

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

**EL USO DEL PROCESO ECONÓMICO COACTIVO EN CONTRA DE LOS
PATRONOS QUE ADEUDAN CUOTAS PATRONALES AL INSTITUTO
GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL -IGSS-**

MARÍA ELIZABETH HERNÁNDEZ MAZARIEGOS

GUATEMALA, ABRIL DE 2018

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

**EL USO DEL PROCESO ECONÓMICO COACTIVO EN CONTRA DE LOS
PATRONOS QUE ADEUDAN CUOTAS PATRONALES AL INSTITUTO
GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL -IGSS-**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

MARÍA ELIZABETH HERNÁNDEZ MAZARIEGOS

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, abril de 2018

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

DECANO:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL I:	Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V:	Br. Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO:	Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

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



UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veintinueve de octubre de dos mil siete.

ASUNTO: MARÍA ELIZABETH HERNÁNDEZ MAZARIEGOS, CARNÉ NO. 8014274. Solicita que para la elaboración de su tesis de grado, se le apruebe el tema que propone, expediente No. 757-07.

TEMA: "EL USO DEL PROCESO ECONÓMICO COACTIVO EN CONTRA DE LOS PATRONOS QUE ADEUDAN CUOTAS PATRONALES AL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL I.G.S.S."

Con base en el dictamen emitido por el (la) consejero (a) designado (a) para evaluar el plan de investigación y el tema propuestos, quien opina de que se satisfacen los requisitos establecidos en el Normativo respectivo, se aprueba el tema indicado y se acepta como asesor (a) de tesis al (a la) Licenciado (a) Eduardo Enrique Maldonado Fuentes, Abogado (a) y Notario (a), colegiado (a) No. 5,025.

LIC. MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

Adjunto: Nombramiento de Asesor
c.c. Unidad de Tesis
MTCL/sllh

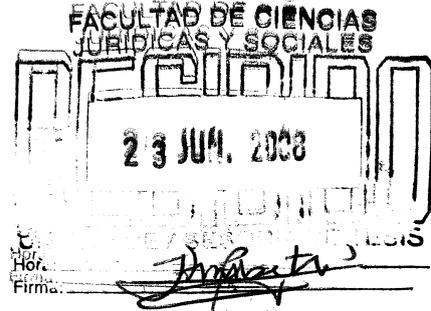


Licenciado
Eduardo Enrique Maldonado Fuentes
Abogado y Notario
Ciudad de Guatemala
Colegiado 5025



Guatemala, 18 de abril de 2008

Lic. Marto Tulio Castillo Lutín
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Señor Jefe:

Por este medio me permito hacer de su conocimiento que he procedido a dar fiel cumplimiento a la resolución emanada de esa Unidad, a efecto de ASESORAR el trabajo de tesis de la Bachiller **MARÍA ELIZABETH HERNÁNDEZ MAZARIEGOS**, intitulado: **“EL USO DEL PROCESO ECONÓMICO COACTIVO EN CONTRA DE LOS PATRONOS QUE ADEUDAN CUOTAS PATRONALES AL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL I.G.S.S ”**.

Para el efecto me permito informar a usted lo siguiente:

- a) Que el trabajo de tesis que procedí a asesorar se encuentra elaborado conforme a la perspectiva doctrinaria moderna, complementada con aspectos legales enmarcados dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco vigente.
- b) En el trabajo de tesis, se realiza un análisis de la normativa relacionada con el procedimiento económico coactivo y la forma en que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social puede hacer uso del mismo para realizar judicialmente los cobros que le adeudan los patronos.
- c) Que el trabajo referido se encuentra lógicamente ordenado en cuatro capítulos, comprendiendo aspectos importantes del tema, a partir de que la autora establece que el adeudo patronal hacia el IGSS limita las posibilidades de esta institución de expandir hacia todo el país los servicios que presta, afectando con ello a los afiliados del interior de la República.
- d) El trabajo de investigación, así como el informe final de la tesis, se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos requeridos por la Facultad, porque en su desarrollo y argumentación se aplicó el método deductivo e inductivo, el analítico y el sintético, además del método histórico; asimismo, aplicó las técnicas de investigación de contenido bibliográfico y documental.



