

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



**CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA INCORPORACIÓN DE REGÍMENES DE  
PREVISIÓN SOCIAL EN GUATEMALA**

**AMALIA DEL CARMEN DEL CID MAYÉN**

**GUATEMALA, JULIO 2015**

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

**CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA INCORPORACIÓN DE REGÍMENES DE  
PREVISIÓN SOCIAL EN GUATEMALA**

**TESIS**

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**AMALIA DEL CARMEN DEL CID MAYÉN**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**Guatemala, julio 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 Ayestas

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



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

Atentamente pase al (a) Profesional, ENEIDA SAYONARA MORALES MANCILLA  
 \_\_\_\_\_, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
AMALIA DEL CARMEN DEL CID MAYÉN, con carné 199917654,  
 intitulado CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA ADHESIÓN DE REGÍMENES DE PREVISIÓN SOCIAL EN  
GUATEMALA.

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 ORELLANA**  
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 25 / 11 / 2014 f)

*(Handwritten signature)*

*Licda. Eneida Sayonara Morales Mancilla*  
 Abogada y Notaria





*AutORIZADA la prórroga pedid*  
*Bonerge*

Guatemala  
2 de marzo de 2015



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

Estimado Doctor Bonerge:

De manera atenta me dirijo a usted para solicitarle me conceda prórroga en la entrega de mi trabajo de tesis intitulado CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA ADHESIÓN DE RÉGIMENES DE PREVISIÓN SOCIAL EN GUATEMALA.

Esta prórroga la solicito en razón que el 25 de noviembre de 2014 entregué el plan de investigación y la notificación respectiva a mi asesora, por lo que los 90 días que establece el normativo vencieron en el mes de febrero; pero por motivos ajenos a mi voluntad, no me ha sido posible atender las recomendaciones de mi asesora y a la presente fecha no la he concluido por lo que no podré presentar el dictamen correspondiente en el tiempo establecido.

Agradezco su comprensión y fina atención.

Atentamente,

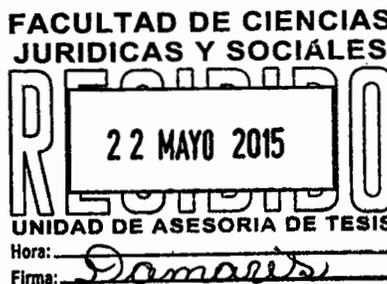
*Amalia del Carmen del Cid Mayén*  
Amalia del Carmen del Cid Mayén  
Carné 199917654



**BUFETE JURIDICO PROFESIONAL**  
**Licda. Eneida Sayonara Morales Mancilla**  
**ABOGADA Y NOTARIA**  
14 Calle 6-12, zona 1 Edificio Valenzuela, Oficina 312  
Guatemala, Guatemala

Guatemala, 14 de mayo de 2015

Doctor  
Bonerge Amilcar Mejía Orellana  
Jefe Unidad de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala



Doctor Mejía:

En cumplimiento al nombramiento de fecha 6 de noviembre del año 2014, he procedido a asesorar la tesis intitulada: **CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA ADHESIÓN DE REGÍMENES DE PREVISIÓN SOCIAL EN GUATEMALA**, elaborada por la bachiller **AMALIA DEL CARMEN DEL CID MAYÉN**, motivo por el cual emito el siguiente

**DICTAMEN :**

- a. Me permito informarle que he realizado varias revisiones, y recomendado a la bachiller cambios en la redacción así como en la presentación del trabajo de tesis, por lo que se han realizado las correcciones necesarias en el presente trabajo. Se hace constar que por motivos técnicos y gramaticales, en el título se cambió la palabra adhesión por incorporación quedando de la siguiente manera: **CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA INCORPORACIÓN DE REGÍMENES DE PREVISIÓN SOCIAL EN GUATEMALA**.
- b. En relación con el contenido científico de la tesis, se cumplieron con los elementos esenciales propios de la metodología de las ciencias; los métodos aplicados fueron: el deductivo, analógico, histórico, sintético e hipotético deductivo; se auxilió con las técnicas de investigación documental, bibliográfica, subrayado y técnica jurídica, los cuales son los adecuados para el presente trabajo de tesis; y con respecto a la redacción, el contenido técnico es evidente al utilizar lenguaje jurídico el cual es acorde a un trabajo de esta índole.
- c. En la investigación se respeta el derecho de autor por lo que contiene las referencias bibliográficas pertinentes, habiendo sido utilizadas como base para desarrollar y sustentar el tema abordado.



**BUFETE JURIDICO PROFESIONAL**  
**Licda. Eneida Sayonara Morales Mancilla**  
**ABOGADA Y NOTARIA**  
14 Calle 6-12, zona 1 Edificio Valenzuela, Oficina 312  
Guatemala, Guatemala

- d. Cada uno de los capítulos se ha desarrollado adecuadamente de conformidad con la importancia y cronología en los temas abordados; en ellos se fundamenta la comprobación de la hipótesis, por lo cual se aporta una contribución científica al sistema formativo guatemalteco.
- e. En la conclusión discursiva la bachiller manifiesta que en Guatemala existe escasa normativa que regule los regímenes de previsión social; así mismo este tipo de instituciones no tienen una entidad rectora que se encargue de supervisar la estabilidad y funcionamiento de los mismos. En mi opinión, el trabajo constituye una contribución científica pues pone de manifiesto la necesidad de regular la creación de una entidad rectora de los regímenes de previsión social, con el propósito de brindar seguridad a los beneficiarios de estas instituciones.
- f. En cumplimiento de lo establecido en el Normativo para la Elaboración de Tesis, declaro que no soy pariente de la bachiller dentro de los grados de ley.

Por lo anterior, y habiendo cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 31 del Normativo para Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público procedo a emitir **DICTAMEN FAVORABLE** a la bachiller AMALIA DEL CARMEN DEL CID MAYÉN, para que prosiga con los trámites necesarios para su graduación.

**Licda. Eneida Sayonara Morales Mancilla**  
**Abogada y Notaria**

**Coj. 8506**  
*Licda. Eneida Sayonara Morales Mancilla*  
Abogada y Notaria



**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
 Universidad de San Carlos de Guatemala



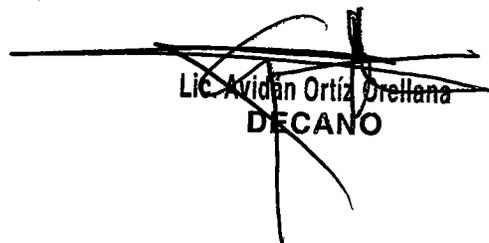
DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 15 de junio de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante AMALIA DEL CARMEN DEL CID MAYÉN, titulado CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA INCORPORACIÓN DE REGÍMENES DE PREVISIÓN SOCIAL EN GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/srrs.  





  
 Lic. Avidán Ortíz Drellana  
 DECANO





## DEDICATORIA

### **A DIOS:**

Por bendecirme en todo momento, ser el SER SUPREMO que me ha dado la vida y la sabiduría necesaria para alcanzar este logro importante de mi vida profesional.

### **A MIS PADRES:**

Victorino del Cid Rodríguez y María Rita Mayén Muralles, por ser mis guías y a quienes les agradezco por todo su amor y sacrificio.

### **A MI ESPOSO:**

Justo Rodríguez por su amor y por ser la persona en quien siempre encuentro apoyo incondicional y paciencia.

### **A MIS HIJOS:**

Justy, Rita y Anaí, gracias por su amor por ser los tesoros de mi vida y porque son la inspiración para seguir adelante y ser un ejemplo para ellos.

### **A MIS SUEGROS:**

Emiliana Chúa y Justo Rodríguez, quienes me han brindado su apoyo y consejos.

### **A MIS HERMANOS:**

Por el apoyo y palabras de ánimo que me han brindado.

### **A MIS SOBRINOS:**

Por su cariño y para que esto sea un ejemplo a seguir.



**A MI ASESORA DE TESIS:**

Licda. Eneida Sayonara Morales Mancilla, gracias por su amistad, consejos y por el apoyo brindado en todo momento.

**A MIS AMIGOS:**

Jovani, Ana y Memfis, por brindarme siempre su apoyo y amistad y con quienes compartí gratos momentos en esta casa de estudios; asimismo a mis amigas Lety, Andrea y Marcia por brindarme su ayuda y amistad incondicional.

**A:**

La Tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, por ser la casa de estudios que me abrió sus puertas y me brindó la oportunidad de prepararme profesionalmente para la vida y de la cual me enorgullece egresar.

**A:**

La Facultad de Ciencias Jurídicas Sociales, por los conocimientos adquiridos durante los años de estudio.



## PRESENTACIÓN

El presente trabajo fue el resultado de una investigación documental y analítica, orientada a establecer la necesidad de que el Estado de Guatemala regule los mecanismos necesarios para la fiscalización de los regímenes públicos de previsión social. Esta necesidad surgió luego de analizar la falta de mecanismos necesarios para enfrentar situaciones de desequilibrio financiero o colapso de los regímenes públicos de pensiones. Situación que se evidenció al analizar las consecuencias jurídicas que ocasionó la incorporación del Régimen de Previsión Social del Empleado de GUATEL al Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado.

El tema medular en esta investigación son los regímenes públicos de previsión social, así como la falta de regulación de la previsión social dentro del ordenamiento jurídico nacional; por lo que para comprender esta institución fue necesario recurrir a la historia, hasta encontrar su origen dentro del derecho laboral, por lo tanto se deduce que la presente investigación pertenece a la rama cognitiva del derecho laboral. El tiempo que se tomó en consideración para presente investigación fue del año 2011 al año 2013.

Como resultado de la investigación realizada, se establece que en Guatemala, existe poca regulación acerca de la previsión social, asimismo, no existe vigilancia ni fiscalización de los regímenes de previsión social para garantizar su funcionamiento y estabilidad a largo plazo. Se considera que el presente trabajo constituye una contribución científica pues pone de manifiesto la necesidad de regular la creación de una entidad fiscalizadora de los regímenes de previsión social, con el propósito de brindar seguridad a los beneficiarios de estas instituciones.



## HIPÓTESIS

La falta de una normativa que proteja a los pensionados que contribuyen a los regímenes de previsión social dentro del sector público en caso de colapsar el régimen para el cual han aportado, ha provocado la incorporación de regímenes de previsión social, teniendo como consecuencia, la disminución de los derechos adquiridos por parte de los pensionados de otro régimen, quienes deben adecuarse a la normativa del régimen que los acogerá y renunciar en varios casos a alguna de las pensiones que venían percibiendo; con esta investigación se propone la creación de una normativa para establecer estrategias que garanticen la sostenibilidad de los regímenes públicos de previsión social, lo cual contribuirá a que los pensionados tengan seguridad y certeza jurídica sin que se les violenten sus derechos adquiridos.



## COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Luego de efectuar la presente investigación mediante la aplicación de los métodos deductivo, histórico, sintético y el método hipotético deductivo, se determinó que la hipótesis fue comprobada, pues mediante el presente trabajo se evidenció que la incorporación del Régimen de Previsión Social del Empleado de GUATEL, al régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, ocasionó consecuencias jurídicas para los beneficiarios y para el Estado; asimismo se estableció que estos problemas fueron el resultado de la falta de normativas que regulen lo relativo a este tipo de instituciones; por lo tanto se comprobó que existe la necesidad de crear una institución que fiscalice, vigile y administre el funcionamiento y estabilidad de los regímenes públicos de previsión social a largo plazo.



## ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i
<b>CAPÍTULO I</b>	
1. El trabajo como derecho social.....	1
1.1. Evolución histórica del derecho del trabajo.....	2
1.2. Definición del derecho del trabajo.....	5
1.3. Objeto del derecho del trabajo.....	7
1.4. Naturaleza jurídica del derecho del trabajo.....	8
1.5. Principios del derecho del trabajo.....	9
1.6. La previsión social en el derecho laboral.....	10
<b>CAPÍTULO II</b>	
2. La previsión.....	13
2.1. Tipos de previsión.....	13
2.2. Origen y evolución de la previsión social.....	13
2.3. La previsión social.....	16
2.4. La previsión social como un derecho social mínimo de la legislación del trabajo.....	18
2.5. Finalidad de la previsión social.....	19
2.6. Naturaleza jurídica de la previsión social.....	20
2.7. Principios fundamentales de la previsión social.....	21
2.8. Marco legal de la previsión social en Guatemala.....	22
<b>CAPÍTULO III</b>	
3. Regímenes de previsión social.....	27
3.1. Características de los regímenes de previsión social.....	28
3.2. Sistemas de financiamiento de los regímenes de previsión social..	28
3.2.1. Regímenes de financiamiento colectivo.....	29
3.2.1.1. Sistema de reparto.....	29
3.2.1.2. Sistema de capitalización.....	30

	Pág.
3.2.2. Régimen de financiamiento individual.....	31
3.2.3. El financiamiento de los regímenes de previsión social en Guatemala.....	31
3.3. Regímenes de previsión social en Guatemala dentro del sector Público.....	31
3.3.1. Regímenes básicos de previsión social.....	32
3.3.1.1. Programa de Invalidez Vejez y Sobrevivencia –IVS-.....	32
3.3.1.2. Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado...	34
3.3.1.3. Plan de Prestaciones y Beneficios del Instituto de Previsión Militar – IPM - .....	36
3.3.2. Regímenes complementarios de previsión social en Guatemala.....	38

#### **CAPÍTULO IV**

4. Consecuencias jurídicas de la incorporación de regímenes de previsión social en Guatemala.....	41
4.1. Causas principales de la desestabilización y colapso de un régimen de previsión social.....	42
4.1.1. Factores que influyen en el funcionamiento de los regímenes de previsión social.....	42
4.1.1.1. Factores exógenos.....	43
4.1.1.2. Factores endógenos.....	43
4.1.2. Causas específicas de la desestabilización o colapso de un régimen de previsión social.....	44
4.2. Impacto social que genera el colapso de un régimen de previsión social.....	48
4.3. Algunos regímenes de previsión social en Guatemala que no han sido sostenibles.....	49
4.3.1. Fondo de Pensiones del Instituto Nacional de Transformación Agraria.....	50



Pág.

4.3.2. Plan de Pensiones para los Trabajadores del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola.....	51
4.4. El Régimen de Previsión Social del Empleado de Guatel.....	53
4.4.1. Financiamiento.....	53
4.4.2. Colapso del régimen.....	54
4.4.3. Situación actual del régimen.....	55
4.5. Marco legal a partir del cual se da el proceso de incorporación del Régimen de Previsión Social del Empleado de Guatel al Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado.....	56
4.6. Consecuencias jurídicas de la incorporación del Régimen de Previsión Social del Empleado de Guatel al Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado.....	61
4.7. La necesidad de crear una normativa que regule los mecanismos para fiscalizar los regímenes públicos de previsión social en Guatemala.....	65
4.8. Propuesta para la creación de una entidad fiscalizadora de regímenes de previsión social.....	67
<b>CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....</b>	<b>71</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>73</b>



## INTRODUCCIÓN

El establecimiento de instituciones de previsión social en beneficio de los trabajadores, es un deber del Estado de Guatemala, en razón de estar regulado como un derecho social mínimo de la legislación del trabajo, en atención a lo anterior, el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, es el encargado de brindar cobertura a los trabajadores civiles del Estado; sin embargo, dentro del sector público algunas entidades no están sujetas a este régimen debido a que cuentan con su propio régimen de previsión social.

El tema de la presente investigación surgió en virtud de que en Guatemala, se desconoce la importancia y los alcances de la previsión social, la normativa existente es escasa y por lo tanto los regímenes públicos de previsión social son creados atendiendo a políticas actuales, sin verificar su sostenibilidad y funcionamiento a largo plazo, lo cual representa una falencia en la conformación institucional de este tipo de instituciones, puesto que no existe ningún cuerpo legal que contenga a nivel general los mecanismos necesarios para fiscalizarlas; asimismo en Guatemala no existe alguna institución que se encargue de coordinar, supervisar, controlar el manejo y administración de estos regímenes.

