

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

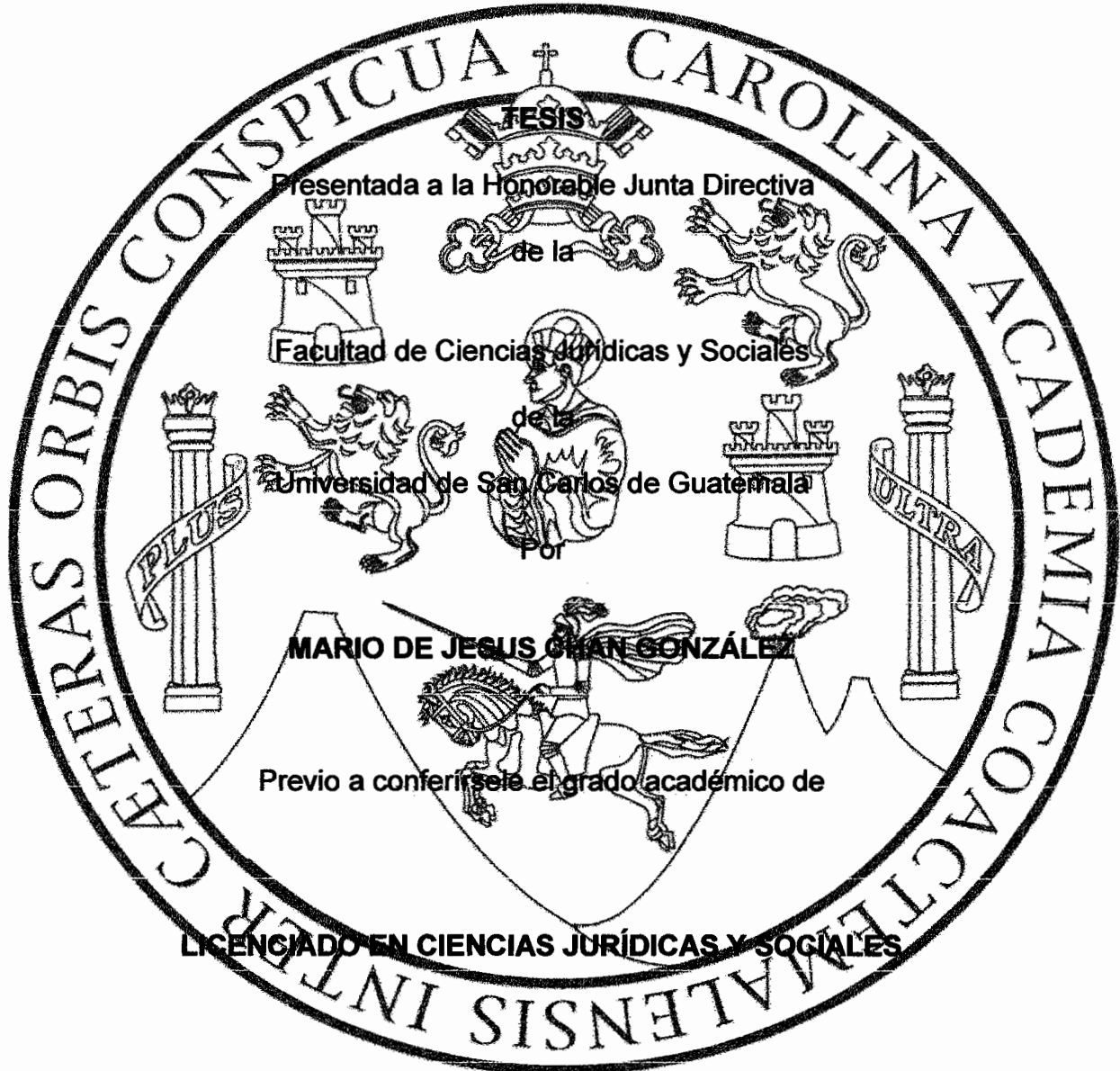


MARIO DE JESUS CHÁN GONZÁLEZ

GUATEMALA, JULIO DE 2015

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

**PROPUESTA DE CREACIÓN DE UNA LEY, QUE INCLUYA A LAS PERSONAS QUE
PERTENECEN A LA ECONOMÍA INFORMAL AL RÉGIMEN DE SEGURIDAD
SOCIAL**



y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, julio de 2015

**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 I:	Lic.	Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda.	Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic.	Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br.	Mario Roberto Méndez Alvarez
VOCAL V:	Br.	Luis Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIO:	Lic.	Daniel Mauricio Tejeda Aystas

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic.	Miguel Fernando López Paredes
Vocal:	Licda.	Gloria Isabel Lima
Secretario:	Lic.	Luis Emilio Orozco Piloña

Segunda Fase:

Presidente:	Lic.	Héctor Efraín Véliz López
Vocal:	Lic.	Cesar Augusto López López
Secretaria:	Licda.	Dora Renee Cruz Navas

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



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
 28 de noviembre de 2014.

Atentamente pase al (a) Profesional, BORIS OMAR SALAZAR HERRERA
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
MARIO DE JESUS CHAN GONZALEZ, con carné 200610431,
 intitulado PROPUESTA DE CREACIÓN DE UNA LEY, QUE INCLUYA A LAS PERSONAS QUE PERTENECEN A LA
ECONOMÍA INFORMAL AL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA DRELLANA
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 5 / 3 / 2015 f)

Asesor(a)

Lic. Boris Omar Salazar Herrera
 ABOGADO Y NOTARIO



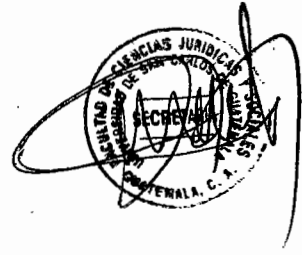
OFICINA PROFESIONAL

Lic. Boris Omar Salazar Herrera.

ABOGADO Y NOTARIO

6ª. Av. 3-42 Zona 1, Sta. Lucía M. A. Sac.

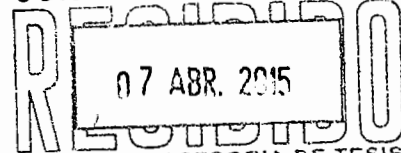
Tel. 77560584-56978442-43425399



Dr. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

Guatemala, 06 de abril de 2015.

**FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES**



UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS

Hora: _____

Firma: _____

De conformidad con el nombramiento emitido por esta Unidad, procedí a asesorar al bachiller Mario de Jesus Chán González en su trabajo de tesis, el cual queda finalmente titulado: **“Propuesta de creación de una ley, que incluya a las personas que pertenecen a la economía informal al régimen de seguridad social”**. Atentamente le informo que el trabajo realizado se desarrolló atendiendo al plan de tesis aprobado, por lo cual emito el siguiente dictamen:

1. El trabajo de investigación es de suma importancia en el sentido de que abarca un problema social actual y de carácter humanitario, además de aportar su posible solución. La contribución que se hace a la ciencia del derecho, es la creación de una ley de carácter ordinaria que coadyuvará con la protección de la salud de los ciudadanos guatemaltecos.

2. En relación a la metodología y técnicas de investigación utilizadas, considero son adecuadas, al igual que la redacción del cuerpo de la tesis el cual tuvo que ser modificado constantemente como producto de las revisiones respectivas. Por lo cual a mi criterio el trabajo investigativo cumple con los requisitos establecidos.

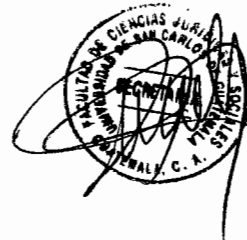
OFICINA PROFESIONAL

Lic. Boris Omar Salazar Herrera.

ABOGADO Y NOTARIO

6ª. Av. 3-42 Zona 1, Sta. Lucía M. A. Sac.

Tel. 77560584-56978442-43425399



3. En cuanto a la bibliografía correspondiente se considera suficiente; y la conclusión discursiva cumple con presentar la argumentación necesaria de los hallazgos y aportes encontrados y de los conocimientos que servirán como base para sacar inferencias solidas posteriores.

4. Expreso que no soy pariente dentro de los grados de ley del mencionado estudiante y que el presente dictamen se realiza con base en el Artículo 31 del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de la Unidad de Tesis. Por todo lo expuesto emito **DICTAMEN FAVORABLE** para su discusión y aprobación en el momento oportuno.

Sin otro particular me suscribo de usted, atentamente.

Lic. Boris Omar Salazar Herrera
Abogado y Notario
Colegiado 7661

Lic. Boris Omar Salazar Herrera
ABOGADO Y NOTARIO



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

[Handwritten initials]

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 03 de junio de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante MARIO DE JESUS CHÁN GONZÁLEZ, titulado PROPUESTA DE CREACIÓN DE UNA LEY, QUE INCLUYA A LAS PERSONAS QUE PERTENECEN A LA ECONOMÍA INFORMAL AL RÉGIMEN 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.

[Handwritten signature]

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
SECRETARÍA
GUATEMALA, C. A.

BAMO/srrs
[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
DECANATO
GUATEMALA, C. A.





DEDICATORIA

A DIOS:

Por ser el respaldo de toda mi vida, por su misericordia infinita y por mantenerme en el camino del bien y regalarme todo lo que me ha brindado.

A MI PADRE:

Alberto Ignacio Chan Ordoñez, por ser un ejemplo de lucha y sacrificio y enseñarme que no se necesita poseer un título universitario para ser respetuoso y destacar en la vida.

A MI MADRE:

Zenaida González, por darme la vida y ser el bastión de mis esfuerzos, por su amor incondicional y por ser el mejor regalo que Dios me dio.

A MIS HERMANOS:

Manolo Alberto Chan Tiño, Silvia Tereza Chan González y Juan Carlos Hordoñez, por ser parte fundamental de mi vida y compartir la alegría de mis exitos y apoyarme durante todo mi recorrido académico.



A MI DEMÁS FAMILIA:

Por su apoyo incondicional, su cariño y aprecio, especialmente a mis sobrinos Diego Alberto Chan Abac, Diana Belén Chan Abac y Carlos Ignacio Hordoñez, mi cuñada Magda Alicia Abac Velásquez. Y así como también a mis abuelos, tíos, y primos.

A MIS AMIGOS:

Por los momentos inolvidables que pasamos juntos, por su compañerismo, amistad y conocimientos compartidos, por ser personas incondicionales en todos los ámbitos de mi vida.

**A MI GLORIOSA
UNIVERSIDAD:**

De San Carlos de Guatemala, por darme la oportunidad a través de sus catedáticos, de adquirir los conocimientos y principios éticos y morales que forjarán mi vida como profesional. Así como a la honorable facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, que me permitió conocer de cerca nuestro ordenamiento jurídico y la problemática social.



PRESENTACIÓN

La presente investigación es de tipo cualitativa, en el sentido de que se realiza con el fin de crear las condiciones necesarias, para proteger la salud y el nivel de vida del sector de la población económicamente activa, que se dedica al comercio informal, cometido que se logrará con la creación de una ley que regule dicha protección, por medio de una inclusión integral e indiscriminada de todos los trabajadores informales al régimen del seguro social.

También, es importante mencionar que el actual trabajo investigativo pertenece a la rama del derecho laboral, en relación a que el objeto de estudio de la misma, son aquellas personas que laboran de manera informal y bajo condiciones poco favorables, pero que con su esfuerzo generan recursos económicos para el Estado, y por ende se hacen acreedores al derecho a gozar de los servicios sociales que presta el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, como cualquier otro trabajador.

En este caso en particular, los sujetos de estudio fueron los comerciantes informales que laboran en el municipio de Antigua Guatemala del departamento de Sacatepéquez, investigación que se llevó a cabo en los últimos seis meses del año anterior, todo ello con el fin de incluirlos a los beneficios que presta el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y así resguardar su salud de todo riesgo profesional.

Es por ello, que el aporte académico que se realiza a la ciencia del derecho, es la creación de una ley específica en la cual se regulen las condiciones, requisitos, objetivos y beneficios, que emanarán del producto de la inclusión de todo trabajador perteneciente al sector informal, a los servicios que ofrece el régimen de seguridad social en Guatemala.



HIPÓTESIS

Debido a la inexistencia de una ley que regule de manera efectiva e integral, la inclusión de las personas que trabajan en los negocios pertenecientes al sector informal al régimen de seguridad social, se vulneran los derechos en materia de salud y asistencia social, inherentes a los mismos y a todo ciudadano, garantizados en la Constitución Política de la República de Guatemala; por lo cual se plantea la presente hipótesis general, que establecerá de manera amplia el vínculo entre las variables dependiente e independiente en el respectivo problema.

Para que se garanticen los derechos en materia de salud y asistencia social de la población económicamente activa, que pertenece a la economía informal, a través del goce de los servicios que ofrece el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, y hacer valer así, los principios de la obligación del Estado sobre salud y asistencia social y el de la salud como bien público, establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala; deben estar plasmados en una ley específica que incluya a las personas que pertenecen al sector de la economía informal, a los servicios y beneficios del régimen del seguro social.



COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

La hipótesis se ha comprobado utilizando el método inductivo, en el sentido de que se examinó a una porción del sector de la economía informal, con el fin de demostrar que la mayoría de los comerciantes informales están expuestos a enfermedades o accidentes profesionales, producto de sus actividades de comercio, las necesidades que padecen y al incumplimiento del Estado en proporcionales los medios de satisfacción para gozar del derecho a una salud digna y preventiva.

En cuanto a la causa, que genera el incumplimiento del Estado de garantizar el derecho a la salud y asistencia social que posee toda persona, y en este caso en particular el de los trabajadores del comercio informal, se debe a que dentro de nuestro ordenamiento jurídico no existe una ley que regule su inclusión al régimen del seguro social.

Y, en virtud de que las personas objeto del estudio son seres impregnados de derechos y obligaciones, honestos, honrados, responsables, con fe y convicción en lo que creen y hacen, y susceptibles también a padecer cualquier riesgo en su salud; es prudente afirmar entonces, que solo con la creación de una ley que obligue al Estado a incluirlos de manera integral al régimen de seguridad social del país, se podrá garantizar sus derechos en materia de seguridad social y salud.

ÍNDICE



	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Seguridad social.....	1
1.1. Antecedentes.....	1
1.2. Definición.....	6
1.3. Objetivos.....	8
1.4. Características.....	11
1.5. Teorías.....	14
1.6. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.....	25
1.6.1. Definición y fundamento legal.....	25
1.6.2. Fines.....	26
1.6.3. Funciones y beneficios.....	29
1.6.4. Beneficiarios.....	31

CAPÍTULO II

2. Economía informal.....	35
2.1. Antecedentes.....	35



Pág.

2.2. Definición.....	38
2.3. Características.....	41
2.4. Clasificación.....	43
2.5. Teorías.....	45
2.6. Formas de subsistencia o financiamiento.....	51

CAPÍTULO III

3. Proceso legislativo de creación de la ley.....	57
3.1. Antecedentes en Guatemala.....	57
3.2. Definición.....	63
3.3. Regímenes de gobierno.....	67
3.3.1. Monarquía.....	67
3.3.2. La república.....	68
3.4. Organismo Legislativo.....	70
3.4.1. Congreso de la República.....	71
3.4.1.1. Atribuciones del Congreso.....	74
3.4.1.2. Formación y sanción de la ley.....	82

CAPÍTULO IV

4. Propuesta de creación de una ley, que incluya a las personas que pertenecen a la economía informal al régimen de seguridad social.....	91
---	----



Pág.

4.1. Fines de la creación de la ley.....	91
4.2. Principio de obligación del Estado sobre salud y asistencia social y el de la salud, como bien público.....	92
4.3. Circunstancias que hacen necesaria la implementación de la ley.....	94
4.4. Circunstancias existentes que hacen viable la implementación de la ley.....	97
4.5. Ventajas y beneficios que se obtendrían con la creación de la ley.....	101
4.6. Postulados mediante los cuales se aplicará la ley.....	103
4.6.1. Sujetos beneficiarios.....	103
4.6.2. Requisitos fundamentales para gozar del beneficio.....	104
4.6.3. Beneficios específicos a los cuales se tendrá derecho.....	106
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	109
BIBLIOGRAFÍA.....	111



INTRODUCCIÓN

El tema de investigación se eligió al momento de observar las vicisitudes que atraviesan los comerciantes informales, cuando son afectados por una enfermedad crónica o alguna enfermedad que amerite una operación y tratamiento más específico, como es el caso del cáncer u otra de diferente índole. Y es que los hospitales nacionales no se dan abasto para atender a este sector de la población, y los hospitales privados son inaccesibles para la mayoría de dichos comerciantes, dando como resultado ello, una vida llena de padecimientos y sufrimiento, la impotencia de los familiares, más pobreza, e incluso la muerte de muchos trabajadores informales; esto ante la mirada pasiva del Estado.

Es por ello, que dentro de los objetivos que se buscan con el presente trabajo investigativo, están: conocer de manera más amplia las condiciones en las trabajan los comerciantes informales; confirmar los riesgos a los que están expuestos y las dificultades que sufren cuando en su persona recae una enfermedad; explicar que tal sector de la población económicamente activa, es apta y desea en la mayoría de los casos gozar de los beneficios que presta el seguro social; y demostrar la necesidad de crear una ley que incluya a las personas que se dedican al comercio informal, al régimen de seguridad social, como una forma de asegurarles el derecho a la salud y asistencia social que les atañe. Objetivos que se cumplieron al momento de desarrollarse la investigación tanto documental como de campo.

En relación a la hipótesis, esta se planteó de manera que demostrara que una vez se incluya a las personas pertenecientes al sector informal, al régimen de seguridad social, quedarán resguardadas en cuanto a su salud contra todo riesgo, y se les garantizarán los derechos que sobre la materia les legitima la Constitución Política de la República de Guatemala. Y se comprobó al momento de observar y escuchar las condiciones en las que se desenvuelven laboralmente los comerciantes informales, así como también, al constatar la inexistencia de una política de Estado, que incorpore a este amplio sector de la población del país, a los servicios que presta el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.



En cuanto al contenido de la tesis se desarrolla en cuatro capítulos, en los cuales se describen ciertos puntos considerados importantes para los fines de la investigación, siendo estos: en el capítulo uno, se desarrolla la seguridad social; en el capítulo dos, el tema de la economía informal; en el capítulo tres, se desarrolla el procedimiento de creación de la ley; y en el capítulo cuatro, la propuesta de creación de una ley, que incluya a las personas que pertenecen a la economía informal al régimen de seguridad social. Fundamentados en teorías como: la del nacimiento de la seguridad social, como producto del reconocimiento de los derechos de segunda generación para cada individuo, luego de acaecidas la revolución francesa e industrial a nivel mundial y la revolución de Octubre de 1944 en el caso particular de Guatemala; y la del origen de la economía informal desde las mismas entrañas de la pobreza del país, y su propagación como resultado del incumplimiento del Estado en satisfacer las necesidades más básicas de la población.

En cuanto a los métodos utilizados, se encuentran: el inductivo; al estudiar un grupo particular de personas con el fin de llegar a una inferencia general; el analítico al realizar un razonamiento de las condiciones de trabajo de los comerciantes informales y sus respectivas necesidades; y el deductivo al momento de concluir que la mejor manera de resguardar a este sector poblacional, es por medio de la creación de una ley, que regule su inclusión al régimen de seguridad social; las técnicas utilizadas fueron: la observación como forma de verificar el comportamiento habitual de los trabajadores informales y los riesgos a los que están expuestos; las encuestas con el fin de demostrar la necesidades y circunstancias existentes que hacen viable la implementación de una ley como la que se propone; y los documentos como herramienta para sustentar teóricamente la investigación.

En consecuencia, el presente trabajo investigativo se sustenta en una necesidad humana vital, como lo es la salud y sus respectivas repercusiones negativas de no garantizársele tal derecho a la población objeto del estudio; intenta contribuir con disminuir la desigualdad social existente en el país, partiendo de la idea de que en un país en el que su población goce de buena salud y se sienta protegida socialmente por el Estado, podrá desarrollarse de manera integral en armonía con el crecimiento económico de la nación.



CAPÍTULO I

1. Seguridad social

1.1. Antecedentes

Dentro de los precedentes y orígenes de la seguridad social, se debe mencionar lo que al respecto nos refiere Juan Vácha, en su obra; Amparos y coberturas de la salud, seguridad social, medicina prepagada y seguros privados, cuando establece: “La semilla del derecho a la seguridad social se encuentra relacionado en el origen institucional de los Derechos Humanos en la edad contemporánea, como consecuencia de la Revolución Industrial y la Revolución Francesa; ya que en época anterior a ésta, el sistema de prevención y reparación de los riesgos sociales se realizaba a través de mecanismos como el ahorro, la beneficencia, la mutualidad y el seguro privado.”¹(sic.).

Es importante entonces, indicar que la seguridad social nace con movimientos trascendentales para la humanidad como, la Revolución Industrial y la Revolución de Francia; la primera hace que el hombre pase de elaborar manual y rudimentariamente su trabajo, a realizarlo con la ayuda de maquinaria sofisticada para la época, nace la clase obrera o el proletariado, se da una transición de una economía predominantemente agrícola y de comercio; a una economía particularmente industrial, conllevando con ello

¹ Galindo Vácha, Juan Carlos. **Amparos y coberturas de la salud, seguridad social, medicina prepagada y seguros privados.** Pág. 146.

el aumento de los riesgos para los trabajadores en sus funciones laborales, además de tener jornadas más completas y determinadas de trabajo, por lo cual se debía hacer una consideración en cuanto a la seguridad social.

