185.



El objeto de este recurso, es la reforma de la resolución legalmente viciada, por una que corresponda al estado procesal del juicio.

c. Aclaración

“En una primera acepción, como hacino y efecto de aclarar o aclararse, y, en su acepción forense, enmienda del texto de una sentencia por el juzgador inmediatamente después de notificarla. Y aclarar deriva del latín aclarer, de ad y clarus claro significa disipar, quitar lo que ofusca la claridad o transparencia de alguna cosa. Derecho de corrección que hace el juez, de oficio o a instancia de parte, del texto de una sentencia o de una resolución judicial.”²⁸

La norma jurídica contenida en el Artículo 596 del Código Procesal Civil y Mercantil, establece: “Cuando los términos de un auto o de una sentencia sean oscuros, ambiguos o contradictorios, podrá pedirse que se aclare.”

No dando una definición del recurso, únicamente menciona los motivos de la aclaración. Y para comprender en toda su extensión, el alcance del artículo transcrito, se estima necesario ante todo, determinar el sentido de los vocablos oscuro, ambiguo o contradictorio. Y así se tiene que obscuro, viene del latín obscurus, adjetivo con el que se califica la carencia de luz y claridad de las cosas; ambiguo del latín ambiguus, de ambigere, dudar, también es un adjetivo con el que se designa, a las cosas o situaciones que admiten varias y variadas interpretaciones; y contradictorio del latín contradictorius

²⁸ Ibid.



que al igual que los anteriores es un adjetivo, con el que se designa la calidad de opuesto de dos cosas, es decir, la circunstancia derivada de la afirmación y negación a la vez de un hecho; o bien en su significado lógico, se comprende con dicho adjetivo cualquiera de las dos proposiciones, de las cuales una afirma lo que otra niega y no puede ser a un mismo tiempo verdaderas, ni a un mismo tiempo falsas.

Por lo anterior se considera que el recurso en estudio, es un medio idóneo que concede la ley a las partes en un proceso, para pedir al juez o tribunal que dictó un auto o una sentencia, que aclare su contenido en virtud de adolecer de oscuridad, ambigüedad o contenga disposiciones contradictorias entre sí, con el fin de que las resoluciones judiciales, sean instrumentos productores de certeza, pero sin alterar sustancialmente el contenido de tales resoluciones. El juez que debe conocer de la aclaratoria es el que dictó la sentencia, porque siendo ésta una expresión de su pensamiento, la resolución que se dicte ha de fundarse, en la misma construcción lógica que determinó su formación.

La aclaración se pide al mismo órgano que dictó la resolución y mediante ella, se trata de obtener: Que los términos de un auto o de una sentencia que adolezcan de oscuridad, ambigüedad o de contrariedad pueden ser aclarados; o dicho en otras palabras, puede quitarse lo que ofusca su claridad o transparencia, quitársele lo incierto, lo dudoso o, lo que les hace contradecirse u oponerse.



d. Ampliación

Ampliación “se deriva del latín *ampliationis* que significa la acción y efecto de ampliar. Y ampliar derivado del latín *ampliare* de *amplus*-*extenso*, es un verbo transitivo que denota extender, dilatar.”²⁹

Surge por el hecho de que en algunas ocasiones, los órganos jurisdiccionales al resolver las controversias que han sido sometidas a su conocimiento, lo hacen dejando sin resolver algunos hechos que fueron objeto del proceso, causando así, perjuicio en los intereses de los litigantes, situación que incide esencialmente en la determinación de la verdad procesal. Se estima que por tal eventualidad, la ley ha previsto y contempla el recurso de ampliación, como la facultad de las partes del juicio, para exigir del tribunal que profirió la resolución, que la amplíe, es decir la haga más extensa, para que se tomen en cuenta todas las pretensiones que fueron objeto del proceso.

El precepto jurídico contenido en el Artículo 596 del Código Procesal Civil y Mercantil, en aplicación supletoria de la ley que antes se citó, establece: “Si se hubiere omitido resolver alguno de los puntos sobre el que versare el proceso, podrá solicitarse la ampliación”.

Al amparo de dicho artículo, los litigantes que consideren perjudicados sus intereses, por la omisión de algún punto de que versó el proceso, tienen la facultad de exigir del órgano jurisdiccional que dictó la resolución la ampliación, de tal suerte que en el auto o sentencia de que se trate, se conozca de todos los puntos que le fueron sometidos a su

²⁹ *Ibid.*



consideración, pues de lo contrario el agravio o perjuicio del proceso, será ostensible para la parte o litigante que habiéndose esmerado en presentar los elementos de convicción al juez, en abono de sus pretensiones resulte perjudicada por la resolución, que los omitiere o simplemente los pasare por alto, voluntaria, involuntariamente o negligentemente y, dejare de pronunciarse respecto de los puntos que interesan al litigante.

Pudiendo definir el recurso, como el medio idóneo que la ley concede a las partes en un proceso, para pedir al juez que dictó el auto o una sentencia, que amplíe sus términos, cuando haya omitido resolver alguno de los hechos o circunstancias del proceso, para que su resolución abarque todos los puntos que fueron sometidos a su conocimiento.