El objetivo de la presente investigación fue demostrar la necesidad de crear un mecanismo de control y fiscalización, de los regímenes de previsión social, que permita la verificación de la sostenibilidad y funcionalidad de estos a largo plazo, esta necesidad surgió luego de estudiar el impacto social que se genera para los pensionados al ocurrir el colapso de un régimen de previsión social para el cual han aportado; determinando estas consecuencias jurídicas a raíz de la incorporación del Régimen de Previsión Social del Empleado de GUATEL al Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado.

Para solucionar el problema planteado, se propone la creación de la dirección de regímenes de previsión, la cual tendrá como objetivo la vigilancia y fiscalización de los regímenes públicos de previsión, social; asimismo será la entidad encargada de implementar las estrategias necesarias para implementar los cambios necesarios para



que los regímenes de previsión social puedan cumplir con el objeto para el que fueron creados, a largo plazo y de acuerdo con la realidad nacional.

En la elaboración de la presente investigación los métodos aplicados fueron: el deductivo, analógico, histórico, sintético e hipotético deductivo; así mismo las técnicas de investigación utilizadas fueron la técnica de investigación documental, bibliográfica, técnica de subrayado y técnica jurídica.

En el primer capítulo, se aborda el tema del trabajo como un derecho social, con el fin de establecer que el nacimiento de la previsión social se dio en el derecho laboral; el segundo capítulo, trata acerca de la previsión social, con el objetivo de ilustrar qué es y cuál es la finalidad de esta institución; en el tercer capítulo, se hace un análisis de los regímenes públicos de previsión en Guatemala, características y sistemas de financiamiento, para tener un conocimiento general de cómo está conformado el sistema nacional de previsión social en Guatemala; por último, en el cuarto capítulo, se mencionan las causas de desestabilización o colapso de los regímenes de previsión social, se efectúa un análisis de la incorporación del Régimen de Previsión Social del Empleado de GUATEL al Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, se establecen las causas jurídicas derivadas de esta incorporación, estableciendo por último que existe la necesidad de crear una entidad rectora que fiscalice a los regímenes públicos de previsión social para verificar su sostenibilidad y funcionamiento a largo plazo, por lo tanto al final de la presente investigación se propone la creación de la dirección de regímenes de previsión social.

Este trabajo pone de manifiesto que es necesario implementar estrategias necesarias para mantener la vigencia de los regímenes de previsión social, con el fin de resguardar los derechos adquiridos de sus beneficiarios, y tener mecanismos establecidos para enfrentar situaciones de desestabilización o colapso de éstos por lo que se recomienda la creación de la dirección de regímenes de previsión social, para que sea ésta la institución fiscalizadora de los regímenes públicos de previsión social, así mismo se recomienda que mediante esta entidad, se puedan crear los lineamientos necesarios para reformar el sistema de previsión social en Guatemala.



## CAPÍTULO I

### 1. El trabajo como derecho social

El trabajo es toda actividad, ya sea intelectual o física, consciente y racional del ser humano; su objetivo es que a través de la realización del mismo se obtengan bienes para satisfacer las necesidades.

A lo largo de la historia, el trabajo ha sido considerado como un derecho social pues gira alrededor de los individuos dentro de una sociedad, ha evolucionado con la misma y es parte de ella. Dentro de la esfera del derecho, comprende un conjunto de principios, doctrinas, y normas jurídicas encaminadas a proteger los intereses de los trabajadores, aspirando a que mediante la aplicación de preceptos legales exista un balance entre la clase trabajadora y patronal, su objetivo es tutelar los derechos de la clase económicamente débil frente al patrono, logrando una justicia social.

Derivado de la dinámica social que se da dentro de los sistemas de producción, se crean instituciones que tienden de algún modo a mejorar y proteger el nivel de vida no solamente del trabajador sino también de su familia. Dentro de estas instituciones se encuentra la previsión social, la cual "es la acción de los hombres, de sus asociaciones o comunidades y de los pueblos o naciones, que dispone lo conveniente para proveer a la satisfacción de contingencias o necesidades previsibles, por lo tanto, futuras, en el momento en que se presenten, esto es, la previsión es el trasplante del presente al futuro, la proyección de las necesidades presentes en el futuro, a fin de prever su satisfacción, el aseguramiento para el futuro de las condiciones en que se desarrolla en el presente la existencia futura, todo lo cual producirá la supresión del temor



al mañana”.<sup>1</sup>

La previsión social tuvo su origen derivado de las relaciones de trabajo, por lo que para comprender la función de esta importante institución dentro del derecho laboral, en el presente capítulo se hará un análisis del derecho del trabajo, así como sus principios, naturaleza jurídica, objetivo y evolución a través de la historia.

### **1.1 Evolución histórica del derecho del trabajo**

El trabajo como actividad ha existido desde el principio de la humanidad puesto que los individuos para sobrevivir, debían trabajar recolectando frutos o cazando animales para su sustento; mas adelante la sociedad se organizó en grupos, surgiendo de esta forma el intercambio de bienes con lo cual cubrían sus necesidades básicas, pero en este momento no existe aún el derecho del trabajo; éste es un derecho relativamente joven, para que surgiera como tal, ha tenido que pasar por diversas etapas evolucionando con los cambios de la sociedad.

El nacimiento del derecho del trabajo se encuentra en el capitalismo, con la industrialización, pero éste no surge de la nada, pues al estudiar su origen, se pueden encontrar preceptos en las diferentes culturas que intentaron de alguna manera normar la prestación de servicios.

En la Edad Antigua, no se puede hablar de la existencia de un derecho laboral como tal, pues la forma de trabajo predominante fue la esclavitud, sin embargo; dispersamente y aún no reconocido como un derecho, la regulación jurídica del trabajo existió en algunas civilizaciones antiguas aunque de forma aislada y sin ninguna continuidad, tal es el caso

---

<sup>1</sup> De la Cueva, Mario. **El nuevo derecho mexicano del trabajo**. Pág. 324



de Mesopotamia, quienes consideraban que el trabajo hacía posible la constitución de una sociedad por lo que dentro de su legislación le asignaban un valor a la labor realizada por cada individuo, existiendo en esta época, dentro de esta civilización instituciones de protección para los trabajadores, las viudas y los huérfanos.

En la Edad Media, a partir del Siglo XI con el desarrollo de la agricultura y el comercio, así como el nacimiento y fortalecimiento de las primeras ciudades empezó a tomar relevancia el trabajo independiente ejecutado por los artesanos quienes se agruparon conformando asociaciones, corporaciones o gremios, integradas por los artesanos de un mismo oficio, existiendo ya en estas corporaciones cierta relación de subordinación y jerarquía, pues existían distintas categorías, como los maestros, oficiales, y aprendices.

“Estas asociaciones tenían un marcado espíritu monopolista y mutualista. Eran monopolio en el sentido que dominaban por imperio de la ley, totalmente el arte u oficio de que se tratara; ningún artesano podía ejercer su oficio libremente por bueno que fuera; debía someterse al sistema gremial vigente en su ciudad y empezando la escala jerárquica por el puesto de aprendiz. Era a su vez un sistema mutualista en cuanto a la asistencia que mutuamente se brindaban los agremiados sobre todo en caso de enfermedades o accidentes. Vemos aquí los antecedentes embrionarios de dos instituciones hoy día renovadas: por un lado los colegios y agremiaciones profesionales, marcados por un principio de protección a sus miembros así como a sus actividades (colegio de médicos, colegio de abogados, cámaras de periodistas), y la previsión social, por el otro.”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Fernández Molina, Luis: **Derecho laboral guatemalteco**. Pág. 68



Es debido a la dinámica social que la concepción económica del hombre cambió al nacer el concepto de consumo, lo que dio lugar a la aparición de las relaciones capitalistas de producción, este período es conocido como Época Moderna, el cual inició con la Revolución Industrial, que fue un proceso de transformación económica, social y tecnológica en el cual la sociedad pasó de una economía rural basada fundamentalmente en la agricultura, a una economía de carácter urbano, industrializada y mecanizada.

Con la introducción de nuevos sistemas de producción surge el trabajo asalariado y a mismo tiempo la explotación de los trabajadores dentro de las fábricas, puesto que no existían leyes protectoras, lo que dio lugar a que los problemas sociales y laborales aumentaran a un punto tal que los obreros ante esa explotación se organizaron para denunciar los abusos que se cometían en su contra y para exigir una mejora en sus condiciones laborales, así como un trato digno y humano; por lo que derivado de la presión ejercida por las fuerzas obreras organizadas, surgieron las primeras leyes del derecho del trabajo.

Es en la Edad Contemporánea donde se encuentra el punto de referencia más preciso del nacimiento del derecho de trabajo reconocido internacionalmente, ya que como resultado de la presión ejercida por los trabajadores, se dio la firma del Tratado de Versalles, - el cual fue un tratado de paz firmado al final de la Primera Guerra Mundial -, en donde se señala la necesidad de legislar a favor de un trabajo realmente humano.

A raíz de este tratado, surge la Organización Internacional del Trabajo, como un organismo internacional de máxima jerarquía en el ámbito laboral, el cual tiene como



finalidad la protección de los trabajadores mediante la creación de instituciones de protección dirigida a los trabajadores como lo son la seguridad y la previsión social; por lo que fue como consecuencia de esta normativa, que empezaron a dictarse en varios países, normas para regular la prestación del trabajo y la protección de trabajador.

En Guatemala, se dictaron varias disposiciones, que aunque de forma dispersa y sin continuidad, representan precedentes importantes del derecho del trabajo así como de la previsión social; tal es el caso de la Ley de Jornaleros, en 1877, la Ley Protectora de Obreros sobre Accidentes de Trabajo, Decreto 669 emitida en 1906, la cual contenía normas encaminadas a la protección de los trabajadores en caso de que estos sufrieran alguna contingencia que les impidiera realizar su trabajo, siendo esta norma considerada como un verdadero precedente de lo que hoy es la previsión social; la Ley del Trabajo decretada en 1926, la cual fue la primera ley de aplicación general que contenía instituciones de protección hacia los trabajadores.

Fue con la revolución de octubre de 1944 que nació el derecho de trabajo en Guatemala de una forma más homogénea, más preciso con sus normas protectoras fundamentadas en la Constitución de 1945 la cual incluyó dentro de su normativa a la previsión social como un derecho mínimo de la legislación del trabajo.

## **1.2 Definición del derecho del trabajo**

“Una de las dimensiones de la actividad humana es el trabajo donde, recurriendo a la fuerza física o ejercitando el intelecto, los seres humanos transformamos nuestro entorno en busca de mejorar las condiciones de vida. Este simple concepto de trabajo, no necesariamente coincide con el sentido que le atribuye el derecho del trabajo, en



tanto la rama jurídica exige una serie de características para entrar en el campo de su aplicación.”<sup>3</sup>

El trabajo humano es toda actividad, ya sea intelectual o física, consciente y racional del hombre; este debe ser productivo, ya que tiene por finalidad procurarse de bienes para satisfacer necesidades, es decir que goza de un carácter económico; se divide en: trabajo por cuenta propia y trabajo por cuenta ajena. “El trabajo protegido por el derecho laboral clásico consiste en el trabajo humano, productivo, por cuenta ajena, libre y subordinado”.<sup>4</sup>

El derecho laboral o derecho del trabajo, nace de la necesidad de normar este tipo de trabajo, se puede decir que es un derecho relativamente joven en comparación de otras ramas del derecho, es un derecho dinámico, pues se va adaptando a los cambios de la sociedad, evoluciona con la misma según sus necesidades, nació para armonizar y tutelar las relaciones entre trabajadores y patronos a raíz del trabajo, es por ello que las normas de trabajo tienden a buscar el equilibrio y la justicia social en las relaciones laborales.

Atendiendo a su carácter, estructura, objeto de estudio y métodos propios, el derecho del trabajo, se puede entender en dos sentidos: a) Como derecho positivo, por cuanto que esta disciplina implica un sistema de normas, principios e instituciones jurídicas que regulan las relaciones de trabajo encaminadas a lograr la justicia social; y b) Como ciencia, por cuanto que constituye un conjunto de conocimientos ordenados, sistematizados, de carácter racional, de estudios y

---

<sup>3</sup> Neves Mujica, Javier, **Introducción al derecho del trabajo**. Pág. 15

<sup>4</sup> Alonso Olea, Manuel y Casa Baamonde, María Emilia, **Derecho del trabajo**. Pág. 51

conocimientos referentes a la problemática de la cuestión social, circunscrita específicamente a las relaciones de trabajo y además se rige por sus propios principios.

El derecho del trabajo “es el conjunto de principios y normas que tienen por finalidad principal la regulación de las relaciones jurídicas entre patronos y trabajadores, en referencia al trabajo subordinado, incluyéndose las normas de derecho individual y colectivo que regulan los derechos y deberes de las partes entre si y las relaciones de éstas con el estado”.<sup>5</sup>

Es importante hacer la consideración que el derecho de trabajo como rama del derecho público está encaminada a regular por un lado las relaciones entre patronos y trabajadores, y por el otro la solución de los conflictos derivados de estas relaciones; por lo tanto, en la aplicación de sus principios y normas jurídicas debe de estar en constante evolución, renovándose y nutriéndose de nuevas doctrinas y principios, de acuerdo a las necesidades y cambios económicos, políticos y sociales.

### **1.3 Objeto del derecho del trabajo**

El principal objetivo del derecho laboral es regular las relaciones entre empleadores y trabajadores que surgen de la relación laboral, lo cual logra estudiando las circunstancias, fenómenos y situaciones que se dan dentro de este ámbito, creando y sistematizando la doctrina y normativa necesarias para la solución de los conflictos entre ambas partes, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores dentro de clima de armonía social.

---

<sup>5</sup> Franco López, César Landelino. **Derecho sustantivo individual del trabajo**. Pág. 20



Su fin primordial es proteger la dignidad del trabajador y proyectar su eficacia, tanto al iniciarse el vínculo laboral, así como durante su desarrollo y hasta el momento de su extinción; así mismo el derecho laboral tiene por objetivo lograr que atendiendo a sus principios, se establezcan mecanismos de seguridad y previsión social para el trabajador y su familia, cuando estos se encuentran en estado de desprotección.

Ampliando lo anterior, es importante tomar en cuenta que en la actualidad, el objetivo del derecho de trabajo no se cumple en su totalidad, debido a la falta de políticas encaminadas a mejorar el nivel de vida de los trabajadores, tales como capacitaciones constantes, fomentar fuentes de trabajo, estabilidad laboral y mejor cobertura de los programas de seguridad y previsión social de los cuales se puede decir que existe insuficiente regulación al respecto.

#### **1.4 Naturaleza jurídica del derecho del trabajo**

Uno de los principales cuestionamientos que existen a raíz del surgimiento del derecho laboral como una disciplina autónoma dentro de las ramas del derecho, es acerca de su naturaleza jurídica ya que para algunos tratadistas éste es considerado parte del derecho público y otros defienden la teoría de que el derecho laboral es parte del derecho privado, asimismo hay algunos que lo ubican dentro del derecho social.

El Código de Trabajo en el cuarto considerando literal e), es claro en establecer que: “el Derecho de Trabajo es una rama del Derecho Público, por lo que al ocurrir su aplicación, el interés privado debe ceder ante el interés social o colectivo”. Por otro lado, el derecho de trabajo contiene garantías mínimas e irrenunciables, lo que le da el carácter de derecho público.