Por otra parte, con la Revolución Francesa se elimina la monarquía y se instaura un sistema de gobierno republicano, se dividen los poderes del Estado, y con ello se provoca el nacimiento, establecimiento y reconocimiento de los derechos humanos, plasmados en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano; como a continuación se detalla: “La declaración fue votada por la Convención Francesa en la sesión del 2 de octubre de 1789 y contiene una serie de principios que han tenido gran trascendencia para la humanidad. Esta declaración consta de un preámbulo y diecisiete capítulos. Podemos señalar que su importancia fundamental radica en que no fijó solamente derechos y libertades para los franceses de 1789, sino para todos los hombres de todos los tiempos y de todas las regiones del mundo.”² Este hecho hizo inevitable que predominen derechos como la libertad, la soberanía y la propiedad; además de consagrar los derechos de segunda generación que posee cada individuo, entre estos el derecho a la seguridad social.

Más sin embargo se debe hacer énfasis, en la forma en que se materializó el derecho a la seguridad social a través del tiempo y en distintos cuerpos normativos, los cuales se ordenan cronológicamente de la siguiente manera: “Como antecedentes del sistema de Seguridad Social se encuentran las leyes de accidentes de trabajo promulgadas a partir

² Salguero B, Manuel. **Estudios sociales**. Pág. 207.



de las dos últimas décadas del siglo XIX, como la ley italiana de 1883, la alemana de 1884, la inglesa de 1897, la francesa de 1888 y la española de 1900, y el movimiento obrero de Inglaterra de principios de siglo XX, a partir de la culminación de la primera guerra mundial. Ideológicamente, en América Latina, uno de los precursores de la Política de Seguridad Social como fundamento de la organización de la sociedad fue el Libertador Simón Bolívar...³ (sic.).

De la anterior aportación es destacable mencionar, que los orígenes del seguro social regulados dentro de una ley como tal, los hallamos en el continente Europeo, y es que fue precisamente en este continente, en donde se realizaron la revolución francesa e industrial respectivamente; de tal manera que su organización y desarrollo, hace que lleve algunos años de adelanto con respecto al continente americano, en donde la regulación de tan importante derecho se estableció de forma más tardía.

Si se desea ser más específico en cuanto al antecedente en el cual surge la seguridad social como un régimen, debemos remitirnos a los años mil novecientos. Primero en Alemania, pasando por los Estados Unidos de América y concluyendo en Inglaterra; en los tres países se establece un régimen de seguridad social, cada uno de ellos con sus respectivos lineamientos y estatutos, producidos por distintos acontecimientos históricos, y en concordancia con el contexto nacional que los regía en esa época, lo cual queda determinado de la siguiente forma: "... fue hasta la mitad del siglo XX cuando surge el régimen de seguridad social, debido a varios acontecimientos como el reconocimiento de

³ Galindo Vácha. Op. Cit. Pág. 147.



los derechos económicos, sociales y culturales en la Constitución de Weimar de 1919... la política del New Deal implementada por Roosevelt en Estados Unidos, con ocasión de la crisis económica de 1929; y la inclusión en varias Constituciones de los derechos económicos, sociales y culturales, como consecuencia social de la Segunda Guerra Mundial. El sistema inglés formulado por Sir William Beveridge, quien presidió una comisión organizada por el gobierno británico para examinar las condiciones de vida, para formular políticas de lucha contra la miseria, fue presentado en 1944, en lo que se denominó el Informe Beveridge.”⁴ (sic.).

En cuanto a la seguridad social en Guatemala, el antecedente histórico es la Constitución de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Constituyente del 11 de Marzo de 1945, que en el título III sobre garantías individuales y sociales, capítulo II, garantías sociales, en su Artículo 63 se regula: “Se establece el seguro social obligatorio. La ley regulará sus alcances, extensión y la forma en que debe ser puesto en vigor. Comprenderá por lo menos seguros contra invalidez, vejez, muerte, enfermedad y accidentes de trabajo. Al pago de la prima del seguro contribuirán los patronos, los obreros y el Estado.” Este fue uno de los mayores logros que se consiguieron con el movimiento revolucionario de Octubre 1944, ya que se garantiza esa protección social, que le correspondía a cada trabajador y su familia, con el fin de resguardarlo de los riesgos profesionales, y sobre todo brindarles esa dignificación que como seres humanos les atañe.

⁴ Ibid. Pág. 148.



Cabe mencionar que en años anteriores a la Constitución de 1945, no existía un régimen de derechos para los trabajadores, la explotación y la discriminación era la forma de relación patrono-trabajador, por lo cual no se mostraba un interés en resguardar al trabajador en cuanto a su salud y bienestar en sus labores. Fue precisamente este uno de los motivos que produjeron los movimientos revolucionarios, y el producto de dicha gesta, entre otros, fue el establecimiento del derecho de seguridad social obligatorio y sin discriminación alguna; para lo cual se creó una entidad para cumplir con ese mandato constitucional; lo cual queda reflejado de la siguiente manera: “En el aspecto social, el gobierno del doctor Juan José Arévalo inició un programa de protección de la infancia para lo cual se abrieron casas del niño y guarderías; se creó, asimismo, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; se concedieron algunas pensiones vitalicias para inválidos; se abrió la Liga Nacional contra la Tuberculosis; se emitió el importante Código de Trabajo y se creó el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.”⁵

Entonces es menester concluir en que los orígenes de la seguridad social, tienen fundamento en la misma declaración de los derechos humanos, consumados en la Revolución Francesa; acontecimiento que produjo la conciencia sobre el tema, y la posterior instauración del derecho a la seguridad social en los modelos jurídicos de Europa, pasando posteriormente el proceso a Latinoamérica; en cuanto a nuestro país, queda establecido después de la revolución del 20 de Octubre de 1944, con la

⁵ Polo Sifontes, Francis. **Historia de Guatemala**. Pág. 356.

promulgación de la Constitución de la República de Guatemala de 1945 y el reconocimiento del seguro social obligatorio para toda la población.

1.2. Definición

Para tener claro el significado de lo que es la seguridad social y sus alcances, se debe auxiliarse en ciertas definiciones que encuadren con la presente investigación; para el efecto se cita al autor Guillermo Cabanellas, quien ilustra el concepto de seguridad social de la siguiente manera: “Es un conjunto de medidas adoptadas por la sociedad con el fin de garantizar a sus miembros, por medio de una organización apropiada, una protección suficiente contra ciertos riesgos, a los cuales se hallan expuestos.”⁶ De la anterior definición se pueden destacar ciertos elementos, entre los que se encuentran, la mención de que es un conjunto de medidas; estas medidas pueden ser de distinta índole, y es allí en donde entran precisamente a funcionar los servicios de asistencia que presta el régimen de seguridad social, por ejemplo, la indemnización por suspensiones motivadas por enfermedad o accidente, los servicios de maternidad, el disfrute de servicios médicos permanentes en el tratamiento de alguna enfermedad, etc. No se reduce a una sola vertiente, es una colectividad de servicios. En cuanto al elemento de que es la sociedad misma la que adopta tales medidas, significa que es en sí, el ciudadano el que con sus aportaciones contribuye a garantizar la protección social de todos.

⁶ Cabanellas, Guillermo. *Diccionario enciclopédico de derecho usual*. Pág. 70.



Otro elemento que se distingue de la anterior definición, es el de la organización apropiada; y se refiere a que debe existir un ente rector legalmente establecido, y con las atribuciones definidas en base a una ley; que sea receptor de las contribuciones de los particulares, que las administre de forma eficaz y eficiente en beneficio de la población, y que paulatinamente incluya a la mayor parte de los ciudadanos que así lo deseen, a los servicios que presta el régimen del seguro social. Se puede observar entonces, que la idea principal del autor, es definir al seguro social como una gran gama de servicios, encaminados a proteger a los ciudadanos de cualquier riesgo en cuanto a su salud, sin discriminación ni distinción alguna.

Otra definición que ilustra de manera útil lo que es el seguro social, es la siguiente: "Conjunto de medidas de ordenación estatal para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables; tales medidas se encaminan hacia la protección general de todos los residentes contra la situación de necesidad, garantizando un nivel mínimo de rentas."⁷ Se puede sintetizar en base a la definición anterior, que el seguro social es regido a través del Estado, en base al principio del bien común, tanto individual como colectivo de la sociedad y que cuyo alcance del resguardo, es determinado por el régimen financiero del mismo Estado. Por otra parte el autor Ricardo Sainz, define la seguridad social desde un enfoque más humanista, más espiritual, al mencionar que es: "la más alta expresión de la solidaridad humana entre los trabajadores"⁸ motivo por el cual el derecho a la seguridad social debe

⁷ Hernández Fuentes, Mariela del Rosario. **Inclusión de los empleados domésticos al régimen de seguridad social.** Pág. 11.

⁸ Sainz García, Ricardo. **Diez años de reformas a la seguridad social en México.** Pág. 31.

ser integral y sobre todo buscando como fin primordial la dignificación del individuo trabajador.

Se debe destacar que existen distintas nociones de lo que es la seguridad social; pero que en conclusión se tiene como denominador común en cada una de ellas, la protección de la persona sobre cualquier riesgo en cuanto a su salud, y la dignificación del ser humano como ente que goza de derechos ante cualquier eventualidad.

1.3. Objetivos

Dentro de los fines que busca la seguridad social, se pueden enumerar varios, pero es oportuno mencionar únicamente los siguientes: El de protección mínima a todo ciudadano; el cual se encuentra regulado en el segundo considerando del Decreto 295 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en el cual se menciona: "... se establece un régimen de Seguridad Social obligatoria 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..."(sic.). En este sentido se puede asegurar que lo que busca el seguro social, es proteger a todo ciudadano en las necesidades primordiales y específicas que se le puedan presentar en su actividad económica, sin que esto quiera decir, que la protección sea restringida, sino más bien es susceptible a mejorar las condiciones mínimas.



Otro objetivo a mencionar, es la indemnización al individuo en cuanto concurren ciertos hechos; como se puede observar en el Artículo 29 inciso “a” de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en el que sobre los beneficios que ofrece el seguro social, establece: “En caso de incapacidad temporal; servicios médicos, quirúrgicos, terapéuticos y hospitalarios; aparatos ortopédicos, y una indemnización en dinero proporcional a sus ingresos;”

Asimismo el seguro social busca la prevención, la recuperación y la rehabilitación del individuo; en el primero de los casos, es claro que el régimen de seguridad social, le interesa realizar actos que prevengan cualquier enfermedad que afecte la salud de la persona, con el fin de protegerlo de todo riesgo y que pueda disfrutar una vida digna y plena al lado de su familia, y a su vez también evitar un proceso largo y oneroso para la entidad encargada de velar por la seguridad social en el país; en cuanto a la recuperación y la rehabilitación; lo que persigue el seguro social es reintegrar a la persona a su vida activa económica o laboral, y en consecuencia a su rutina cotidiana dentro de la sociedad; estos objetivos se encuentran regulados en la Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 94, el cual se resume así: “El Estado velará por la salud y la asistencia social de todos los habitantes. Desarrollará, a través de las instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social.”

Cabe decir que la dignificación del ser humano al momento de la vejez, viudez o de la imposibilidad de trabajar de manera definitiva; es otro objetivo a destacar, en virtud de que el seguro social, permite al individuo afiliado recibir periódicamente una cantidad de dinero suficiente y acorde con la realidad económica de la persona, una vez que esta sufra tales vicisitudes y se acoja a estos beneficios, con el objetivo de permitirle subsistir de manera digna y justa en relación a las aportaciones realizadas durante su vida activa laboral. Lo anterior se puede encontrar en el Artículo 32 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en el que se establece de la siguiente manera: “La protección relativa a invalidez, orfandad, viudez y vejez, consiste en pensiones a los afiliados, que éstos deben percibir conforme a los requisitos y a la extensión que resulten de las estimaciones actuariales que al efecto se hagan.”(sic).

Se mencionan otros fines del seguro social; para el efecto se cita a Rosalia Machic, que en su respectiva tesis enumera algunas más, siendo estas: “Proteger al trabajador, desarrollar y perfeccionar la política social, remediar los efectos económicos adversos, combatir los riesgos para evitar que una amenaza se materialice, sirve como base de los postulados de justicia social, atender las necesidades personales desde antes del nacimiento, cumplir las necesidades de un servicio público, procurar a los que ampare un mínimo de subsistencia imprescindible.”⁹ Por lo cual es ineludible deducir que los fines de la seguridad social, son en esencia la protección integral de todas las personas en

⁹ Machic Pérez, Rosalia. **Análisis jurídico doctrinario de la sentencia dictada por la Corte de Constitucionalidad en el expediente 549-2006.** Pág. 21.

materia de salud y seguridad social, y la dignificación del individuo como principio fundamental de reconocimiento pleno de todos sus derechos.

1.4. Características

Es oportuno describir cómo es el seguro social, y para ello se deben señalar sus respectivas características; en principio se mencionará que es obligatorio; ya que es el Estado el que con su poder coercitivo a través de una ley, exige que cada empresa formal en el país debe sujetarse al régimen, esta coercibilidad incluye además a los trabajadores y las entidades de carácter público.

Una segunda característica es la de la financiación tripartita; en el sentido de que existen tres sectores que con sus aportaciones, conforman el presupuesto del ente encargado de brindar los servicios de seguridad social; siendo estos: los empresarios, los trabajadores y el mismo Estado.

El seguro social también se caracteriza por ser de naturaleza jurídica pública; ya que es el Estado el que brinda los servicios de protección y garantías sociales, a través de una entidad de derecho público; en este orden de ideas hay que dejar claro que esto no significa que el Estado no se auxilie del sector privado para consolidar sus fines.

Todo lo anterior queda plasmado en la obra literaria titulada, Amparos y coberturas de la salud, seguridad social, medicina prepagada y seguros privados, en el que su autor

Galindo Vácha señala: “Los seguros sociales se caracterizan por ser obligatorios, en cuanto son impuestos por Ley; su financiación proviene de aportes realizados por los trabajadores, los empresarios y el Estado; son servicios controlados y prestados por el Estado, de manera directa o con el concurso de otros organismos o de los particulares.”¹⁰

Para plasmar de una manera más extensa las características de la seguridad social; se hace mención de lo que del tema expresa el autor Leonardo Cañón Ortegón, citado por el mismo Galindo Vácha, y que las enumera de la siguiente manera: “i) una esencia pluridisciplinaria; ii) la participación de instituciones de protección social de carácter estatal, mixto, o privadas; iii) un fundamento filosófico-político en la aplicación de los principios de justicia conmutativa o distributiva, de acuerdo con el mayor o menor grado de influencia del seguro social o de un régimen asistencial; iv) inspirado en los principios de la solidaridad, la universalidad, integralidad etc.; v) un cubrimiento amplio.”¹¹ De la anterior opinión, se destaca el numeral iii, porque refiere lo que es el seguro social en cuanto a su espíritu conmutativo y distributivo. Es conmutativo, por ser susceptible a cambios según los contextos sociales y económicos que lo rodean, a los que se ajustará para ser más eficaz; en lo referente a lo distributivo; pues explica que la cobertura de la seguridad social, en cuanto a los beneficios y servicios que presta, deberá ser acorde a las áreas más pobladas y necesitadas, y en base a ello realizar un plan estratégico que permita que la cobertura llegue a la mayoría de la población.

¹⁰ Galindo Vácha. Op. Cit. Pág. 149.

¹¹ Ibid. Pág. 149.

En relación a la solidaridad, la universalidad e integralidad, como características del seguro social; se puede decir que la solidaridad es el elemento humano y espiritual que fundamenta al seguro social; la integralidad es la conjunción de la mayoría de servicios y prestaciones que el seguro social debe de garantizar en beneficio de la población; y la universalidad es la inclusión de la mayoría de la población al régimen de seguridad social; esto en la medida de las posibilidades del ente rector, sin que esto represente motivo para discriminar o excluir a nadie.

Dentro de las características del régimen del seguro social en Guatemala; de deben mencionar las siguientes: a) que se instituye como función pública; en el sentido de que la seguridad social es de incumbencia directa del Estado, y aunque este puede auxiliarse de entidades privadas, ello no significa que subrogue su responsabilidad; b) que se instituye de forma nacional; ya que el fin supremo del Estado en materia de salud y seguridad social, es el de llegar a todo el territorio de la nación y en sí a toda la población; c) el seguro social es unitario; en cuanto a que existe un ente rector fundado en ley, para evitar dualidad institucional, de funciones, etc. y que provoque esto confusión y desgaste en los derechohabientes; sin que ello impida la respectiva descentralización, con el fin de facilitar a la población el acceso a los servicios del régimen de seguridad social. Además se debe mencionar la característica de la obligatoriedad; que no significa otra cosa, que el ejercicio del poder coercitivo por parte del Estado, cuando impone la obligación de ingresar al régimen de seguridad social y sujetarse a las normas establecidas en nuestro ordenamiento jurídico.

Siguiendo con el tema, el seguro social en nuestra nación se caracteriza también, porque es financiado por tres sectores importantes; El Estado, los patronos y los trabajadores, en los cuales recae la obligación de contribuir y al primero de ellos, al de velar por la correcta aplicación de los fines de la seguridad social. Todo lo anterior en relación a las características de la seguridad social en el país, queda instaurado en el Artículo 100 constitucional, que regula con respecto a la seguridad social y sus características, lo siguiente: “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, tiene obligación de contribuir a financiar dicho régimen y derecho a participar en su dirección...”

1.5. Teorías

Para explicar de dónde nace la obligación de indemnizar a los trabajadores, y brindarles todas las garantías de seguridad social que les corresponde en su actividad profesional, se debe remontarse a las teorías más antiguas; cabe mencionar que las teorías más remotas sobre el tema, se basaban en la responsabilidad civil; porque se fundamentaban en las ordenanzas civiles que establecían que todo daño debía indemnizarse, y así se solucionaba el problema de la relación patrono-trabajador en cuanto a los accidentes y riesgos profesionales; entre estas se mencionan las siguientes y algunas otras que fueron evolucionando con el tiempo;

1) Doctrina de la responsabilidad delictual; esta se fundamentaba en el Código Napoleón, y consistía básicamente, en que el trabajador era el obligado a presentar las pruebas sobre la responsabilidad por dolo o culpa del patrono, en cuanto al manejo de la empresa cuando ocurría un accidente de trabajo, y así poder reclamar las indemnizaciones correspondientes por el daño sufrido; en ese sentido la relación del patrono con el trabajador, no se basaba en un vínculo contractual, sino en el de imputar y probar por parte del trabajador, la comisión de un delito del patrono y así poder hacer valer los derechos sobre seguridad social que le correspondían.

Se describe de la siguiente manera: "... en esta doctrina no se comprendía la reparación de los infortunios de trabajo. La responsabilidad, si procedía, surgía de un antecedente legal y no contractual. En efecto, ni en los contratos de trabajo, ni en el apartado de locación de servicios del Código Napoleón, ni en ninguna regulación legal que se refiriera a los contratos de trabajo, se imponía a los patronos la obligación de indemnizar en caso de accidentes y enfermedad profesional. La responsabilidad era pues, delictual, no contractual, debería derivar de un acto ilícito realizado por una de las partes. Desde ese punto de vista la responsabilidad de los empresarios era ilusoria. Los trabajadores debían probar: a) Que se había sufrido un accidente; b) La existencia del contrato; c) Que ocurría como consecuencia del trabajo; d) Que era debido a culpa del patrono."¹² Por lo tanto como se puede observar, en este tipo de relación era bastante complicado para el trabajador reclamar y hacer valer sus derechos en materia de salud y seguridad social.

¹² García Laguardia, Jorge Mario. **Antecedentes del seguro social en Guatemala, la responsabilidad civil y los infortunios de trabajo.** Pág. 60.

2) Teoría de responsabilidad extracontractual basada en la culpa aquiliana; en principio, se debe aclarar que la culpa aquiliana, se refiere a que la responsabilidad indemnizatoria nace por un vínculo jurídico, sin importar los acuerdos entre las personas, es decir, no es contractual, como a continuación lo menciona el autor Jorge Mario García: “En tanto que cuando la misma surge de obligaciones legales ajenas a la convención de las partes, estamos en presencia de la llamada extracontractual o Aquiliana. Esta segunda denominación tiene su origen en la Ley Aquilia del Derecho Romano, que es el antecedente de esta clase de responsabilidad, y que reglamentaba la misma, en una forma amplísima...”¹³(sic.). Luego de dejar claro lo anterior, se entra de lleno a describir esta teoría; la cual consiste en que también es una doctrina extracontractual, pero en este caso, nace la inversión de la prueba como novedad para determinar la responsabilidad de indemnización y seguridad social, ya que ahora le correspondía al patrono probar que el accidente o infortunio laboral, no era por culpa o dolo de su parte, o bien que se produjo por negligencia del trabajador, mientras que el trabajador solo quedaba obligado a probar la existencia del daño sufrido; es claro que este cambio radical beneficiaba en mucho a garantizar los derechos del trabajador, y a su vez forma un antecedente en las legislaciones modernas, como a continuación se determina: “... la responsabilidad patronal nace del hecho mismo de ser propietario de la cosa que produce el perjuicio; se presume en la culpa al propietario por el solo hecho de la cosa; el trabajador solamente tenía que probar la existencia del accidente; el patrono estaba obligado a probar que no se había podido impedir el hecho que dio lugar a la responsabilidad, o que se había debido a culpa del trabajador. Se llegaba por este camino, pues, a la aplicación de la

¹³ Ibid. Pág. 18.



teoría de la “inversión de la prueba”, altamente beneficiosa para el obrero pero llena, asimismo, de deficiencias técnicas.”¹⁴ Esta teoría como se observa, hace menos compleja la forma de reclamar el derecho a protección social que ostentaba cada trabajador, pero aun así se daban ciertos actos de injusticia para las partes.