La ampliación, se pide ante el mismo órgano que dictó la resolución y mediante ella se trata de obtener: Cuando la resolución, hubiere omitido resolver alguno de los puntos sobre el que versare el proceso, las partes podrán pedir que se amplíe haciendo el pronunciamiento que faltare.

No siendo su finalidad la de modificar la parte resolutive de las providencias judiciales, ni mucho menos destruirla para sustituirla por otra.

e. Nulidad

El término nulidad tiene cuatro acepciones a saber: "Calidad de nulo; vicio que disminuye o anula la estimación de una cosa; incapacidad, ineptitud y persona incapaz, inepta. Es un adjetivo que significa lo falto de valor y fuerza para obligar a tener efecto. Incapaz física y



moralmente para una cosa. Y nulamente, es el modo adverbial con que se designa lo invalido, lo que no tiene valor ni efecto.”³⁰

El autor Guillermo Cabanellas, dice: “Nulidad, ilegalidad absoluta de un acto. Dentro de la técnica jurídica, nulidad, constituye tanto el estado de un acto que se considera no sucedido, como el vicio que impide a ese acto la producción de sus efectos, la nulidad puede resultar de la falta de las condiciones necesarias y relativas, sea a las cualidades personales de las partes, sea a la esencia del acto; lo cual comprende sobre todo la existencia de la voluntad y la observancia de las formas prescritas para el acto. Puede resultar también de una ley. Los jueces no pueden declarar otras nulidades de los actos jurídicos que las expresamente establecidas en los códigos”.³¹

Según el licenciado Mario Nájera Farfán la nulidad: “Es el medio por el cual puede obtenerse la invalidez de las resoluciones judiciales no apelables o casables. En ninguno de los artículos del Código Procesal Civil y Mercantil, le da a la nulidad el nombre de recurso, aunque la sitúa entre los medios o modos de impugnación, su verdadero carácter es el de una incidencia, íntimamente ligada al desarrollo formalmente válido del proceso y que sólo existe, con carácter autónomo cuando procede como incidente que se ventila ante el mismo juez de la causa, pero que lo pierde cuando se hace valer por vía de recurso ante un juez superior”.³²

Conforme el código anterior que si empleaba el nombre de recurso, pero sin prescindir del trámite incidental, la nulidad podía interponerse, hasta antes del señalamiento del día para

³⁰ **Ibid.**

³¹ Cabanellas, Guillermo. **Ob. Cit.** Pág. 214.

³² Nájera. **Ob. Cit.** Pág. 34.



la vista de la sentencia, era grave defecto porque con tal elasticidad, los litigantes inescrupulosos se reservaban su planteamiento hasta el último momento, de manera que fundada o no la articulación, se entorpecía la marcha del proceso; el nuevo código puso remedio a estos males, acogiéndose al principio de subsanación o convalidación de las nulidades. En virtud de este principio, si no se hacen valer en tiempo oportuno, se presumen consentidas y quedan subsanadas, reguladas en el Artículo 614 del Código Procesal Civil y Mercantil.

La nulidad consiste en la ausencia de efectos jurídicos del acto, razón por la cual siempre se ha entendido como nulo el acto, cuando se debe a defectos de forma, competencia, capacidad o representación. El acto nulo, es aquél que no cumple alguno de los requisitos esenciales que la ley procesal exige para su constitución, por lo que no produce los efectos que debió producir, o al menos sólo los produce provisionalmente.

Se trata por tanto, de una sanción que la ley determina para el acto procesal, que ha incumplido algún supuesto o requisito considerado esencial, sanción que consiste en la no producción de los efectos jurídicos que son propios de ese acto.

Existen varios tipos de nulidad. El Código Procesal Civil y Mercantil parte de una distinción de tipos de nulidad distinguiendo entre:

a) Nulidad por violación de ley, se entiende material. Ésta pretendida nulidad, es la que se dice que se origina en las resoluciones judiciales, cuando en ellas se ha producido una infracción de la ley material, y hay que advertir de inmediato que en este caso, no se está



ante un defecto propio del acto procesal, ni ante una nulidad en sentido estricto, sino ante un error en la aplicación del derecho material. La violación de ley se refiere concretamente, a la inobservancia de los mandatos contenidos en una disposición legal, vinculada de manera necesaria y determinante a la resolución impugnada.

La nulidad de los actos procesales se produce, cuando en ellos no se observan los requisitos procesales (generales o específicos) que vienen impuestos por una norma de naturaleza procesal; es entonces cuando se está, ante un vicio capaz de impedir que el acto produzca los efectos que le son propios.

La situación es muy distinta, cuando de lo que se trata es que en una resolución judicial, se ha aplicado erróneamente una norma material, es decir, una norma con la que debe decidirse sobre la estimación o desestimación, de la pretensión interpuesta por el actor o sobre la estimación o desestimación, de una excepción perentoria opuesta por el demandado; entonces no debe hablarse de la nulidad de la resolución.

La nulidad de un acto procesal se produce por defectos procesales, por infracción de la norma procesal, por incumplimiento de los requisitos procesales del acto. El acto procesal de la resolución judicial, no es nulo si en ella, no se viola o se aplica indebidamente o se interpreta erróneamente una norma material; esa resolución será recurrible por errores in iudicando (en juicio) pero no por vicios in procedendo.