## 1.5 Principios del derecho del trabajo

Los principios “son líneas directrices que informan algunas normas e inspiran directamente una serie de soluciones por lo que pueden servir para promover y encauzar la aprobación de nuevas normas, orientar la interpretación de las existentes y resolver los casos no previstos.”<sup>6</sup> En este orden de ideas, “el derecho laboral, precisa nutrirse de ciertos principios que deben dar forma a su estructura intrínseca congruente con su razón de ser y con los cuales debe identificarse plenamente en todas sus manifestaciones.”<sup>7</sup>

Es debido al papel tan importante que juegan los principios y derechos fundamentales del derecho del trabajo, que la regulación laboral guatemalteca debe estar cimentada en los mismos, para que mediante su aplicación se garantice su positiva vigencia y su respeto en el país; estos principios se encuentran en la parte considerativa del Código de Trabajo, Decreto 1441 del Congreso de la República de Guatemala en donde se les denomina como características ideológicas del derecho de trabajo:

- Es un derecho tutelar
- Constituye un mínimo de garantías sociales
- Es necesario e imperativo
- Es realista y objetivo
- Es una rama del derecho público
- Es hondamente democrático
- Es conciliatorio

---

<sup>6</sup> Plá Rodríguez, Americo. **Los principios del derecho del trabajo**. Pág. 9

<sup>7</sup> Fernández Molina. **Ob. Cit.** Pág. 3

La importancia de los principios del derecho del trabajo radica en que están directamente vinculados con los valores que sustentan al ordenamiento jurídico en general tanto a nivel nacional como internacional; asimismo, no solo inspiran sino también orientan su interpretación y resuelven las lagunas legales que se presenten, por cuanto que no son formulaciones axiológicas carentes de contenido aplicativo, por el contrario, su conocimiento y estudio es indispensable para aplicar correctamente las normas.

### **1.6 La previsión social en el derecho laboral**

La previsión social al igual que el derecho laboral tienen su origen derivado del trabajo; por lo tanto, no se puede hablar de previsión social fuera del ámbito laboral, y es aquí donde radica la importancia de esta noble institución dentro del derecho del trabajo, ya que la previsión social surge precisamente dentro de las relaciones que se dan entre trabajadores y patronos, por lo que, esta institución nace como respuesta a la necesidad de los trabajadores de estar protegidos contra los riesgos que eventualmente se pueden presentar por la naturaleza misma de la prestación de servicios; así como aquellos riesgos que no se pueden prevenir pero se prevén como posibles en un futuro y esta institución protege de igual manera a los familiares del trabajador que quedan en estado de desprotección.

Para el tratadista Mario de la Cueva citado por Luis Carlos Ledesma Villar, “la previsión social tiene un doble concepto primeramente es una norma política social, superación del estado liberal o, si se prefiere, es la conducta del estado que procura la realización del bien común, imponiendo como carga del capital la seguridad de un nivel decoroso de vida para el trabajo; la previsión social pertenece a la entraña misma del derecho del



trabajo; y es la proyección del salario en todas la etapas de la vida humana.”<sup>8</sup>

La Constitución Política de la República de Guatemala señala que la previsión social forma parte de los derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo, y según la normativa vigente, la previsión social se presenta como instituciones que en beneficio de los trabajadores otorguen prestaciones de todo orden, principalmente por invalidez, jubilación y sobrevivencia.

---

<sup>8</sup> Ledesma Villar, Luis Carlos. **Administración de planes sobre previsión social**. Pág. 63





## CAPÍTULO II

### 2. La previsión

Previsión es la “acción de prever lo conveniente para atender a contingencias o necesidades previsibles...”<sup>9</sup>

La previsión está encaminada a la protección social pues es a través de esta institución, que las personas pueden prever algunas circunstancias y por lo tanto, por medio de los mecanismos necesarios se pueden atender esas necesidades en un futuro; la previsión debe llevar implícitos elementos de carácter psicológico y económico ya que se necesita que los individuos estén conscientes de la posibilidad que se lleguen a presentar ciertos hechos que generen necesidades futuras que deban satisfacerse y al mismo tiempo la voluntad de disponer de sus ingresos económicos en el presente con el objeto de ser utilizados en un futuro.

#### 2.1 Tipos de previsión

Dependiendo de los grupos sociales y de las necesidades que se desean prever, existen diferentes tipos de previsión, algunos de ellos son: el ahorro individual, ahorro colectivo o mutualidad, seguro privado y la previsión social; siendo esta última la que interesa en el desarrollo del presente trabajo.

#### 2.2 Origen y evolución de la previsión social

El origen de la previsión social fue el resultado de la lucha de los trabajadores, quienes derivado de los riesgos existentes en el trabajo que realizaban y por no contar con

---

<sup>9</sup> <http://www.diccionario.terra.com.pe/cgi-bin/b.pl> **Diccionario de la Real Academia Española**. Dirección electrónica: (consultado: 10 de diciembre de 2014)



protección alguna por parte de los empleadores, formaron pequeñas organizaciones con la finalidad de defenderse mutuamente frente a ciertos eventos, como enfermedades, invalidez y muerte; siendo de esta forma que surgieron los sistemas iniciales de previsión, conocidos en ese entonces como mutualidades o asistencia pública. Posteriormente y a raíz de la presión ejercida por la clase trabajadora quienes conformaban la mayor parte de la sociedad, los patronos se vieron obligados a brindar este tipo de protección a sus trabajadores hasta que, como resultado de la difusión de los derechos sociales llega a ser una institución reconocida por los Estados.

“Entre los antecedentes más relevantes de la previsión social es importante hacer mención del programa en materia de política social, creado en Alemania en 1881 que se considera como el primer sistema de seguro social que tomo como base el sistema aplicado en varios estados, que consistía en las cajas de enfermedad a las cuales todos los trabajadores debían contribuir; por lo tanto a partir de este nuevo sistema, los trabajadores tendrían el derecho de asistencia médica, de recibir una pensión cuando por causas de enfermedad o accidentes se vieran imposibilitados a trabajar.”<sup>10</sup>

El sistema implementado en Alemania sirvió como ejemplo para otros países de Europa y posteriormente llegó a América en las primeras décadas del presente siglo tomando especial relevancia con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas la cual en el Artículo 22 establece que “toda persona como miembro de una sociedad tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional habida cuenta de la organización y los recursos de cada

---

<sup>10</sup> Ruiz Moreno, Angel Guillermo. **Nuevo derecho a la seguridad social**. Pág. 3



Estado, la satisfacción de los derechos económicos sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad; el Artículo 23 regula “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 asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo enfermedad invalidez, viudez vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad...”

“En Guatemala uno de los antecedentes de la previsión social, es la Ley Protectora de Obreros sobre Accidentes de Trabajo, contenida en el Decreto Gubernativo 669 de fecha 21 de noviembre de 1906 que contiene normas que anticipan la futura previsión social como lo son las prestaciones sociales a los trabajadores en casos de accidentes profesionales; asistencia médica en enfermedad y maternidad, subsidios en dinero por incapacidades, y pensiones vitalicias para las incapacidades permanentes.

Otro antecedente importante es el Decreto Legislativo 1811 de fecha 30 de abril de 1932, por medio del cual se implantó un sistema de previsión social para los empleados y funcionarios públicos, con beneficios de jubilaciones, pensiones y montepíos.”<sup>11</sup>

“El 30 de octubre de 1946, el Congreso de la República de Guatemala, emite el Decreto 295, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, con el cual se crea una Institución autónoma, de derecho público, de personería jurídica propia, cuya finalidad es aplicar en beneficio del pueblo de Guatemala, un régimen nacional, unitario

---

<sup>11</sup> [http://White.lim.ilo.org/proyectoactrav/pry\\_rla\\_06\\_m03\\_spa/actividades/documentosguatemalatalernac\\_sogsoc\\_antecedentesssguatemala.ppt](http://White.lim.ilo.org/proyectoactrav/pry_rla_06_m03_spa/actividades/documentosguatemalatalernac_sogsoc_antecedentesssguatemala.ppt) (consultado: 15 de diciembre de 2014)



y obligatorio de seguridad social, de conformidad con el sistema de protección mínima, cuya finalidad lleva a cabo a través de programas tales como el programa de accidentes de trabajo, programa de enfermedad y maternidad, y el programa de invalidez, vejez y sobrevivencia.

En 1966 mediante Decreto Ley 455, se creó el Instituto de Previsión Militar, como una institución de previsión social en el régimen militar, que garantice el otorgamiento de prestaciones y la seguridad social de forma integral; de tal manera, que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de los afiliados y beneficiarios.

En 1970 se modifica el sistema previsional de los funcionarios y empleados del Estado; incorporando en 1986 a este sistema, a los empleados de las Instituciones Descentralizadas; y en el año 1988 se dicta el decreto que regula actualmente a las clases pasivas civiles del Estado mediante el Decreto 63-88 del Congreso de la República de Guatemala.”<sup>12</sup>

### **2.3 La previsión social**

Al hablar de previsión social “se entiende en su sentido amplio, a las actitudes tomadas, para contrarrestar los acontecimientos y riesgos presentes y futuros, dentro de un conglomerado a través de instituciones específicamente orientadas a los hechos que se desea cubrir. Entre sus características más sobresalientes se enumeran las siguientes: Ella cuenta primordialmente con la aportación de quienes serán sus beneficiarios; las prestaciones provisionales guardan relación con lo contribuido por los favorecidos; sus

---

<sup>12</sup> [http:// White\\_oit\\_pe/proyectoactrav/pry\\_ria\\_06\\_mo3\\_spa/activades/documentos/Guatemala/tallernac\\_Segsoc\\_antecedentesssguatemala.ppt](http://White_oit_pe/proyectoactrav/pry_ria_06_mo3_spa/activades/documentos/Guatemala/tallernac_Segsoc_antecedentesssguatemala.ppt). (consultado: 25 de noviembre de 2014)



beneficios se conceden a los afiliados sin tomar en cuenta, en general su actual situación económica; tiende preferentemente a la protección de los adeptos a los regímenes respectivos; determina prestaciones para el caso de producirse ciertas contingencias, puesto que se previenen posibles riesgos o eventualidades; y en el sentido estricto, puede definírsele como un régimen financiero destinado a prever, evitar y reparar los riesgos y daños que el porvenir puede deparar a los beneficiarios.”<sup>13</sup>

La previsión social “es la política y las instituciones que se proponen contribuir a la preparación y ocupación del trabajador, a facilitar una vida cómoda e higiénica y a asegurarle contra las consecuencias de los riesgos naturales y sociales, susceptibles de privarle de su capacidad de trabajo y ganancia.”<sup>14</sup>

La Corte de Constitucionalidad en sentencia del seis de septiembre de 2012, haciendo referencia a la sentencia del 19 de noviembre de 2003, dictada entro de los expedientes acumulados 398-2002 y 448-2002, indicó que “la previsión social es el conjunto de principios y normas jurídicas tendientes a cubrir mediante una prestación, las contingencias que tuviere o sufiere o pudiere sufrir el sujeto en desenvolvimiento de su actividad, extensiva a la familia del trabajador que su finalidad es poner a todos los individuos de una nación al cubierto de aquellos riesgos que les privan de la capacidad de ganancia cualquiera que sea su origen (desocupación, maternidad, enfermedad, invalidez y vejez); o bien que amparan a determinados familiares en caso de muerte de la persona que los tenía a su cargo...”

Tomando como referencia las definiciones abordadas, se infiere que la previsión social

---

<sup>13</sup> Ministerio de Trabajo y Previsión Social, **Congreso Previsión Social de Centroamérica, Panamá y México**. Pág. 12

<sup>14</sup> De la Cueva, Mario. **Derecho mexicano del trabajo**. Pág. 11



es el mecanismo por medio del cual los trabajadores aseguran su bienestar y el de su familia, a través de su trabajo en el presente, puesto que ésta institución se proyecta al futuro, al presentarse como una forma de seguro obligatorio establecida por el Estado, que garantiza mediante ésta un derecho social mínimo, ya que se financia mediante cuotas que el trabajador aporta o le son descontadas directamente de su salario, siendo impuesta directamente o de manera voluntaria; teniendo también el patrono la obligación de aportar un porcentaje de la misma como cuota patronal, materializándose de esta manera la previsión social como un sistema de pensiones ya sea por jubilación, invalidez, viudez y orfandad entre otras, pudiendo variar su denominación según políticas de cada institución.

La jubilación o pensión es la “cantidad periódica, mensual o anual, que el Estado concede a determinadas personas por méritos o servicios propios o de alguna personas de su familia.”<sup>15</sup> La jubilación, como consecuencia de la previsión social, toma importancia dentro del ámbito laboral puesto que el tener la certeza de disponer de ésta en el futuro o a raíz de ciertos acontecimientos, brinda tranquilidad al trabajador, convirtiéndose en un elemento valioso dentro de la sociedad, pues tiende a elevar el nivel de vida de los trabajadores y su familia.

#### **2.4 La previsión social como un derecho social mínimo de la legislación del trabajo**

Al hablar acerca de los derechos sociales, este término abarca muchos campos que se relacionan directamente con el bienestar humano pero al delimitarlo al derecho del

---

<sup>15</sup> Cabanellas, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Pág. 485



trabajo se encuentran aquellos derechos que están dirigidos a satisfacer las necesidades básicas de los trabajadores y a proteger sus condiciones de trabajo, creando mecanismos que garanticen el acceso a un trabajo digno y a condiciones económicas y de seguridad social para él y su familia.

Por lo tanto, como un mecanismo de carácter general, la previsión social, surge para dar respuesta a las necesidades de los trabajadores para asegurar su bienestar económico en un futuro, y es reconocida por la Constitución Política de la República de Guatemala, como un derecho social mínimo, ya que en el Artículo 102 establece que “Son derechos sociales mínimos que fundamentan la legislación del trabajo y la actividad de los tribunales y autoridades ..... a) Derecho a la libre elección de trabajo y a condiciones económicas satisfactorias que garanticen al trabajador y a su familia una existencia digna; ..... r) El establecimiento de instituciones y de previsión social que, en beneficio de los trabajadores, otorguen prestaciones de todo orden, especialmente por invalidez jubilación y sobrevivencia....t) El Estado participará en convenios y tratados internacionales o regionales que se refieran a asuntos de trabajo y que concedan a los trabajadores mejores protecciones o condiciones....”

## **2.5 Finalidad de la previsión social**

Para entender la finalidad o el objetivo de la previsión social, Etala indica que: “...el objeto de la previsión social, es cuidar la integridad del trabajador en relación de dependencia y de su salud a lo largo de su vida profesional y lo recoge en la adversidad, cuando los años o un infortunio lo incapacita para el trabajo.”<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Etala, J.J. **Derecho de la seguridad social**. Págs. 68 y 69.

En otras palabras, al ser una institución de protección hacia los trabajadores, el objetivo de la previsión social es mejorar las condiciones sociales, económicas y humanas de éstos, ya que gracias a la previsión social se atienden las necesidades de aquellas personas que por circunstancias determinadas, ya sea de manera temporal o permanente, no pueden desempeñar su trabajo y por lo tanto no generan ingresos económicos.

## 2.6 Naturaleza jurídica de la previsión social

A raíz de la diversidad de opiniones y criterios referentes a la previsión social, y ante la falta de definición clara dentro de la legislación es preciso establecer su naturaleza jurídica; Mario de la Cueva ubica a la previsión social en el ámbito laboral, refiriéndose a la previsión social como “el apoyo económico otorgado a los trabajadores así como a sus familias en caso de sobrevenir la falta de medios para subsistir por motivos naturales o involuntarios, derivado de accidentes, enfermedades paros forzosos, invalidez, vejez o fallecimiento”<sup>17</sup>.