3) Teoría de la responsabilidad contractual; esta explicaba que la responsabilidad del patrono, con respecto a la obligación de cubrir los riesgos de trabajo, y su respectiva indemnización en caso de que ocurriera algún accidente; no podía fundamentarse en algo general, en algo que no estuviera descrito en un instrumento, es decir, que dicha responsabilidad debía estar plasmada en un documento escrito, en el cual se regularan las estipulaciones contractuales en cuanto a las relaciones patrono-trabajador, y que precisamente dentro de esas cláusulas de declaración de voluntad, debía establecerse expresamente la responsabilidad del patrono en materia de accidentes de trabajo, imputándole también la carga de la prueba en relación a las responsabilidades que le atañen; de esta manera, regulándolo dentro de un contrato, se intentó solucionar en parte las críticas que se le hicieron a la teoría de la responsabilidad extracontractual basada en la culpa aquiliana, sobre todo en cuanto a la famosa inversión de la prueba, pero en todo caso, la presente teoría solo se diferenciaba de la teoría ya antes mencionada, en que las responsabilidades patronales estaban reguladas dentro del cuerpo de un contrato como tal, y eso la hacía jurídicamente más segura.

¹⁴ Ibid. Pág. 63.

Hay que tomar en cuenta que el contrato al cual se hace alusión, no es un contrato de trabajo tal y como se conoce en la actualidad, ya que en la antigüedad y sobre todo en la época en que coincidió esta teoría, el derecho de trabajo estaba inmerso dentro del derecho civil, y por lo tanto el contrato de trabajo en el cual se regulaban las mencionadas cláusulas, era realmente un contrato civil de arrendamiento de servicios, muy común durante esa época. Todo sobre esta teoría queda explícito en los siguientes párrafos: “Se consideraba que el contrato de trabajo, era un contrato de arrendamiento, como en general, la doctrina de esa época lo aceptaba. Se decía que la obligación fundamental del patrono en el contrato de locación de obra, como era el pago del salario, se debía agregar la de garantizar al obrero su integridad física, de tal manera, que si éste sufría algún quebranto, el patrono era responsable del mismo. Desde ese punto de vista, la responsabilidad tenía un origen contractual y no delictual, como en el código civil. Por el contrato de trabajo se obliga el trabajador a prestar un servicio al patrono en la forma estipulada, y correlativamente, el patrono está obligado no sólo a cumplir con el básico principio de la remuneración por medio del salario, sino a proporcionarle al trabajador la debida seguridad en el trabajo, a efecto de que el obrero sea restituido al término del trabajo tan sano como fue recibido”¹⁵ (sic.).

En cuanto a la famosa institución de la inversión de la prueba en esta teoría, como ya se explicó, pues iba implícita en el respectivo contrato, conllevando así, toda la responsabilidad al patrono en materia de prueba, ya que por el hecho de estar estipulado en un contrato, le daba cierta legitimidad y aceptación a tal presunción, como se observa

¹⁵ **Ibid.** Pág. 65.

a continuación: “En estas se presumía en culpa al patrono por el simple hecho de las cosas; en la teoría contractual, se presumía que la responsabilidad provenía del contrato y que cuando no se cumplía con las obligaciones inherentes al mismo, era el deudor a quien correspondía probar las causas que justificaban ese incumplimiento. Lógicamente se caía en la “inversión de la prueba”, asentada sobre bases jurídicamente más firmes, que fue la motivación práctica de la doctrina.”¹⁶

4) Teoría de la responsabilidad legal u objetiva; este tipo de teoría, en primer lugar separa la responsabilidad patronal sobre los accidentes en el trabajo, de la responsabilidad civil, ya que la promueve como una responsabilidad de orden público, en el cual nada tenían que ver los acuerdos entre las partes, y se salía de la esfera de las regulaciones privadas entre dos individuos que plasmaban su voluntad al momento de obligarse en una relación de trabajo; además deja por un lado el hecho de la imputación de la culpa o dolo por alguna de las partes, ya que no le interesa verificar quién de los sujetos incurría en responsabilidad, para establecer la indemnización correspondiente en caso de la sucesión de algún infortunio de trabajo.

Crea el concepto de riesgo, para describir esas posibilidades de peligro que corrían los trabajadores en la realización de sus labores diarias; y por lo tanto establecía la obligación del patrono de indemnizar al trabajador, ya que el patrono recibía una ventaja, un beneficio económico producto del trabajo del individuo y por lo tanto recaía en él dicha obligación. Esta teoría era más objetiva, en el sentido de que la determinación de

¹⁶ *Ibid.* Pág. 66.

responsabilidad, se basaba en los hechos que ocurrían en el trabajo, sin importar la causa, es decir, que también incluía los casos producidos por caso fortuito, eso sí, hacia la excepción en el caso de negligencia del trabajador y por hechos acaecidos por fuerza mayor; la presente teoría se ilustra de una mejor manera cuando se establece: “De esta manera se daba el salto más vertiginoso, porque de plano se abandonaba el punto de vista subjetivo de la culpa para sustituirlo por el concepto del riesgo creado por las cosas. Ya la responsabilidad se hacía partir del riesgo que las cosas propias producen y no en los hechos culposos del propietario. Con base en esta argumentación el obrero tenía derecho a una indemnización por los accidentes sufridos a menos que mediara culpa de su parte, o que el accidente se debiera a fuerza mayor, es decir, acontecimientos inevitables que tuvieran origen en hechos ajenos completamente al trabajo, como en el caso de una inundación, de un terremoto, un rayo, etc.”¹⁷

5) Teoría de la función social; esta forma de pensamiento, explica que la responsabilidad en los accidentes de trabajo, deben estar a cargo del patrono; pero ya no se considera al empleador como una sola persona, por ende, ya no lo verifica como una persona individual, más bien lo considera como una persona jurídica que produce ganancias y que es parte de los factores de la producción junto con la tierra, excluyendo así al trabajo, representado por los obreros. Por lo tanto, la empresa que es la que se beneficia del trabajo de las personas, debe indemnizarlos en caso de que se susciten inconvenientes de riesgo en la prestación del trabajo; se entiende entonces, que esta teoría se basa en la forma en que se producen las relaciones de trabajo en cuanto a su número, ya que

¹⁷ Ibid. Pág. 71.

establece que dicha relación se da entre grupos, y no de manera unipersonal, y que precisamente una de esas colectividades, es la responsable de asumir los riesgos en caso de accidentes laborales.

El autor García Laguardia, citando a Duguit, al respecto comenta: "...lo que se plantea no es una cuestión de imputabilidad, sino solamente cuestión de riesgo. Se trata de saber cuál es el patrimonio que debe en definitiva soportar el riesgo que entraña la actividad del grupo considerado. En la vida moderna el nacimiento de los grupos como elementos de la producción ha tomado relevante importancia. Ya no es como antiguamente, una relación de individuo a individuo, sino de grupo a grupo. Y siendo uno de los grupos el que se beneficia con el producto de la explotación, es justo que así como se reporta de los beneficios, asimismo, se reporte de las pérdidas. La producción lleva como cuestión inherente, la creación de riesgos, que determinan accidentes en los obreros, y de acuerdo con las ideas expuestas, debe el propietario responder por ellos."¹⁸

6) Teoría del caso fortuito; a esta teoría lo que realmente le interesaba, era destacar las diferencias económicas existentes entre el patrono y el trabajador, para determinar la obligación de indemnizar; suponía que la parte patronal se aprovechaba de su posición social y económica, que era más favorable que la de los trabajadores, para evadir sus responsabilidades en cuanto a los riesgos en el trabajo, ya que al momento de celebrarse un contrato en base a la autonomía de la voluntad, esa famosa libertad de contratar, no podía ser beneficiosa para el trabajador, entendido de que por su posición social no podía

¹⁸ Ibid. Pág. 89.

reclamar libremente sus derechos en materia de riesgos en el trabajo, y que con el afán de evitar esta contradicción, se debían implementar regulaciones obligatorias, que le impusieran al patrono, el deber de indemnizar al trabajador por cualquier circunstancia, incluso en cuanto al **caso fortuito**, de allí el nombre de la presente teoría; además de ir más allá al imponer dicha obligación patronal, al momento de indemnizar al obrero, no solo en la concurrencia del caso fortuito, sino que también cuando tenía este, un grado de culpa no considerado como grave.

7) Teoría del common employment inglés; es oportuno mencionar que en esta teoría, no existía un contrato como tal en forma escrita, todo se regulaba por la costumbre y en el compromiso verbal que entre las partes se deducía, y es así como esta consideraba que al momento de crearse una relación de trabajo, el obrero al instante de comprometerse a realizar alguna tarea laboral, sabía de antemano que lo hacía bajo su cuenta y riesgo, por lo tanto el patrono quedaba exento de toda responsabilidad para con el trabajador; en relación a la indemnización al momento de concurrir cualquiera de los hechos considerados como accidentes de trabajo, esta era una teoría bastante radical, en el sentido de que automáticamente, dejaba desprotegido al trabajador en beneficio de la clase patronal, y negaba cualquier vínculo de responsabilidad entre el patrono y el empleado, más que el de la respectiva remuneración.

8) Teoría del riesgo profesional; en este tipo de teoría, el enfoque de la responsabilidad de indemnizar, iba encaminado hacia los peligros al que el trabajador estaba expuesto dentro de las instalaciones de la empresa, y como en efecto era el mismo patrono el que



producía ese riesgo, la responsabilidad del patrono de tener que brindar la indemnización correspondiente, se extendía de forma amplia, incluso no excluye de tal responsabilidad, la culpa del trabajador, ya que se consideraba que dicha culpa podía ser producto del cansancio por las jornadas extensas de trabajo, o por aquella confianza lógica que un trabajador adquiere por la experiencia en sus labores, y que producto de tal experiencia podía hacerlo incurrir en alguna imprudencia en el trabajo. Es oportuno mencionar que lo que definitivamente no entraba en el beneficio de la indemnización, y sobre el cual el patrono no tenía ninguna obligación, era el dolo por parte de los trabajadores en la realización de sus labores diarias, pero si el dolo era de parte del patrono, la indemnización que se otorgaba, tenía que ser más onerosa que la que comúnmente se aplicaba.

En beneficio del patrono siempre y cuando no fuera por dolo de su parte, la indemnización no era totalmente fija, ya que se debían observar las circunstancias en las que se produjeron los hechos, para determinarla; en cuanto a la carga de la prueba, el trabajador para recibir el beneficio de la indemnización, únicamente debía probar la existencia del contrato y la existencia material del accidente. Algo fundamental que esta teoría aportó a los conocimientos jurídicos en materia de trabajo y seguridad social, fue el nacimiento de los conceptos de accidente profesional y enfermedad profesional; ambos constituyen el riesgo profesional a los que están expuestos los trabajadores, y que por ende el patrono como dueño de la empresa y beneficiario del producto de la misma, debía indemnizar a las personas que tenía bajo su cargo, empero el principio de justicia social. A continuación se detallan las circunstancias anteriormente expuestas, cuando en la obra literaria

Antecedentes del seguro social en Guatemala, responsabilidad civil y los infortunios de trabajo, se menciona: "... la teoría del riesgo es más amplia que la de responsabilidad objetiva, pues asienta que la culpa del obrero no es motivo de exclusión de la responsabilidad del empleador... En la industria se producen inevitablemente hechos que vienen a lesionar la integridad física de los laborantes; estos hechos tienen su origen precisamente en la peligrosidad de las instalaciones industriales, y están fuera de la previsión humana del patrono y de los obreros... La teoría del riesgo, partía de otro punto de vista en este aspecto: el empleador es el creador del riesgo, a través de su industria; además, es el que se beneficia del producto de la producción. Y por otro lado, siendo inevitables los accidentes debidos al mismo proceso que el patrono ha creado y del cual se beneficia, es de justicia y equidad que responda de la reparación de los daños que se causen en las personas de los trabajadores."¹⁹

Se ha hecho un repaso de algunas de las teorías más destacadas acerca de la seguridad social a través de la historia, y se puede observar la evolución de cada una de ellas, los aciertos y desaciertos que adolecían, y los aportes para la formulación de las teorías contemporáneas; no cabe duda que los intentos del ser humano por desarrollar el tema de la seguridad social de manera justa y ecuánime, ha llevado a concluir en distintos regímenes, y en el caso de Guatemala, el sistema que actualmente está instaurado, tal vez no sea perfecto, y posiblemente sufra nuevas transformaciones con el devenir de los años, pero debe destacarse que hoy por hoy, trata de cubrir las necesidades de los trabajadores de forma digna y equitativa, y en concordancia con los principios

¹⁹ Ibid. Pág. 96.

constitucionales de obligación del Estado sobre salud y asistencia social, y el de la salud como bien público, para llegar a los fines estatales en la realización del bien común en materia de salud y seguridad social.

1.6. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

1.6.1. Definición y fundamento legal

En el Artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en su tercer párrafo, se hace mención de la definición legal de la entidad encargada de velar por la seguridad social en el país; de la siguiente manera: “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.”

En principio se puede determinar que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, es una entidad de carácter público, porque aunque se financia con recursos económicos de particulares, es creado por el Estado; mismo que también aporta al régimen y que además es el encargado de dirigir las riendas de la seguridad social en la nación. En cuanto a la autonomía, aunque no elige a sus propias autoridades, sí posee su propio presupuesto en base a la asignación presupuestaria que se le otorga, más los propios ingresos que genera de la manera ya antes descrita, es decir las aportaciones; tiene



capacidad como institución para contraer obligaciones y hacer valer sus derechos; posee un patrimonio propio formado por bienes muebles e inmuebles; tiene funciones y objetivos específicos que cumplir y posee precisamente por esos fines, la potestad de estar libre de todo pago de impuestos, arbitrios u otras cargas.

En la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se ratifica lo que es el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, ya que en su Artículo 1, refiere: “Crease 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... 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” (sic.). Como se puede observar, se indica que es precisamente una entidad de carácter público y se señalan sus objetivos de una manera más clara y específica.

1.6.2. Fines

Se entiende como fines, los propósitos que se desean alcanzar en determinado asunto, es la razón de ser o lo que se persigue al momento de constituir alguna cosa; realidad de la cual no escapa el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, ya que por ser la entidad encargada de brindar la seguridad social en el país, debe tener fijados sus objetivos de forma clara. A continuación se indican algunos de los cuales se toma a consideración desarrollar;

1) Ampliación de cobertura; no cabe duda que este objetivo es de suma importancia para los intereses de la población, en el sentido de que por el contexto actual tanto económico como social, es menester que se incluyan a la mayoría de personas a los beneficios del régimen del seguro social; es innegable que los padecimientos de problemas de salud se incrementan día con día, sin que el sistema de salud, entiéndase hospitales nacionales y centros de salud, puedan satisfacer esta necesidad básica para el individuo, y es que tampoco sería oportuno dejar en manos del sector privado tal responsabilidad; es por ello que mientras la cobertura se extienda, mejor será el nivel de vida de los ciudadanos guatemaltecos, además su propia Ley Orgánica en el Artículo 27 segundo párrafo, lo faculta para ello en la forma siguiente: "... el instituto goza de una amplia libertad de acción para ir incluyendo gradualmente dentro de su régimen a la población de Guatemala..."

2) Solidez financiera; en este aspecto es claro que para cumplir con sus obligaciones, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, debe tener una solvencia económica en base a la buena administración de los recursos percibidos por el Estado, provenientes de la asignación presupuestaria correspondiente, y de los ingresos que obtiene de las contribuciones de los empresarios y trabajadores. Evitar hechos de corrupción y darle un manejo eficaz y eficiente a los recursos, es el eje central de sus fines para cumplir con su mandato constitucional; no se puede dejar de mencionar que este objetivo, va íntimamente relacionado con el de ampliar la cobertura, ya que a mayor número de beneficiarios, mayor es el ingreso que percibirá la institución por cuotas que los nuevos sectores deberán de aportar, desde luego atendiendo al sistema que mejor le convenga

al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; como a continuación se detalla en el Artículo 38 de su Ley Orgánica: “El régimen de Seguridad Social debe financiarse así: Durante todo el tiempo en que solo se extienda y beneficie a la clase trabajadora, o a parte de ella, por el método de triple contribución a base de las cuotas obligatorias de los trabajadores; de los patronos y del Estado. Cuando incluya a toda la población, a base del método de una sola contribución proporcional a los ingresos de cada habitante que sea parte activa del proceso de producción de artículos o servicios...” (sic.).

3) Prestaciones de calidad; este es un fin loable por parte del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, ya que se propone ver al individuo, no solo como un afiliado, sino que como el ser humano que es, brindándole un servicio óptimo y sobre todo que lo dignifique como persona, y permita que esta, sienta que vale la pena ser parte del régimen de seguridad social; en el Artículo 27 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social se establece: “Todos los habitantes de Guatemala que sean parte activa del proceso de producción de artículos o servicios... 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 social requieran que se les otorgue.”

4) Eficiencia, transparencia y control; este objetivo, establece que la prioridad es que los recursos de la entidad, se deben manejar de forma responsable para que se pueda cumplir con todos los fines para los cuales fue creada la institución, y que a su vez se debe velar por impedir todo acto de inmoralidad que menoscabe los beneficios que cada

derechohabiente debe recibir, y que perjudique con ello, el perfecto funcionamiento del seguro social, dañando así la imagen del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; por lo tanto, se debe tener un estricto control sobre los recursos y patrimonio de la institución, como garantía para que el Estado cumpla con los principios constitucionales de obligación del Estado sobre salud y asistencia social y el de la salud como bien público. En el considerando diez inciso “d” de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se indica algo sobre ello: “Que para llenar idóneamente los fines expresados se debe investir al organismo encargado de aplicar el régimen de Seguridad Social... De 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...” (sic.).

1.6.3. Funciones y beneficios

Dentro de las funciones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se encuentran el servicio médico; que consiste en sí, en todos aquellos medios de prevención y curación que se les presta a las personas, desde el momento en que acaece el accidente o enfermedad profesional, hasta su respectiva curación y reinserción a la vida laboral activa. Es importante destacar su carácter preventivo, ya que le interesa al seguro social controlar ciertos riesgos, para evitar daños en la salud de las personas y gastos ulteriores innecesarios; se observa esta descripción de la siguiente manera: “Atención médica: es el mecanismo de protección a la vida, que tiene como fin fundamental la prestación de

los servicios médico-hospitalarios para conservar, prevenir o restablecer la salud de los afiliados, por medio de una valoración profesional, que comprende desde el diagnóstico del paciente hasta la aplicación del tratamiento requerido para su restablecimiento.”²⁰

Otra de las funciones básicas del seguro social en Guatemala, es la previsión social, la cual se explica de la siguiente forma: “consiste en proteger a los afiliados de aquellos riesgos que lo privan de la capacidad de ganarse la vida, cualquiera que sea el origen de tal incapacidad (maternidad, enfermedad, invalidez, vejez, entre otros); o, en amparar a determinados familiares en caso de muerte de la persona que velaba por su subsistencia.”²¹

Es claro que la atención médica y la previsión social, están directamente relacionadas en cuanto a que el individuo afiliado al seguro social, necesita tanto de la ayuda médica, como de la protección, en caso de la imposibilidad de seguir realizando las funciones laborales que acostumbraba; en la actualidad es fundamental la prestación de ambos servicios, ya que la misma realidad económica y social que atraviesa el país, permite ver que un gran número de personas padecen de alguna enfermedad o sufren algún accidente laboral, generando en ellos, la necesidad de recurrir a los servicios con fines curativos, pero estas personas regularmente carecen de recursos económicos para solucionar tal imprevisto. Es precisamente allí en donde radica la importancia de los servicios que presta el seguro social para sus afiliados, ya que es indudable que existen casos en los cuales, no solo se necesitan métodos de curación, sino que la protección

²⁰ <http://www.IGSS.com.gt> 1.12.14 (1 de diciembre de 2014)

²¹ **ibid.**

vaya más allá de esto, es decir, que se convierta en un sostén económico, mientras el individuo pueda regresar a sus labores cotidianas de trabajo; o aún en casos más extremos, que este sostén sea de manera permanente para el trabajador o sus deudos.

En relación a las funciones y beneficios que presta el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en el Artículo 28 de su Ley Orgánica, se señalan los casos en los cuales el seguro social presta o entra a cubrir las necesidades de sus afiliados; como ya se mencionó anteriormente, dichas coberturas consisten en el servicio médico y las respectivas pensiones, en los casos y especificaciones correspondientes, descritos de la manera siguiente: “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 (gastos de entierro); e i) los demás que los reglamentos determinen.” (sic.).

1.6.4. Beneficiarios

Cuando se habla de beneficiarios, se refiere al o a los individuos que gozarán de los servicios que ofrece el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en caso de presentarse ciertos acontecimientos, y siempre y cuando, se reúnan los requisitos necesarios para hacerse efectivos; para ello se debe enfocarse en principio, en el Reglamento Sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, que al respecto a la invalidez establece; que es aquella persona que por algún motivo de



enfermedad o accidente profesional, no puede seguir realizando sus respectivas tareas en el trabajo de forma permanente y que por ello deberá recibir las pensiones establecidas por la ley. En el Artículo 3 del referido Reglamento, se define como invalidez a la: "Incapacidad del asegurado para procurarse ingresos económicos como asalariado, en las condiciones en las que las obtenía antes de la ocurrencia del riesgo que la originó."

Otra figura que se tiene como beneficiario, es la del individuo que llega a determinada edad, y que por razones humanitarias, ya no es conveniente que siga laborando, sin que ello represente que no tenga derecho a recibir determinadas pensiones por los servicios prestados durante su vida laboral; pensiones que deben ser acordes a su condición y que le permitan vivir dignamente, en el Artículo 3 del mismo Reglamento, se establece lo que es vejez, y la define así: "Para los efectos de este Reglamento, es el estado que adquiere un asegurado al cumplir determinada edad." La definición anterior confirma lo antes expuesto, y valga la aclaración, la edad determinada a la que se hace mención, es al momento de que el afiliado alcanza los 60 años de edad.