Se podría decir que, una cosa es el vicio en la tramitación del proceso, el defecto procesal es un acto procesal o resolución judicial, que no toma en cuenta la justicia del contenido

del mismo y otra cosa, es el error en la decisión del proceso, la injusticia que sobre el tema de fondo se cometa.

b) Nulidad por infracción de procedimiento: La no observancia de parte de los tribunales de las formas procesales, puede incidir y de hecho inciden sobre el desarrollo normal de un proceso y en especial de un procedimiento.

El procedimiento es un orden establecido de antemano por la ley, para garantizar los derechos de los litigantes en la relación procesal, y evidentemente si este orden no se observa por los tribunales y funcionarios encargados de administrar justicia, se estará atentando contra los principios básicos de toda administración de justicia, de todo sistema legal.

Esta nulidad, es la verdadera científicamente hablando, pues atiende a la existencia de un vicio en un acto procesal (que puede ser o no una resolución), consistente en la infracción de una norma procesal, que le son propios. Cuando se solicita la nulidad, lo que se está pidiendo es que el tribunal, al declarar que el acto se realizó con infracción de una norma procesal, reponga las actuaciones al momento y acto en que se produjo esta infracción.

La diferencia entre esta nulidad verdadera y la anterior, se percibe con claridad cuando se atiende al fin que se persigue con el remedio.



f. Apelación

En la legislación guatemalteca se contempla la segunda instancia, teniendo como base el Artículo 211 de la Constitución Política de la República de Guatemala, y son las dos únicas instancias que instituye la Carta Magna.

Se hace referencia a este principio, ya que mediante el recurso de apelación, que es regulado en la legislación contenida en el Código Procesal Civil y Mercantil, poniendo en movimiento la dinámica, que le otorga la Constitución a la Ley del Organismo Judicial, donde se desarrolla la organización judicial y se regula la actividad de los tribunales de justicia, se ventilará el recurso de apelación; que dará inicio a la segunda instancia, razón por la que se le considera un recurso ordinario por excelencia.

Definición

“La apelación o alzada, es el recurso concedido a un litigante que ha sufrido agravio por la sentencia del juez inferior, para reclamar de ella y obtener su revocación por el juez superior.

La apelación es un recurso ordinario vertical, por el cual una de las partes o ambas, solicita que el tribunal superior o de segunda instancia, efectúe un examen sobre una resolución dictada por un juzgador de primera instancia. Dichas resoluciones en el ordenamiento procesal civil guatemalteco, pueden ser autos interlocutorios que la ley



expresamente faculte para ser apelados y en todo caso las sentencias que emitan los juzgados de primera instancia.

La apelación, es un recurso de impugnación de las sentencias definitivas de primera instancia, y en virtud del cual, se da inicio a la segunda instancia, y por ende, el segundo grado de conocimiento del proceso motivo de la impugnación. De igual manera con ese recurso, se pueden examinar resoluciones que tengan cierta incidencia dentro del desarrollo del proceso, las cuales deben ser limitadas por la misma ley.

En el derecho medieval español, al recurso de apelación se le denominó recurso de alzada, ya que se interponía ante el tribunal superior, el tribunal de alzada. Sin embargo, la legislación procesal guatemalteca hoy en día, ha estipulado que el recurso, debe ser solicitado al juzgado de primera instancia sin expresión de agravios, quien estará obligado a concederlo, cuando la tramitación del mismo sea procedente según la ley y será el tribunal de alzada, quien conozca del fondo del mismo.

Este recurso es vertical y devolutorio. En la actualidad el sistema procesal lo considera, un recurso por excelencia y de carácter ordinario, sin lugar a dudas, el más importante de estos recursos.

“La palabra apelar deviene de appellare que significa pedir auxilio, lo que confirma que el recurso de apelación, es una petición que se hace al juez de grado superior, para que se



realice un nuevo examen de los autos y determine los defectos, vicios o errores en que incurrió el juez inferior de grado, al dictar una resolución.”³³

Esto implica, la dualidad de instancia y el principio de bi instancialidad. Sino hay bi instancialidad, no puede hablarse de apelación, ya que es la forma para dar apertura a la segunda instancia. Es importante tener presente, que la apelación puede ser no sólo contra sentencias definitivas, sino contra determinados autos o resoluciones que no finalizan el juicio o el proceso.

La apelación es un recurso, que tiene por objeto que el superior jerárquico reexamine una resolución dictada por el inferior.

Pueden apelar las partes y los terceros afectados, por una resolución que les afecta en su interés, de acuerdo a las pretensiones. No puede apelar el que obtuvo todo lo que pidió, toda vez que sus pretensiones han sido acogidas por el juzgado de primer grado, por lo que sería ilógico pensar, en que se pudieron haber cometido agravios con la resolución que se recurre.

El Artículo 607 del Código Procesal Civil y Mercantil establece: “El litigante que no hubiere apelado, puede adherirse a la apelación interpuesta por la otra, especificando los puntos que le perjudiquen. Esta adhesión puede hacerse desde que el juez de Primera Instancia admita la apelación, hasta el día anterior al de la vista en Segunda Instancia. La adhesión

³³ Real Academia Española. Ob. Cit.



dejará de producir efectos si se desiste de la apelación, o se produce la caducidad de la Segunda Instancia, o la apelación es rechazada por inadmisibilidad.”