Como ya se indicó, a pesar de su importancia, la previsión social no se encuentra propiamente definida en la legislación guatemalteca; sin embargo, la Constitución Política de la República de Guatemala la ubica dentro del derecho laboral al considerarla como un derecho social mínimo de la legislación del trabajo, lo cual tiene concordancia, puesto que la previsión social surge de las relaciones laborales y al igual que las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social entre patrones y trabajadores, buscando el mejoramiento social y económico de éstos, por lo que en este sentido, la previsión social es una figura eminentemente laboral.

---

<sup>17</sup> De la Cueva, Mario. **Ob. Cit.** Pág. 21



## 2.7 Principios fundamentales de la previsión social

A pesar de su importancia y de ser una disciplina muy extensa, la previsión social no es considerada como ciencia, por lo que para encontrar los principios en que se fundamenta es necesario establecer que el campo en que se desarrolla es eminentemente social y que sus acciones se dan dentro de las relaciones laborales, por lo que sus principios, se pueden extraer de los principios del derecho laboral, aplicados a la realidad social de acuerdo al medio y al momento.

De conformidad con lo anterior la previsión social además de fundamentarse en los principios del derecho laboral se fundamenta en los siguientes:

- **Principio de solidaridad**, este principio se refiere a la forma de financiamiento de los regímenes de previsión social, el cual es sostenido por trabajadores activos cuyos aportes benefician a los trabajadores pasivos.
- **Principio de Igualdad**, al ser un principio general del derecho y por su alcance, este principio es aplicable al campo de la previsión social, según este principio, se debe dar el mismo trato a todas las personas en igualdad de condiciones.
- **Principio de la realidad económica**, según este principio, los regímenes de previsión social deben estar de acuerdo al desarrollo y necesidades económicas de la sociedad.
- **Principio de la participación social**, de acuerdo con este principio, todas las personas protegidas por los regímenes de previsión social deben tener participación y conocimiento del sistema, estar enterados y opinar acerca de los cambios que se puedan dar y de los beneficios a que tienen derecho.

- **Principio de equidad**, según este principio, las aportaciones para el funcionamiento de las instituciones de esta naturaleza deben de ser equitativas conforme al salario que percibe el trabajador, asimismo la cuota por parte de los empleadores debe estar de acuerdo a las aportaciones de cada trabajador.
- **Principio de legalidad**, de acuerdo con este principio, la previsión social debe ser cumplida a través de instituciones creadas legalmente por el Estado, para garantizar su organización, funcionamiento y eficacia.
- **Principio de subsidiaridad del Estado**, de conformidad con este principio, es el Estado en cumplimiento de su deber quien debe en última instancia velar por el cumplimiento y estabilidad de los regímenes de previsión social.

Los principios antes mencionados son considerados de mayor relevancia, ya que dada la amplitud de la previsión social, pueden incluirse un sinnúmero de principios de acuerdo a la realidad social.

## **2.8 Marco legal de la previsión social en Guatemala**

La previsión social tiene como base fundamental la Constitución Política de la República de Guatemala, complementándose con otras leyes, acuerdos o reglamentos; así como los convenios internacionales en materia de trabajo y previsión social, que mediante su ratificación son incorporados a nuestro sistema jurídico.

Debido a que el presente trabajo está enfocado en la previsión social, la cual tiene relevancia dentro del derecho laboral, es la Constitución Política de la República de Guatemala, la que proporciona el marco legal de la política nacional de previsión social



al establecer en su Artículo uno “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”; Artículo dos “Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”. Artículo 102 “Son derechos sociales mínimos que fundamentan la legislación del trabajo y la actividad de los tribunales y autoridades: .....r) El establecimiento de instituciones y de previsión social que, en beneficio de los trabajadores, otorguen prestaciones de todo orden, especialmente por invalidez jubilación y sobrevivencia”.

La previsión social en Guatemala es canalizada como una parte esencial de la seguridad social, y derivado que según mandato constitucional, la aplicación del régimen de seguridad social le corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; por lo tanto, al crear este tipo instituciones sociales, se debe atender a lo que establece el Artículo 71 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la cual regula que “El Instituto debe fomentar la creación y desarrollo de regímenes de previsión social cuyas prestaciones tengan carácter de adicionales a las que el régimen de Seguridad Social otorgue. Ninguna empresa o asociación particular u organismo o institución del Estado, de cualquier clase que sea, puede poner en vigor uno o varios planes o regímenes de previsión social, sin autorización expresa del Instituto, quien, previo estudio de los reglamentos o estatutos correspondientes, queda facultado para concederla durante todo el tiempo en que el funcionamiento de dichos regímenes se sujete, bajo su supervigilancia.....”

En la legislación internacional, la previsión social se encuentra fundamentada en los convenios o tratados internacionales, entre los que se encuentran: La Declaración

Universal de Derechos Humanos, la cual establece en el Artículo 22 que “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad; el Artículo 25 regula que “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 asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, norma el derecho a la seguridad social dentro del Artículo 16 estableciendo que: “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”. La Convención Americana Sobre Derechos Humanos, - Pacto de San José-, en el Capítulo III se refiere al desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales; de igual forma, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Protocolo de San Salvador-, regula en el Artículo nueve el derecho a la seguridad social estableciendo que: “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso

de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes..”

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Artículo seis reconoce el derecho a trabajar y a la libre elección de empleo y en el Artículo nueve establece el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

La importancia de estos convenios internacionales radica en que constituyen un conjunto de normas de obligatorio cumplimiento dentro del ordenamiento jurídico nacional, y que al aplicarlos dentro del campo de la previsión social, son instrumentos legales encaminados a mejorar las condiciones de vida y laborales de los trabajadores y sus familiares, tendiente siempre a armonizar en la mejor forma posible las relaciones entre éstos y los patronos.

La previsión social en Guatemala no se encuentra unificada en una norma legal específica, por lo que cada régimen de previsión social se crea en base de lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala y lo regulado en los Convenios Internacionales, materializándose en leyes ordinarias y reglamentos que contienen las normas que regulan a cada régimen en particular.





## CAPÍTULO III

### 3. Regímenes de previsión social

Los regímenes de previsión social son instituciones de carácter económico y laboral, que tienen por objeto garantizar la seguridad y tranquilidad de los trabajadores, por cuanto que permite que estos se beneficien con una pensión al momento de verse imposibilitados para continuar laborando, ya sea por motivo de edad o incapacidad física que provenga de enfermedad o accidente, permitiendo que mediante aportes económicos - llámeseles jubilaciones o pensiones -, éstos puedan continuar con una vida social económicamente aceptable.

Por otro lado, uno de los objetivos primordiales de los regímenes de previsión social es brindar tranquilidad a los trabajadores para un futuro; pues en caso de muerte, estas instituciones protegen a los familiares que se encuentran bajo su responsabilidad otorgándoles pensiones por viudez y orfandad.

“Los programas de pensiones son respuestas generadas por la sociedad para hacer frente a las necesidades económicas de sus miembros cuando estos pierden la capacidad de trabajo y, por consiguiente, la de generar ingresos. Esto, después de haber cumplido ciertos requisitos como la edad y el tiempo de laborar. Los mismos se construyen utilizando diferentes elementos de diseño: la forma de financiarse, la forma de administrar y la forma en que se estructuran sus beneficios. Un sistema de pensiones se construye combinando todos estos elementos”.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup>[http://mejoremosguate.org/blog/wp-content/uploads/2012/02/prevision\\_social.pdf](http://mejoremosguate.org/blog/wp-content/uploads/2012/02/prevision_social.pdf). **Previsión social, lineamientos de política económica, social y de seguridad 2012-2020**. (consultado: 10 de octubre 2014)

De lo anterior se determina que la importancia de los regímenes de previsión social, radica en la protección que brindan a los trabajadores pues su objetivo es asegurar el bienestar y condiciones económicas del trabajador y su familia en un futuro cuando éste ya no se encuentre en condiciones de generar ingresos debido a su edad o a causa de alguna circunstancia que le impida ejecutar su trabajo. Esta garantía social aumenta la estabilidad del mercado laboral y al mismo tiempo proporciona una mejor calidad de vida a la población protegida; pero para que esta garantía sea realmente funcional es indispensable que los regímenes de previsión social, sean creados de acuerdo a la realidad social, tomando como base estudios actuariales y la forma en que se financiaran los mismos, para que cumplan con su propósito de protección a largo plazo.

### **3.1 Características de los regímenes públicos de previsión social**

En Guatemala, la mayoría de los regímenes públicos de previsión social se caracterizan por lo siguiente:

- Tienen interés de protección social y no ánimo de lucro con el cual deben administrarse los recursos.
- La participación financiera de sujetos diferentes a los individuos directamente involucrados como es el caso de los patronos y el Estado.
- El carácter de solidaridad social con el cual están concebidos y que los diferencia de las instituciones de origen individualista.

### **3.2 Sistemas de financiamiento de los regímenes de previsión social**

La forma en que se financian los recursos de los regímenes de previsión social, es la

base medular para la operación y funcionamiento de éstos ya que para afrontar los costos de su sostenimiento es necesario implementar sistemas y estrategias que permitan establecer y mantener un equilibrio actuarial y financiero.

Atendiendo a las necesidades de la sociedad y de acuerdo a las políticas estatales, existen diversos sistemas de financiamiento los cuales pueden ser agrupados de conformidad con la población a quienes van dirigidos, por lo que se puede hablar de regímenes de financiamiento colectivo y regímenes de financiamiento individual.

### **3.2.1 Regímenes de financiamiento colectivo**

“Este tipo de regímenes se caracteriza por tener un alto componente de solidaridad, el cual variará de acuerdo al tipo escogido y a las condiciones legales establecidas para el acceso a la prestación. En el financiamiento colectivo el equilibrio se verifica a nivel global con cierta independencia de las circunstancias individuales.”<sup>19</sup> Dentro de este tipo de regímenes se identifican varios sistemas de financiamiento de los cuales se mencionan los más importantes a continuación.

#### **3.2.1.1 Sistema de reparto**

El sistema de reparto llamado también sobre la marcha, “es aquel en el cual las contribuciones de los afiliados activos se transfieren a los inactivos durante un mismo período de tiempo. En éste régimen el beneficio a ser recibido por el jubilado está definido por un monto proporcional a sus contribuciones.”<sup>20</sup>

Los regímenes de reparto están fundamentados en el principio de solidaridad por

---

<sup>19</sup> <http://www.diss.fu-berlin.de/diss/servlets/mcrfile> (consultado 20 de diciembre de 2014)

<sup>20</sup> Velásquez Carrera, Eduardo Antonio. **El régimen de la seguridad social en Guatemala**. Pág. 14



cuanto que son las nuevas generaciones o sea los trabajadores activos, quienes asumen gran parte del financiamiento de los beneficios que corresponden a las generaciones anteriores o clases pasivas; asimismo, en este tipo de sistemas el Estado participa directamente, no sólo en la conducción de los mismos sino como contribuyente con sus aportes, pudiendo obtener los ingresos para financiar el sistema a través de la vía impositiva o con recursos extraordinarios.

En la actualidad debido al cambio demográfico en la sociedad, en varios países de Latinoamérica, este tipo de sistema ha dejado de ser funcional, debido a que con la dinámica social, las variables con las que cimentaron su funcionamiento cambiaron y por lo tanto estos regímenes deben enfrentar problemas de desestabilización financiera, provocando en muchos casos el colapso de los mismos, o bien tengan que recurrir al Estado para seguir vigentes.

### **3.2.1.2 Sistema de capitalización**

En este tipo de sistema, los trabajadores activos pagan sus aportaciones de conformidad con las normas establecidas en cada institución, las cuales se acumulan bajo la forma de reservas financieras, con las que posteriormente se pagarán los beneficios a la misma generación que aportó las contribuciones respectivas; en este tipo de sistema se pueden encontrar dos clases de financiamiento importantes como lo son: el sistema de capitalización plena con prima media nivelada y el sistema de capitalización parcial con prima media escalonada...<sup>21</sup>

En atención a este sistema se puede decir que el principal problema se presenta al momento en que para evitar un desequilibrio financiero se debe aumentar la prima, con

---

<sup>21</sup> <http://www.diss.fu-berlin.de/diss/servlets/mcrfile>, (consultado: 15 de noviembre de 2014)



lo cual la mayoría de contribuyentes que se encuentran dentro de esa transición no están de acuerdo por representarles una disminución en su salario.

### **3.2.2 Régimen de financiamiento individual**

Este sistema es también conocido como sistema de capitalización plena individual; lo importante en éste es que no existe la solidaridad, ya que no hay transferencia de capitales entre grupos, el equilibrio global se logra a través del equilibrio individual, debido a que la contribución se coloca en una cuenta individual, junto con la de los demás asegurados.

### **3.2.3 El financiamiento de los regímenes de previsión social en Guatemala**

En Guatemala la mayoría de regímenes de previsión social se establecieron bajo la forma de financiamiento colectivo y sistema de reparto, a excepción del régimen del Programa de Invalidez Vejez y Sobrevivencia que administra el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el cual utiliza el sistema de capitalización colectiva con prima media escalonada.

### **3.3 Regímenes de previsión social en Guatemala dentro del sector público**

El sistema previsional en Guatemala se encuentra fragmentado, debido a la existencia de diversos regímenes de previsión social complementarios, los cuales están encaminados a proteger a ciertos grupos de trabajadores dentro de la sociedad guatemalteca; y en atención a la población que van dirigidos, se puede dividir en regímenes básicos y regímenes complementarios.



### **3.3.1 Regímenes básicos de previsión social**

Estos regímenes abarcan un alto porcentaje de la población protegida, y son considerados como los regímenes principales, entre ellos están el programa de Invalidez Vejez y Sobrevivencia administrado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, administrado por la Oficina Nacional de Servicio Civil, y el Plan de Prestaciones y Beneficios del Ejército de Guatemala, administrado por el Instituto de Previsión Militar; de los cuales a continuación se hace un breve análisis.

#### **3.3.1.1 Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia – IVS –**

Este régimen de previsión social fue creado por medio del Acuerdo 481 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS-, el 30 de diciembre de 1968, y reformado a través del Acuerdo 1124, de la Junta Directiva del IGSS, Reglamento sobre Protección relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia; brinda cobertura a la mayoría de trabajadores, principalmente a los del sector privado, asimismo cubre a los empleados del Estado que son pagados por el sistema de planillas.

“El IVS, es el más grande de los programas de previsión social, aunque cubre solamente a un 20% de la población económicamente activa del país. Se conformó como un programa de capitalización colectiva, conocido como el de prima media escalonada en el que deben irse ajustando las cuotas al acercarse el desequilibrio financiero..... el Instituto otorga prestaciones en dinero por medio del programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, según lo dispuesto en el Acuerdo 1124 de Junta



Directiva y sus modificaciones contenidas en el Acuerdo 1257 de Junta Directiva, que constituye el seguro de pensionamiento..”<sup>22</sup>

A pesar de que la legislación guatemalteca faculta para que se reajusten los beneficios y cuotas de este régimen, asimismo el sistema de financiamiento bajo el cual funciona este programa permite que las cuotas se puedan ir ajustando al acercarse el desequilibrio financiero; en la práctica esto no ha sido posible, debido a las políticas actuales y la falta de conocimiento y desactualización en materia de previsión social de los legisladores, tal es el caso de las reformas propuestas al Acuerdo 1124 de la Junta Directiva del IGSS, mediante el Acuerdo 1257 de Junta Directiva del IGSS, el cual incluía entre otras, la modificación de los parámetros del Programa IVS relativos a los requisitos para tener derecho la jubilación por vejez con lo que se pretendía aumentar la edad para jubilarse y el aumento de porcentajes en los montos de las aportaciones; al pronunciarse en cuanto a estos extremos, la Corte de Constitucionalidad declaró inconstitucionales algunos artículos referentes, esto a pesar de que la normativa en cuestión estaba encaminada a crear un equilibrio financiero para garantizar el pago de prestaciones a diferentes generaciones a largo plazo tomando como fundamento los resultados de estudios actuariales, que evidencian que la población de trabajadores formales en el país ha disminuido, y también se ha reducido la cantidad de contribuciones o ingresos al IGSS por concepto de cuota patronal y laboral, lo que podría provocar un déficit financiero para este régimen.