En caso de que el afiliado fallezca, nace la obligación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, de brindar las pensiones correspondientes a los familiares que dependían económicamente de él, creándose así, la figura de la viuda y el huérfano como beneficiarios respectivamente; pudiendo ser estos: el cónyuge, la persona que esté unida de hecho o la persona que haya vivido en concubinato con el afiliado, los hijos menores de edad solteros y que no gocen de seguro social, los hijos mayores de edad que padezcan incapacidad para trabajar, los hijos póstumos y los adoptados del afiliado, e



incluso los beneficios pueden alcanzar a los padres del afiliado, cuando estos dependían económicamente de él.

En cuanto a los beneficiarios que padezcan enfermedad común, y a la mujer en período de gestación; el seguro social les debe pagar retribuciones diarias en relación a los días en que estos no puedan laborar por su condición, siempre dentro de los límites que la ley establece, tanto en dinero como en tiempo. Además el seguro social les brinda a las personas que se encuentren en tales situaciones, ciertos servicios como: asistencia médica-quirúrgica, hospitalización, asistencia farmacéutica, exámenes específicos, transporte y seguro social, y para la madre, ayuda de lactancia y canastilla maternal, entre otros.

Es importante resaltar, que en cuanto a estas circunstancias en que las personas son objeto de este beneficio, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, tiene una visión para con ellos, netamente preventiva y de cuidado de la salud del individuo; como se establece en el Reglamento Sobre Protección Relativa a Enfermedad y Maternidad, que en su Artículo 4 señala: “La protección relativa a enfermedades en general y maternidad se orientará en lo posible hacia el desarrollo de las labores de promoción de la salud y prevención de las enfermedades, de acuerdo con los recursos y finalidades propias del Instituto.”

En conclusión, señalar a los individuos que son objeto de los beneficios del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, es importante para el presente trabajo de



investigación, ya que el objetivo de la misma, es incluir a las personas que pertenecen a la economía informal, al régimen de seguridad social; y por ello analizar en dónde y cómo se puede dar esa inclusión, y sobre todo quiénes pueden gozar de dichos beneficios, es fundamental para los fines del presente proyecto.

CAPÍTULO II

2. Economía informal

2.1. Antecedentes

No cabe duda que el fenómeno de la economía informal, se ha venido reproduciendo de forma gradual, y que ha experimentado un aumento en los últimos años; es por ello que se convierte en un factor de estudio y análisis en cuanto a su comportamiento y origen, por lo cual se deben determinar los elementos que le dieron vida.

En términos específicos los antecedentes de dicho fenómeno, nos remiten a un factor en común, la pobreza; y es que este padecimiento social, es en sí, la base de muchos de los problemas que atraviesa el país, y para señalar la época en que la economía informal nace o se expande como producto de la pobreza, es importante determinar en qué momento se agudizó en nuestra nación dicho fenómeno, ya que si bien es cierto Guatemala siempre ha padecido estas dificultades, existen años en los cuales repercutió en la población de forma más severa. Para explicarlo de mejor manera, se toma como referencia lo que al respecto el autor Oscar Augusto López Rivera, citando a su vez a Pérez Jerez, expresa: “El proceso de empobrecimiento generalizado se inició a partir de 1978 cuando emergieron los primeros signos de la crisis económica y política centroamericana, fenómeno que se profundizó en 1981 y 1982, para luego mantenerse en una oscilación constante hasta 1990... Guatemala siempre ha sido un país pobre,

pero dicho fenómeno se agudizó en los últimos años de la década de 1970, cuando la economía nacional manifestó una trayectoria de estancamiento”²²

Luego de dejar constancia de forma fehaciente, en qué años el país sufre un declive en su economía, se deben manifestar las consecuencias que la pobreza contrajo para Guatemala; es importante mencionar que provocó desempleo, delincuencia, déficit habitacional, deserción escolar, aumento en la población, migración externa e interna etc. Pero dejó una secuela que es imprescindible destacar en la presente investigación; la insatisfacción de las necesidades más básicas de los ciudadanos, que les permitiera vivir de forma digna, provocando con ello, su consecuente denigración fisiológica e intelectual, razón por la cual se vieron en la necesidad de encontrar una forma de subsistencia, acorde a sus condiciones económicas y que les permitiera satisfacer las necesidades mínimas que el Estado no les brindaba. Es precisamente en este contexto, en el que surgen esos pequeños negocios individuales o familiares, que emergen más por necesidad de convertirse en una fuente de ingresos para las familias pobres, que como una forma de obtener lucro.

Es definitivamente lógico, que si un ciudadano no tenía fuentes de ingreso fijos, como un empleo o la obtención de lucro por medio de un negocio formal, y que sus necesidades tanto personales como familiares, no podían ser cubiertas de forma digna por parte del Estado, y que como resultado de ello se vivía en un estado de pobreza permanente, se tenía que buscar una fuente de ingresos para satisfacer esas carencias, y es allí en donde

²² López, Oscar Augusto. **Guatemala, intimidades de la pobreza.** Pág. 9.

nacen como anteriormente se mencionó, los pequeños negocios de subsistencia, es decir, los antecedentes de la economía informal. Para respaldar esta idea es oportuno apoyarse en la obra, Guatemala, intimidades de la pobreza, en la cual se mencionan los factores y consecuencias de la pobreza para Guatemala: "... El incipiente proceso de industrialización ocurrido en los últimos treinta años, ocasionó el surgimiento de un considerable número de pequeños y medianos productores manufactureros y artesanales, y de pequeños comerciantes ambulantes, los cuales se incrementaron por factores adicionales tales como: el creciente subempleo y las migraciones constantes del campo a la ciudad, así como por el conflicto social y la violencia persistente en el país. Estos grupos se ven condicionados a estructurar una actividad económica de carácter informal."²³

Es consecuente entonces, concluir que la economía informal como tal, nace como resultado de los fenómenos de pobreza que atravesó el país en determinada época, más específicamente en los años de 1980, prolongándose paulatinamente a nuestros días, y que por el prolongamiento de este padecimiento, se ha producido un incremento de este tipo de negocios, que en la actualidad forman un importante sector en la economía del país. Y que por lo cual, surge la necesidad de investigar su posible inclusión al régimen de seguridad social, para beneficio de ellos y de la nación.

²³ **Ibid.** Pág. IX.



2.2. Definición

La economía informal se puede definir como; un negocio ya sea individual o colectivo, cuya regulación se encuentra fuera de los parámetros que la ley del comercio establece, y que sus fines son, en la mayoría de casos, los de la subsistencia. Es importante destacar que de alguna forma, estos negocios se convierten en una fuente de empleo, atendiendo al tamaño del mismo y a su actividad, tal como se ilustra a continuación: “Es el conjunto de unidades productivas que pertenecen a personas que las explotan por cuenta propia, de forma individual o con familiares, o con trabajadores ocasionales.”²⁴ Y es que se hace mención, de que son unidades productivas, en el sentido de que es indudable que forman una parte importante en la economía del país, ya que con su actividad se convierten en un sector pujante para el desarrollo del mismo.

En el trabajo de tesis llamado El elefante de la economía informal, la situación actual del empleo no registrado en Argentina, se describe de forma amplia, el significado del tema del presente capítulo, ya que la define así: “... se refiere a todas las actividades de índole económica llevadas a cabo por trabajadores y unidades de negocios que son, por ley o por práctica, desprovistas de cobertura ó insuficientemente cubiertas por los acuerdos formales. Es decir, las actividades de los agentes nombrados o bien no son incluidas en la ley, lo que significa que se encuentra fuera del alcance formal de la misma; o no se encuentran cubiertas por la práctica, lo que implica que a pesar de estar operando dentro del alcance formal de la ley, esta no se aplica o no es cumplida; o la ley desalienta el

²⁴ González, Valenzuela, Solares, Carlos, María Luisa, Irene. **El entorno financiero de la microempresa en Guatemala.** Pág. 5.

cumplimiento por que es inapropiada e impone costos excesivos.”²⁵ (sic.). De la definición anterior, cabe destacar la mención que se realiza sobre que la economía informal, no opera al margen de los regímenes legales, por deseo en sí, sino que por lo poco conveniente, que a veces eso representa para las personas que se dedican a este tipo de actividades, o que si bien es cierto, sí se desenvuelven dentro de la estructura legal, pero esta no se cumple a cabalidad, más bien se cumple de una forma parcial, conllevando con ello beneficios o detrimentos al sector informal, según sea el caso.

En Guatemala no existe una definición legal, pero se debe apegar a lo que el Código de Comercio define como comerciante, y las obligaciones a las cuales están sujetos para operar formalmente en el país. Como una forma de analogía para establecer lo que es, la economía informal, se debe analizar lo que en el Artículo 2 de la referida Ley se establece: “Son comerciantes quienes ejercen en nombre propio y con fines de lucro, cualesquiera actividades que se refieren a lo siguiente: 1º. La industria dirigida a la producción o transformación de bienes y a la prestación de servicios. 2º. La intermediación en la circulación de bienes y a la prestación de servicios. 3º. La banca, seguros y fianzas. 4º. Los auxiliares de las anteriores.” Se debe agregar a la definición legal, el elemento de la continuidad en la realización de tales actos de comercio, ya que un comerciante hace parte de su vida rutinaria, la realización de tales actos y no lo hace de manera ocasional. En cuanto a los requisitos para operar formalmente en el país, en el libro II del Código de Comercio, se describen los siguientes: la inscripción en el Registro Mercantil; en su Artículo 334 numeral 1º en cuanto a quiénes deben inscribirse, establece:

²⁵ Taboada, Francisco R. **El elefante de la economía informal, la situación actual del empleo no registrado en Argentina.** Pág. 5.



“De los comerciantes individuales que tengan un capital de dos mil quetzales o más.” Con respecto a ello, es casi imposible pensar que un negocio hoy en día, no tenga un capital mínimo con dicha cantidad, del cual surge esa obligación prácticamente para todo negocio en la actualidad; también deben llevar contabilidad acorde a la ley; en el Artículo 368 de la referida ley, se determina: “Los comerciantes están obligados a llevar su contabilidad en forma organizada, de acuerdo con el sistema de partida doble y usando principios de contabilidad generalmente aceptados.” En relación a la contabilidad y la autorización de los libros respectivos, se debe destacar que van íntimamente relacionados con la obligación de tributar que tiene cada negocio.

Analizando entonces tales requisitos, se puede destacar que los negocios objeto de la presente investigación, no reúnen dichos requisitos, o por lo menos no en su totalidad; por lo cual, para determinar una definición de economía informal, se debe realizar por analogía en relación a los artículos mencionados, pudiendo describirse de la siguiente manera: Son las personas que ejercen de nombre propio, de forma cotidiana y con fines de lucro, actividades de comercio, sin estar inscritos en el Registro Mercantil, ni llevar en la mayoría de los casos, una contabilidad formal, y que además no están cubiertos por los servicios del régimen de seguridad social.

Por último, para cimentar de mejor manera lo que es la economía informal; se debe mencionar lo que al respecto señala Guillermo Cabanellas, que al respecto menciona: “Son pequeños empresarios, titulares de una pequeña empresa, cultivadores directos de la tierra, los artesanos, los pequeños comerciantes y aquellos que ejercen una actividad

profesional organizada predominantemente con al trabajo propio y de los componentes de la familia.”²⁶

En el presente capítulo se consideró importante, establecer de la mejor manera la definición de lo que es economía informal, ya que es un gran aporte para la investigación; aunque se debe mencionar, que su significado es tan complejo como diverso, atendiendo a que es un fenómeno cambiante y de constante dinamismo.

2.3. Características

Cuando se habla de las características que tienen los negocios que pertenecen a la economía informal, se debe mencionar que son tan heterogéneas como variadas, ya que estas, varían dependiendo del país en donde se encuentren, y de otras circunstancias sociales y económicas en las que se desenvuelven; por lo tanto se tratará de enumerar de la mejor manera posible cada una de ellas, con el fin de describirlas de forma efectiva y que esta descripción, sea beneficiosa para la presente investigación; siendo las siguientes: a) No pagan impuestos; en ese sentido la mayoría de negocios informales, no contribuyen con el régimen tributario del país, en principio por no tener la capacidad de pago, pero también se dan los casos en que lo engorroso del procedimiento de inscripción en la Superintendencia de Administración Tributaria, los ahuyenta o desincentiva a formalizarse; b) No están inscritas ni registradas; en este aspecto la falta de conocimiento, y los trámites complicados, pueden ser el factor que imposibilite su inscripción en el

²⁶ Cabanellas. *Op. Cit.* Pág. 198.



Registro Mercantil, además que muchos de estos negocios, se inician de forma incierta en cuanto a su duración, y por lo tanto no consideran necesaria su inscripción; c) No poseen el derecho de propiedad sobre los locales donde funciona el negocio; en este caso el régimen de propiedad sobre los locales, se resume en ocasiones, en alquileres a dueños particulares, o bien en arriendos sobre bienes municipales, en escasas situaciones los comerciantes informales son dueños del local. En ambos casos el no ser dueño de los locales donde funcionan los negocios, les representa dificultades para obtener medios de financiamiento por parte de entidades bancarias, que por el hecho de no tener un bien como garantía de pago, les niegan cualquier tipo de financiamiento; obstaculizando con ello su crecimiento. d) Estos negocios se crean por necesidad; se menciona esto porque problemas como el desempleo y la pobreza, son fuentes directas de la economía informal, ya que tienen incidencia en el aumento de dichos negocios, que crecen al mismo ritmo que el desempleo y la pobreza, solo en casos muy específicos algunos negocios no tienen como origen tales factores; e) Los comerciantes informales están más expuestos a riesgos y enfermedades; cuando se observan los lugares en donde se prestan servicios, o se realizan bienes en el sector informal, es fácil deducir que en cualquier momento pueden sufrir un accidente o contraer alguna enfermedad, producto de las actividades a las que se dedican; claro que esto no quiere decir, que el sector formal esté exento de ello, pero es indubitable que existe un mayor riesgo en la salud e integridad física de los comerciantes informales; f) La base estructural de la economía informal es la familia; independientemente de que el negocio este formado de manera individual o colectiva, se sustenta en la colaboración familiar, es decir, los empleados de los negocios son los mismos integrantes de la familia, cuya remuneración será fijada y entregada por el jefe de familia; g) No están protegidos por el régimen de

seguridad social; en este aspecto tal sector poblacional, está totalmente expuesto en cuanto a su salud, al no gozar de los beneficios del seguro social, desprotección que los deja en las manos de los servicios hospitalarios públicos o privados, en menoscabo de su integridad física, al momento de acudir a un sistema de salud pública que no se da abasto en su función, o en su estado económico, al acudir a los centros privados de salud que resultan ser demasiado onerosos.

2.4. Clasificación

Existe una clasificación en cuanto a la economía informal, la cual es necesaria describir para sustanciar de mejor manera la presente investigación; antes de enumerar cada una de sus variedades, se debe especificar que el término Microempresa, es sinónimo de economía informal, vocablo que se utiliza en la doctrina predominante en la actualidad, como queda manifestado en el libro El entorno financiero de la microempresa en Guatemala, cuando a continuación establece: “Según un estudio sobre la caracterización de la economía informal, realizado por la Fundación para el Análisis y el Desarrollo de Centroamérica (FADES), las microempresas se pueden estratificar en tres grandes grupos: a) microempresas de subsistencia, que no generan excedentes y solo permiten una remuneración al trabajo; b) microempresas de producción mercantil simple, que logran ingresos suficientes para satisfacer las necesidades del empresario y reproducir

la actividad a la misma escala; y c) microempresas de acumulación, que generan excedentes cuya capitalización permite ampliar el nivel de actividad.”²⁷

Atendiendo a la clasificación antes descrita, se puede verificar que se realiza en base a la situación y las posibilidades económicas de cada una de ellas, en el primero de los casos, son aquellos negocios que predominan en número en nuestro país, ya que son un medio de sobrevivencia, creadas con el fin de satisfacer las necesidades esenciales que el Estado no logra satisfacer, como la vivienda, empleo etc. Son aquellas microempresas que se financian con los ahorros personales, dinero obtenido de una jubilación, por una indemnización de trabajo o por préstamos adquiridos de familiares cercanos al propietario de la misma, rara vez obtienen financiamiento de empresas específicas para ello, es decir de entidades del sector bancario del país, y sus posibilidades de progresión son casi nulas, en el sentido de que solo sirven de subsistencia de las familias y no generan un lucro; son establecimientos pequeños, en el mejor de los casos, ya que muchos realizan sus actividades de comercio de manera ambulante.

En cuanto a las microempresas de producción mercantil simple; estas a diferencia de las primeras, no solo logran la subsistencia de los dueños de los negocios, sino que dentro de las actividades de la microempresa, ya existe una ganancia que les permite invertir esas cantidades, en algo que les genere más oportunidades de crecimiento, dicho crecimiento les brinda la oportunidad de instalar otros negocios del mismo tipo, o ampliar el que ya se tiene, sin que ello represente convertirse en una microempresa con

²⁷ González, Valenzuela, Solares. *Op. Cit.* Pág. 9.

capacidad para expandirse a nuevos mercados, ni a emprender negocios de índole mayor. Su forma de financiamiento, es básicamente la misma que el de las microempresas de subsistencia, pero ya disfrutan de un acceso más factible a los préstamos que ofrecen las entidades bancarias.

Y por último, se tiene a las microempresas de acumulación; siendo estas las que ya poseen muchas probabilidades de evolución económica, y sus utilidades son bastante generosas, por lo tanto están en capacidad de acrecentar sus actividades mercantiles, esparcir y diversificar los actos de comercio a los que se dedican, y trascender a otros negocios de distinto género que les multipliquen sus ingresos, estos negocios ya están en la posibilidad de ser parte de la economía formal, pero por razones de conveniencia u otros motivos fuera de los económicos, no lo hacen; sus formas de financiamiento son parecidos a los de las empresas formales que operan en el país.

2.5. Teorías

Para distinguir las distintas modalidades del fenómeno de la economía informal, es importante hacer mención de las corrientes existentes sobre el tema, en base a estudios y opiniones de distintos autores; se iniciará mencionando un tipo de negocio que en nuestro país se ha incrementado últimamente, debido a los altos índices de criminalidad tanto en la región como en los países vecinos, para luego enumerar las distintas acepciones que se tienen sobre la economía informal.

a) Economía subterránea; según esta teoría, existen negocios informales que van estrechamente ligados a los actos delictivos, no por la razón de no pertenecer al sector formal, sino más bien por las actividades a las que se dedican, y los medios que utilizan para obtener sus fines; que por cierto no son los de la subsistencia, sino más bien los de obtención de lucro.

Son organizaciones bien estructuradas, que operan clandestinamente a las autoridades, sus acciones riñen estrictamente con la ley, y a diferencia de los demás negocios que pertenecen a la economía informal, no están a la vista de todos, realizan sus operaciones comerciales furtivamente y amparándose muchas veces, en actos de violencia y corrupción. Se debe hacer mención de que este tipo de economía informal, busca como fin supremo, las ganancias ostentosas y a cualquier precio, es decir que nacen como producto de la ambición del líder de la organización y de las personas que las integran. Para describir de una mejor manera este tipo de economía, se hace referencia a lo que en el libro *La economía informal en Guatemala*, se menciona al respecto, citando el trabajo de los autores Junguito y Caballeros que la perciben como: "... aquella que persigue fines ilegales o criminales utilizando medios también ilícitos... son organizaciones criminales verticalmente integradas, que utilizan intensivamente recursos humanos y que son manejadas por empresarios cuya motivación es lucrar a cualquier costa."²⁸

²⁸ Schneider, Ríos de Rodríguez, Pablo R, Carroll. *La economía informal en Guatemala*. Pág. 2.

b) Enfoque neo-marxista; a esta teoría nada le importa si los medios de comercio son lícitos o ilícitos, es más bien ideológica, ya que establece que la economía informal nace como consecuencia del capitalismo, y de la histórica exclusión que las clases predominantes han ejercido sobre las menos favorecidas, promulga la constante lucha de clases, en la que el proletariado debe buscar la forma de subsistir en un sistema hecho a la medida de las grandes compañías, que se benefician de las políticas de Estado para mantener su hegemonía, y marca que las personas que pertenecen a la economía informal, son incluso una sub clase que pertenece a la clase baja.

La presente teoría descansa entonces, en los postulados de que la economía informal, debe ser soportada por un país, en virtud de que es el mismo régimen capitalista el que la provoca, y que para que exista una equidad entre los estratos sociales, es necesaria su existencia; se explica de mejor manera haciendo mención de la obra La economía informal en Guatemala en cuanto a la indicación de como los autores Walton y Benton, dos autores netamente marxistas, perciben a la economía informal: "A estos autores se les clasifica como neo-marxistas porque aceptan la teoría marxista de clases sociales, definiéndolas según el rol que los ciudadanos desempeñan en el proceso de producción, y porque opinan que dichas clases están inmersas en un conflicto continuo. Perciben a la economía informal como un sector marginado, consecuencia de un sistema capitalista. Es así como el trabajador informal se constituye en miembro del escalón más bajo de la clase proletaria. La informalidad es producto del desarrollo capitalista multinacional..."²⁹

²⁹ *Ibid.* Pág. 3.

c) Enfoque estructuralista; esta es una continuación de la teoría anterior, pero con marcadas diferencias, en el sentido de que ya no le interesa la riña entre las clases sociales, y menciona que si bien es cierto la economía informal es fruto del capitalismo, no es necesario un conflicto entre estas (clases sociales), sino más bien la colaboración tanto del sector privado como público para la superación de los negocios informales.