Se puede decir que consiste en la posibilidad de que el ganador, no obstante la regla de que el que obtuvo todo lo que pidió no puede apelar, sí puede argumentar en el trámite de la apelación que haya interpuesto su contrario, con el objeto de que se mejoren los argumentos de la sentencia, porque aunque el juez le haya concedido todo, encuentre que la sentencia en sus razonamientos esta falla o es endeble. Aprovechando que la otra parte ha apelado, se adhiere al trámite de la apelación, no porque le favorezca la sentencia, sino para mejorar los argumentos del juez de primer grado y así obtener en la segunda instancia, una sentencia mejor fundada que confirme el fallo de primera instancia.

Además, es importante que se tenga en cuenta:

- Los argumentos que se hagan valer en la apelación.
- De ser obscura o ambigua la sentencia de segunda instancia, los recursos ordinarios que proceden son el de aclaración y ampliación y luego los extraordinarios, que en el caso de la legislación guatemalteca, serían únicamente en los casos procedentes.
- La apelación puede interponerse en forma escrita. En Guatemala, se puede interponer de manera oral, en los autos que resuelvan las excepciones previas en los procedimientos orales o bien, contra el auto que resuelva el recurso de nulidad que se interponga, en las audiencias del juicio oral.



- El apelante, debe ser respetuoso al expresar sus agravios y respetuoso con el juez de primer grado, por razón del cargo del que está investido

- El juez de primer grado concederá inmediatamente el recurso de apelación, si después de su estudio lo considera procedente y si el mismo, ha sido interpuesto en tiempo y forma, y si el juez considera que no es procedente, lo rechaza y contra esta resolución procede el recurso.

- Los efectos de la admisión pueden ser, sin ser excluyente el uno del otro: devolutivo y el suspensivo. El juez en el acto de admisión del recurso, dependiendo de la resolución que motivó la impugnación, consigna el efecto. El efecto devolutivo implica el reenvío del asunto al superior, el otro efecto es suspensivo. Efecto devolutivo, implica invariablemente el envío o remisión del caso al tribunal superior, para que conozca y decida. Eventualmente la apelación puede ser suspensiva, cuando se admite en ambos efectos, lo que implica que se quedan en suspenso, las consecuencias de la resolución impugnada, entre ellas la ejecución de la misma, toda vez que la misma no se encuentra firme. Lo contrario en este aspecto, es el efecto ejecutivo o ejecutable de la resolución impugnada, lo que significa que la resolución impugnada no queda en suspenso, sino que empieza a surtir sus efectos sin perjuicio del trámite del mismo recurso.

- El fundamento del recurso son las consideraciones de fondo, sobre si lo que se ha pedido, debe otorgarse o considerarse. Esta distinción es muy importante. En el momento de interponer ante el juez un recurso, no puede decirse si es fundado o no,



el juez solamente tiene que decidir sobre su procedencia, no sobre su fundamento o sustancia.

El recurso de apelación es el que motiva obligatoriamente, la revisión de la resolución por parte de un tribunal superior. Concedido el recurso, el juez eleva los autos al tribunal superior, es decir, a segunda instancia, el tribunal superior debe señalar el plazo de seis días, en el caso de sentencia y de tres días, si es auto para uso del recurso. Además, en cuanto a la vista y resolución, recibida la prueba o transcurrido el plazo anterior, de oficio se señala vista. Dentro de la resolución, la aplicación del Artículo 610 del Código Procesal Civil y Mercantil en la sentencia, puede confirmar, revocar o modificar la sentencia de primera instancia.

El Artículo 602 del Código Procesal Civil y Mercantil regula: "Salvo disposición en contrario, únicamente son apelables los autos que resuelvan excepciones previas, que pongan fin al proceso y las sentencias definitivas dictadas en primera instancia, así como los autos que pongan fin a los incidentes, que se tramiten separadamente. Las resoluciones que no sean de mera tramitación, dictadas en los asuntos de jurisdicción voluntaria, son apelables. El término para interponer la apelación es de tres días y deberá hacerse por escrito".

Ante todo lo establecido, se puede vislumbrar que los medios de impugnación en el sistema legal guatemalteco son varios atendiendo al proceso legal que se maneje, algunos simplemente para resolver cuestiones de forma y otros que atienden situaciones complejas de fondo.



En lo que respecta a las resoluciones de los procedimientos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; el Artículo 52 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, regula: “Los reclamos que formulen los patronos o los afiliados con motivo de la aplicación de esta ley o sus reglamentos, deben ser tramitados y resueltos por la Gerencia dentro del plazo más breve. Contra lo que ésta decida procede recurso de apelación ante la Junta Directiva siempre que se interponga ante la Gerencia dentro de los tres días posteriores a la notificación respectiva, más el término de la distancia.”

Como se puede observar, la citada ley es bien específica regulando que procede el recurso de apelación contra las resoluciones de la gerencia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; de lo que se deduce que no puede aplicarse otra normativa; como lo sería la Ley de lo Contencioso Administrativo, misma que fue creada para unificar los recursos; originándose así la confusión o contradicción de qué ley aplicar al caso del IGSS.