Según datos obtenidos del Boletín Estadístico de Prestaciones Pecuniarias del IGSS,

---

<sup>22</sup>[www.igssgt.org/informes.php](http://www.igssgt.org/informes.php). Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Informe actuarial y estadístico. Boletín estadístico prestaciones pecuniarias (consultado el 10 de febrero de 2015)



hasta el 31 de diciembre de 2013 este programa contaba con 166493 pensionados y 1222300 afiliados cotizantes al régimen, cabe aclarar que el IVS no es el único programa en funcionamiento que administra el IGSS, ya que además del IVS, el IGSS brinda servicios de salud, y administra el programa de maternidad y accidentes, por lo que los afiliados aportan para todos estos servicios y no es posible establecer una relación entre el número de cotizantes y el número de pensionados al IVS.

### **3.3.1.2 Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado**

El Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, está regulado por el Decreto 63-88 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, brinda cobertura a los trabajadores civiles del Estado y es administrado por la Oficina Nacional de Servicio Civil, a través del Departamento de Previsión Civil.

Este régimen funciona bajo el sistema de financiamiento de reparto simple, es financiado mediante cuotas que aportan los trabajadores civiles del Estado que se encuentran activos; así como la aportación del Estado como cuota patronal. De conformidad con lo que establece el Artículo 18 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, la contribución para este régimen es obligatoria:

- a) Para el Estado como cuota patronal un monto no menor del 10% del total de las remuneraciones devengadas por los trabajadores que contribuyen a este régimen;
- b) para los trabajadores civiles del estado, en concepto de cuota laboral contribuyen con cuotas mensuales que oscilan entre el 9% y 15% dependiendo del monto del salario.

Este régimen brinda cobertura a todos los trabajadores civiles del Estado y a sus

familiares, cuando ocurren las circunstancias siguientes: Retiro del servicio, invalidez y muerte, otorgando las siguientes pensiones:

- Pensión por jubilación
- Pensión por invalidez
- Pensión por viudez
- Pensión por orfandad
- Pensiones especiales

El monto mínimo de las pensiones otorgadas por este régimen es de Q1144.00 y el máximo es de Q5370.00. Para el cálculo de las pensiones por jubilación se tomará como base el promedio de los últimos 60 meses de servicios, en los casos de pensiones por viudez, orfandad y pensiones especiales, se tomara como base el monto de la pensión que por jubilación hubiere correspondido al causante.

“Según un estudio del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN- publicado en el año 2014, este régimen contaba con aproximadamente 220000 cotizantes.”<sup>23</sup> Asimismo, según datos obtenidos de la memoria de labores del año 2013, de la Oficina Nacional de Servicio Civil publicados en su página web, este régimen brindaba cobertura a 94723 pensionados aproximadamente; por lo que al analizar la dinámica de este régimen, se puede llegar a la conclusión que debido al sistema de financiamiento con que funciona, y a la transición demográfica que ha existido en la última década, se observa que los aportes de los contribuyentes activos no son suficientes para mantener a las clases pasivas del régimen, siendo evidente que ha llegado a un punto de desestabilización financiera, y que se mantiene vigente gracias al

---

<sup>23</sup> <http://www.cien.org.gt/index.php/jubilaciones-dignas> (consultado: 15 de enero de 2015)



financiamiento del Estado.

### **3.3.1.3 Plan de Prestaciones y Beneficios del Instituto de Previsión Militar - IPM -**

Este régimen brinda cobertura a miembros del Ejército de Guatemala, es administrado por el Instituto de Previsión Militar. Fue creado en 1966 mediante el Decreto Ley 455 del Jefe de Gobierno, actualmente se rige por el Decreto Ley 75-84 Ley Orgánica del Instituto de Previsión Militar, reformado por los Decretos 38-91 y 21-2003 del Congreso de la República de Guatemala; y por el Acuerdo Gubernativo 729-85, Reglamento General de Prestaciones y Beneficios del IPM .

De conformidad con el Artículo dos del Decreto Ley 75-84, el Instituto de Previsión Militar, tiene por objeto atender a la seguridad social en el orden militar y otorgar las prestaciones siguientes:

a. A sus afiliados:

- 1) Jubilación;
- 2) Prestación por retiro obligatorio;
- 3) Pensión por invalidez o incapacidad.
- 4) Seguro dotal por jubilación con 30 años de servicio;

b. A los Beneficiarios:

- 1) Pensiones por fallecimiento
  - a) Viudez
  - b) Orfandad (hijos menores)
  - c) Orfandad (hijos mayores inválidos incapacitados)
- 2) Socorro por fallecimiento

### 3) Seguro Dotal por fallecimiento del afiliado en activo

Este régimen de previsión social funciona bajo el sistema de financiamiento de reparto y aporte definido; de conformidad con el Artículo 55 de la Ley Orgánica del Instituto de Previsión Militar, “sus fondos los obtiene mediante las siguientes aportaciones:

- La aportación anual del Estado, que estará comprendida entre el veinte hasta el veinticinco por ciento del monto total de sueldo asegurado correspondiente a los Oficiales Generales, Oficiales Superiores, Oficiales Subalternos y Especialistas Militares en servicio activo.
- La contribución de los afiliados que devenguen sueldo proveniente de los presupuestos del Ministerio de la Defensa Nacional o del propio Instituto de Previsión Militar- a quienes les es descontado un porcentaje mensual del sueldo asegurado el cual de conformidad con la ley es del 8%.
- La contribución de los miembros del Ejército de Guatemala que estando de alta, no devenguen sueldo de los presupuestos mencionados; asimismo quienes causen de baja en el Ejército de Guatemala a su solicitud o por cumplir la edad de retiro y que exista resolución favorable del Ministerio de la Defensa Nacional, manifestando su deseo de pertenecer al régimen y cumplan con el pago puntual de las cuotas que establece el Reglamento General de Prestación y Beneficios del Instituto de Previsión Militar, las cuales son del 28% mensual del sueldo asegurado.”

De conformidad con el Artículo uno del Reglamento en mención, el sueldo asegurado “es el correspondiente a cada grado militar o empleo para los Especialistas, más las asignaciones de alimentación, tiempo de servicio y otras que determine la Junta



Directiva del Instituto de Previsión Militar.”

La edad máxima para ingresar como afiliado al Instituto de Previsión Militar será hasta de treinta y cinco años y tienen derecho a jubilación quienes hayan sido afiliados en activo al Instituto durante veinte años o más. Para quienes tengan treinta años o más de afiliación en activo, el monto de jubilación será de 100% del promedio del sueldo asegurado durante los últimos 60 meses.

Según informe estadístico al 31 de diciembre de 2013, obtenido del Plan Operativo Anual del Instituto de Previsión Militar, publicado en su página web. “Este régimen cuenta con una población activa de 6,484 afiliados, y un total de 6,338 pensionados. Por lo que se infiere que actualmente presenta un déficit presupuestario pues la población pasiva está por superar la población activa, haciendo evidente la necesidad de plantear reformas al régimen para que pueda seguir operando.”

A pesar de lo anterior, derivado de políticas sectoriales, no se ha proyectado ninguna reforma para equilibrar el financiamiento de este régimen, pues el Estado ha aportado los recursos necesarios para cubrir los gastos necesarios, esto en cumplimiento de la garantía que el Estado de Guatemala otorga al mismo, según lo preceptúa el Artículo 123 de la Ley Constitutiva de Ejército de Guatemala, Decreto 72-90. “El Estado garantizará la solvencia financiera del Instituto de Previsión Militar, en todo tiempo”.

### **3.3.2 Regímenes complementarios de previsión social en Guatemala**

“En su mayoría, los planes públicos de pensiones complementarios se han constituido en los últimos 35 años, y su ampliación, consolidación y actualización legal se ha realizado prácticamente en los últimos 15 años. Nacen como iniciativas aisladas de



grupos de empleados de instituciones autónomas, cuyo propósito fundamental es subsanar la insuficiencia de las prestaciones otorgadas por el IVS. Su creación se ampara principalmente en resoluciones ministeriales o leyes especiales.”<sup>24</sup>

A pesar de que el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado es un régimen de previsión social orientado a brindar cobertura a los trabajadores del Estado, existen algunas entidades autónomas y descentralizadas que han creado su propio régimen de previsión social con el objeto de brindar este tipo de protección a sus empleados; en la mayoría de casos, estos regímenes funcionan bajo el sistema de financiamiento de reparto con aporte o beneficio definido.

“La forma en la que los programas están diseñados no permite que sean autofinanciables en el largo plazo. Dichos programas son de beneficio definido, es decir, los beneficios que se reciben están contemplados por ley y no guardan una relación con los aportes realizados. Por lo mismo, dependen, en buena medida, del número de cotizantes activos (quienes aportan) en relación a los pasivos (quienes perciben los beneficios). Esta relación sufre alteraciones con los cambios demográficos a través del tiempo, lo que hace que estos programas deban ser financiados mediante recursos fiscales.”<sup>25</sup>

Para tener una visión general acerca de los regímenes complementarios de previsión social que existen en Guatemala, a continuación se listan algunos de ellos:

---

<sup>24</sup> Durán Valverde, Fabio. **Diagnóstico de la situación de los planes públicos de pensiones en Guatemala**. Pág. 10

<sup>25</sup> Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN- **Lineamientos de política económica, social y de seguridad para Guatemala, 2011-2021**. Pág.122-123



- El Plan de Jubilaciones de los Empleados de la Municipalidad de Guatemala
- Fondo de Prestaciones para los Trabajadores del Banco de Guatemala, Superintendencia de Bancos y el Fondo de Regulación de Valores
- El Plan de Prestaciones del Personal de la Universidad de San Carlos de Guatemala, USAC
- El Plan de Jubilaciones de la Empresa Municipal de Agua, EMPAGUA
- Plan de Prestaciones de los Trabajadores de la Empresa Portuaria Quetzal
- Fondo de Pensiones para el Personal del Instituto Nacional de Electrificación, INDE
- Plan de Pensiones para los Trabajadores del IGSS
- Fondo de Pensiones del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola, ICTA
- Régimen de Previsión Social del Empleado de GUATEL

Por diversos factores, algunos regímenes de previsión social han desaparecido, y a pesar de que se han hecho estudios y propuestas con el objeto de actualizar la normativa y el esquema de financiamiento bajo el cual funcionan, debido a las políticas sociales de los gobiernos de paso, estas propuestas han quedado sin seguimiento.

Asimismo, se evidencia que en Guatemala existe poca normativa respecto a la previsión social por lo que se desconoce la importancia y amplitud de su aplicación. Esta falta de conocimiento y regulación al respecto, contribuye a que aumenten los riesgos de desequilibrio financiero en los regímenes de previsión social, llegando algunos a colapsar, debido a la falta de instrumentos legales que proporcionen los mecanismos o las políticas a seguir para enfrentar este tipo de situaciones, tal es el caso del Régimen de Previsión Social del Empleado de Guatel.



## CAPÍTULO IV

### **4. Consecuencias jurídicas de la incorporación de regímenes de previsión social en Guatemala**

Todo régimen de previsión social es creado de conformidad con políticas propias y forma de financiamiento específico; como resultado, cada régimen en particular posee su propia normativa y en base a ella otorga determinados beneficios a sus contribuyentes; por lo tanto, los beneficios de un régimen varían en relación a los demás, es por esta razón que al darse la incorporación de un régimen de previsión social a otro régimen de la misma naturaleza, se producen consecuencias jurídicas tanto para los beneficiarios de los regímenes incorporados así como para el Estado en general.

Al incorporar un régimen de previsión social a otro, debido a la normativa en que se fundamentan cada uno de los regímenes existe colisión de derechos pues los beneficiarios del régimen que se incorpora deben aceptar las condiciones legales del nuevo régimen que los acoge y en muchos casos sus derechos se ven violentados o disminuidos, debido a que los beneficios del nuevo régimen son menores o distintos a los que ya percibían.

Ordenar mediante una normativa la incorporación de regímenes de previsión social fue una medida adoptada por el Estado de Guatemala, para enfrentar la situación de desestabilización financiera o colapso de una institución de esta naturaleza, cumpliendo de esta forma con su función de garante; sin embargo, con esta medida además de los problemas que representó para los implicados, el Estado de Guatemala tuvo que



efectuar aportes para cubrir el pago de las obligaciones de estas instituciones; destinando fondos públicos que deberían utilizarse en la satisfacción de necesidades de la población en general.

#### **4.1 Causas principales de la desestabilización y colapso de un régimen de previsión social**

Los regímenes públicos de previsión social en Guatemala, tal como se expuso en el capítulo anterior, en su mayoría son financiados por el método de reparto y de capitalización colectiva, algunas de estas instituciones fueron establecidas en un momento en que dentro de la sociedad guatemalteca, la economía era distinta a la actual, la tasa de desempleo era baja y el número de trabajadores activos era significativo en comparación de los trabajadores pasivos; derivado de los cambios constantes de la sociedad, estos regímenes que en su momento no previeron a largo plazo el cambio en las variables sobre las cuales sentaron sus bases, presentan en el presente, problemas de financiamiento y desequilibrio económico.

Existen numerosas causas por las cuales los regímenes de previsión social no cumplen con su propósito a largo plazo, para establecer las mismas, es importante conocer los principales factores que influyen en su funcionamiento; por lo que a continuación se hace un breve análisis acerca de los mismos.

##### **4.1.1 Factores que influyen en el funcionamiento de los regímenes de previsión social**

En la creación y administración de los regímenes de previsión social se debe tomar en cuenta diversos factores, los cuales influirán en el buen o mal funcionamiento de estas

instituciones, por lo tanto es necesario establecer los factores que de forma directa o indirecta pueden influir en su funcionalidad.

#### **4.1.1.1 Factores exógenos**

Los factores exógenos que influyen en el funcionamiento de los regímenes de previsión social, son aquellos factores externos que no forman parte de la estructura y constitución de los regímenes puesto que son independientes a los mismos, pero constituyen variables importantes debido que intervienen directamente en el desarrollo y funcionamiento de éstos, tal como lo son el factor demográfico y el desarrollo económico del país, siendo importante mencionar los cambios en las cifras de natalidad y mortalidad, la tasa alta de desempleo, la devaluación de la moneda, la fijación del salario mínimo, -el cual no se encuentra ajustado a la realidad económica del país-, así como la inflación a nivel nacional; debido a que son factores que provocan la disminución de las reservas monetarias de los regímenes.

#### **4.1.1.2 Factores endógenos**

Los sistemas de pensiones son creados de acuerdo a la visión, políticas y necesidades de cada país por lo que de acuerdo a sus objetivos adoptan determinadas características que van relacionadas directamente con su estructura y funcionamiento, “estas características se convirtieron en factores endógenos que influyen en el sostenimiento de los sistemas, entre ellas se encuentran:

- 1) Fragmentación y estratificación: la existencia de múltiples organismos prestadores de los servicios hacen al sistema complejo, costoso e inequitativo, lo cual genera altos costos administrativos.