Licenciado
Eduardo Enrique Maldonado Fuentes
Ciudad Guatemala
Abogado Y Notario
Colegiado 5025

- e) La redacción utilizada para elaborar el informe final reúne los requisitos idiomáticos exigidos, lo cual se refleja en la relación del contenido capitular con las conclusiones y las recomendaciones, las cuales resultan muy oportunas.
- f) La bibliografía utilizada, además de actualizada y especializada, es congruente con los temas desarrollados y los argumentos expuestos en la tesis.
- g) La contribución científica que la sustentante realiza es evidente, porque reflexiona sobre la necesidad de que el IGSS acuda a la vía judicial para que en un proceso contencioso administrativo recupere los recursos que los patronos morosos no han querido aportar.

Por lo anteriormente expuesto, considero que la Bachiller MARÍA ELIZABETH HERNÁNDEZ MAZARIEGOS en definitiva ha cumplido los requisitos académicos y legales en el desarrollo de su tesis, por lo cual procedo a emitir DICTAMEN FAVORABLE, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público y como consecuencia apruebo el trabajo de tesis asesorado.

Sin otro particular me suscribo de usted, atentamente:



Lic. Eduardo Enrique Maldonado Fuentes
Asesor de Tesis

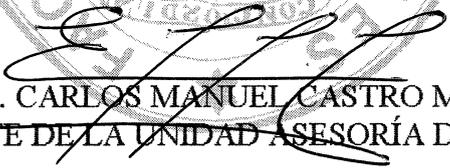
*Lic. Eduardo Enrique Maldonado Fuentes
Abogado y Notario*



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, ocho de julio de dos mil ocho.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) MOISÉS OSWALDO HERRERA VARGAS, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante MARÍA ELIZABETH HERNÁNDEZ MAZARIEGOS Intitulado: "EL USO DEL PROCESO ECONÓMICO COACTIVO EN CONTRA DE LOS PATRONOS QUE ADEUDAN CUOTAS PATRONALES AL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL I.G.S.S.".

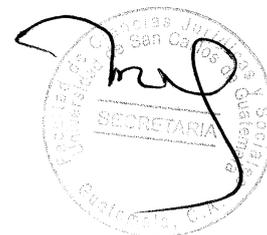
Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para el Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


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



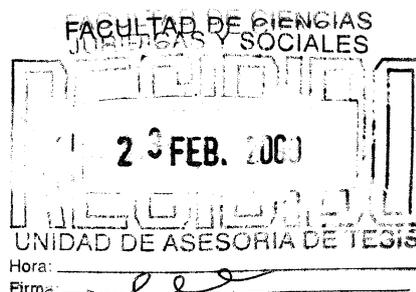
cc. Unidad de Tesis
CMCM/sllh

Licenciado
Moises Oswaldo Herrera Vargas
Ciudad Guatemala
Abogado Y Notario
Colegiado 5015



Guatemala, 28 de agosto de 2008

Lic. Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.



Señor Jefe de la Unidad de Tesis:

Le informo que procedí a la revisión de la tesis de la bachiller María Elizabeth Hernández Mazariegos que se intitula: **“EL USO DEL PROCESO ECONÓMICO COACTIVO EN CONTRA DE LOS PATRONOS QUE ADEUDAN CUOTAS PATRONALES AL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL I.G.S.S. ”**, a partir de lo cual considero que el informe final es un adecuado trabajo científico, lo cual fundamento a partir de los siguientes aspectos:

- a) La investigación se realizó tomando en cuenta los criterios fundamentales del método científico y la técnica jurídica que sirvieron para exponer los elementos que determinan la importancia del proceso económico coactivo para que el IGSS recupere los recursos económicos que le adeudan los patronos que no tienen al día su cuota patronal.
- b) Además, la sustentante llevó a cabo una adecuada aplicación de los procedimientos o métodos lógicos, comenzando con el analítico, el cual dio a conocer la importancia de la seguridad social; luego el sintético, con el cual determinó la relación entre seguridad social y las funciones del IGSS; además, aplicó el procedimiento inductivo para establecer las características del proceso económico coactivo y con el deductivo, indicó su fundamentación doctrinaria. En la recopilación de la información doctrinaria y legal de actualidad sobre el tema del proceso económico coactivo y el cobro judicial de las cuotas que no han pagado los patronos, la bachiller María Elizabeth Hernández Mazariegos utilizó las técnicas de fichas bibliográficas y la documental.
- c) La redacción utilizada por la ponente para elaborar el informe final de tesis, evidencia el conocimiento del lenguaje jurídico propio de la seguridad social en general y del proceso económico coactivo en particular.