En cuanto a la intervención del sector público en el problema de la economía informal, esta teoría no sugiere un cambio de régimen político social, sino más bien un grado de financiamiento que el Estado debe brindarle a este tipo de negocios; es precisamente esta, otra diferencia con la teoría del enfoque neo-marxista, ya que no busca una revolución basada en ideologías, sino más bien un cambio en las relaciones económicas existentes, y que a través de préstamos con fines de desarrollo, se pueda colaborar en la superación del problema de los negocios informales; la teoría estructuralista propone soluciones al problema de la economía informal, tanto así que la denomina como una clase económica y social distinta al sector privado y público, capaz de aglutinar a un gran sector de la población, y ser sujeto de desarrollo en las medidas de sus condiciones, siendo que algunas tienen fines de subsistencia y otras de capitalización de sus utilidades.

En cuanto a las condiciones de las microempresas, a esta teoría le interesa sobre manera, temas como los niveles de migración, de educación, de capacidad económica y las formas de financiamiento de las mismas; por lo cual sugiere como ya antes se mencionó, soluciones de ayuda social, técnica y económica para tales trabajadores,

como a continuación se remarca, enumerando las características de dicha teoría: “1) desestima la importancia de la ilegalidad en la economía informal; 2) atribuye al sistema capitalista la causa del florecimiento de la informalidad; y 3) recomienda como solución a la problemática informal una mayor intervención estatal. Los autores estructuralistas definen la economía informal como aquella que ejercen las microempresas, sin importar si éstas emplean medios ilícitos o no para el logro de sus fines lícitos... Este enfoque define a la microempresa en términos del número de empleados, el grado de educación de los mismos, las relaciones familiares entre compañeros de trabajo, los sistemas de remuneración, el monto de capital de trabajo y el tipo de bienes y servicios producidos o comercializados. En opinión del estructuralismo, el ritmo de migración hacia la urbanidad en Latinoamérica ha sido tal que la población marginal ha llegado a constituir un nuevo tercer sector económico, distinto del sector privado y del público.”³⁰ (sic.).

d) Enfoque del alto costo de la formalidad; en este caso la explicación que se realiza sobre la economía informal, es que su existencia radica en la excesiva intervención estatal, que las políticas económicas que imperan en cada país, promueven su proliferación, es decir, que todas aquellas medidas más bien desincentivan a los negocios para que se incorporen a la formalidad. Explica que si bien es cierto, los medios utilizados por estos negocios son ilícitos, sus fines siempre van dentro de los parámetros de la legalidad, pero que no se les puede culpar ya que como antes se mencionó, es el mismo Estado el que los obliga con sus acciones, a estar bajo la sombra de la informalidad, el autor De Soto seguidor de esta teoría, define la economía informal como: “aquella que

³⁰ Ibid. Pág. 5.



utiliza medios ilícitos para obtener fines lícitos. Es decir, el informal deja de registrar su negocio, soborna a empleados públicos o utiliza cualquier otro mecanismo al margen de la ley para así producir o comerciar bienes y servicios legítimos, como transporte o ropa.”³¹

Otro punto a destacar de esta teoría, es que niega que la economía informal, se le pueda considerar como un sector individual en las relaciones económicas, más bien se le debe apreciar, como parte del sector privado y que por lo tanto, este sector debe de colaborar directamente con estos negocios; aunque esto es discutible, ya que los trabajadores informales al no tributar, se pueden convertir en una competencia desleal para los mismos negocios del sector privado.

También es importante acentuar, que esta teoría parte de ciertas premisas que le interesan enfatizar; establece que la economía informal, también es fruto de la migración de personas del área rural a la urbana, y que cuando estas se establecen, no encuentran colaboración estatal, ya que los excesivos formalismos en el procedimiento de inscripción de sus incipientes negocios, las políticas injustas que favorecen a un sector pequeño dentro de la sociedad, y los tributos no acordes con los ingresos de estos negocios, fomentan la ilegalidad; y subraya también de que el sector formal, no genera puestos de trabajo acorde al crecimiento de la población migrante, y que con ello deja abierto el camino a las personas, para emplearse de forma individual y sobre todo informal, convirtiéndose así, en otro factor de origen de la economía informal. Por último menciona los beneficios de estar dentro de la informalidad, ya que representa para estos negocios,

³¹ *Ibid.* Pág. 9.

un gasto menor que en el caso de que estuvieran dentro del régimen de la formalidad, y que tales beneficios se observan sobre todo en materia de tributación.

Las teorías anteriores explican las distintas formas de ver el fenómeno de la economía informal, aunque se debe resaltar que para describir el caso concreto de Guatemala, es oportuno tomar elementos de cada una de ellas, ya que comparte ciertas particularidades de las mismas, sin que esto quiera decir que se identifique especialmente con una de ellas.

2.6. Formas de subsistencia o financiamiento

Es importante para el presente trabajo investigativo, verificar cómo se forma el capital de iniciación de los negocios que son parte de la economía informal, ya que esta información es vital para determinar el éxito o fracaso de los mismos; a continuación se enumeran los que la doctrina reconoce en base a estudios e investigaciones de campo sobre el tema.

a) Sistema familiar y por compadrazgo; en este caso, el financiamiento proviene del círculo familiar del dueño del negocio o de amigos cercanos del mismo, que con el único interés de colaborar, aportan tanto bienes como servicios, claro que los financistas recibirán un beneficio a cambio, pero este es de menor cuantía atendiendo al tamaño de los negocios.



Los aportes en este tipo de financiamiento, pueden ser dinero en efectivo proveniente de los ahorros de la familia o de familiares cercanos, pequeños predios de terreno, el alquiler de casas o locales para instalar los negocios, u otros de semejantes características; se debe mencionar que para que se produzca este tipo de financiamiento, el microempresario debe tener cierto nivel económico, ya que estos beneficios no alcanzan a favorecer a los campesinos de extrema pobreza, que no tienen un grupo cercano con los recursos antes mencionados para que los socorran.

Entre las deficiencias de este tipo de financiamiento, se deben mencionar que regularmente las aportaciones son pequeñas, y que solo sirven de sostén al momento de emprender dichos negocios, ya que no son suficientes por la cantidad y su naturaleza para solidificar el funcionamiento de los mismos. Es decir que los microempresarios, se las tienen que arreglar para subsistir dentro del comercio, dando como resultado esto, el fracaso o la poca superación de los negocios.

b) Sistema amarrado; este tipo de financiamiento va encaminado más bien al funcionamiento del negocio en sí; es una forma ingeniosa de subsistir por parte de los microempresarios, y consiste básicamente en dos métodos, siendo estos: primero el de cobrar por anticipado a los clientes la prestación de determinado servicio, o dicho de otra manera, es trabajar por encargo; los clientes pagan por la entrega de un conjunto de bienes que recibirán en determinado plazo, financiando así, el trabajo de dichos negocios y al mismo tiempo otorgándoles a estos sus respectivas ganancias.

La otra forma estratégica de este sistema, es el de la compra de mercaderías al crédito, o recibir mercaderías en consignación; en el primero de los casos, es sumamente productivo tener la colaboración de los proveedores, ya que es una relación de beneficio para ambas partes, los comerciantes no necesitan tener el dinero disponible al momento de recibir las mercaderías, y los proveedores se aseguran de la venta de sus productos; en cuanto a la recepción de mercaderías en consignación, pues el riesgo en esta ocasión, lo soporta el dueño de los productos, ya que los entrega al pequeño comerciante, con el fin de que este los venda a un precio antes acordado, y logren ambos agenciarse de un rédito conveniente; los negocios informales en esta oportunidad, solo están obligados al precio de los productos vendidos, o en la circunstancia de no venderlos, al de devolver el producto en las condiciones recibidas.

c) Sistema suelto o libre; esta es una forma de financiamiento, en la que intervienen entidades tanto bancarias como no bancarias; en este sistema el microempresario, tiene una relación directa con los bancos del sistema o con otras entidades de similares características, cabe resaltar que en el pasado, los negocios informales tenían un escaso acceso a préstamos bancarios, cosa distinta a lo que pasa en la actualidad, ya que muchos de estos negocios, encuentran en los servicios que ofrecen los bancos y las entidades similares, un gran respiro en sus actividades comerciales.

Es oportuno destacar, que es más conveniente para los dueños de los pequeños negocios, obtener un crédito bancario que recibirlo de otra entidad, en el sentido de que los intereses son más favorables, y los plazos más acordes a la capacidad de pago de



los comerciantes; el inconveniente con el que se podrían topar los negocios informales en esta forma de financiamiento, es la manera de garantizar el cumplimiento de la obligación, ya que como antes se dijo, no tienen bienes inmuebles propios que sirvan para este objeto, aunque cabe destacar que afortunadamente en la actualidad, existen servicios de financiamiento, en los cuales el mismo negocio sirve como garantía de pago, o incluso las mercaderías son afectas a prenda o también existen los préstamos con fiadores solidarios etc.

Por eso es importante expresar que en el contexto actual, la gran cantidad de bancos existentes y demás entidades no bancarias, permiten ofrecer una gran gama de oportunidades de financiamiento a los negocios pertenecientes a la economía informal, permitiendo con ello generar oportunidades de crecimiento de los mismos, siempre y cuando tengan estos, las posibilidades de cumplir con los requisitos establecidos para adquirir tales beneficios.

d) Sistema financiero social o de compensación social; en este caso la financiación es producto de la intervención del Estado, ya sea con fondos propios, o provenientes de ayuda del exterior; es un poco paradójico pensar en que el Estado financie a los negocios de la economía informal, sabiendo que no tributan, pero no se puede negar que en contra parte, estos negocios generan ciertos empleos y se convierten en un factor enorme de movimiento en la economía del país.



Se pueden observar este tipo de beneficios, cuando entidades estatales prestan servicios favorables de financiamiento a negocios pequeños, o cuando ciertos programas gubernamentales, fomentan el desarrollo de la microempresa familiar.

A diferencia de los anteriores métodos de financiamiento, este último se realiza de una forma indirecta, ya que los beneficiarios son grupos o colectividades organizadas en cooperativas u otras agrupaciones.



CAPÍTULO III

3. Proceso legislativo de creación de la ley

3.1. Antecedentes en Guatemala

Dentro de la presente investigación, es importante identificar la forma en que nace a la vida jurídica una ley, ya que es precisamente por la vía de este instrumento, que se desea la inclusión de las personas pertenecientes a la economía informal, al régimen de seguridad social; para poder establecer la forma en que se legislaba en nuestro país en la antigüedad, se debe remitir al estudio del ente encargado de la creación de la ley en la época de la independencia, instituyéndose en este tiempo, el primer Congreso Parlamentario en Guatemala, siendo este la Asamblea Nacional Constituyente de 1823, cuyos primeros decretos fueron básicamente, los de la declaración de soberanía de la comunidad centroamericana, tanto de España, México o cualquier otra nación predominante en aquella fecha; además marca una incipiente creación de bloques parlamentarios, en el sentido de que dicha Asamblea, estaba dividida entre personas que practicaban corrientes de pensamiento liberal o conservador, según sus intereses y convicciones; como queda plasmado en el libro Instituciones del derecho parlamentario en Guatemala, que al respecto menciona: "... la Asamblea inicia sus labores y el 1º de julio emite la más trascendental de sus resoluciones, que en su artículo 1º dice: "Que las expresadas Provincias, representadas en esta Asamblea, son libres e independientes de la antigua España, de México y de cualquiera otra potencia, así del antiguo como del

nuevo mundo, y que no son ni deben ser el patrimonio de persona ni familia alguna... La Asamblea se desenvuelve dentro de un clima de verdadero parlamentarismo, e incluso se escinde en dos bloques: los moderados, a quienes motejaron como “serviles” y los liberales, que también fueron apodados “fiebre”. Y más adelante, al hablarse sobre la estructura del Estado que se adoptará, se forman dos grupos: los federalistas—que triunfaron—y los centralistas o unitarios.”³² (sic.).

En cuanto al tema en mención, en la Constitución aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, se enmarcan los lineamientos más importantes en los cuales se ha de desenvolver el Congreso de la República; como a continuación se detalla: “1) El poder Legislativo de la Federación reside en un Congreso compuesto de representantes popularmente elegidos, en razón de uno por cada treinta mil habitantes. (Artículo 55). 2) Por cada tres representantes se elegirá un suplente, y si hubiere que elegir uno o dos propietarios, se nombrará siempre un suplente. Los suplentes sustituirán a los propietarios en caso de muerte o por motivo de juicio. (Artículos 56 y 57). 3) El Congreso se renovará por mitad cada año, y los diputados se podrán reelegir ilimitadamente. (Artículo 58). 4) Los diputados deben ser de 23 años; pueden ser del estado eclesiástico; los naturalizados pueden optar al cargo, con un año de residencia; hay inmunidad y las demás garantías parlamentarias actuales. (Artículos 61 y 63).”³³ (sic.).

De lo anteriormente expuesto, se puede destacar en principio, que el Congreso en ese entonces debía depurarse, aunque esta era una depuración parcial, y no precisamente

³² Barrera Melgar, V. Iván. **Instituciones del derecho parlamentario en Guatemala.** Pág. 52.

³³ **Ibid.** Pág. 54.

porque fuera solo la mitad del total de los diputados los que debían renovarse, sino por el hecho de que se les daba la oportunidad de reelegirse de forma ilimitada, por lo cual hasta cierto punto, era bastante obsoleta esa fórmula de querer tener un parlamento limpio de corrupción.

Cabe resaltar también, el establecimiento de una edad mínima para poder ser legislador, algo totalmente distinto a lo dicta la Constitución Política de la República actualmente, que dentro de los requisitos para optar a ser diputado, no establece nada con respecto a la edad; al igual que lo que se regula sobre el derecho que tenían las personas naturalizadas, para optar a un cargo dentro del parlamento; como queda instaurado en el artículo 162 de la actual Constitución: “Para ser electo diputado se requiere ser guatemalteco de origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos.”

Y, con respecto a las atribuciones del Congreso de la época, en cuanto al proceso para crear la ley, son bastante peculiares, ya que la doctrina menciona que en efecto este ente poseía la atribución de crearla, pero sobre todo, era junto a los ministros de Estado, los únicos con derecho a proponer iniciativas de ley, y que dichas leyes debían pasar por la aprobación previa del Senado. Es oportuno mencionar que el Senado era un ente también creado por la Constitución pos-independencia, como en su Artículo 7 se establece: “Habrá un Senado, que debe componerse de los miembros, elegidos popularmente, por cada uno de los Estados. Se renovará por tercios anualmente, pudiendo ser reelegidos sus individuos una vez, sin intervalo alguno.” Al respecto Iván Barrera Melgar, citando al licenciado Flavio Guillén Castañón, señala ciertas singularidades que Guillén encuentra

en aquel procedimiento legislativo, cuando menciona: “muestra su extrañeza por esta forma bicameral, en que el Senado aparece, sin facultad de legislar, sólo sanciona la ley, no tiene iniciativa de ley, y únicamente se contrae a sancionar la ley o la devuelve al congreso. Aunque tiene atribuciones de asesoría, no se le dan las facultades que con arreglo al sistema debe tener, conforme a otras constituciones de la época.”³⁴ (sic.).

Como se puede observar, el procedimiento legislativo dependía básicamente del Congreso, realidad que no es totalmente distinta a la que actualmente se conoce, pero en este caso, la participación del Organismo Ejecutivo como tal, era básicamente nula, en el sentido de que ni siquiera ostentaba la facultad de la iniciativa de ley; facultad que era de incumbencia únicamente del Congreso y de los ministros de Estado, como ya antes se mencionó; es más, prácticamente el Senado era también un ente meramente de acompañamiento en la creación de las leyes, sin ningún poder de decisión importante. Pero ello con el devenir de los años se fue corrigiendo, como a continuación se detalla: “El Congreso Federal hizo importantes reformas a la Constitución en 1835, siendo de mucha importancia dos aspectos: el derecho de veto de las leyes al presidente de la República, y el establecimiento de un sistema bicameral auténtico, en donde el Congreso y el Senado participan en la formación de la ley.”³⁵ Es importante destacar que ya para estas alturas, el Organismo Ejecutivo había adoptado las facultades de los ministros de Estado, en el aspecto del derecho de iniciativa de ley, derecho que hasta en ese momento le había sido negado.

³⁴ *Ibid.* Pág. 55.

³⁵ *Ibid.* Pág. 56.



El proceso de creación de la ley, no se detuvo en su progreso, ya que fue dando ciertos giros atendiendo al contexto social y político que lo rodeaba; bajo el gobierno de Rafael Carrera se adoptaron ciertas medidas al respecto, que a continuación se detallan: “1) La nación estará representada por 55 diputados “elegidos en la forma que dispone la ley”, durando 4 años en sus funciones, pudiendo ser reelectos; 2) Tienen iniciativa de ley los diputados y el presidente de la república; 3) El presidente tiene veto y también puede legislar “durante el receso de la Cámara”, excepto sobre impuestos; 4) “Para establecer cualquier ley se necesita oír previamente la opinión del gobierno”; 5) La Cámara abrirá sus sesiones ordinarias el 25 de noviembre y las cerrará el 31 de enero, o sea que el presidente es quien tiene mayor tiempo la facultad de legislar; 6) El Consejo de Estado es un asesor del presidente, aunque ocho consejeros son nombrados por la Cámara de representantes, y el presidente puede nombrar los que quiera.”³⁶ (sic.).

Como se puede advertir, el presidente tenía una gran cuota de poder en relación al proceso de creación de la ley, ya que además de la facultad de tener iniciativa de ley (algo común en la actualidad), tenía también la potestad propiamente de legislar, conllevando con ello, a un sistema en el cual el presidente legislaba a su sabor y antojo, y sobre todo buscando siempre su conveniencia, algo que por supuesto era preocupante, ya que iba en detrimento de la autonomía de poderes; importante es también mencionar, que desaparece la institución del Senado, convirtiéndose así en un sistema parlamentario

³⁶ Ibid. Pág. 58.



unicameral. No por nada a esta etapa histórica del procedimiento legislativo se le denominó la etapa del autoritarismo.

Para seguir estudiando la evolución del proceso de creación de la ley, se debe hacer mención de la etapa liberal en nuestro país, en el cual fungieron como jefes de Estado, Miguel García Granados y Justo Rufino Barrios respectivamente; bajo cuyos mandatos, se establecieron novedades en relación al procedimiento legislativo de creación de la ley, como seguidamente se detalla: "... Ley Constitutiva de la República de Guatemala, como se le llamó, creó en su título III: "Del Poder Legislativo", una Asamblea Nacional, compuesta por diputados designados en elección popular directa, en proporción de un diputado por cada 20,000 habitantes, o por cada fracción que pase de 10,000 (Artículos 4º. y 48). La Asamblea se reunirá cada año, el 1º. de marzo, aun cuando no haya sido convocada. Sus sesiones ordinarias durarán dos meses y podrán prorrogarse a un mes más (Artículo 41). Se crearon las garantías parlamentarias: inmunidad e irresponsabilidad por sus opiniones. Los diputados durarán cuatro años en el ejercicio de su cargo. Se creó la Comisión Permanente. Dentro de sus facultades nos parece muy especial hacer mención a la de "interpretar la ley", además de las otras tradicionales que han llegado hasta nuestros días."³⁷ (sic.).

Luego del análisis de la etapa liberal, se tiene que remitir a la revolución de Octubre 1944, para verificar las modificaciones en cuanto al Poder Legislativo y sus funciones; cabe resaltar que aunque se creó una nueva Constitución Política, no hubieron mayores

³⁷ *Ibid.* Pág. 60.

cambios en relación a las legislaciones anteriores; y en cuanto a las legislaciones posteriores, estrictamente sobre el tema del Organismo Legislativo, tampoco se hicieron modificaciones significativas. Esto queda plasmado de la siguiente forma: “En cuanto al Parlamento, se mantuvo el sistema unicameral, y fuera de haber suprimido la designación de Poder Legislativo, dejándose únicamente el respectivo con el nombre de “Legislativo”, y el capítulo “Congreso”, determinando en el artículo 103 que: “La potestad legislativa reside en el pueblo, quien por medio del cuerpo electoral, la delegará en el Congreso”... No existen cambios notables respecto a la constitución liberal de 1879, y así se mantiene en la Constitución decretada el 2 de febrero de 1956, y la decretada el 15 de septiembre de 1965.”³⁸ (sic.). En cuanto a lo que actualmente se regula en nuestra Constitución sobre el tema del procedimiento de creación de la ley, y las potestades del Organismo Legislativo, se tratará más adelante en el apartado correspondiente.

3.2. Definición

Cuando se habla, de la forma en que se debe denominar a ese conjunto de pasos debidamente coordinados, que tienen como fin la creación de una ley; se debe hacer mención, que en la doctrina se puede encontrar estipulado como proceso, o procedimiento de creación de la ley. Regularmente es más aceptable el término procedimiento, en virtud de que en un proceso, implica que deben existir partes, ya sea que exista litigio o no, además de un ente que decida la resolución de la controversia, o que dirija el proceso, en caso de que no exista tal controversia; pero ambas acepciones

³⁸ *Ibid.* Pág. 62

son reconocidas y aceptadas en el contexto actual, como a continuación se verificará, cuando el profesor Agustín Gordillo, citado por Hugo Haroldo Calderón, al respecto menciona: “La idea jurídica de proceso puede ser concebida en sentido amplio, como una consecuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de llegar a un acto estatal determinado...En este sentido amplio habría proceso en cualquier función estatal y podríamos hablar entonces de: a) proceso judicial (civil, penal, comercial, contencioso administrativo); b) proceso legislativo (es decir, el conjunto de actos parlamentarios que tienen por fin el dictado de una ley)...”³⁹

Y con respecto al uso del vocablo procedimiento, se remarca lo que en el libro derecho procesal administrativo, se establece al respecto: “Es un modo de sucesión, un orden y forma de proceder; es una pauta que debe seguirse para alcanzar un resultado práctico, el acto o resolución del órgano administrativo. Es la serie de fases o etapas que comprende un expediente administrativo, que se ejecutan por o ante las autoridades administrativas o los funcionarios o empleados públicos cuya finalidad es la decisión administrativa.”⁴⁰ En ese sentido, se puede inferir que la definición anterior, aplica perfectamente al ámbito parlamentario, ya que es entendido, que en efecto el procedimiento de creación de la ley, es una serie de pasos, etapas o fases, que se realizan de forma ordenada; o sea que se principia con la iniciativa de ley, y se concluye con la vigencia de la misma; que son ejecutadas por un grupo de funcionarios públicos;

³⁹ Calderón, Hugo Haroldo. **Derecho procesal administrativo**. Pág. 5.