- 2) Condiciones generosas de adquisición para alguno de los grupos, las cuales se traducen en: edades tempranas de jubilación, salario básico jubilatorio calculado sobre escasos años de aporte o actividad y tasas de reemplazo demasiadas altas.
- 3) Cobertura pobre y dificultades para ampliarla;
- 4) Contribuciones onerosas y regresivas;
- 5) Problemas de administración;
- 6) Riesgo político;

Estos factores producen efectos adversos, pues los individuos perciben al sistema como débil e ineficaz. Provocando grandes asimetrías entre los trabajadores que aportan y los que no lo hacen. De alguna manera ellos inciden en la informalización del mercado de trabajo, la evasión, la mora.”<sup>26</sup>

#### **4.1.2 Causas específicas de la desestabilización o colapso de un régimen de previsión social en Guatemala**

Tomando como base los estudios realizados por diferentes organizaciones, se resume que entre las principales causas de desestabilización o colapso de los regímenes de previsión social, se encuentran las siguientes:

##### **- Falta de coordinación sectorial y supervisión**

El Artículo 71 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, establece que “El Instituto debe fomentar la creación y desarrollo de regímenes de previsión social cuyas prestaciones tengan carácter de adicionales a las que el régimen de Seguridad Social otorgue. Ninguna empresa o asociación particular u organismo o

<sup>26</sup> <http://www.un.org/esa/socdev/age4res2..htm> (20 de septiembre de 2014)

institución del Estado, de cualquier clase que sea, puede poner en vigor uno o varios planes o regímenes de previsión social, sin autorización expresa del Instituto, quien, previo estudio de los reglamentos o estatutos correspondientes, queda facultado para concederla durante todo el tiempo en que el funcionamiento de dichos regímenes se sujete, bajo su supervigilancia, .....” .

En la actualidad, el IGSS como entidad encargada de la autorización, y vigilancia de todos los planes complementarios de pensiones existentes en el país, no ejecuta una función de supervisión y rectoría de los regímenes de previsión social pues en la práctica se limita a verificar el cumplimiento de requisitos de inscripción inicial de los regímenes mediante estudios de factibilidad y de reglamentos que se proponen para su autorización y posteriores cambios o reformas a los mismos.

- **El financiamiento no controlado de regímenes de previsión complementarios**

Al no existir un mecanismo de control que fiscalice la forma de financiamiento de los regímenes de previsión social, éstos tienden a ser mal administrados, esto se da principalmente en los regímenes de previsión social complementarios, pues ante la falta de un marco legal pueden distorsionarse debido a políticas públicas; siendo marcados por la visión cortoplacista y electoral que caracteriza a los gobiernos de paso los cuales aprovechan estas instituciones para ganar adeptos o bien para beneficiar a determinado grupo social.

Por otra parte, los regímenes de previsión social complementarios, son susceptibles de la intervención gubernamental cuando el manejo de los fondos se ve comprometido debido a la mala administración, desviación o desfalco y aunque el Estado no haya



adquirido un compromiso formal de financiamiento, por tratarse de instituciones públicas, al surgir ciertas situaciones que ponen en riesgo el funcionamiento y estabilidad de estos regímenes, tiene que disponer de fondos adicionales para cumplir con el pago de los beneficios ya adquiridos por las mismas, o sea las pensiones ya autorizadas; pues según la normativa vigente, es el Estado en cumplimiento sus deberes, el responsable directo y garante del cumplimiento de las obligaciones de los regímenes de previsión social.

- **Disfuncionalidades en la acción protectora sistémica**

“El análisis de la información concerniente a los beneficios y requisitos de los planes paralelos revela que existen significativas disfuncionalidades en la conformación estructural del sistema. Si bien los fondos de instituciones autónomas se han creado con un carácter de programas complementarios, en la práctica ninguno de ellos lo es. La cobertura vertical de estos programas (v.g. tasas de reemplazo o beneficio que ofrecen) normalmente es superior que la cobertura que ofrecen los sistemas de base, y no pareciera estar regulada o controlada, ni parece ser vista como un problema por los gestores y beneficiarios, independientemente de los graves problemas de sostenibilidad.

No obstante, es común que los planes complementarios no sean generales, sino que únicamente favorezcan a ciertos grupos de trabajadores, por lo que es factible que su acción protectora se desvirtúe. Y como ocurre en Guatemala, el Estado se compromete a financiar esquemas de beneficios que no guardan proporción con las aportaciones, y cuyos desequilibrios tendrán en última instancia que sufragarse con los impuestos y contribuciones pagados por toda la población.



**- La confianza y legitimidad de los planes de pensiones por parte de los contribuyentes y beneficiarios**

Todo régimen de previsión social debe estar cimentado en la confianza que proyecta a sus contribuyentes y beneficiarios, esto lo logra mediante una gestión autónoma, independiente, y apegada a los mejores criterios técnicos, administrativos y financieros, transparencia en el manejo de los fondos, pago puntual de las pensiones, y las disposiciones de seguridad jurídica y financiera que puedan crearse para enfrentar situaciones extraordinarias en el caso de liquidación, fusión, intervención o disolución.<sup>27</sup>

Al no existir alguno de estos elementos, se genera desconfianza en la legitimidad y buen funcionamiento de los planes de pensiones, por parte de todos los que participan directamente como cotizantes activos o beneficiarios de un régimen en particular. Así mismo un tema que preocupa a los actuales pensionados es la ausencia de una política periódica de revalorización de las pensiones, esto debido a que en su mayoría, los regímenes complementarios de previsión social no han establecido dentro de su normativa, ningún mecanismo para el ajuste periódico de las pensiones, y a esto se suman los fallos de la Corte de Constitucionalidad que violenta la libertad de ajustar los sistemas previsionales.

**- Falta de independencia patrimonial respecto a las instituciones que los crean**

La mayoría de regímenes de previsión social complementarios son creados por instituciones autónomas o descentralizadas las que ofrecen a los trabajadores un fondo

---

<sup>27</sup> Durán Valverde, Fabio. **Ob. Cit.** Págs. 25-29

propio de pensiones, el principal problema que se presenta es que estos regímenes no poseen independencia patrimonial respecto a las instituciones que los crean, lo cual atenta contra los principios de la autonomía que deberían caracterizar la gestión y funcionamiento de estos regímenes.

El problema se manifiesta al momento de darse la disolución o traslado por procesos de privatización de las instituciones, pues como consecuencia principal en la mayoría de casos se da la clausura de los regímenes de previsión social o fondos de pensiones por cuanto que los fondos se vuelven insuficientes para cubrir los beneficios de la población actualmente pensionada; lo cual genera incertidumbre y temor tanto para los jubilados como para los contribuyentes.

#### - **Necesidad de implementar ajustes estructurales**

“Una visión optimista frente a la problemática expuesta de los regímenes públicos del SNP guatemalteco, es que dadas las condiciones actuales se abre una extraordinaria oportunidad de llevar a cabo una reforma integral del sistema de pensiones. Aprovechando toda la gama de experiencias internacionales de reforma en esta materia, Guatemala como país tiene la oportunidad de configurar una reforma que capture los elementos esenciales que distingan sus condiciones y situación particular.”<sup>28</sup>

#### **4.2 Impacto social que genera el colapso de un régimen de previsión social**

Los regímenes de previsión social tienen por objetivo garantizar el bienestar económico de los trabajadores que han llegado a cierta edad en la que se ve disminuida su capacidad para el trabajo o derivado de alguna contingencia ya no les es posible seguir

---

<sup>28</sup> Duran Valverde **Ob. Cit.** Pág. 34



laborando. Por otro lado, este tipo de instituciones tienen por objeto asegurar a los trabajadores para que en caso de fallecimiento sus familiares quedaran protegidos.

Al no ser sostenibles los regímenes de previsión social dejan de cumplir con su objetivo principal, desprotegiendo a la población más vulnerable, como lo son las personas de la tercera edad, niños, adolescentes y viudas, pues la pensión que reciben sirve para cubrir los gastos necesarios de alimentación, el cual es un derecho constitucional; asimismo, con el colapso de estas instituciones muchos trabajadores activos pierden los aportes que por años efectuaron a estos regímenes vulnerando sus derechos como trabajadores.

Por otro lado, ante estas situaciones, atendiendo a lo que preceptúa la Constitución Política de la República de Guatemala, con el fin de garantizar los derechos fundamentales de la población, el Estado de Guatemala responde ante el incumplimiento de estos regímenes, asumiendo su calidad de garante; para lo cual destina fondos obtenidos de los impuestos de toda la población que podrían ser destinados a satisfacer necesidades en beneficio de país.

#### **4.3 Algunos regímenes de previsión social en Guatemala que no han sido sostenibles**

Actualmente en Guatemala, la mayoría de regímenes de previsión social atraviesan por graves problemas de estabilidad, por lo que, de no plantearse soluciones viables, tanto los beneficiarios como los contribuyentes activos, no tendrán la certeza de que en un futuro puedan obtener los beneficios que ofrece el régimen para el cual han aportado; esto se evidencia al hacer un estudio de regímenes de previsión social que han



colapsado debido a diversas circunstancias, por lo que para comprender mejor esa situación, a continuación se hace una breve referencia de algunos de ellos.

#### **4.3.1 Fondo de Pensiones del Instituto Nacional de Transformación Agraria**

Al desaparecer el Instituto Nacional de Transformación Agraria, derivado de la entrada en vigencia de la Ley del Fondo de Tierras, Decreto 24-99 del Congreso de la República de Guatemala, los beneficiarios del Fondo de Pensiones del Instituto Nacional de Transformación Agraria quedaron desprotegidos debido a que no existía separación patrimonial entre el fondo y la entidad gestora, por lo que los fondos de este régimen fueron utilizados para cubrir otros gastos hasta agotarse.

Derivado de estas circunstancias, los beneficiarios de dicho régimen, se vieron en la necesidad de organizarse para exigir la continuidad del pago de sus pensiones, logrando de esta forma la emisión del Acuerdo Gubernativo número 311-2002, Reglamento del Fondo de Pensiones del Instituto Nacional de Transformación Agraria; el cual se ajustó a la situación legal para resguardar los derechos de los pensionados y beneficiarios de dicho fondo, teniendo como objetivo primordial regular el procedimiento por medio del cual serían percibidos los respectivos beneficios por parte de las personas que habían contribuido al plan de pensiones y adquirido la calidad de jubilados o beneficiarios.

En este caso se puede deducir que derivado de la falta de control y vigilancia de este tipo de instituciones, al ocurrir una situación que pone en riesgo la estabilidad del Régimen, es el Estado de Guatemala quien como garante asume la responsabilidad de pagar estas pensiones, tal como se investigó, hasta el año 2013, el Estado de



Guatemala por conducto del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, incluyó en su presupuesto anual la cantidad de Q3350000.00 para cubrir el pago de los pensionados, acreedurías y gastos de administración del fondo de Pensiones del Instituto Nacional de Transformación Agraria; siendo afectado directamente el Presupuesto General de la Nación debido a que estos fondos podrían ser invertidos en otros rubros.

Otro problema que se observó al darse el colapso de este régimen fue la desprotección en la que quedaron los contribuyentes activos quienes aún no habían adquirido la calidad de beneficiarios, perdiendo todos los aportes que habían efectuado a este régimen.

#### **4.3.2 Plan de Pensiones para los Trabajadores del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola**

El Plan de Pensiones para los Trabajadores del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola fue creado mediante Resolución de Junta Directiva número 071-92, adoptada el tres de noviembre de 1992 por el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola BANDESA -entidad estatal descentralizada, con funciones económicas, legalmente constituida en el año 1970-, este régimen estaba dirigido a quienes tuvieran un vínculo laboral con la referida institución. Las contribuciones a este régimen se hacían mediante aportes de los trabajadores y el aporte por parte del patrono, el aporte patronal en un monto equivalente al cinco por ciento del total de los salarios que correspondían a sus empleados, devengado anualmente y de los trabajadores beneficiados a través de una retención del tres por ciento de sus salarios mensuales y diferidos, en concepto de contribución al sistema de pensiones.



El Decreto 57-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Transformación del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), fue la base legal para la transformación de BANDESA y la creación del Banco de Desarrollo Rural -BANRURAL- un banco de capital mixto, organizado en forma de sociedad anónima, esta transformación trajo aparejada la transferencia del capital, incluidos los fondos del plan de pensiones.

En este caso es evidente que al momento de la transformación no se contempló la creación de una reserva técnica que tuviera por objeto asegurar los fondos para cubrir el pago de las pensiones de los 179 beneficiarios de este régimen; por lo que ante la desprotección por parte de las autoridades responsables y del Estado de Guatemala como garante, los afectados se vieron en la necesidad que acudir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, -demanda que fue admitida por este organismo internacional en el año 2009-, en búsqueda de justicia y restitución de sus derechos ya adquiridos; pero a pesar de ello no han logrado una respuesta positiva por parte del Estado, quien sigue demorando el proceso, evidenciando igual que el caso anterior, una desprotección total de los contribuyentes al régimen; quienes perdieron sus aportes y su derecho a una pensión digna.

En este orden de ideas, debido a la falta de separación patrimonial y de control en relación al funcionamiento y manejo de recursos de estos regímenes de previsión social, se encuentra el Régimen de Previsión Social del Empleado de GUATEL, el cual aún continúa vigente por mandato legal, pero para cumplir con sus obligaciones, debió incorporarse a otro régimen de previsión social; del cual se hace un análisis a continuación.

#### **4.4 El Régimen de Previsión Social del Empleado de GUATEL**

El Régimen de Previsión Social del Empleado de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones –GUATEL- fue creado en el año 1979 con el nombre de Plan de Prestaciones del Personal de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones GUATEL. Posteriormente, con fecha uno de septiembre de 1990, la Junta Directiva de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones, en ejercicio de las facultades conferidas por su ley orgánica, acordaron crear por medio del Acuerdo 14-90 de la Junta Directiva el Régimen de Previsión Social del Empleado de GUATEL, como un departamento de la División de Recursos Humanos y Servicios de dicha empresa, el cual fue aprobado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS-, dejando sin efecto el plan anterior de prestaciones.

Este régimen de previsión social fue creado para beneficio exclusivo de las personas que ostentaran la calidad de trabajadores de GUATEL, y cuyas prestaciones son adicionales a las otorgadas por el IGSS; brindando a sus beneficiarios las siguientes prestaciones:

- Jubilación por vejez y tiempo de servicio.
- Pensión por invalidez
- Pensión a beneficiarios
  - Viudez
  - Orfandad

##### **4.4.1 Financiamiento**

De conformidad con el Artículo 22 del reglamento relacionado, el financiamiento del

régimen de previsión social del empleado de GUATEL proviene de:

- a) El capital existente para tal fin
- b) 10% mensual por parte de GUATEL en concepto de cuota patronal
- c) 2.5.% mensual por parte de empleados de GUATEL en concepto de cuota laboral
- d) 12.5% mensual por parte de los miembros opcionales como cuota opcional, calculada sobre el salario promedio devengado durante los últimos 12 meses laborados
- e) Los intereses provenientes de las inversiones
- f) Aportaciones y donaciones
- g) El fondo compuesto por el 5% de las utilidades netas generadas por Guatel durante los primeros 5 años de vigencia del régimen

#### **4.4.2 Colapso del régimen**

Con la venta y privatización de GUATEL, en 1997, fue trasladado el 95% de los activos de esta empresa, a la compañía Telecomunicaciones de Guatemala, Sociedad Anónima; derivado de esta venta, cuatrocientos sesenta millones de quetzales (Q460000000.00) se asignaron al Régimen de Previsión Social del Empleado de GUATEL, para mantener vigente el mismo; pero luego de 13 años los recursos de este régimen se agotaron, debido a que desde el momento en que la empresa rectora ya no generó utilidades, el régimen de previsión social ya no percibió los aportes necesarios.

A esta situación se suma, la falta de separación patrimonial entre la entidad creadora y el régimen, provocando que partir de la venta de GUATEL, este régimen quedara disminuido en sus costos de operación y administración; asimismo ya no recibió los



aportes de los trabajadores activos ni el aporte patronal; por lo tanto, el fondo de reserva que se creó, no generó los intereses suficientes para cubrir a largo plazo el pago de los pensionados.