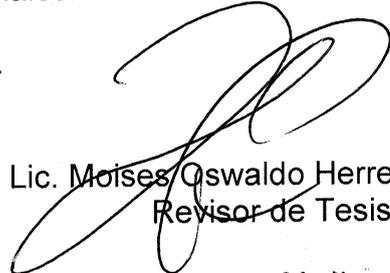


Licenciado
Moises Oswaldo Herrera Vargas
Ciudad Guatemala
Abogado Y Notario
Colegiado 5015

- d) Los objetivos trazados en el plan de investigación fueron debidamente alcanzados al mostrar que la vía judicial adecuada para que el IGSS recupere los recursos que ha dejado de percibir por el incumplimiento de los patronos de aportar sus cuotas es el proceso económico coactivo.
- e) El trabajo académico realizado por la tesista evidencia un importante aporte científico, lo cual resulta fundamental para la sociedad guatemalteca debido a que determina que para lograr más ingresos, el IGSS debe realizar trámites en la vía judicial para recuperar las cuotas que los patronos no han aportado a esa institución.
- f) Existe una coherencia lógica entre lo concluido y lo recomendado por la tesista, lo cual es el resultado natural de lo expuesto en los cuatro capítulos desarrollados, lo que le permitió validar la hipótesis de trabajo relativa a que el proceso económico coactivo es la vía judicial idónea para que el IGSS recupere los recursos que ha dejado de percibir debido al incumplimiento de los patronos en el pago de su cuota patronal.
- g) Asimismo, el respaldo bibliográfico utilizado por la tesista es con información de actualidad sobre la seguridad social y lo económico coactivo, lo cual le permitió fundamentar doctrinariamente su tesis.
- h) Durante toda la revisión de la tesis, me encargué de guiar a la sustentante en las correcciones, enmendaduras y ampliaciones que su investigación requería para lograr un trabajo final de corte académico.

La tesis reúne los requisitos legales del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, motivo por el cual emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite respectivo, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Muy atentamente.


Lic. Moises Oswaldo Herrera Vargas
Revisor de Tesis

Lic. Moisés Oswaldo Herrera Vargas
ABOGADO Y NOTARIO



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 05 de marzo de 2018.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante MARÍA ELIZABETH HERNÁNDEZ MAZARIEGOS, titulado EL USO DEL PROCESO ECONÓMICO COACTIVO EN CONTRA DE LOS PATRONOS QUE ADEUDAN CUOTAS PATRONALES AL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL I.G.S.S.. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

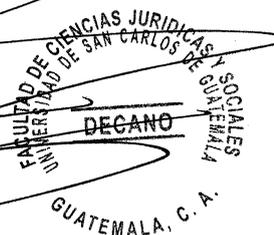
RFOM/cpchp.

[Handwritten signature]



[Handwritten signature]

[Handwritten signature]





DEDICATORIA

- A Dios:** Todopoderoso.
- A la Virgen María:** Infinitas gracias.
- A mis padres:** Isabel Mazariegos e Isaac Hernández de la Rosa (Q.E.P.D), todo mi amor.
- A mi esposo:** Rony Armando Monroy Osorio, por estar conmigo.
- A mis hijos:** Jazmín Ana Isabel y Rony Armando, Dios los ilumine.
- A mis hermanos:** Martha, Humberto, Lilian y Fernando, con afecto.
- A mi tío:** Marco Antonio Mazariegos, con cariño especial.
- A mis nietos:** Dylan, Sofía y Adam, la luz de mi vida.
- A mis amigos:** Edgar Castillo, Raúl Pérez, Luis Girón, Lisseth Ramos, Verónica Herrera, Karla Barreno, Cristian Hurtarte, Ada Marroquín, James Velásquez. Sonia de León y Loly Valdez, (Q.E.P.D.) Por compartir alegrías y sinsabores.
- A los licenciados:** Moisés Herrera, Ovidio Parra, Enrique, Maldonado, Carlos López, Aura Morales, Giovanna, Guiomara, Yajaira, y Carlos Briones Vargas. Gracias, por sus sabios consejos.
- Especialmente a:** Manuel Ángel Ponce Valdés (el jefe grande Q.E.P.D.). Mi eterna gratitud.
- A:** La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, mi casa del saber.
- A:** La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por siempre gracias.



ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. El procedimiento administrativo y la función administrativa.....	1
1.1. El procedimiento administrativo.....	1
1.2. La función administrativa.....	7
1.3. Los órganos administrativos.....	8
1.4. Inicio del procedimiento administrativo	10
1.5. Naturaleza jurídica del procedimiento administrativo.....	11
1.6. Procedimiento contencioso administrativo.....	13

CAPÍTULO II

2. Proceso económico coactivo.....	21
2.1. Definición de proceso económico coactivo.....	22
2.2. Objeto del proceso económico coactivo	24
2.3. Naturaleza jurídica del proceso económico coactivo.....	26

CAPÍTULO III

3. La seguridad social.....	33
3.1. Antecedentes de la seguridad social.....	35
3.2. Las normas internacionales y los principios rectores de la seguridad social.....	47
3.3. Aspectos a tomar en cuenta para la reforma de la seguridad social.....	60



CAPÍTULO IV

4.

La regulación de los procedimientos administrativos y judiciales para que el IGSS realice cobros coactivos	69
4.1. Antecedentes históricos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).....	69
4.2. Legislación que regula el quehacer del IGSS	72
4.3. Servicios que proporciona el IGSS	78
4.4. Sustentación económica para el funcionamiento del Instituto Guatemalteco De Seguridad Social.....	81
4.5. Normativa que faculta al IGSS para que realice cobros coactivos.....	81
CONCLUSIONES	87
RECOMENDACIONES	89
BIBLIOGRAFÍA	91



INTRODUCCIÓN

Se consideró adecuado conocer la importancia de la seguridad social como un beneficio para la sociedad guatemalteca; puesto que es uno de los principales problemas a los que se enfrenta la ciudadanía, ya que la mayoría carece de cobertura, lo cual determina que el Estado guatemalteco no está cumpliendo con sus obligaciones constitucionales.

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS- atraviesa serias dificultades para mantener a largo plazo su solvencia económica; puesto que muchos patronos, especialmente el mismo Estado como patrono, le adeudan millones de quetzales; lo cual provoca que esta institución mantenga un fuerte déficit presupuestario, que le impiden cumplir con los programas y servicios que presta a los afiliados al régimen de seguridad social.

Lo anterior permitió comprobar la hipótesis de que la única vía legal que tiene el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; para cobrarles a los patronos morosos, es el procedimiento económico coactivo; con lo cual se logrará no solo el cobro de las cuotas patronales sino mejorar la atención y los servicios prestados por el IGSS.

Se lograron los objetivos planteados al analizarse la importancia y finalidad de la seguridad social en Guatemala; así como el funcionamiento del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social en beneficio de los trabajadores; también se



analizó el proceso económico coactivo como medio para que el IGSS pueda cobrar las cuotas patronales atrasadas y la normativa que faculta al Instituto para que realice cobros coactivos.

Los métodos para mostrar, con el cual se obtuvo información sobre la seguridad social y su importancia; el inductivo, para explicar el pronunciamiento del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; el analítico, que permitió detallar las funciones y atribuciones de esta institución y el sintético con el cual se logró establecer los efectos negativos para los trabajadores, la falta de pago de los patronos de las cuotas al seguro social. La técnica bibliográfica se utilizó como medio para recolectar el material de estudio.

La tesis quedó contenida en cuatro capítulos, en el primero se analiza el procedimiento administrativo y la función administrativa, los órganos administrativos, la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo y la importancia del procedimiento contencioso administrativo; en el segundo, se estudia todo lo referente al proceso económico coactivo, concepto, objeto, naturaleza jurídica; en el tercero se aborda lo que es seguridad social, sus antecedentes y su regulación internacional, así como los principios en los que se basa; en el cuarto, se hace referencia a los procedimientos administrativos y judiciales para que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social realice cobros coactivos, los antecedentes históricos de esta institución y la legislación que regula su funcionamiento y, los servicios que proporciona a los trabajadores afiliados.



CAPÍTULO I

1. procedimiento administrativo y la función administrativa

El procedimiento administrativo constituye la forma de expresión de la función administrativa; porque a través de él se prepara, forma y produce el acto administrativo que contiene la voluntad administrativa, consecuentemente, constituye un instrumento formal, necesario para la producción de los actos administrativos, puesto que el mismo le va a dar la condición de validez a estos; ya que de no seguirse el procedimiento previsto por la norma, el acto que se produzca puede estar afectado de ilegalidad por vicios de procedimiento.

1.1. El procedimiento administrativo

Para la administración pública, el procedimiento administrativo viene a constituir una garantía de eficacia, en tanto se tenga la pretensión de dictar los actos conforme a derecho, a fin de mantener el imperio de la legalidad y juridicidad en el ejercicio de la función administrativa; de lo contrario el contralor de la juridicidad lo someterá a este imperio.