⁴⁰ *Ibid.* Pág. 10.

en este caso los diputados del Congreso de la República y que su finalidad es la decisión administrativa; que es en sí, la creación de una ley.

Para efectos de la presente investigación, se utilizará el término proceso, y una vez dejando claro la procedencia de ambas expresiones, es oportuno establecer el significado del proceso de creación de la ley; para lo cual se alude lo que al respecto menciona, Carmen Raquel Kestler Guerra, cuando establece: “El proceso de creación de la ley en Guatemala, se encuentra a cargo del Organismo Legislativo y da inicio con lo que la Constitución Política de la República de Guatemala denomina iniciativa de ley, que consiste en la propuesta al pleno del Congreso de la creación de una nueva ley, ya sea porque no existe regulación legal, en la materia que va legislarse o por que se necesitan reformas en cuanto a la misma.”⁴¹

Para conceptualizar de mejor manera la definición del proceso de creación de la ley, se hace referencia, a lo que se menciona en el trabajo de tesis titulado, El proceso de formación de la ley en Guatemala y su influencia en la inconstitucionalidad, que la define de la siguiente forma: “El proceso legislativo es el conjunto de etapas y pasos que la Constitución Política de la República y la Ley Orgánica del Organismo Legislativo señalan para la formación de la ley. Los pasos indicados deben seguirse en un orden cronológico con el objeto de no violar los preceptos señalados en los cuerpos legales citados y por

⁴¹ Kestler Guerra, Carmen Raquel. **Necesidad de reformar el Artículo 124 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, a efecto que sea obligatoria la opinión consultiva de la Corte de Constitucionalidad, en el proceso de creación de la ley.** Pág. 43.

consiguiente no incurrir en la violación del debido procedimiento legislativo.⁴² En este orden de ideas, se deben destacar los elementos importantes en la anterior definición; en principio se determina que esta serie de pasos son preestablecidos en la ley, tanto en la Constitución Política de la República, como en la Ley específica del Organismo Legislativo, y que deben seguir un orden respetando estrictamente los plazos que la misma ley señala; se podría agregar que además de los requisitos en tiempo, se deben respetar los principios de formalidad, desde quién tiene iniciativa de ley, hasta la forma en que esta debe redactarse, es decir, cumplir con los requisitos de forma y de fondo, para que la ley pueda nacer a la vida jurídica, sin ningún vicio que luego la haga ineficaz.

Roberto Quej Asig, aporta otra definición cuando establece: “El proceso de formación de la ley se refiere al conjunto de reglas y de actos del Pleno del Congreso, cuya finalidad es aprobar o rechazar una propuesta legislativa ya sea un proyecto o propuesta de ley.”⁴³

En conclusión, se puede establecer que el proceso de creación de la ley, es una serie de fases, cuyo orden y requisitos, están establecidos dentro del ordenamiento jurídico del país, y que su fase elemental, se lleva a cabo dentro del Congreso de la República, para que este decida la conveniencia, y beneficios para la sociedad, por medio de su aprobación o rechazo de la iniciativa de ley.

⁴² Fortín Villegas, Mónica Sofía. **El proceso de formación de la ley en Guatemala y su influencia en la inconstitucionalidad.** Pág. 31.

⁴³ Quej Asig, Roberto. **La técnica legislativa y el proceso de formación de la ley.** Pág. 73.

3.3. Regímenes de gobierno

3.3.1. Monarquía

Se considera un aporte importante para el presente trabajo investigativo, examinar las distintas formas de gobierno, y sobre todo la manera en que el Estado se estructuraba en materia legislativa; y para ello es necesario remitirse, a las instituciones del derecho romano, fuente de la mayoría de estipulaciones del derecho actual. Se inicia haciendo mención, de lo referente a la monarquía, en la cual la potestad de legislar correspondía con exclusividad al rey, teniendo como órgano de asesoría al senado, aunque cabe destacar que las propuestas de ley hechas por el rey, debían ser aprobadas por una asamblea de ciudadanos romanos, llamadas los comicios; entonces se puede decir, que en este tipo de sistema de gobierno, el Poder Legislativo no existía, porque si bien es cierto que había un ente de aprobación, no tenía la potestad de legislar enteramente, entendiéndose ello, como el poder de proponer leyes y aprobarlas, realidad que se aleja totalmente del proceso actual de creación de la ley. Lo anterior queda plasmado de la siguiente manera: “El regnum, reino o monarquía fue la primera forma de gobierno del Estado Romano;... a cargo del gobierno se encontraba el rex (rey) y participaban con el rey en la función pública el senatus (senado) y los comitia (comicios)... El rex era el jefe civil, militar y religioso de las civitas, era el soberano vitalicio de la ciudad... El senatus era el órgano asesor del rey... Los comitia eran las asambleas del pueblo romano que

ejercían funciones político legislativas, aprobaban las propuestas legislativas hechas por el rey en la monarquía...⁴⁴

3.3.2. La república

En esta forma de gobierno se produce una evolución, y pasa del poder monárquico en la que el rey tenía con exclusividad la facultad de legislar, al nacimiento de la institución de los magistrados, y su respectiva investidura legal para legislar; la figura del senado permanece vigente y con las mismas calidades de asesoría. Los comicios no dejan de ser un grupo de ciudadanos que tienen como función aprobar las iniciativas de ley, pero esta vez, no de las hechas por el rey, sino por las realizadas por los magistrados; en este sistema de gobierno, cobran mayor relevancia dos tipos de comicios, los cuales estaban estructurados según la posición social que integraban los individuos, y al espacio territorial donde vivían; con respecto a estos comicios la doctrina realiza la siguiente clasificación: “Los comicios por centurias: eran asambleas del pueblo romano y aparecieron después de los comicios por curias, ejercían funciones político legislativas... En esta asamblea los ciudadanos se agrupaban dentro de la clase social a la que pertenecían... Los comicios por tribus: eran las asambleas del pueblo romano y fueron los últimos en aparecer después de los comicios por centurias. En estas asambleas los ciudadanos se agrupan de acuerdo a su domicilio...”⁴⁵

⁴⁴ Díaz Menchú, Alveño Hernández, Luis Ranferí, Marco Aurelio. **Apuntes de derecho romano**. Pág. 16.

⁴⁵ **Ibid.** Pág. 19.

En sí la república marca cambios notables; es posible que este paso se haya dado de manera espontánea, y con la evolución de las relaciones político-sociales; o por los movimientos sociales que provocaron cambios en el sistema monárquico, por considerarlo injusto para ciertos sectores de la población, creando con ello, una lucha de poderes que tarde o temprano estallaría y provocaría lo que finalmente ocurrió, la instauración del régimen republicano, con sus respectivos beneficios y deficiencias. Esta última suposición, es la que se adopta en la doctrina, más específicamente en la obra literaria Apuntes de derecho romano, cuando se establece: “Según varios historiadores, la república nace en el año 510 a.C. como una contraposición a la dictadura ejercida por los patricios de parte de los plebeyos, quienes logran en el año 494 a.C. la creación del tribunado de la plebe, cuyo objetivo era la defensa de los intereses de la clase plebeya... Definitivamente la república se basa en el equilibrio de poderes de los patricios y plebeyos y es propicia para el desarrollo político de estos últimos, al extremo que los plebeyos logran ingresar en el senado, a las magistraturas y al consulado.”⁴⁶

Es aquí entonces, en donde nacen las facultades de legislar que tiene el Poder Legislativo, representado por los magistrados de aquel tiempo, haciendo a un lado el absolutismo representado y ejercido por el rey, y creando una división equilibrada de poderes, en el cual los magistrados proponían la ley, y estas eran aprobadas por los comicios, que en teoría estaban representando de manera integral al pueblo. Por lo cual este sistema de gobierno, es el antecedente primitivo de la división de poderes del Estado

⁴⁶ **Ibid.** Pág. 18.



y su respectiva definición de funciones, en donde el Organismo Ejecutivo administra los fondos estatales, el Judicial aplica la ley y el Legislativo se encarga de crear las leyes.

3.4. Organismo Legislativo

Dentro de la estructura del Estado, el Organismo Legislativo tiene entre otras, la función de crear, modificar o derogar leyes; y está integrado por el Congreso de la República; como queda plasmado en la Constitución Política de la República de Guatemala, que en su Artículo 157 establece: “La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatros años, pudiendo ser reelectos.” Al respecto la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, en su Artículo 2 refiere: “El organismo Legislativo de la República de Guatemala, está integrado por los diputados al congreso de la República y por el personal técnico y administrativo; ejerce las atribuciones que señalan la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes. Actuará con absoluta independencia de los otros organismos del Estado, con los cuales habrá coordinación.”

En el mismo tema, Iván Barrera Melgar define al Organismo Legislativo como: “... el órgano compuesto de una o varias asambleas o cámaras, integrado de ciudadanos electos o representativos de la nación o de grupos o sectores, para ejercer la función legislativa y los demás poderes de que está investido por la Constitución.”⁴⁷ Esta

⁴⁷ Barrera Melgar. *Op. Cit.* Pág. 29.

definición como el mismo autor aclara, se refiere a un parlamento que puede ser unicameral o bicameral, y que depende del contexto social y político en que se desenvuelve.

El Organismo Legislativo es entonces; un órgano estatal que tiene la facultad de crear leyes, modificar las ya existentes, o suprimir las que resultan obsoletas; buscando con ello el beneficio de la población, y cuya integración se basa en un conjunto de individuos que poseen ciertas prerrogativas; y que son electos de manera democrática por la misma población; es decir, que es el Organismo del Estado que por medio del Congreso de la República, tiene a su cargo el proceso legislativo de creación de la ley.

3.4.1. Congreso de la República

El Congreso de la República es la base fundamental del Organismo Legislativo, representado a través del Pleno del Congreso, que es a su vez, el ente supremo del Congreso en sí, ya que dentro de su estructura, coexisten distintos órganos que intervienen en la actividad legislativa; como a continuación se detalla en el Artículo 6 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, cuando se establece: “Son Órganos del Congreso de la República, mediante los cuales se ejerce la función legislativa: a. El Pleno. b. La Junta Directiva. c. La Presidencia. d. La Comisión Permanente. e. La Comisión de Derechos Humanos. f. Las Comisiones de Trabajo. g. Las Comisiones Extraordinarias y las Específicas. h. La Junta de Jefes de Bloque.”

Como ya se mencionó, el Pleno es el órgano de mayor jerarquía dentro del Congreso, ya que es ahí, en donde se reúnen el número de diputados que la ley específica de la materia, requiere para adoptar decisiones importantes y trascendentales para el país; básicamente en este órgano, se realiza todo el quehacer político que le incumbe al Organismo Legislativo, es decir, la creación, modificación o derogación de la ley, entre otras actividades y potestades que posee. En el Artículo 7 de la misma Ley Orgánica del Organismo Legislativo, se regula al respecto: “El Pleno del Congreso de la República, como órgano máximo, constituye la autoridad superior y se integra por los diputados reunidos en número suficiente de acuerdo a lo que establece esta ley. Salvo los casos de excepción, constituye quórum para el Pleno la mitad más uno del número total de diputados que integran el Congreso de la República.”

Es importante mencionar que si el Pleno del Congreso, es el órgano de decisión por su alta posición dentro del Organismo Legislativo, y que este se forma con un número específico de diputados, es menester entonces, incluir dentro del presente tema, el estudio de los individuos que conforman el Congreso de la República, con el fin de definirlo de una mejor manera.

Comúnmente se conoce como diputado, a la persona que por medio de elecciones populares y democráticas, obtiene un puesto dentro del hemiciclo del Congreso, y que esta elección, le otorga la investidura legal de representar al pueblo de Guatemala, con su toma de decisiones y supervisión de la actuación de los otros órganos del Estado,



además que al ser parte de dicho órgano, se le adjudican ciertas prerrogativas como, la inmunidad, y la falta de responsabilidad en cuanto a su desempeño en la función pública.

Tal elección y toma de posesión, de produce siempre y cuando el individuo cumpla con tener una edad específica, y que esté en la libertad de gozar de sus derechos civiles y políticos; en el ya mencionado Artículo 162 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en cuanto a los requisitos para ser diputado se establece: “Para ser electo diputado se requiere ser guatemalteco de origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos.”

La Ley Orgánica del Organismo Legislativo va más allá, e incluye dentro de los requisitos para la toma de posesión, lo que en su Artículo 58 dispone: “Todo Diputado electo, que no tenga impedimento para asumir el cargo y haya obtenido credencial extendida por el Tribunal Supremo Electoral, está obligado a concurrir al Congreso a prestar juramento de acatamiento y fidelidad a la Constitución Política de la República. Cumplido este requisito, quedará en posesión de su cargo y obligado al fiel desempeño de las funciones inherentes al mismo.” (sic.). Es claro que con el acaecimiento de este hecho, se le da la formalidad necesaria a la toma de posesión que hace el diputado de su cargo, ya que dicha posesión se convierte en un acto meramente solemne, además que se enmarcan de manera general los derechos y obligaciones, que los legisladores poseen y deben cumplir.



Una definición legal que es útil para aclarar lo que son los diputados y su investidura, se puede hallar en el Artículo 53 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, cuando sobre el tema se regula: “Los diputados al Congreso de la República son dignatarios de la nación y representantes del pueblo, y como tales, gozan de las consideraciones y respeto inherentes a su alto cargo. Individual y colectivamente, deben velar por la dignidad y prestigio del Congreso de la República y son responsables ante el Pleno del Congreso y ante la nación por su conducta. El Pleno del Congreso, y en su caso, la Junta Directiva, pueden sancionar a los Diputados de conformidad con esta ley, cuando su conducta lo haga procedente.” (sic.).

De todo lo anterior, se deduce que el Congreso de la República en Pleno, es el órgano supremo del Organismo Legislativo, y que es además el conducto por el cual, se realiza la función legislativa de creación, derogación y modificación de la ley; está compuesto por 158 diputados con sus respectivas prerrogativas y obligaciones, y que para la toma de decisiones, se necesita del voto favorable de la mitad más uno de sus integrantes, al menos que la ley disponga otra cosa; y cuya fundamentación legal, se encuentra regulada en la Constitución Política de la República y la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

3.4.1.1. Atribuciones del Congreso

Dentro de las funciones que tiene un Parlamento, se pueden encontrar muchas y de variada índole, contrario a lo que muchos pensarían, el Congreso de la República además, de su atribución de legislar, desarrolla otras de gran importancia para la



sociedad, debido a su alta investidura de representatividad que la población le ha depositado; el autor Flavio Guillén Castañón citado a su vez por Iván Barrera Melgar, menciona una serie de funciones que realiza el Congreso en nuestro país, siendo estas las siguientes: “1) funciones propiamente legislativas; 2) funciones judiciales; 3) funciones reglamentarias; 4) funciones electivas; 5) funciones netamente políticas;”⁴⁸ se puede inferir entonces, que el Organismo Legislativo en determinados casos, juzga, ya que al momento de la interpelación de ministros por ejemplo, se realiza una especie de juicio, dentro del cual se ejecuta un interrogatorio, cuyo fin es la determinación de la continuidad o no de un ministro; incluso a este procedimiento se le conoce comúnmente, como juicio político, y por lo cual, fácilmente se podría incluir en las atribuciones políticas que tiene el Congreso, atribuciones que más adelante se tratarán.

En cuanto a las funciones electivas; se producen cuando el Congreso de la República, debe tomar la decisión de elegir a un funcionario público, por ejemplo a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, o al contralor general de cuentas; como se establece en la Constitución Política de la República de Guatemala, que en sus Artículos 215 y 233 respectivamente, se determina: “Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán electos por el Congreso de la República para un período de cinco años... El jefe de la Contraloría General de Cuentas, será electo para un período de cuatro años, por el Congreso de la República...” Sobre las demás funciones a las que se refiere el autor, se

⁴⁸ *Ibid.* Pág. 186.

sintetizarán de forma adecuada más adelante, ya que son absorbidas en la clasificación siguiente.

En el libro *Instituciones del derecho parlamentario en Guatemala*, su autor realiza una clasificación de funciones a las cuales tiene potestad el Congreso, y que es recomendable desarrollar, por considerarse una buena fuente de aportación a la presente investigación; se inicia mencionando las funciones particulares o internas que realiza el Organismo Legislativo, en cuanto a que como un órgano autónomo, debe decidir sobre las acciones que se adoptarán en su interno para su mejor funcionamiento, es decir, son todas aquellas decisiones que toma el Congreso de la República, con el afán de cumplir con sus objetivos intrínsecos y constitucionales, que van desde la elección de su junta directiva, hasta la contratación de personal administrativo. El cual se resume así: “El concepto de la atribución privativa, consiste en disposiciones internas de los cuerpos legislativos destinada a organizar y a disponer el funcionamiento del Congreso, utilizando el poder independiente que tiene dicho organismo.”⁴⁹

Se pueden citar como ejemplos de este tipo de funciones, lo que se regula en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo en su Artículo 9, en el cual se establece: “La Junta Directiva del Congreso de la República estará integrada por el Presidente, tres Vicepresidentes y cinco Secretarios. La elección se hará por planilla y por medio de votación breve, requiriéndose del voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados que integran el congreso.” (sic.). Así como también, lo que se determina en el Artículo

⁴⁹ *Ibid.* Pág. 205.

153 de la misma Ley, cuando se especifica: “El Congreso de la República elaborará las normas para la clasificación de los cargos y categorías dentro del personal permanente en el renglón 011 (presupuestado), tomando en cuenta su especialización, la necesidad de los servicios y la disponibilidad del propio Organismo.” Y por último, se hace énfasis en Artículo 170 inciso e) de la Constitución Política de la República de Guatemala, en lo que al respecto a las atribuciones específicas del Congreso; se establece: “Elaborar y aprobar su presupuesto, para ser incluido en el del Estado.”

Es sustancial indicar, que Iván Barrera Melgar sostiene también, que el Congreso de la República posee atribuciones administrativas, en el sentido de que este da legitimidad a la creación de ciertas instituciones estatales, o las regula por medio de reglamentos; como a continuación expresa: “Es dable también que por medio de la actividad legislativa se provea la creación de servicios públicos; de empresas del Estado, de carácter descentralizado, autárquicas; la ejecución de ciertas obras de interés público que se ordenan por medio de decreto; la enajenación de bienes del Estado; etcétera.”⁵⁰ Si bien es cierto, que las actividades anteriormente descritas, forman parte del derecho administrativo, estas se materializan por medio de la función legislativa, por lo cual deben ir inmersas dentro de la misma; y en consecuencia son atribuciones meramente parlamentarias, que no constituyen una actividad administrativa como el autor sugiere; por lo tanto se descartan como atribuciones independientes que pueda poseer el Congreso.

⁵⁰ Ibid. Pág. 204.

En lo que si se está de acuerdo con Barrera Melgar, es en la determinación que hace, cuando establece que el Congreso de la República, posee facultades financieras, ya que a diferencia de lo que él, establecía como atribuciones administrativas; las financieras sí se encuentran bien delimitadas y de una manera específica dentro de nuestra Constitución; y además de ello, dichas atribuciones financieras, le dan al Organismo Legislativo un rol fundamental dentro de la misma estructura del Estado, como queda plasmado a continuación: “Estas se justifican, no sólo por el control que concierne al Congreso, sino porque muchos compromisos financieros se relacionan con la soberanía, se hace indispensable la participación del organismo más representativo del Estado: el Legislativo.”⁵¹ (sic.). En la Constitución Política de la República de Guatemala, se ejemplifican algunos casos en los cuales, proceden este tipo de atribuciones; cuando en su Artículo 171, se regula: “Corresponde también al Congreso: b) Aprobar, modificar o improbar, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado... c) Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme las necesidades del Estado y determinar la bases de su recaudación; d) Aprobar o improbar anualmente, en todo o en parte, y previo informe de la Contraloría de Cuentas, el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas que le presente el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior; h) Fijar las características de la moneda, con opinión de la Junta Monetaria; i) Contraer, convertir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa... l) Aprobar, antes de su ratificación, los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional, cuando: 3) Obliguen

⁵¹ **Ibid.** Pág. 199.

financieramente al Estado, en proporción que exceda al uno por ciento del Presupuesto de Ingresos Ordinarios o cuando el monto de la obligación sea indeterminado” (sic.).

De lo anterior, se desprende la importancia que tiene el Congreso en materia financiera para el país, y el porqué de atribuirle funciones financieras, distintas y autónomas a las legislativas.