CAPÍTULO IV

4. La contradicción entre los medios de impugnación en contra de las resoluciones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y lo contenido en la Ley de lo Contencioso Administrativo

Se analiza en este capítulo la contradicción entre la Ley de lo Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en cuanto a sus medios de impugnación; puesto que la primera ley es clara al regular en los Artículos 17 y 17 Bis, los casos de procedencia o no de la aplicación de los recursos de revocatoria y reposición establecidos en dicha normativa; así como las excepciones de la aplicabilidad de dicha normativa.

Es por ello que este apartado será para analizar las contradicciones entre ambas normas.

4.1. Los medios de impugnación utilizados contra las resoluciones de gerencia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

El Artículo 52 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, establece como medio de impugnación contra lo resuelto por la gerencia de dicha institución, el recurso de apelación; sin embargo, conviene realizar el análisis en cuanto a que a partir de la vigencia de la Ley de lo Contencioso Administrativo, y los recursos que allí rigen para la administración pública; se creó confusión en cuanto a cuál es el recurso que procede en estos casos, si el de apelación o el de revocatoria.

La confusión creada se debe a que la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, ordena que contra las resoluciones de la gerencia procede el recurso de apelación y como se verá más adelante, la Ley de lo Contencioso Administrativo, entre otras cosas, pretendió unificar lo relativo a los recursos; estableciendo que para efectos de la administración pública, únicamente deben regir el de revocatoria y el de reposición, de tal manera que procedería el de revocatoria para el caso de lo resuelto por la gerencia de IGSS.

4.2. Los medios de impugnación conforme el procedimiento contencioso administrativo

Según el licenciado Hugo Calderón: “El proceso de lo contencioso administrativo, es un medio de control privativo que los particulares tienen una vez agotada la vía administrativa, para oponerse a los actos de la administración pública, cuando las resoluciones ya causaron estado, es decir que se agotó la vía administrativa”.³⁴

De conformidad con el autor Carlos García Oviedo, el recurso contencioso administrativo: “Es el que se interpone, en los casos que la administración obra como poder público, lesionando con su actuación un derecho administrativo particular o lo que es más importante, la legalidad establecida”.³⁵

³⁴ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Pág. 195

³⁵ García Oviedo, Carlos. **Derecho administrativo**. Pág. 257



“Constituye lo contencioso administrativo, el conjunto de reglas referentes a la organización de los litigios suscitados por la actividad de la administración pública”.³⁶

El proceso contencioso administrativo, surge como consecuencia del nacimiento del derecho administrativo y la necesidad que el particular cuente con un medio de control o de defensa, a efecto de impugnar las resoluciones y decisiones de la administración pública. Este proceso, se encuentra regulado en el Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de lo Contencioso Administrativo.

Para el proceso contencioso administrativo, surgen una serie de principios y de conformidad con lo establecido por varios autores consultados, se pueden enumerar como los reiterativos e importantes los siguientes:

- Dispositivo: Corresponde a las partes, iniciar el contencioso mediante la formulación de la demanda, y por otro, la iniciativa probatoria. Como excepción al principio enunciado, existe aquél mediante el cual el tribunal que se juzgue incompetente por la razón de la materia, para conocer de la cuestión litigiosa, en el cual no sólo le es lícito, sino obligado, proponerse de oficio la cuestión de competencia y resolverla en el sentido de abstenerse de entrar en el fondo del asunto.
- Contradictorio: Las partes, se colocan en un plano de debate igual y pueden contradecir, lo afirmado por la parte contraria y proponer pruebas con idénticas oportunidades, sin ventajas para la administración; según el Artículo 27 de la Ley de lo

³⁶ Acosta Romero, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo*. Pág. 68



Contencioso Administrativo. Esta característica contrasta, con la oportunidad que tiene la administración de Guatemala, al presentar al tribunal el expediente administrativo en cualquier etapa procesal, tal como lo establece el Artículo 33 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

- Principio de escritura: En la práctica, representa una combinación de lo escrito y lo oral. En el proceso contencioso deben ser escritos: la demanda, la contestación de la demanda, la proposición de los medios de prueba y los alegatos de las partes. Deben ser orales: el interrogatorio de las partes, los testimonios, el reconocimiento de documentos y la inspección judicial, que se cumplen en audiencia pública. La ley es la que determina que fases son escritas y cuales son orales.
- El carácter no público: Significa que al proceso no tiene acceso cualquier persona o funcionario público; en tal sentido, es público exclusivamente para los funcionarios en ejercicio de sus funciones y para las partes, representantes y apoderados y para quienes participan en el proceso en calidad de coadyuvantes o impugnantes.
- El de única instancia: El Artículo 211 de la Constitución Política establece, que en ningún proceso puede haber más de dos instancias. Y en el contencioso administrativo guatemalteco, según disposición legal, habrá única instancia en demandas que se interpongan contra resoluciones dictadas por la administración, según el Artículo 18 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.



- Supletoriedad: Las deficiencias del contencioso, obligan a la aplicación supletoria del Código Procesal Civil y Mercantil y de la Ley del Organismo Judicial. Introduciendo un excesivo formalismo en el contencioso.