Por ello, se debe considerar que el procedimiento administrativo es de carácter público y viene a constituir un instrumento regulador de las relaciones jurídico administrativas; es también de naturaleza bilateral, en tanto que vincula a los



interesados que en él intervienen y al órgano administrativo que ejerce la competencia.

En este sentido el procedimiento es bilateral, porque siempre existe un interesado y el órgano de la administración; no así el acto administrativo propiamente; que es una declaración unilateral del órgano administrativo al final del procedimiento; por eso es que los administrados deben estar garantizados en contra de la actuación arbitraria y caprichosa de la administración; o sea, que el funcionario cumpla con las formalidades que se establecen para dar seguridad jurídica a los particulares.

“El procedimiento administrativo resulta un elemento fundamental para determinar la juridicidad y la legalidad del acto administrativo, que puede únicamente manifestar su voluntad en la forma que se encuentra preestablecida, con el objeto de mantener el equilibrio entre el ejercicio de la función administrativa y el goce de las garantías ciudadanas”.¹

En el caso de Guatemala, no existe un ley o norma de carácter general que señale la serie de pasos y de medidas a seguir y que deben tomarse en el seno de la administración pública en la emisión de los expedientes administrativos, ni un conjunto de actuaciones que puedan ser promovidas por el administrado, orientadas a producir el pronunciamiento del órgano administrativo y que se pueda entender como procedimiento administrativo. Únicamente se encuentra el caso de los recursos

¹ Calderón, Hugo H. **Derecho procesal administrativo**. Pág. 14.

administrativos, establecidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo y en otras leyes como el Código Tributario, el Código Municipal, etcétera.

El procedimiento es un modo de sucesión, un orden y forma de proceder; es una pauta que debe seguirse para alcanzar un resultado práctico, el acto o resolución del órgano administrativo.

“Como se ha señalado, al menos entre los administrativistas, el procedimiento es un concepto común a las distintas funciones del Estado. Cuando el Estado legisla, juzga o administra lo hace a través de un procedimiento. Se dan una serie o sucesión de etapas combinadas entre sí por un efecto jurídico. En una palabra, existe un procedimiento legislativo, uno jurisdiccional y otro administrativo, abandonemos por lo tanto la idea errónea de denominarlo proceso administrativo”.²

La serie de pasos o serie de hechos a través de los cuales se desenvuelve la actividad administrativa, que tiene como finalidad la resolución o acto administrativo, es el procedimiento administrativo; que no es una serie de actos, puesto que acto solo es uno y es la decisión final del órgano administrativo, lo que al final produce los efectos jurídicos.

“La serie o secuencia de actos a través de los cuales se desenvuelve la actividad, principalmente de los organismos administrativos (no de los judiciales, como regla)

² *Ibid.* Pág. 15.

no se denominará ya proceso administrativo, sino procedimiento administrativo. Toda actividad estatal de tipo administrativo se manifestará a través del procedimiento administrativo y por ello existe una coincidencia entre el concepto de función administrativa y el de procedimiento administrativo”.³

Como primera cuestión, al definir al procedimiento administrativo hay que precisar que la elaboración del acto administrativo debe estar sujeta a una forma, prescrita por las normas legales y reglamentarias y que se le designa como la última expresión del procedimiento administrativo. Esto significa, que el acto administrativo no puede ser producido de cualquier manera a voluntad del titular del órgano administrativo que ejerce la competencia; por el contrario, tiene que seguir el procedimiento determinado, cuidando cumplir con los principios, especialmente el de defensa, audiencia previa y el derecho del particular de ser oído.

“El procedimiento administrativo significa la serie de actos en que se desenvuelve la actividad o función administrativa, o sea que el procedimiento administrativo es la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación administrativas”.⁴

El procedimiento administrativo también puede ser conceptualizado como la serie de fases o etapas que comprende un expediente administrativo, que se ejecutan por o

³ Gordillo, Agustín. **Derecho administrativo**. Pág. 5.

⁴ Calderón. **Op. Cit.** Pág. 19.



ante las autoridades administrativas o los funcionarios o empleados públicos, cuya finalidad es la decisión administrativa; es decir que, el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades ordenados y metodizados en leyes y reglamentos administrativos, que determinan los requisitos previos que deben preceder al acto administrativo, con sus antecedentes y fundamentación; los que son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez para la realización de su fin.

El procedimiento está formado por una serie de formalidades mínimas, para garantizar a los administrados que la administración pública no va a actuar en forma arbitraria en contra del particular; así como deberá cuidar por el orden público, para garantizar el interés general que debe prevalecer sobre el interés particular.