Siguiendo con el tema, no se puede dejar de mencionar que el Congreso como ente con funciones eminentemente legislativas, lleva implícita la actividad política en sus funciones; entendido de que dentro de una Estado democrático, el papel que juega el Parlamento en el ámbito político, debe ser fundamental para consolidar la institucionalidad y sobre todo generar legitimación en la vida política de un país. Barrera Melgar al respecto expresa: “... en ese proceso institucional de la autoridad, el Parlamento juega un papel básico, si no primordial en la mayoría de los casos. Además de que en el escenario dentro del que se ejerce el poder, toda autoridad busca siempre su legitimación, en donde el Parlamento, por su representatividad, tiene un lugar central, pues a su arbitrio, la voluntad popular actúa. De ahí que casi todos los parlamentos, tengan como su principal atribución: funciones políticas de muy diversa índole.”⁵²

Constitucionalmente, esto queda plasmado en el Artículo 165 de la siguiente forma: “Corresponde al Congreso de la República: b) Recibir el juramento de la ley al Presidente y Vicepresidente de la República, al Presidente del Organismo Judicial y darles posesión

⁵² **Ibid.** Pág. 191.



de sus cargos; c) Aceptar o no la renuncia del Presidente o del Vicepresidente de la República. El congreso comprobará la autenticidad de la renuncia respectiva; d) Dar posesión de la Presidencia de la República al Vicepresidente, en caso de ausencia. Absoluta o temporal del Presidente; f) Elegir a los funcionarios, que de conformidad con la Constitución y la ley, deban ser designados por el Congreso; aceptarles o no la renuncia y elegir a las personas que han de sustituirlos; g) Desconocer al Presidente de la República si habiendo vencido su período constitucional, continúa en el ejercicio del cargo. En tal caso el Ejército pasará automáticamente a depender del Congreso; h) Declarar si ha lugar o no a formación de causa contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral y de la Corte de Constitucionalidad, Ministros, Viceministros de Estado, cuando estén encargados del despacho; Secretarios de la Presidencia de la República, Subsecretarios que los sustituyan, Procurador de los Derechos Humanos, Fiscal General y procurador General de la Nación... i) Declarar, con el voto de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso, la incapacidad física o mental del Presidente de la República para el ejercicio del cargo... j) Interpelar a los Ministros de Estado y conceder condecoraciones propias del Congreso de la República, a guatemaltecos y extranjeros.” (sic.). Como se observa, la función política que ejerce el Congreso de la República en Guatemala, sirve en demasía para establecer el equilibrio entre los tres Organismos del Estado, evitando con ello cualquier intento de dictadura.

Luego de realizar un repaso de las otras atribuciones que tiene el Congreso de la República, corresponde verificar la función legislativa; función que es inherente a la naturaleza propia del Organismo Legislativo, como se refleja a continuación: “La primera atribución es legislar, aprobar la ley, y bajo esta fórmula se reforma y se deroga la ley, y además, se realizan por la misma vía, las otras atribuciones específicas, en su gran mayoría que tiene encomendadas el Congreso...”⁵³ En la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Artículo 1 segundo párrafo, se regula al respecto: “La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República...” Al igual que en el Artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala, cuando se establece: “Corresponde también al Congreso: a) Decretar, reformar y derogar las leyes;”.

Al respecto, Mónica Fortín Villegas determina que: “La función legislativa consiste en la facultad de promover y aprobar leyes de carácter ordinario, por medio de la creación de nuevas normas, modificación de las existentes o la derogación de aquellas que se consideran innecesarias o bien que por el devenir de las instituciones y la sociedad ya no son aplicables o positivas como las denomina la doctrina; así mismo fiscaliza todos los actos de la administración pública del Estado.”⁵⁴

Por lo cual se debe concluir, en que la función legislativa del Congreso de la República, comprende todos aquellos actos inherentes a la creación, modificación o derogación de la ley, sin excluir las demás funciones que la Constitución Política de la República, y la Ley Orgánica del Organismo Legislativo le atribuyen. Por lo tanto, la función legislativa

⁵³ *Ibid.* Pág. 190.

⁵⁴ Fortín Villegas. *Op. Cit.* Pág. 27.

se debe entender como todo lo relativo al proceso de creación de la ley, y cuyo estudio se tratará de manera más amplia en el apartado siguiente.

3.4.1.2. Formación y sanción de la ley

Dentro de la actividad parlamentaria se produce el proceso de creación de la ley, y es especialmente importante describirlo dentro de la presente investigación, porque el fin de la misma, es precisamente incluir a un conglomerado de personas que actualmente se encuentran desprotegidos en cuanto a su salud, llamados comúnmente economía informal, al régimen del seguro social del país; problema que se soluciona creando una ley específica que regule dicha condición.

En la ley se establece el proceso de creación de la misma, el cual tiene como fase primaria, la iniciativa de ley; como queda de manifiesto en el Artículo 174 de la Constitución Política de la República, en el que se determina: “Para la formación de las leyes tienen iniciativa los diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral.” De una manera más específica, se regula al respecto en el Artículo 109 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, cuando se establece: “Toda iniciativa cuyo propósito sea la presentación de un proyecto de ley, deberá presentarse redactada en forma de decreto, separándose la parte considerativa de la dispositiva, incluyendo una cuidadosa, y completa exposición de motivos, así como los estudios técnicos y documentación que justifiquen la iniciativa.”



De lo anterior cabe destacar, que es bastante factible entonces, la proposición de una ley como la que se intenta, ya sea por medio del Congreso de la República, del Organismo Ejecutivo o de la misma Universidad de San Carlos de Guatemala; ya que la misma ley, da diferentes opciones para hacer llegar una iniciativa al Pleno del Congreso, por lo cual solo es necesario un poco de voluntad política de quienes dirigen el rumbo del país.

Luego de presentada la iniciativa de ley, en el caso de que tal facultad sea ejercida por él o los diputados del Congreso; estos pueden solicitar la palabra para argumentar los motivos de su ponencia, y si fuere que la iniciativa fue realizada por los otros entes con tal facultad, los pueden representar para ejercer este derecho, un ministro de Estado o los funcionarios que así convenga el Pleno del Congreso; luego de tal formalidad, el proyecto de ley pasará a la respectiva comisión para su evaluación y dictamen; como se plasma en los Artículos 110 y 111 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo: “Uno o más Diputados al Congreso de la República, en ejercicio de su derecho de iniciativa, pueden presentar proyectos de ley. Luego de su conocimiento por el Pleno al tenor del artículo 109 de la presente ley, el Diputado ponente si lo solicita, hará uso de la palabra para referirse a los motivos de su propuesta... finalizada la intervención del Diputado ponente, la propuesta pasará sin más trámite a comisión... Las iniciativas de ley que presenten a consideración del Congreso los Organismos Ejecutivo y Judicial, así como las demás instituciones que conforme a la ley tienen este derecho, después de su lectura en el Pleno del Congreso pasarán a la comisión correspondiente sin necesidad de otros trámites... En las sesiones en las que se conozcan iniciativas de ley presentadas por el Organismo Ejecutivo, podrá presentarse al Pleno y hacer uso de la palabra el Ministro de



Estado respectivo para justificar o explicar la iniciativa. En el caso de los otros órganos del Estado, el presidente del Congreso, con autorización del Pleno, podrá invitar a un funcionario de suficiente jerarquía para que haga uso de la palabra al introducirse la iniciativa” (sic.).

Una vez el proyecto de ley se encuentre en la respectiva comisión, dicha comisión realizará la evaluación correspondiente, e incluso los cambios que estime necesarios; concluido este procedimiento, se remitirá al Pleno del Congreso por medio de la dirección legislativa, para su posterior discusión; el mencionado dictamen se puede omitir en casos muy especiales y cumpliendo ciertos requisitos, sin que ello signifique, la declaración de carácter de urgencia nacional de un proyecto de ley; como a continuación se establece en el Artículo 112 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo: “El dictamen de Comisión sólo podrá obviarse mediante el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso. La dispensa de dictamen no implica la declaratoria de urgencia nacional, la que deberá solicitarse en forma específica, conforme lo establece el artículo 113 de la presente ley.” (sic.).

Con el dictamen en el Pleno del Congreso; se iniciará el proceso de discusión, el cual se deberá realizar en tres sesiones y en tres días distintos, con el fin de que se pueda asegurar un análisis detallado, y eficaz del proyecto de ley que se desea aprobar, siempre y cuando no sea una ley con carácter de urgencia nacional, cuya discusión se realizará, en una sola sesión y su aprobación se decidirá por mayoría calificada; como se establece en la Constitución Política de la República, que en su Artículo 176 se determina:

“Presentado para su trámite un proyecto de ley, se observará el procedimiento que prescribe la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo. Se pondrá a discusión en tres sesiones celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión. Se exceptúan aquellos casos que el Congreso declare de urgencia nacional con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que lo integran.”

En el mismo tema sobre la discusión del proyecto de ley, se especifica de una mejor manera en el Artículo 117 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, cuando se menciona: “En los dos primeros debates de un proyecto de ley, éste será discutido en términos generales, deliberándose sobre la constitucionalidad, importancia, conveniencia y oportunidad del proyecto. Al finalizar cualquiera de los debates cualquier Diputado podrá proponer al Pleno del Congreso el voto en contra del proyecto de ley a discusión por ser inconstitucional; por el voto en contra el proyecto de ley será desechado. Después del tercer debate, el Pleno del Congreso votará si se sigue discutiendo por artículos o si por el contrario, se desecha el proyecto de ley.” (sic.).

Si la iniciativa de ley resulta de beneficio para la sociedad, y no contradice normas constitucionales, se iniciará el examen de artículo por artículo, con el fin de revisarlos detenidamente, y es su caso modificarlos total o parcialmente; una vez se haya verificado el estudio de los artículos que integran el proyecto de ley, corresponde su respectiva aprobación por parte del Pleno del Congreso, con el voto de la mitad más uno de los diputados que lo integran; acto que se verificará con la redacción final, como se establece



en el Artículo 125 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo: “Una vez aprobado el proyecto de ley por artículos se leerá en la misma sesión o a más tardar durante las tres próximas sesiones. Los Diputados podrán hacer objeciones y observaciones a la redacción, pero no será procedente presentar enmiendas que modifiquen el sentido de lo aprobado por el pleno del Congreso. Agotada la discusión se entrará a votar sobre la redacción final y en esta forma quedará aprobado el texto. Los decretos declarados de urgencia nacional serán leídos en redacción final en la misma sesión... Antes de enviar el decreto aprobado al Organismo ejecutivo para su sanción y publicación, la Presidencia del Congreso entregará copia a todos los diputados y si no recibiere observación dentro de los cinco días siguientes, se entenderá que no hay objeción y lo enviará al Ejecutivo.” (sic.).

Luego de haber sido aprobado el proyecto de ley, tanto en su contenido como en su forma, dicho proyecto pasará a Organismo Ejecutivo, para que este lo analice, y determine su eficacia o ineficacia por medio de la sanción o veto; en caso de que se sancione el proyecto de ley, procederá su respectiva promulgación y publicación. Al respecto en la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 177 se establece: “Aprobado un proyecto de ley, la Junta Directiva del Congreso de la República, en un plazo no mayor de diez días, lo enviará al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación.”

Se debe mencionar que en caso de que el Ejecutivo considere que el proyecto de ley, no reúne las condiciones para formar parte de nuestro ordenamiento jurídico, tiene la

potestad de devolverlo al Congreso de la República, sin que ello quiera decir, que tal proyecto queda totalmente desechado, ya que el mismo Congreso tiene ultra poder para ordenar promulgar la ley; ello queda implícito en los Artículos 178 y 179 de la Constitución Política de la República, cuando se enmarca: “Dentro de los quince días de recibido el decreto y previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros, el Presidente de la República podrá devolverlo al Congreso con las observaciones que estime pertinentes, en ejercicio de su derecho de veto... Devuelto el decreto al Congreso, la Junta Directiva lo deberá poner en conocimiento del pleno en la siguiente sesión y el Congreso, en un plazo no mayor de treinta días, podrá reconsiderarlo o rechazarlo. Si no fueren aceptadas las razones del veto y el Congreso rechazare el veto por las dos terceras partes del total de sus miembros, el Ejecutivo deberá obligadamente sancionar y promulgar el decreto dentro de los ocho días siguientes de haberlo recibido. Si el Ejecutivo no lo hiciere, la Junta Directiva del Congreso ordenará su publicación en un plazo que no excederá de tres días, para que surta efecto como ley de la República.” (sic.).

Si pasados 15 días, el Ejecutivo no hace valer su derecho de veto, se tendrá por sancionada la ley; se entiende por sancionar, lo que al respecto menciona Iván Barrera Melgar cuando establece: “La sanción de la ley, es la aceptación que hace el Ejecutivo de un Decreto aprobado por el Congreso.”⁵⁵ Es decir que esta aceptación hecha por el Ejecutivo, en la legislación interna es en todo caso tácita; como se plasma en la Constitución Política de la República, que en su Artículo 178 segundo párrafo se regula: “Si el Ejecutivo no devolviera el decreto dentro de los quince días siguientes a la fecha

⁵⁵ Barrera Melgar. *Op. Cit.* Pág. 214.

de sus recepción, se tendrá por sancionado...” (sic.). Tampoco se puede dejar de mencionar, la sanción expresa que realiza el Organismo Ejecutivo de un proyecto de ley, regulado en el Artículo 183 de la Constitución Política de la República, relativo a las funciones del presidente de la república; que en uno de los incisos de dicho artículo, se menciona: “e) Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución...”

La sanción del proyecto de ley, tiene como consecuencia inmediata la promulgación del mismo; Barrera Melgar citando a Mario Efraín Nájera Farfán, menciona lo que al respecto se debe entender por promulgar, es: “dar fe de su existencia ordenando se publique y se cumpla.”⁵⁶ Para Manuel Ossorio, citado a su vez por Roberto Quej Asig, promulgar significa: “... Corrientemente, en el léxico jurídico esa expresión está reservada al Decreto que el jefe del Estado, cuando no hace uso de su facultad de veto, suscribe con el ministro refrendario, ordenando la publicación y ejecución de una ley sancionada por el Poder Legislativo.”⁵⁷ En la Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 178 sobre la promulgación, se establece: “... el Congreso lo deberá promulgar como ley dentro de los ocho días siguientes.” Ello con respecto a la respectiva sanción del proyecto de ley y el plazo en el que se debe promulgar.

El paso a seguir dentro del proceso de creación la ley, es la publicación del Decreto, Fortín Villegas lo define de la siguiente manera: “Es el acto solemne a través del cual el

⁵⁶ **Ibid.**

⁵⁷ Quej Asig. **Op. Cit.** Pág. 85.



Organismo Ejecutivo ordena que se dé a conocer a la población una ley que ha sido creada por el Congreso de la República en el diario oficial (Diario de Centro América).⁵⁸

Se puede decir entonces, que la publicación es el elemento por medio del cual una ley creada siguiendo y respetando todos los lineamientos, se da a conocer a la nación, con el fin de informar; pero también de darle el carácter de coercibilidad para cada individuo, materializando así, el principio de legalidad y el de no poder alegar ignorancia ante la ley.

En tanto, se debe aclarar que regularmente las leyes, entran en vigencia después de un plazo determinado, ya que debe mediar un tiempo entre la publicación y la vigencia para que la población pueda conocer la ley; ejercitando así, su derecho y compromiso de enterarse de las normativas vigentes en la nación. Sobre el tema el autor Santiago López Aguilar aclara: “No siempre una ley entra en vigor el mismo día de su publicación o promulgación, al tiempo que media entre la publicación y la iniciación de vigencia de una ley se le denomina VOCATIO LEGIS.”⁵⁹ (sic.).

Transcurrido el Vocatio legis, la ley entrará en vigencia y desde ese momento adopta el carácter de obligatoria para cada habitante del país; en el Artículo 180 constitucional se regula: “La ley empieza a regir en todo el territorio nacional ocho días después de su publicación íntegra en el Diario Oficial, a menos que la misma ley amplíe o restrinja dicho plazo o su ámbito territorial de aplicación”. En la Ley del Organismo Judicial en su Artículo

⁵⁸ Fortín Villegas. *Op. Cit.* Pág. 34.

⁵⁹ López Aguilar, Santiago. *Introducción al derecho.* Pág. 74.



seis, también se hace referencia a la vigencia de la ley, cuando se establece: “La ley empieza a regir ocho días después de su publicación íntegra en el Diario Oficial, a menos que la misma amplíe o restrinja dicho plazo. En el cómputo de ese plazo se tomarán en cuenta todos los días.”

Se resume entonces, que si se desea adoptar una ley que incluya a las personas que pertenecen a la economía informal, al régimen de seguridad social; se debe hacer efectivo por medio de los formalismos legales antes descritos, con el fin de que dicha ley, nazca a la vida jurídica y ello represente un beneficio para la población objeto de la presente investigación.

CAPÍTULO IV

4. Propuesta de creación de una ley, que incluya a las personas que pertenecen a la economía informal al régimen de seguridad social.

4.1. Fines de la creación de la ley

Cuando se habla de la finalidad de la creación de una ley como la que se propone, se debe mencionar que lo que se busca fundamentalmente, es contrarrestar los riesgos a los que cada persona dueña de un negocio informal, está expuesta; cabe resaltar, que dicha preocupación nace de observar las condiciones en las que se trabaja dentro del sector informal, y sobre todo, de verificar las vicisitudes y penurias que atraviesan cuando desafortunadamente, sufren el padecimiento de una enfermedad o accidente que afecte su estado físico.

En la misma Constitución Política de la República de Guatemala, se regula sobre la protección del ser humano como obligación estatal, cuando en su Artículo 1 se establece: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es el bien común.” Y se ratifica cuando en el Artículo 93 del mismo cuerpo legal, se determina: “El goce de la salud es derecho fundamental del ser humano, sin discriminación alguna.” En la legislación internacional, más específicamente en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su Artículo 25 se nos refiere: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia,

la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene, así mismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad.”

Es por ello que se justifican de manera fehaciente, las necesidades que atraviesan las personas pertenecientes a la economía informal, y la obligación del Estado de resguardarlas, razón por la cual, se evidencia que una inclusión integral de toda persona que así lo desee, a los beneficios que presta el régimen de seguridad social; permitirá una protección estatal en materia de salud a tales individuos, disminuyendo así los riesgos e inconvenientes que padecen los mismos.

4.2. Principio de obligación del Estado sobre salud y asistencia social y el de la salud, como bien público

Los ejes fundamentales que inspiraron la presente investigación, son en sí, las necesidades y riesgos a los que están expuestas todas aquellas personas, que se dedican a comerciar de forma propia y de manera informal, pero las bases reguladoras en las que descansa, son los principios constitucionales sobre la materia; ya que estos, rigen las obligaciones estatales en materia de salud y seguridad social, obligaciones que, por estar plasmados en la Constitución Política de la República, se vuelven de carácter ineludible.

En principio se menciona la obligación que tiene el Estado, de brindar a toda la población la cobertura de seguridad social, protección que no está restringida únicamente a un sector en especial, sino más bien debe ser universal, como parte de los fines estatales; dicha obligación se encuentra regulada, en el Artículo 94 de la Constitución Política de la República, cuando se establece: “El Estado velará por la salud y asistencia social de todos los habitantes. Desarrollará, a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social.”

Y no menos importante, es destacar que la salud es catalogada como un bien público para la sociedad guatemalteca, es decir que es una garantía inherente a toda persona; garantía que se plasma, en el Artículo 95 de la Constitución Política de la República; al momento en que se regula: “La salud de los habitantes de la Nación es un bien público. Todas las personas e instituciones están obligadas a velar por su conservación y restablecimiento.” Lo anterior refleja, que la salud es un derecho de suma importancia para un país que desea ser altamente desarrollado.

Se resume entonces, que tanto la garantía de gozar de una salud plena, como el de la seguridad social que se encuentran plasmados en la Constitución Política de la República de Guatemala; son de carácter obligatorio para el Estado, sin excusa ni condición alguna. Y que por lo cual sirvieron de base, para iniciar la presente investigación y sustentar la respectiva propuesta.



4.3. Circunstancias que hacen necesaria la implementación de la ley

En cuanto a las circunstancias que se deben observar, y que hacen imperiosa la implementación de una ley como la que se propone, se puede mencionar en principio, el estado económico de las personas que pertenecen al sector informal, entendido que la situación financiera de los individuos dueños de estos negocios, es en la mayoría de los casos, bastante modesta, por no decir precaria; ello se puede advertir al momento de observarlos en el desempeño de su trabajo, y por los ingresos que obtienen, ya que al consultarles sobre el tema, mencionan que estos últimos son bastante inestables, y que dependen sobre manera de las épocas o fechas importantes del año, es más, de cien personas consultadas, 72 mencionan que sus ingresos son regulares, 26 que son bajos y solo dos establecen que tienen ingresos altos y aceptables para vivir.

En relación a las condiciones en que ejecutan sus actividades diarias, se puede destacar que existen negocios consistentes en una tarima de madera, y otros que solo los componen un grupo de canastos sobre el suelo, expuestos en ambos casos, a la intemperie; aunque cabe resaltar que la mayoría son puestos cerrados, ya sea de madera o de mampostería; ello no significa que sean locales de lujo o algo parecido.

Otra circunstancia que llama la atención, y que implica la necesidad de incluir a las personas pertenecientes al sector informal, al régimen de seguridad social; es el exceso en el número de hijos que tiene cada dueño de los negocios, porque al observar su ambiente de trabajo se puede constatar que en cada local habitan muchos niños, niñas

y adolescentes, que colaboran en las actividades de comercio; a ello se suma lo que al respecto mencionan cuando se les indaga sobre el número de hijos que tienen, y que arroja datos como los siguientes: 50 personas de 100 tienen más de un hijo, 28 tienen por lo menos uno y que de estas 78 personas que tienen uno o más de un hijo, 71 tienen hijos menores de edad. También se debe sacar a relucir factores como; el sedentarismo, la alimentación inadecuada, así como el número de horas que trabajan los comerciantes informales, y cuyas condiciones pueden afectar la salud de estos; cuando se les realiza la consulta respectiva, queda reflejado que de cada 100 personas, 52 laboran 10 o más horas, y tan solo 39 personas de estas 100, realizan algún tipo de actividad física de manera constante; así mismo marca que 55 individuos de 100 indagados, consideran tener una alimentación poco sana o inadecuada, o no saben si efectivamente lo que consumen es beneficioso para su salud. Es claro concluir que en este tipo de trabajo por las condiciones en que se realiza, es bastante factible padecer alguna enfermedad.