El Artículo 19 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, hace una enumeración de los casos de procedencia de este recurso, regulando que:

- a) “En caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado.
- b) Los casos de controversia derivadas de contratos y concesiones administrativas.”

Para que el proceso contencioso administrativo pueda iniciarse, se requiere que la resolución que lo origina, no haya podido remediarse por medio de los recursos puramente administrativos.

4.3. Los recursos de revocatoria y reposición de la Ley de lo Contencioso Administrativo

Para conocer la naturaleza jurídica de los recursos, tanto de revocatoria como de reposición, conviene hacer referencia al trámite que regula la Ley de lo Contencioso Administrativo.

El Artículo 7 de esta ley, establece respecto al recurso de revocatoria, que éste procede:

“En contra de resoluciones dictadas por autoridad administrativa, que tenga superior



jerárquico dentro del mismo ministerio o entidad descentralizada o autónoma. Se interpondrá, dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución, en memorial dirigido al órgano administrativo que la hubiere dictado.”

Para la admisión del recurso, el Artículo 8 regula: “La autoridad que dictó la resolución recurrida, elevará las actuaciones al respectivo ministerio o al órgano superior de la entidad, con informe circunstanciado, dentro de los cinco días siguientes a la interposición.”

Respecto al recurso de reposición, el mismo cuerpo normativo en el Artículo 9 establece: “El recurso de reposición, procede contra las resoluciones dictadas por los ministerios, y, contra las dictadas por las autoridades administrativas superiores, individuales o colegiadas, de las entidades descentralizadas o autónomas. Podrá interponerse recurso de reposición, dentro de los cinco días siguientes a la notificación.

El recurso se interpondrá directamente ante la autoridad recurrida. No cabe este recurso contra las resoluciones del Presidente y del Vicepresidente de la República, ni contra las resoluciones dictadas en el recurso de revocatoria.”

El Artículo 17 determina y tiene relación con el problema enfocado en el presente trabajo, esta norma estipula: “Ámbito de los recursos. Los recursos administrativos de revocatoria y reposición, serán los únicos medios de impugnación ordinarios, en toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma. Se exceptúan, aquellos



casos en que la impugnación de una resolución, deba conocerla un tribunal de trabajo y previsión social.”

De conformidad con lo anterior, se considera entonces que esta ley, es de aplicación general para la administración pública, y lo que se pretende es unificar en estos dos recursos, la competencia de los órganos estatales que intervienen en la administración pública.

4.4. La Ley de lo Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social en materia de recurso de revocatoria

Al referirse a la problemática propia de los medios de impugnación en el procedimiento contencioso administrativo; específicamente en cuanto al recurso de revocatoria, que se debe interponer ante la inconformidad de las resoluciones administrativas emanadas de la gerencia, pues ésta tiene un superior jerárquico como lo es la junta directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; existe en la práctica la problemática de cuál de los recursos de revocatoria o de apelación en todo caso, debe plantearse; pues previamente a la entrada en vigencia de la Ley de lo Contencioso Administrativo, las resoluciones de la gerencia, normalmente eran impugnadas a través del recurso de apelación, que conocía en alzada la junta directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

De conformidad con lo anterior, existe una incompatibilidad de la legislación aludida al respecto, por los siguientes fundamentos:



a) En cuanto al recurso de revocatoria, éste se encuentra regulado no sólo en el Código Procesal Civil y Mercantil, específicamente en el Artículo 598; sino también en el Artículo 146 de la Ley del Organismo Judicial, que establece: “Que los decretos son revocables por el tribunal que los dictó. Se pedirá, dentro de los dos días siguientes a la última notificación; se dará audiencia por dos días a la otra parte y con su contestación o sin ella, se resolverá dentro de los tres días siguientes.”

En este caso pareciera más que se refiere a la función judicial que realizan los órganos jurisdiccionales y no podría ser competencia en el ámbito administrativo, aunque esta aseveración no se encuentra plasmada taxativamente.

b) El recurso de reposición, está regulado en el Código Procesal Civil y Mercantil en el Artículo 600; y el Artículo 145 de la Ley del Organismo Judicial que regula: “La reposición de autos, se pedirá dentro de los dos días siguientes a la última notificación. De la solicitud, se dará audiencia por dos días a la otra parte y con su contestación o sin ella, el tribunal resolverá dentro de los tres días siguientes.”

El sentido de este tipo de recurso de revocatoria, también sufre las mismas consecuencias que del análisis se hizo en el inciso anterior.

c) Como quedó anotado anteriormente, la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, específicamente en el Artículo 52 establece lo relativo a la apelación.



De conformidad con lo anterior, resulta evidente que debe proceder ante lo resuelto por la gerencia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social el recurso de revocatoria; pero resulta evidente también, que de conformidad con la norma anteriormente citada, no establece ningún procedimiento, y por el principio de especialidad, éste debería delimitarse. Lo anterior, a pesar de que la Ley de lo Contencioso Administrativo regula el recurso de revocatoria y su tramitación.