Derivado de estas circunstancias, y con fundamento en el Artículo 27 del Decreto 14-71, Ley Orgánica de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones GUATEL, que establece que el Estado de Guatemala tiene la obligación legal y moral de asignar los fondos que sean necesarios para el pago de pensiones y prestaciones mensuales que le corresponde a los pensionados de previsión social del empleado de GUATEL, fue emitido el Decreto 30-2011 del Congreso de la República de Guatemala, mediante el cual el Estado de Guatemala, como garante ilimitado e incondicional de las obligaciones de GUATEL, aportó setenta millones de quetzales para cumplir con el pago de pensiones hasta el 31 de diciembre de dos mil once; estableciendo en este Decreto, que a partir del mes de enero de dos mil doce, el Estado de Guatemala cumplirá sus obligaciones como garante, por conducto del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, incorporando a este régimen a los pensionados del Régimen de Previsión Social del Empleado de GUATEL; asimismo, regula que esta obligación será efectiva hasta que fallezca el último pensionado.

#### **4.4.3 Situación actual del régimen**

Por mandato del Decreto 30-2011 del Congreso de la República de Guatemala, el Régimen de Previsión Social del Empleado de GUATEL aún está vigente, y éste cuenta con un total aproximado de 2500 beneficiarios; de los cuales hasta el año 2013 se habían incorporado al Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado un 90% aproximadamente del total de pensionados.



El resto de pensionados aún no han sido incorporados por diversos problemas, entre los cuales resaltan la falta de documentación y requisitos legales en algunos expedientes; otro motivo es la negativa de los pensionados al momento de solicitar su incorporación debido a que tienen derecho a más de una pensión y no pretenden renunciar a ninguna de ellas.

En la actualidad se están incorporando las pensiones derivadas del fallecimiento de un jubilado previamente incorporado al Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, en estos casos, con fundamento en el dictamen DJ-2013-1293 de fecha 20 de junio de 2013, emitido por el Departamento Jurídico de la Oficina Nacional de Servicio Civil con visto bueno de la Procuraduría General de la Nación, es responsabilidad de las autoridades de GUATEL darle trámite a los expedientes de los solicitantes para que sea declarado su derecho como beneficiarios y posteriormente remitirlos a la Oficina Nacional de Servicio Civil, para su incorporación al Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado.

En este tipo de pensiones, surge conflicto pues en algunos casos, los beneficiarios ya perciben otra pensión, por lo que deben optar únicamente por una, debiendo renunciar en este caso a derechos previamente adquiridos

#### **4.5 Marco legal a partir del cual se da el proceso de incorporación del Régimen de Previsión Social del Empleado de GUATEL, al Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado**

La Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones –GUATEL-, fue creada mediante el Decreto 14-71 del Congreso de la República, vigente en la actualidad, estableciendo en



el Artículo 27 que las obligaciones legalmente contraídas por GUATEL gozarán de la incondicional e ilimitada garantía del Estado; y dado que la capitalización del Régimen era una obligación de dicha empresa, le corresponde al Estado garantizar el cumplimiento de manera incondicional e ilimitada de las obligaciones de este régimen.

Derivado de lo anterior, al ocurrir el colapso del Régimen de Previsión Social del Empleado de GUATEL, el Estado de Guatemala, como garante y en cumplimiento de los deberes establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, emite el Decreto 30-2011 del Congreso de la República de Guatemala, con el objeto de mantener vigente este régimen.

En el primer considerando de este cuerpo legal, en atención al Artículo 102 literal r) de la Constitución Política de la República de Guatemala, se hace referencia a la obligación social que tiene el Estado, de crear y mantener la vigencia de los derechos mínimos que fundamentan la legislación del trabajo, refiriéndose específicamente al Régimen de Previsión Social del empleado de GUATEL, añadiendo que esta obligación también se encuentra fundamentada en el Acuerdo Gubernativo 394-91 de la Junta Directiva de GUATEL, el cual establece la obligación de mantener vigente el monto de las pensiones y jubilaciones otorgadas de conformidad con la ley.

En el segundo considerando se hace referencia al incumplimiento de GUATEL en cuanto a las prestaciones a que tienen derechos los jubilados de esta empresa así como a sus familiares; y en el tercer considerando, el Congreso de la República, con base en la norma constitucional de mayor jerarquía, ratifica que el Estado de Guatemala es garante incondicional e ilimitadamente de todas las obligaciones contraídas por dicha empresa, por tal razón reitera la obligación legal y moral de asignar



los fondos que sean necesarios para el pago de pensiones y prestaciones mensuales que le corresponde a los pensionados de este régimen.

El Decreto 30-2011 del Congreso de la República de Guatemala, en el Artículo uno establece: “El Estado de Guatemala, como garante ilimitado e incondicional de las obligaciones de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones – GUATEL -, tiene la obligación de aportar los recursos necesarios para mantener en vigencia el Régimen de Previsión Social del Empleado de GUATEL, por lo que esta obligación la cumplirá por conducto del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, en el renglón presupuestario correspondiente, la que deberá cumplir hasta que fallezca el último pensionado. Para lo anterior, el Ministerio de Finanzas Públicas deberá asignar la cantidad que corresponda dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Todos los pensionados o jubilados de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones GUATEL, se incorporarán en el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado a partir del mes de enero del año dos mil doce...”

En el análisis de esta disposición legal, al establecer que el régimen estará vigente hasta que fallezca el último pensionado, no se estableció a quien le corresponde la obligación de declarar a los beneficiarios en el caso de pensiones derivadas, asimismo no traslada a la Oficina Nacional de Servicio Civil la facultad de tramitar las pensiones o jubilaciones de GUATEL sino únicamente obliga al Estado de Guatemala para que por conducto del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, mantenga vigente el Régimen de Previsión Social del Empleado de GUATEL.

Por lo tanto, al mantenerse vigente el Régimen de Previsión Social del Empleado de GUATEL, según lo estipulado en el Decreto 30-2011 del Congreso de la República de



Guatemala y en consonancia con el acuerdo de junta directiva por medio del cual se aprobó el régimen, debe ser GUATEL, la entidad responsable de otorgar las pensiones que deriven de una principal, como lo son las de viudez y orfandad, cumpliendo con las formalidades del trámite, que consiste en la emisión de la resolución por medio de la cual se otorgue y posteriormente enviar esta documentación a la Oficina Nacional de Servicio Civil para que a solicitud del interesado se pueda dar la incorporación.

En cuanto a la disposición legal que establece que los pensionados o jubilados que se incorporen al Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado quedan sujetos a las condiciones establecidas en la ley, se deduce que los pensionados o jubilados del Régimen de Previsión Social del Empleado de GUATEL, al solicitar su incorporación, aceptan todos los beneficios y quedan sujetos al cumplimiento de todas las obligaciones que establece el Decreto 63-88 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado y su respectivo reglamento.

El Artículo 30 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado establece que: “la administración, registro, trámite, autorización y demás operaciones que establece esta ley, corresponde a la Oficina Nacional de Servicio Civil. A la Contraloría General de Cuentas le compete fiscalizar la liquidación de las pensiones exclusivamente en cuanto a las operaciones y cálculos matemáticos. La contabilidad y pago de las pensiones corresponde al Ministerio de Finanzas Públicas.” Atendiendo lo dispuesto en este artículo la Contraloría General de Cuentas se excusó de ser parte activa del proceso de incorporación de los pensionados del régimen de GUATEL, por no existir liquidaciones que fiscalizar.

El proceso de incorporación se lleva a cabo conjuntamente por la Gerencia de GUATEL,



la Oficina Nacional de Servicio Civil por medio del Departamento de Previsión Civil, y el Ministerio de Finanzas Públicas a través de la Dirección de Contabilidad del Estado; el trámite se inicia con el traslado que hace la Gerencia de GUATEL de los expedientes de los pensionados o jubilados del Régimen de Previsión Social del Empleado de GUATEL, hacia la Oficina Nacional de Servicio Civil como entidad responsable de la aplicación de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, quien los revisa, y si cumplen con los requisitos establecidos, los traslada a la Dirección de Contabilidad del Estado, para que incluya presupuestariamente a los pensionados ya incorporados.

Para dar sustento legal al procedimiento de incorporación, se emitió en forma conjunta por la Oficina Nacional de Servicio Civil y la Dirección de Contabilidad del Estado, la Guía y Procedimiento para la Incorporación de los Pensionados de GUATEL al Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado.

Entre los aspectos relevantes de la guía arriba descrita, resalta el inciso dos literal c), el cual establece que los pensionados de GUATEL cuyos montos de pensión sean mayores o menores de las pensiones mínimas o máximas contenidas en la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, deberán presentar ante las autoridades de GUATEL o el funcionario que se designe, el formulario con firma legalizada ante notario, aceptando la adecuación de la pensión que les fuera otorgada de acuerdo a los procedimientos y normas establecidos en la Ley de Clases Pasivas civiles del Estado, Decreto 63-88 del Congreso de la República de Guatemala.

En el mismo inciso, literal d) estipula que en el caso que un jubilado declare que actualmente también disfruta pensión civil otorgada por el Estado, deberá indicar en el mismo formulario referido que opta por una pensión, toda vez que de conformidad con



el Artículo 48 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, la persona que adquiriera más de un derecho a pensión conforme la ley citada, solamente podrá percibir a su elección una de ellas.

El Decreto 30-2011 el Congreso de la República de Guatemala, no establece plazo alguno, para que la documentación de la totalidad de los jubilados de GUATEL se trasladen a la Oficina Nacional de Servicio Civil para su incorporación al Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, asimismo le corresponde a la Oficina Nacional de Servicio Civil, establecer qué documentos, considera idóneos para la acreditación e incorporación de los jubilados de GUATEL al Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, existiendo la limitante que mientras no se presente la documentación respectiva por parte de las autoridades de GUATEL y de los jubilados del Régimen de Previsión Social, no es posible dar cumplimiento a dicho ordenamiento legal.

#### **4.6 Consecuencias jurídicas de la incorporación del Régimen de Previsión Social del Empleado de GUATEL al Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado**

Derivado de la normativa y políticas propias con el que cada régimen de previsión social funciona, al momento de la incorporación de un régimen de previsión social a otro régimen de la misma naturaleza, se producen consecuencias jurídicas que afectan a los involucrados dentro de los procesos.

En el caso de los pensionados que se incorporan a un nuevo régimen se presenta la problemática de tener que aceptar las condiciones legales del nuevo régimen que los acoge y en muchos casos sus derechos se ven violentados debido a que los beneficios del nuevo régimen son menores a los que ya percibían, siendo este el caso de los

beneficiarios del Régimen de Previsión Social del Empleado de GUATEL, por cuanto que derivado del colapso de este régimen, se emite el Decreto 30-2011 del Congreso de la República de Guatemala, con el cual el Estado garantiza la vigencia del régimen en mención; en consecuencia ordena la incorporación de los beneficiarios de este régimen al Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado.

Este decreto establece en el Artículo uno que la incorporación de los pensionados del Régimen de Previsión Social del Empleado de GUATEL, al Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, se hará a solicitud de los interesados quienes quedarán sujetos a las condiciones establecidas dentro de la normativa del régimen al que se incorporan; en este caso, para continuar percibiendo su beneficio, es necesario presentar solicitud de adecuación de pensión en el cual se debe optar únicamente por una de las pensiones a las que se tiene derecho.

Derivado de la aplicación de la normativa anterior, existe colisión de derechos puesto que los beneficios entre ambos regímenes tienen variaciones, además uno de los problemas principales radica en la aplicación del Artículo 48 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado el cual establece que “la persona que adquiera más de un derecho a pensión conforme la presente ley, solamente podrá percibir a su elección una de ellas..” y tomando en cuenta de que existen pensionados que son beneficiarios de ambos regímenes, derivado de la incorporación, deben atender a la normativa que los acoge, y optar únicamente por una pensión.

Es evidente que al obligárseles a estas personas a renunciar a una pensión que ya venían percibiendo se les está negando un derecho ya adquirido por cuanto que al momento de la incorporación ostentaban la calidad de beneficiarios; violentándose de



esta forma derechos sociales mínimos establecidos en la ley debido que durante su vida laboral activa aportaron en su momento la cuota establecida para ambos regímenes de acuerdo a la normativa vigente; por lo tanto, la aplicación de esta regulación legal deja en desprotección a niños, adolescentes y ancianos, a quienes se les afecta a nivel económico y emocional pues sus ingresos monetarios son disminuidos así como su nivel de vida.

Otro problema que ha surgido como resultado de la incorporación de los jubilados del Régimen de Previsión Social del Empleado de GUATEL, al Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, es que existe una laguna legal por cuanto que dentro de la normativa en mención no se establece a quien le corresponde declarar a los beneficiarios en el caso de pensiones derivadas, por lo tanto, al momento de fallecer un pensionado, las personas a quienes legalmente les corresponde el derecho de solicitar una pensión de esta naturaleza, deben de acudir a GUATEL para que se les declare como beneficiarios y posteriormente a ser declararas deben de acudir a la Oficina Nacional de Servicio Civil, para que se le pueda dar trámite a su solicitud de pensión, teniendo como consecuencia que debido a la burocracia el trámite se debe gestionar en ambas entidades, sin tomar en cuenta que la mayoría de personas que están solicitando este derecho son personas de la tercera edad.

Desde un punto de vista diferente, esta incorporación produce agravio al Estado de Guatemala, debido a que en cumplimiento de lo que preceptúa la Constitución Política de la República de Guatemala, y en base al Decreto 30-2011 del Congreso de la República de Guatemala, con el objeto de mantener vigente el Régimen de Previsión Social del Empleado de GUATEL, el Estado de Guatemala aportó en el año 2011 la



cantidad de setenta millones de quetzales para cubrir las prestaciones correspondientes al ejercicio fiscal de ese año, aporte que fue cubierto con recursos provenientes de los ingresos tributarios. Asimismo este decreto ordenó la incorporación descrita a partir del mes de enero del año 2012, estipulando que el régimen en estudio se mantendrá vigente por conducto del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, siendo obligación del Estado asignar por medio del Ministerio de Finanzas Públicas la cantidad necesaria en el renglón presupuestario correspondiente, dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

En relación a esta incorporación y múltiples demandas al respecto, la Corte de Constitucionalidad en fallo de fecha 18 de junio del año 2013, dentro del expediente 4479-2012, emitió una reserva interpretativa del Artículo uno del Decreto 30-2011 del Congreso de la República de Guatemala, en el cual establece que "La incorporación al Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, por parte de los jubilados de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones –GUATEL-, deberá realizarse a solicitud de los interesados, quienes se sujetarán a las condiciones reguladas para ese régimen, sin que ello implique que deban elegir solamente una de las pensiones a las que ya tuvieren derecho, para el caso de que fueren beneficiarios de más de una".

Al dar cumplimiento a esta reserva interpretativa, se estaría dando un trato privilegiado a los beneficiarios del Régimen de Previsión Social del Empleado de GUATEL, violentando el principio constitucional de igualdad, pues se les estaría dando un trato preferente a estas personas, asimismo, en este orden de ideas, se produce agravio al Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, puesto que lejos de poder mejorar las condiciones de sus beneficiarios, debe destinar fondos para cubrir pensiones de

personas que nunca aportaron al mismo.

Tomando en consideración lo anterior, esta normativa es contraria a la ley, pues si bien fue emitida con fundamento en los deberes del Estado que determina la Constitución Política de la República, también se debe tener en cuenta de que esta norma de mayor jerarquía, establece que el interés social prevalece sobre el interés particular siendo esto último coherente con la naturaleza de los regímenes de previsión social.

#### **4.7 La necesidad de crear una normativa que regule los mecanismos para fiscalizar los regímenes públicos de previsión social en Guatemala**

El establecimiento de instituciones de previsión social en beneficio de los trabajadores, es un deber del Estado de Guatemala, en razón que está regulado como un derecho social mínimo de la legislación del trabajo.