Otra cifra que es interesante dar a conocer, como parte de los elementos a tomar en cuenta para la implementación de la ley objeto de la presente investigación, es que de cada 100 personas que padecen alguna enfermedad o sufren algún accidente, 69 acuden a un hospital nacional o a otros centros de curación que no sean hospitales privados, y que 66 personas de 100 consultadas, califican como regular y de mala calidad los servicios que prestan tanto los hospitales públicos como privados, dejando con ello, una sensación de que el hecho de pagar un servicio privado, no es sinónimo de excelencia en la atención que brindan dichos centros hospitalarios; y si se toma en consideración, que el 52 por ciento de los encuestados dio a conocer que durante el último año, se vieron

en la necesidad de acudir dos o más de dos veces a algún centro de curación, es lógico entonces deducir que este grupo de personas necesita regularmente atención médica.

Cuando se habla de los problemas de salud que sufren los comerciantes informales, se debe señalar que al cuestionárseles si padecían alguna enfermedad crónica, de 100 personas 80 dijeron que no, y el ocho por ciento mencionó que no sabía, cuando la pregunta iba encaminada a si los familiares de estos, padecían de algún mal en su salud, 53 de las 100 personas contestaron que no, y siete dijeron que no sabían; es fundamental resaltar que estas mismas personas al consultárseles, si se realizaban algún chequeo médico por prevención, 43 de ellas mencionó tajantemente que no y un 41 por ciento respondió que lo hacía de manera poco frecuente; se hace énfasis en este último dato, porque queda claro que si no existe una costumbre de prevención, jamás se podrá saber a ciencia cierta si las personas pertenecientes a la economía informal, padecen de alguna enfermedad o realmente disfrutaban de una buena salud como la mayoría de ellos dice; entrando a jugar allí, un rol importante el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social como un sistema de prevención y protección, para este sector de la población cuando sean incluidos al respectivo régimen.

Por último se desea mencionar, los riesgos a los cuales se encuentran expuestos los trabajadores informales en su actividad económica, dichos riesgos se encuentran en el contexto en el que se desenvuelven, siendo estos: focos de contaminación, alcantarillas expuestas, plagas de cucarachas, moscas o ratas, uso de gas propano en lugares poco adecuados, humo de autobuses, excesivo polvo, exposición exagerada a los rayos del

sol, contacto con demasiadas personas, locales de trabajo reducidos que provocan estrés, servicios sanitarios inexistentes o no adecuados, horas inestables para comer y la delincuencia que también puede afectar de manera directa la salud de dichas personas.

De todo lo antes expuesto, se puede concluir entonces en que la creación y aplicación de una ley como la que se propone, no solo es necesaria, sino impostergable para este sector poblacional, ya que por las características de los mismos y las actividades que realizan, están expuestos a ciertos riesgos incluso mayores a los que sufre cualquier otro trabajador, y que por lo tanto con la creación de dicha ley, se podrán hacer valer los derechos a la salud y seguridad social que les son inherentes, y que se encuentran plasmados en la Constitución Política de la República de Guatemala.

4.4. Circunstancias existentes que hacen viable la implementación de la ley

Dentro de los parámetros que se deben tener en cuenta, para determinar que es bastante factible incluir a los comerciantes informales, al régimen del seguro social; se encuentra la edad de los mismos, ya que es un fenómeno bastante recurrente observar que muchos jóvenes que no encuentran un lugar en el mercado laboral, se vean obligados a poner algún negocio que les genere ciertos ingresos; y que precisamente por esa juventud, tienen el deseo de superación, y dentro de esos deseos de superación, se encuentra la protección en su salud; ello se refleja claramente, ya que de 100 personas encuestadas, 75 expresaron que tienen entre 18 y 40 años de edad, lo cual muestra un gran índice de juventud y sobre todo que es un potencial grupo poblacional, que con su trabajo e

ingresos pueden gozar de los servicios del seguro social, y aportar de manera directa al financiamiento del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, creando así un efecto costo beneficio.

Otro factor a tomar en cuenta, es la relación laboral existente en los negocios informales, relación que está basada en el apoyo familiar; es decir que con la suma de los esfuerzos de cada integrante de la familia, se logra la obtención de los ingresos buscados, y es por eso que los propietarios saben que la protección en materia de salud para ellos y sus familias, es de suma importancia, no solo para asegurarse una salud estable, sino que también, para disfrutar de lo que hacen de una manera segura y en convivencia con la familia, libre de toda preocupación o de imprevistos que alteren la paz familiar. Lo cual queda demostrado, cuando se logra determinar que solo el 36 por ciento de los encuestados, no está casado o unido, y que 61 personas de 100 cuestionadas, declaran que en las labores del negocio, participan miembros de la familia y que tan solo 11 de estas 100, contratan algún tipo de trabajador.

La estabilidad laboral de los comerciantes informales, en este caso, representada por el número de años en que cada uno de ellos ha poseído el negocio, es otra circunstancia que hace viable la implementación de una ley como la que se propone, ya que al consultárseles sobre el tiempo que tenían de dedicarse a comerciar en el local en donde se encuentran hoy en día, 93 de cada 100 personas, contestaron que poseían el negocio de dos a más años, ello evidencia que poseen una estabilidad en sus tareas diarias y que han logrado subsistir de esta manera durante muchos años, por lo cual gozar de los



servicios que presta el seguro social, no sería descabellado, ni arriesgado para el financiamiento del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, porque incluso la continuidad en los pagos de las cuotas, serían mucho más seguras que las de los trabajadores formales, sobre todo si se toma en cuenta, la dificultad que representa ubicarse en un trabajo formal y la inestabilidad que impera actualmente en el mercado laboral.

Un punto que también se considera destacable, es el grado de alfabetismo que predomina en los comerciantes informales, en el sentido de que no deja de ser una grata sorpresa descubrir que de 100 personas consultadas, 97 de ellas respondió que sí sabía leer y escribir, y realizando una observación de lo que hacen en sus tiempos libres durante las actividades laborales, se nota que lo dedican a leer algún periódico, la biblia o en menor cuantía a leer un libro; atendiendo a este factor, pues es bastante lógico entonces pensar, que una persona con cierta conciencia y conocimiento de la realidad nacional, visualiza y analiza de una mejor manera su futuro, y sobre todo las consecuencias que le podrían contraer el hecho de no gozar de un seguro o una garantía, que lo proteja de los riesgos a los cuales está expuesto en sus labores como trabajador y comerciante informal.

Al momento de realizar el proceso de observación, se pueden constatar otras cualidades que tienen las personas que se dedican al comercio informal, y que los hacen candidatos a entrar al régimen del seguro social; dentro de las cuales encontramos; que son sumamente trabajadoras; en el sentido que han levantado sus respectivos negocios en



base a esfuerzos personales, sacrificando muchas veces la recreación que pudieran tener, ya que como antes se mencionó, sus horarios de trabajo son bastante pesados y regularmente no gozan ni siquiera de un día de descanso a la semana, siendo que por el tipo de servicios que prestan, no es factible cerrar el negocio por un día y mucho menos descansar los días festivos, que para ellos representan una buena oportunidad de agenciarse de unas ganancias extras.

Otra circunstancia a tomar en cuenta, es el deseo de las personas pertenecientes al sector informal, a poder optar a los servicios que presta el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, ya que al momento de indagarles sobre si realmente les gustaría disfrutar de estos beneficios, el 48 por ciento contestaron que sí, y el 24 por ciento, mencionaron que tal vez les gustaría optar a este régimen, y que sus dudas en el mayor de los casos, es por el desconocimiento pleno de lo que es realmente el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y los servicios que presta, sin que ello signifique que no mostraran interés en asegurar su protección contra las enfermedades y accidentes profesionales.

En cuanto al pago que se debería realizar para disponer de los beneficios que presta el seguro social, se nota cierta reticencia a querer contribuir con sus cuotas, ya que de las 48 personas que están dispuestas a ingresar al régimen de seguridad social, 42 personas mencionaron que sí pagarían la respectiva cuota, y el resto, incluso los que no estaban seguros de querer disfrutar de los beneficios sociales, puso una especie de condición, al manifestar sus dudas en contribuir con el régimen de seguridad social; problema que se

puede solucionar, realizando una campaña amplia sobre los beneficios y ventajas que representaría aportar una cuota acorde a sus ingresos, y disfrutar así de la protección que ofrece el seguro social en el país.

4.5. Ventajas y beneficios que se obtendrían con la creación de la ley

Cuando se propone crear e implementar una ley para incluir a las personas que pertenecen a la economía informal, al régimen de seguridad social; se piensa en principio y fundamentalmente, en todas aquellas personas que día a día se levantan en horas de la madrugada, para realizar una tarea ardua en la atención de sus respectivos negocios, afrontando horarios extenuantes, riesgos de todo tipo, y obteniendo ingresos muchas veces inestables; individuos que se encuentran desprotegidos en cuanto a su salud personal y el de sus familias, por lo cual al referirse sobre ventajas y beneficios, se tendrá que enfocarse en primer lugar, a los que obtendrán los comerciantes informales, sin que ello signifique que el Estado deje de obtener también ciertos provechos.

Los beneficios directos para los trabajadores informales, son en esencia, la protección social y de salud que les brindará el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social automáticamente al quedar inscritos, y cumplir con los requisitos que la ley establezca; así como también, evitar el desgaste económico en el presupuesto de las familias, porque al contribuir con una cuota periódica acorde a los ingresos de las mismas, se evitará un gasto imprevisto al momento de acaecer una enfermedad o accidente profesional, que provoque que los comerciantes se vean en la necesidad de realizar préstamos bancarios

o de otra especie, con el objetivo de sanar y tratarse dichas enfermedades o verse obligados a la venta de sus bienes con el mismo fin.

En cuanto a las ventajas que se producirían para el Estado, se pueden mencionar: el descongestionamiento de los centros hospitalarios públicos; ya que para nadie es un secreto que dichos centros no tienen la suficiente capacidad técnica ni de personal, para atender a la población que acude diariamente en busca de sanar sus males, y que se encuentra con infraestructura inadecuada, falta de abastecimiento en las medicinas y mala calidad en los alimentos que se deben proporcionar en los hospitales; en el mismo tema, se debe mencionar que un beneficio directo para el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, será la obtención de nuevos ingresos producto de las aportaciones de los nuevos afiliados, porque si bien es cierto, se extenderá su cobertura, así también se extenderá su presupuesto, y si se toma en cuenta que los servicios que presta la institución son regularmente periódicos, al punto de que algunos afiliados utilizan muy escasas veces tales servicios, esa nuevas aportaciones serán prácticamente un ingreso neto para la institución y eso permitirá la creación de nuevas sedes y la expansión de nuevos servicios y beneficios para la población.

Al existir una ley que incluya al sector informal al régimen de seguridad social, inmediatamente se convertiría también, en una medida para contrarrestar la pobreza y desnutrición que afecta a gran parte de la población del país, ya que muchos trabajadores informales tienen hijos menores que están expuestos a padecer desnutrición, y que con los servicios médicos preventivos en concepto de maternidad y pediatría, se lograría

disminuir en parte con este problema. En cuanto a la pobreza, pues los comerciantes al estar inscritos en un registro estatal, en este caso en el del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, tendrían más posibilidades de optar a un financiamiento por parte de entidades bancarias, esto con el fin del crecimiento del negocio, y que ello represente el desarrollo económico de las familias dueñas de tales negocios y por ende de la nación.

Por último se hace mención de que una ley como esta, podría abrir las puertas a una posible y futura formalización de los negocios que operan en el sector informal; por la razón de que las personas dueñas de los puestos informales al sentirse incluidos en los beneficios que ofrece el Estado, se motivarían a ingresar a un posible régimen tributario, claro que tal regularización sería de manera gradual y a largo plazo.

4.6. Postulados mediante los cuales se aplicará la ley

4.6.1. Sujetos beneficiarios

En este punto lo que interesa, es señalar a las personas a quienes se desea incluir por medio de la ley que se propone, al régimen de seguridad social; en ese sentido es importante mencionar, que cada individuo que posea un negocio informal, que no goce de un seguro médico, ni tampoco de los servicios que presta el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, y que desee inscribirse en el régimen de seguridad social que funciona en el país, es el sujeto al que se apunta como potencial beneficiario en la presente investigación.

Y ya que no existe motivo para negarle este derecho a ninguna persona, ni se debe hacer ningún tipo de distinción, ya sea de género, de edad, estado civil, situación económica o cualquier otra; y si se toma en cuenta que este sector poblacional es un sector pujante para la economía del país, y que en porcentaje es el que predomina en la población económicamente activa; y fundamentándose en la misma Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que en su Artículo 27 inciso b, regula al respecto de incluir gradualmente a toda la población de la nación al régimen de seguridad social, lo siguiente: “Debe empezar sólo 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.” (sic.). En teoría entonces, es bastante factible y justo darles la oportunidad a los comerciantes informales, de protegerse de todo tipo de riesgos en su salud como parte de su desarrollo integral como persona.

4.6.2. Requisitos fundamentales para gozar del beneficio

Dentro de los requisitos que se deben observar por parte de los futuros afiliados, estos deben ser simples, y sobre todo acordes a la naturaleza de las actividades de los comerciantes, en principio lo importante sería la mayoría de edad, en virtud de que al tener 18 años, una persona adquiere la capacidad de ejercer sus derechos y contraer

obligaciones por sí mismo; como queda plasmado en el Artículo 8 del Código Civil guatemalteco, en el que al respecto se establece: “La capacidad para el ejercicio de los derechos civiles se adquiere por la mayoría de edad. Son mayores de edad los que han cumplido dieciocho años.”

Un segundo requisito que se debe tomar en cuenta, es tener una fuente de ingresos segura y fija por parte de los comerciantes, en este caso en particular, es el negocio en sí, y es relevante destacarlo, porque tener un local o puesto fijo, le brinda seguridad jurídica al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social de que percibirá las cuotas respectivas, y como ya antes se mencionó, esto es bastante común en el sector informal, independientemente de que algunos locales o puestos de trabajo sean más equipados que otros, no deja de ser una fuente de trabajo estable.

Un último requisito a considerar, es el pago de la cuota que deberán realizar los futuros afiliados, dicha cuota debe ser acorde a los ingresos de los comerciantes informales, y al grado de cobertura que tendrán derecho los familiares de cada persona, cuota que deberá ser mensual y obligatoria, como la misma Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, prevé en caso de incluir a la población no formal a su régimen, cuando en su Artículo 38 regula: “Cuando incluya a toda la población, a base del método de una sola contribución proporcional a los ingresos de cada habitante que sea parte activa del proceso de producción de artículos o servicios, conforme lo dispone el artículo 27; y también con los aportes del Estado, si éstos fueren necesarios.” (sic.). Por lo tanto

el pago de la cuota será fundamental para colaborar con los fines del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

4.6.3. Beneficios específicos a los cuales se tendrá derecho

En relación a los beneficios a los cuales podrán gozar las personas que pertenecen a la economía informal, en el caso de ingresar al régimen del seguro social; se tiene que revisar lo que al respecto regula el Artículo 28 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que enumera de forma general, cada uno de los servicios que presta la institución; de los cuales según se analiza, fácilmente podrían ser aplicables a los comerciantes informales los siguientes:

- a) Protección sobre cualquier enfermedad o accidente que puedan sufrir dentro de las actividades que realizan en sus tareas diarias;

- b) servicios de maternidad; en este sentido como antes se mencionó, la mayoría de comerciantes informales están casados o unidos y por lo cual el servicio sería de mucha ayuda para los mismos;

- c) Tratamiento de enfermedades generales; este servicio sería de gran utilidad, ya que por las condiciones de vida de la mayoría de guatemaltecos, rara vez se realizan chequeos médicos y en la mayoría de los casos no se tiene un estilo de vida saludable;



- d) En cuanto a la invalidez; se insiste en que por el contexto en el que se vive actualmente en el país, cualquier persona puede sufrir un percance o una afección, que le imposibilite continuar con su vida normal y por ende en sus actividades rutinarias de trabajo;
- e) En el caso de los servicios producto de la muerte del afiliado; son de mucha utilidad en relación a los gastos funerarios, al igual de aquellos servicios que se derivan de la misma, como lo son los de orfandad y viudedad;
- f) Las pensiones sobre la vejez; serían un premio al esfuerzo que han realizado los comerciantes por el transcurso de los años, y que les ayudaría a disfrutar en pequeña medida el fruto de su trabajo.





CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Es inobjetable que en un país como el nuestro, existe una gran desigualdad social, desigualdad que impera como producto de años de exclusión, discriminación y corrupción, y de un Estado inoperante en cumplir su obligación de garantizar derechos tan importantes como seguridad, educación y salud. Y, es precisamente en materia de salud en donde más deficiencias existen; en ese sentido la presente investigación pone énfasis en estudiar y evidenciar los serios problemas que atraviesan los trabajadores informales cuando su salud se ve afectada por una enfermedad o accidente profesional, ya que las penurias a las que se ven obligados a sufrir, son el resultado directo de no contar con un seguro de vida o cualquier otro semejante.

Otra realidad que queda reflejada es que, cada comerciante del sector informal, piensa en su protección personal y de su familia y que es consciente de que una protección social, no solo es beneficiosa, sino necesaria para su desarrollo como individuo dentro de la sociedad. Al igual que el agradable hallazgo de que muchos de los trabajadores informales tienen la ventaja de saber leer y escribir, ventaja que hace que su deseo de ingresar al régimen de seguridad social, sea objetivo y basado en el contexto en el que se desenvuelven. Aspectos que se deben tomar en cuenta para una posible y futura formalización del sector informal en todos los aspectos de la vida social y económica del país.

Por lo tanto, la solución al problema de la desprotección de la salud de las personas que pertenecen a la economía informal, se puede subsanar por medio de que el Congreso de la República, apruebe una ley que regule la inclusión integral de este sector de la población económicamente activa, al régimen de seguridad social; y con ello resguardarlos de todo riesgo.





BIBLIOGRAFÍA

- BARRERA MELGAR, V. Iván. Instituciones del derecho parlamentario en Guatemala.** 1ª ed. Guatemala: Ed. José de Pineda Ibarra, 1972.
- CABANELLAS, Guillermo .Diccionario enciclopédico de derecho usual.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L, 1979.
- CALDERÓN, Hugo Haroldo. Derecho procesal administrativo.** 3ª ed. Guatemala: Ed. EDI-GITAL, 2002.
- DÍAZ MENCHÚ, Luis Ranferí y Marco Aurelio Alveño Hernández. Apuntes de derecho romano.** 4ª ed. Guatemala: Ed. Estudiantil FENIX, 2009.
- FORTÍN VILLEGAS, Mónica Sofía. El proceso de formación de la ley en Guatemala y su influencia en la inconstitucionalidad.** Guatemala: Ed. Universidad de San Carlos de Guatemala, 2006.
- GALINDO VÁCHA, Juan Carlos. Amparos y coberturas de la salud, seguridad social, medicina prepagada y seguros privados.** 47ª ed. Bogotá, Colombia: Ed. Grupo Editorial IBÁÑEZ, 2011.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. Antecedentes del seguro social en Guatemala, la responsabilidad civil y los infortunios del trabajo.** 49ª ed. Guatemala: Ed. Universitaria USAC, 1964.
- GONZÁLEZ VALENZUELA, María Luisa e Irene Solares. El entorno financiero de la microempresa en Guatemala.** 60ª ed. Guatemala: Ed. Universidad Rafael Landívar, 1998.
- HERNÁNDEZ FUENTES, Mariela del Rosario. La inclusión de los empleados domésticos al régimen de seguridad social.** Guatemala: Ed. Universidad de San Carlos de Guatemala, 2005.
- KESTLER GUERRA, Carmen Raquel. Necesidad de reformar el Artículo 124 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, a efecto que sea obligatoria la opinión consultiva de la Corte de Constitucionalidad, en el proceso de creación de la ley.** Guatemala: Ed. Universidad de San Carlos de Guatemala, 2009.
- LÓPEZ AGUILAR, Santiago. Introducción al derecho.** 1ª ed. Guatemala: Ed. Cooperativa de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala, 1995.
- LÓPEZ RIVERA, Oscar Augusto. Guatemala intimidades de la pobreza.** 1ª ed. Guatemala: Ed. Universidad Landívar Rafael, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, 1999.



MACIC PÉREZ, Rosalia. **Análisis jurídico-doctrinario de la sentencia dictada por la Corte de Constitucionalidad en el expediente 549-2006.** Guatemala: Ed. Universidad de San Carlos de Guatemala, 2009.

POLO SIFONTES, Francis. **Historia de Guatemala.** 3ª ed. Guatemala: Ed. CENALTEX Ministerio de Educación, 1993.

QUEJ ASIG, Roberto. **La técnica legislativa y el proceso de formación de la ley.** Guatemala: Ed. Universidad de San Carlos de Guatemala, 2008.

SAINZ GARCÍA, Ricardo. **Diez años de reformas a la seguridad social en México.** 1ª ed. México: Ed. Centro de Producción, 2008.

SALGUERO B, Manuel. **Estudios sociales.** 2ª ed. Guatemala: Ed. Escolares Salguero, 1993.

SCHNEIDER, Pablo R. y Carroll Ríos De Rodríguez. **La economía informal en Guatemala.** 1ª ed. Guatemala: Ed. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales CIEN, 1992.

TABOADA, Francisco R. **El elefante de la economía informal.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Universidad Católica Argentina, 2008.

Legislación:

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

Código Civil. Decreto Ley 106, Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, 1964.

Código de Comercio de la República de Guatemala. Decreto 2-70, Congreso de la República, 1970.

Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 1948.

Declaración Universal de Derechos Humanos. Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 1948.

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

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



Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Decreto 63-94, Congreso de la República de Guatemala, 1994.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 1966.

Reglamento sobre Protección Relativa a Enfermedad y Maternidad. Acuerdo 410, Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, 1964.

Reglamento sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia. Acuerdo 1124, Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, 2003.