Se hace necesario explicar de conformidad con el conflicto anteriormente planteado, que debe existir una técnica jurídica, en función de la actividad que realiza en este caso el seguro social. “Se entiende por técnica jurídica, el arte de la interpretación y aplicación de los preceptos del derecho vigente. Explicando en qué consisten los problemas que forman su objeto de estudio, entre los cuales se encuentran los conflictos de leyes. La jurisprudencia técnica debe señalar las reglas, de acuerdo con las cuales han de solucionarse, los problemas derivados de la pluralidad de legislaciones. A estos se les conoce, con el nombre de problemas sobre la aplicación de las leyes en el espacio, para distinguirlos de los relativos a la aplicación de las normas jurídicas en el tiempo.”³⁷

“Toda ley tiene un ámbito de validez temporal, tiempo durante el cual es aplicable. Esta situación, se plantea derivada de la vigencia de la ley, la cual puede ser determinada si en el mismo texto de la ley, se establece cuando entra en vigor; e indeterminada si no se establece cuando entrará en vigor, ni cuando ésta terminará. La ley podrá dejar de estar en vigor por abrogación, si deja de tener vigencia la totalidad de la misma; por reforma, si algunas de sus partes son objeto de reforma o modificación.

³⁷ García Máñez, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*. Pág. 147

La abrogación y la derogación, pueden ser expresas cuando en la ley nueva se establece la abrogación o derogación de la anterior y tácita, si la nueva ley regula total o parcialmente, la misma materia de la anterior y son incompatibles. De lo anterior parte el conflicto de leyes en el tiempo, el cual consiste en determinar en caso de duda, cuál ley es aplicable al caso concreto, tomando en consideración el tiempo, en que se haya realizado la hipótesis planteada en la norma o el tiempo en que se produzcan sus efectos.”³⁸

Como puede observarse, existe una contradicción en cuanto al trámite de los recursos de revocatoria, surgiendo la incógnita de cuál ley es la aplicable. Para resolver dicha incógnita, sería oportuno considerar el Artículo 8 de la Ley del Organismo Judicial, que establece “que las leyes se derogan por leyes posteriores: a) Por declaración expresa de las nuevas leyes. b) Parcialmente, por incompatibilidad de disposiciones contenidas en las leyes nuevas con las precedentes. c) Totalmente, porque la nueva ley regule, por completo, la materia considerada por la ley anterior. d) Total o parcialmente, por declaración de inconstitucionalidad, dictada en sentencia firme por la Corte de Constitucionalidad.” Siendo aplicable entonces, partiendo del hecho que existe incompatibilidad de disposiciones, contenidas en las leyes nuevas con las precedentes, en tanto que las normas que se refieren al recurso de revocatoria, están contenidas en la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Una de las razones, por las que se provocan errores o conflictos en la interposición del recurso de revocatoria, es el hecho del desconocimiento de las partes, de las normas jurídicas que se regulan en la Ley de lo Contencioso Administrativo. Constituyendo en

³⁸ Ibid. Pág. 148



general, la ignorancia la falta de ciencia, de letras y noticias, ya sea general o particular; la del derecho, es tanto la falta total del conocimiento de las normas jurídicas que rigen un Estado determinado, como el conocimiento falso o incompleto que se tiene de dichas normas.

Ha sido establecida una presunción juris et de jure por la cual, una vez promulgadas las leyes, éstas se presumen conocidas por todos. Esta situación, se basa en dos principios generalmente admitidos: a) A nadie le es permitido ignorar las leyes; nemine jus ignorare licet. b) Se presume que todos las conocen sobre todo el juez, por lo cual aunque alguno las ignore, le obligan como si no las ignorara.

Los principios señalados se defienden por los doctrinarios en derecho, basándose en lo siguiente: a) Que los que viven en sociedad, tienen la obligación de conocer las leyes del Estado social del que forman parte, a cuyo efecto el poder público las promulga. b) Que tanto el hombre docto, como el ignorante tienen los medios para enterarse de las leyes, el primero por sí mismo, el segundo recurriendo a aquél, además de que los medios de publicación, hacen que éstas lleguen a conocimiento de todos. c) Que el Estado social sería imposible, si se permitiera eludir las leyes pretextando la ignorancia. d) Que las leyes políticas, obligan al igual que las de la naturaleza y las fisiológicas, conózcalas o ignórelas quien está a ellas sometido.

La doctrina contraria a la expresada, que no ha sido incorporada a las leyes, pero que, sin embargo, señala ya una trayectoria suficientemente firme como para merecer considerarla, se basa en dos principios: a) Nadie conoce todas las leyes, y sólo una



insignificante minoría de hombres, sabe una parte, y no grande de las normas positivas vigentes en un momento dado. b) Que es imposible que la mayoría de los hombres, y aun la minoría de ellos, las conozca todas.

La Ley del Organismo Judicial aborda la ignorancia de la ley en el Artículo 3 al establecer: “Primacía de la ley, contra la observancia de la ley no puede alegarse ignorancia, desuso, costumbre o práctica en contrario.”

Por todo lo analizado y expuesto, se establece que existe incompatibilidad en la regulación de los recursos de revocatoria, entre el Código Procesal Civil y Mercantil, la Ley del Organismo Judicial, la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y la Ley de lo Contencioso Administrativo; solucionándose con la aplicación de la Ley del Organismo Judicial, cuando establece en la interpretación jurídica en cuanto a la incompatibilidad de leyes posteriores; que se aplicarán las precedentes en función de la armonía y buen juicio, en la tramitación de recursos o inconformidades de los trabajadores o patronos, por las resoluciones que emanan de la gerencia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.