Al analizar esta institución dentro de la normativa nacional, es muy poco lo que se regula al respecto, lo cual representa una falencia en la conformación institucional de los regímenes de previsión social, puesto que no existe ningún cuerpo legal, que contenga a nivel general los mecanismos necesarios para fiscalizar estas instituciones; asimismo, no existe alguna institución que se encargue de coordinar, supervisar, controlar el manejo y administración de estos regímenes.

En Guatemala, cada régimen de previsión social emite su propia normativa, la cual es aprobada por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS- en cumplimiento del Artículo 71 de la Ley Orgánica del IGSS, cual establece que “El Instituto debe fomentar la creación y desarrollo de regímenes de previsión social cuyas prestaciones tengan carácter de adicionales a las que el régimen de Seguridad Social otorgue.



Ninguna empresa o asociación particular u organismo o institución del Estado, de cualquier clase que sea, puede poner en vigor uno o varios planes o regímenes de previsión social, sin autorización expresa del Instituto, quien, previo estudio de los reglamentos o estatutos correspondientes, queda facultado para concederla durante todo el tiempo en que el funcionamiento de dichos regímenes se sujete, bajo su supervigilancia.....”

En atención a lo anterior, se da el caso que si bien el IGSS es el encargado de autorizar este tipo de instituciones, la misma normativa no especifica de que forma o mediante que entidad se llevará a cabo la vigilancia y control de los mismos, quedando esta norma sin aplicación efectiva.

Por lo tanto, es imperativo que el Estado de Guatemala, como garante de los derechos sociales mínimos, establezca los mecanismos necesarios de vigilancia y fiscalización, que permitan la verificación de la sostenibilidad y funcionalidad de los regímenes de previsión social a largo plazo; debiendo crear para el efecto una entidad, encargada de ejercer esta función; asimismo que se encargue de efectuar estudios actuariales para establecer las políticas y formular estrategias necesarias con el fin de mejorar y garantizar la sostenibilidad de los mismos.

Con la implementación de lo anterior, se tendría mejor control de los regímenes, puesto que se centralizaría la vigilancia de su gestión en una sola institución, la que tendría dentro de sus atribuciones, la implementación de políticas y sistemas que de acuerdo a la realidad económica del país sean funcionales; asimismo, se encargaría de estudiar e implementar los cambios que sean necesarios para reestructurar el sistema nacional de regímenes de previsión social; teniendo como modelo los cambios implementados en



otros países, en los cuales se ha reformado totalmente el sistema de pensiones.

Además, es importante que en Guatemala se empiece a regular de forma general, lo relativo a los regímenes de previsión social, puesto que debido a la falta de normativa en esa materia, no existen los lineamientos específicos de cómo el Estado de Guatemala en su función de garante de este tipo de instituciones, enfrente estas situaciones y cumpla su deber, adoptando en muchos casos medidas que causan un gran impacto social y producen agravios en contra de los beneficiarios; tal como sucedió en el caso de la incorporación de los pensionados del Régimen de Previsión Social del Empleado de GUATEL, al Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado.

#### **4.8 Propuesta para la creación de una entidad fiscalizadora de regímenes de previsión social**

Como se evidenció anteriormente, en Guatemala es necesario crear una entidad que se encargue de fiscalizar los regímenes públicos de previsión social.

Por lo tanto, al analizar la organización estatal, se considera factible que siendo la Oficina Nacional de Servicio Civil el ente rector, asesor y auditor del sistema de recursos humanos de la administración pública así como el administrador del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, en todo el territorio nacional, sea el ente encargado de crear una dirección con las facultades para fiscalizar los regímenes de previsión social dentro del sector público.

En atención a lo anterior se propone la creación de la dirección de regímenes de previsión social, por medio del siguiente proyecto; haciendo la salvedad que previo a presentar la presente investigación, fue emitido el Reglamento Orgánico Interno de la



Oficina Nacional de Servicio Civil, por medio del Acuerdo Gubernativo número 87-2015 del Ministerio de Finanzas Públicas, y derivado que modifica sustancialmente la organización de la Oficina Nacional de Servicio Civil, la propuesta inicial tuvo que ser modificada, quedando de la siguiente manera:

## OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL

ACUERDO No. \_\_\_\_\_

### EL DIRECTOR DE LA OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL

#### CONSIDERANDO

Que es deber fundamental del Estado proteger, a la persona y a la familia, así como velar por la estabilidad económica y financiera de los regímenes de previsión social con el fin de que éstos cumplan con los objetivos para los cuales fueron creados.

#### CONSIDERANDO

Que corresponde al Estado cumplir con las obligaciones emanadas de los convenios y tratados internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales, de los que Guatemala es parte, debiendo fomentar el desarrollo progresivo de los regímenes de previsión social.

#### CONSIDERANDO

Que en la actualidad en Guatemala, no existe regulación respecto a la fiscalización y vigilancia de los regímenes públicos de previsión social, haciendo imperativo la creación de una entidad, que tenga a cargo estas atribuciones.

#### CONSIDERANDO

Que la Oficina Nacional de Servicio Civil es el ente rector, asesor y auditor del sistema de recursos humanos de la Administración Pública incluyendo las clases pasivas.



## POR TANTO

En ejercicio de las facultades que le confiere el Artículo 18 del Reglamento Orgánico Interno de la Oficina Nacional de Servicio Civil, Acuerdo Gubernativo número 87-2015 del Ministerio de Finanzas Públicas;

## ACUERDA

**Artículo 1.** Se crea la Dirección de Regímenes de Previsión Social, cuyo objetivo es fiscalizar y vigilar el funcionamiento y sostenibilidad de los regímenes públicos de previsión social a largo plazo; así como implementar las políticas necesarias para la funcionalidad de los regímenes de previsión social de acuerdo a la realidad económica del país.

**Artículo 2.** La Dirección de Regímenes de Previsión Social, dependerá directamente de la Dirección General de la Oficina Nacional de Servicio Civil, será dirigida, coordinada y supervisada por un/a Director/a, y contará con el personal administrativo y técnico que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones.

**Artículo 3.** La Dirección de Regímenes de Previsión Social, de acuerdo a su naturaleza y para el cumplimiento de su objeto tendrá las siguientes funciones:

1. Ser el ente rector de los regímenes de previsión social que se establezcan en Guatemala.
2. Controlar, vigilar y fiscalizar el funcionamiento de los regímenes de previsión social.
3. Efectuar estudios actuariales para obtener datos reales que ayuden a adoptar las medidas necesarias para el buen funcionamiento de los regímenes de previsión social.
4. Formular estrategias necesarias con el fin de mejorar y garantizar la sostenibilidad de los regímenes de previsión social.



5. Fomentar estudios, análisis e investigación de temas relacionados a la previsión social.
6. Asesorar a las entidades encargadas de administrar los regímenes de previsión social.
7. Otras funciones que sean inherentes a su naturaleza y objeto.

**Artículo 4. Estructura Organizacional:** En un plazo no mayor de sesenta días se deberá adicionar al Reglamento Orgánico Interno de la Oficina Nacional de Servicio Civil la estructura organizacional de la Dirección de Regímenes de Previsión Social.

**Artículo 5. Vigencia:** El presente Acuerdo entra en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario de Centro América.

Dado en la ciudad de Guatemala, el -----



## CONCLUSIÓN DISCURSIVA

En Guatemala, dentro del sector público, existen instituciones que cuentan con su propio régimen de previsión social, cuya sostenibilidad y funcionamiento no es supervisado por entidad alguna; por lo tanto, al efectuar la presente investigación se evidenció que no existen normativas que protejan a los pensionados en caso de colapsar el régimen de previsión para el cual han aportado; teniendo el Estado de Guatemala en cumplimiento de los deberes señalados en la Constitución Política de la República de Guatemala, asumir el papel de garante, y buscar los mecanismos que considere necesarios para cumplir con el pago de las pensiones.

La presente investigación se basó en el análisis de la incorporación de los pensionados del Régimen de Previsión Social del Empleado de GUATEL al Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, la cual se fundamentó en el Decreto 30-2011 del Congreso de la República de Guatemala, pudiendo constatar mediante el estudio de esta incorporación, que no existen lineamientos o normas generales que establezcan los procedimientos a seguir en estas situaciones, asimismo no existe ningún ente responsable de verificar la administración, control, funcionamiento y estabilidad de este tipo de instituciones.

Derivado de esta investigación se evidenció la necesidad de crear una entidad rectora que fiscalice este tipo de instituciones, lo cual fue considerado como una solución al problema planteado, por lo que en el presente trabajo se propone la creación de la dirección de regímenes de previsión social, como una dependencia de la Oficina Nacional de Servicio Civil, teniendo dentro de sus objetivos principales la fiscalización y vigilancia en el funcionamiento y sostenibilidad de los regímenes públicos de previsión



social a largo plazo; la implementación de políticas necesarias para la funcionalidad de los regímenes de previsión social de acuerdo a la realidad económica del país; así como la creación de mecanismos de protección para los beneficiarios de este tipo de instituciones.



## BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO OLEA, Manuel y María Emilia Casa Baamonde. **Derecho del trabajo**. Madrid, España: 24ª ed. Ed. Aranzadi, 2006.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Argentina: Ed. Heliasta, 1997.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN- **Lineamientos de política económica, social y de seguridad para Guatemala, 2011-2021**. Guatemala: 1ª ed. (s.e), 2011.
- DE LA CUEVA, Mario. **Derecho mexicano del trabajo**. T. II. México: Ed. Porrúa, 1966
- DE LA CUEVA, Mario. **El nuevo derecho mexicano del trabajo**. México: 3ª ed. Ed. Porrúa, 1984.
- DE LA CUEVA, Mario. **El nuevo derecho mexicano del trabajo**. México: 21ª ed. Ed. Porrúa, 2007.
- Durán Valverde, Fabio. **Diagnóstico de la situación de los planes públicos de pensiones de Guatemala**. Guatemala: Ed. Pnud Artgrafic de Guatemala, 2005.
- ETALA, J.J. **Derecho a la seguridad social**. Italia: 2ª ed. Ed. Hilos, 1998.
- FERNANDEZ MOLINA, Luis. **Derecho laboral guatemalteco**. Guatemala: 3ª ed. Ed. Oscar de León Palacios, 2002.
- FRANCO LÓPEZ, César Landelino. **Derecho sustantivo individual del trabajo**. Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2006.
- [http://mejoremosguate.org/blog/wp-content/uploads/2012/02/prevision\\_social.pdf](http://mejoremosguate.org/blog/wp-content/uploads/2012/02/prevision_social.pdf). **Previsión Social, Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad 2012-2020**. (consultado 10 de octubre 2014).
- [http://White.lim.ilo.org/proyectoactrav/pry\\_rla\\_06\\_m03\\_spa/actividades/documentosguatemalatalternac\\_segroc\\_antecedentesssguatemala.ppt](http://White.lim.ilo.org/proyectoactrav/pry_rla_06_m03_spa/actividades/documentosguatemalatalternac_segroc_antecedentesssguatemala.ppt). (consultado: 15 de diciembre de 2014).
- [http://White\\_oit\\_pe/proyectoactrav/pry\\_rla\\_06\\_mo3\\_spa/activades/documentos/Guatemala/tallernac\\_Segroc\\_antecedentesssguatemala.ppt](http://White_oit_pe/proyectoactrav/pry_rla_06_mo3_spa/activades/documentos/Guatemala/tallernac_Segroc_antecedentesssguatemala.ppt). (consultado: 25 de noviembre de 2014).
- LEDESMA VILLAR, Luis Carlos. **Administración de planes sobre previsión social**. 3ª ed. Editoriales Fiscales Isef, 2005.

Ministerio de Trabajo y Previsión Social. **Congreso de previsión social de Centroamérica, Panamá y México.** Guatemala: (s.e), (s.f).

NEVES MUJICA, Javier. **Introducción al derecho del trabajo.** Lima, Perú: 1ª ed. Reimpresión Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica de Perú, 2009.

PLA RODRIGUEZ, Américo. **Los principios del derecho del trabajo.** Buenos Aires, Argentina: 2ª ed. Ed. De Palma, 1978.

RUIZ MORENO, Angel Guillermo. **Nuevo derecho a la seguridad social.** México: Ed. Porrúa, 2003.

VELASQUEZ CARRERA, Eduardo Antonio. **El régimen de la seguridad social en Guatemala.** Guatemala: Editorial Universitaria, 1997.

[www.cien.org.gt/index.php/jubilaciones-dignas](http://www.cien.org.gt/index.php/jubilaciones-dignas) (consultado: 15 de enero de 2015).

[www.diccionario.terra.com.pe/cgi-bin/b.pl](http://www.diccionario.terra.com.pe/cgi-bin/b.pl) **Diccionario de la Real Academia Española.** Dirección Electrónica: (consultado: 10 de diciembre de 2014).

[www.diss.fu-berlin.de/diss/servlets/mcrfile](http://www.diss.fu-berlin.de/diss/servlets/mcrfile) (consultado 20 de diciembre de 2014).

[www.igssgt.org/informes.php](http://www.igssgt.org/informes.php). **Instituto Guatemalteco de Seguridad Social Informe actuarial y estadístico.** Boletín Estadístico Prestaciones Pecuniarias (consultado: 13 de febrero 2015).

[www.ipm.org.gt/wp-content/uploads/2014/05/MEMORIA-DE-LABORES](http://www.ipm.org.gt/wp-content/uploads/2014/05/MEMORIA-DE-LABORES) - IPM-2013\_1\_opt.pdf. (consultado 15 de febrero de 2015).

[www.onsec.gob.gt/acerca%20de%20onsec/memorialabores2013.php](http://www.onsec.gob.gt/acerca%20de%20onsec/memorialabores2013.php). (consultado: 10 de noviembre de 2014).

[www.un.org/esa/socdev/age4res2.htm](http://www.un.org/esa/socdev/age4res2.htm) (consultado: 20 de septiembre de 2013).

### **Legislación:**

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

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

**Declaración Universal de Derechos Humanos.** Asamblea General de las Naciones Unidas, Bogotá Colombia, 1948.



**Convención Americana Sobre Derechos Humanos.** - Pacto de San José, Organización de Estados Americanos, San José Costa Rica, 1969, Ratificado 24 de abril de 1978, Decreto 6-78 del Congreso de la República de Guatemala, 1978.

**Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** 1966, Decreto 69-87 del Congreso de la República de Guatemala.

**Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Protocolo de San Salvador-** 1988, ratificado el 30 de mayo de 2000 Decreto 127-96 del Congreso de la República de Guatemala.

**Decreto 30-2011.** Congreso de la República de Guatemala, 2011.

**Ley Constitutiva de Ejército de Guatemala.** Congreso de la República de Guatemala Decreto 72-90, 1990.

**Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto 63-88, 1988.

**Ley Orgánica de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones GUATEL.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto 14-71, 1971.

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

**Ley Orgánica del Instituto de Previsión Militar.** Oscar Humberto Mejía Vítores, Jefe de Gobierno de Guatemala, Decreto Ley 75-84, 1984.

**Ley de Transformación del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 57-97, 1997.

**Reglamento del Régimen de Previsión Social del Empleado de GUATEL.** Acuerdo 14-90, Junta Directiva del IGSS.

**Reglamento General de Prestaciones y Beneficios del Instituto de Previsión Militar.** Oscar Humberto Mejía Vítores, Jefe de Gobierno de Guatemala. Acuerdo Gubernativo 729-85, 1985.

**Reglamento Orgánico Interno de la Oficina Nacional de Servicio Civil.** Acuerdo Gubernativo número 87-2015 del Ministerio de Finanzas Públicas.

**Reglamento Sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Supervivencia.** Junta Directiva del IGSS, Acuerdo 1124, 2003.