CONCLUSIONES

1. Los trabajadores afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se ven afectados, al no saber que medio de impugnación utilizar contra las resoluciones emitidas por la gerencia de dicha institución.
2. La Ley de lo Contencioso Administrativo, regula que los recursos de revocatoria y reposición, serán los únicos medios de impugnación ordinarios que se utilizarán en toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma; por lo que, el recurso de apelación, regulado en la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, crea un conflicto de leyes en materia de seguridad social.
3. Existe contradicción entre la Ley de lo Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en cuanto al recurso que debe plantearse contra las resoluciones de la gerencia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.



RECOMENDACIONES



1. El Congreso de la República de Guatemala debe aplicar la técnica jurídica, para solucionar los problemas derivados de pluralidad de legislaciones; especialmente cuando se trate de conflictos de los trabajadores con la seguridad social.
2. La Procuraduría de Derechos Humanos, tiene que intervenir para solucionar el conflicto de leyes que, se ha originado por la aplicación de la Ley de lo Contencioso Administrativo y, la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; con el objeto de proteger los derechos de los trabajadores.
3. El Congreso de la República de Guatemala, debe reformar el Artículo 52 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Decreto 295 del Congreso de la República de Guatemala; en el sentido, que sea el recurso de revocatoria el que se interponga como medio de impugnación, en contra de las resoluciones emitidas por la gerencia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.



C

D



BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. 2ª. ed. México: Ed. Porrúa, S.A., 1993.

ALSINA, Hugo. **Tratado teórico, práctico de derecho procesal civil y comercial**. 2ª. ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Ediar, S.A., 1962.

ÁLVAREZ-GENDIN, Sabino. **Manual de derecho administrativo**. Madrid, España: Ed. Librería General, 1941.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. 1er. y 2do. Tomo. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1981.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Guatemala: Ed. Montana Impresos, 2000.

CASTILLO, María de los Ángeles. **La creación y modificación de entidades descentralizadas y autónomas como una facultad del congreso de la república con una mayoría calificada**. Guatemala: (s.e.), 2005.

CHACÓN, Mauro. **El proceso civil guatemalteco**. Guatemala: Ed. Vile, 2005.

CHICAS HERNÁNDEZ, Raúl Antonio. **Introducción al derecho procesal individual del trabajo**. Guatemala: Ed. Litografía Orión, 1999.

DEVIS BOHANDIA, Hernando. **Nociones generales del derecho procesal civil**. Colección Jurídica Aguilar. Madrid, España: (s.e.), 1966.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**. 50ª. ed. México: Ed. Porrúa, S.A., 2000.

GARCÍA AGUSTÍN, Sergio Armando. **La previsión social**. Guatemala: (s.e.), 2010.

GARCÍA OVIEDO, Carlos. **Derecho administrativo**. 1º. vol. 8ª. ed. España: Ed. E.I.S.A., 1962.



HITTERS, Juan Carlos. **Técnica de los recursos ordinarios**. 2ª ed. La Plata, Argentina: Ed. Librería Editora Platense, 2004.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf (Guatemala, 15 de abril de 2013).

http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/otrosdoc/ley24156_dec1344.pdf (Guatemala, 20 de mayo de 2013).

<http://www.estuderecho.com/documentos/derechoadministrativo/000000997908c1305.html> (Guatemala, 20 de junio de 2013).

<http://eapucr.blogspot.com/2013/07/importancia-de-la-administración.html> (Guatemala, 15 de junio de 2013).

<http://www.goesjurídica.com.onu.html>. Onu.oit.com. (Guatemala, 25 de febrero de 2011).

<http://www.monografias.com.onu.html>. (Guatemala, 25 de febrero de 2011).

MEZA DUARTE, Eric, **Manual de derecho administrativo**. 1a. ed. Guatemala: Ed. Nacional, 2004.

MURCIA MARTÍNEZ, Lázaro Steve. **La función administrativa como una facultad exclusiva de los órganos de la administración pública guatemalteca**. Guatemala: (s.e.), 2007.

NÁJERA FARFÁN, Mario. **Las pruebas civiles**. Guatemala: Ed. Talleres Serviprensa, 1981.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1979.

Real Academia Española. **Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española**. <http://www.rae.es>. (Guatemala, 15 de julio de 2013).



VESCOVI, Enrique. **Los recursos judiciales y demás medios impugnativos en Iberoamérica.** Buenos Aires, Argentina: Edición Depalma, 1988.

ZULETA GARCÍA, Morey Enevil. **Incidencias y efectos del silencio administrativo en el ordenamiento jurídico guatemalteco.** Guatemala: (s.e.), 2010.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Código Procesal Civil y Mercantil. Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, Decreto Ley número 107, 1964

Código de Trabajo. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 1441, 1961.

Ley de lo Contencioso Administrativo. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 119-96, 1996.

Ley del Organismo Judicial. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 2-89, 1989.

Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 295, 1946.

Reglamento de Asistencia Médica. Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Acuerdo número 466, 1967.

Reglamento Sobre Protección Relativa a Accidentes en General. Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Acuerdo número 1002, 1994.



7

0