El procedimiento administrativo puede ser conceptualizado también como la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados e impugnación del acto administrativo; las fases o etapas que comprende un expediente administrativo, que se ejecutan por o ante las autoridades administrativas o los funcionarios o empleados públicos, cuya finalidad es la decisión o acto administrativo.

“Definimos al procedimiento administrativo como la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa. Estudia por lo tanto la



participación y defensa de los interesados (un particular, un funcionario o una autoridad pública; una persona jurídica, por ejemplo una asociación de vecinos, usuarios, interesados o administrados) en todas las etapas de la preparación de la voluntad administrativa (sea de tipo individual como general; en este último caso es específicamente el procedimiento de audiencia pública el que debe también seguirse, sin perjuicio del trámite administrativo corriente) y desde luego, cómo debe ser la tramitación administrativa en todo lo que se refiere a la defensa, participación e intervención de dichos interesados”.⁵

Todo procedimiento administrativo debe estar regido por plazos, dentro de los cuales debe tramitarse, resolverse y notificar sus determinaciones a los interesados que intervienen en el expediente administrativo.

El plazo máximo de resolución y notificación de conformidad con el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, es de treinta días; pero esta situación debe ser entendida, en que los treinta días inician desde que el expediente se encuentra en estado de resolver; es decir, que se agotó el procedimiento correspondiente.

El plazo también está regulado en el Artículo 1 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto 119-96 del Congreso de la República, que regula: “Las peticiones que se dirijan a funcionarios o empleados de la administración pública

⁵ Gordillo. Op. Cit. Pág. 7.

deberán ser resueltas y notificadas dentro del plazo de treinta días contados a partir de la fecha en que haya concluido el procedimiento administrativo.

Lo anterior significa que el órgano administrativo que reciba la petición al darle trámite deberá señalar las diligencias que se realizarán para la formación del expediente, teniendo en cuenta que al realizarse la última de ellas, las actuaciones estarán en estado de resolver.

Para cumplir con el procedimiento estipulado, los órganos administrativos deben elaborar y mantener un listado de requisitos que los particulares deberán cumplir en las solicitudes que formulen, puesto que las peticiones que se planteen ante los órganos de la administración pública, se harán ante la autoridad que tenga competencia para conocer y resolver, a partir que cuando se hagan por escrito, la dependencia anotará el día y hora de presentación.

1.2. La función administrativa

El ejercicio de la función administrativa del Estado, es realizado por sus órganos administrativos mediante diversos actos que constituyen la expresión misma de la voluntad estatal.

El ejercicio de la función administrativa en particular, como manifestación del poder del Estado, se encuentra sujeto al cumplimiento de requisitos, que al estar previstos



en la ley se traducen en garantía de los administrados, y al mismo tiempo representan limitaciones a la actuación de la autoridad administrativa.

Por ello es que el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula que la actuación de la autoridad administrativa, que afecte la esfera jurídica de los administrados, queda sujeta al contralor de la juridicidad de la administración, que es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La función administrativa como toda la actividad que realizan los órganos administrativos y la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccional; excluidos respectivamente actos y hechos materialmente legislativos y jurisdiccionales, se desarrolla a través de procedimientos.

1.3. Los órganos administrativos

Para que una resolución administrativa surta efectos jurídicos, es indispensable que los particulares estén enterados de lo resuelto, lo cual implica que el procedimiento administrativo debe ser considerado de interés público y que reclama el debido cumplimiento de las leyes y reglamentos.

Para cumplir con estos requisitos, se necesita que los procedimientos administrativos sean impulsados de oficio y las resoluciones se emitan con el mínimo de formalismos, excepto los indispensables para conservar el orden administrativo, con



lo cual se le garantiza al administrado un debido proceso administrativo.

En otras palabras, los órganos administrativos no realizan sino una función administrativa, siendo impropio y antijurídico pretender reconocerles función jurisdiccional o legislativa.

Debido a esto, se sigue de ello que los procedimientos de los órganos administrativos constituyen procedimientos administrativos, sea que se trate de órganos de la administración central o de organismos descentralizados del Estado.

“En cambio, los órganos judiciales realizan solo su propia función jurisdiccional y la función administrativa, por lo que no les corresponde el ejercicio de la función legislativa. Toda la actividad de los órganos judiciales que no sea materialmente jurisdiccional, será administrativa; en esa medida, pues, los órganos judiciales realizarán excepcionalmente procedimientos administrativos. Similarmente, los órganos legislativos no realizan función jurisdiccional, sino solo la suya propia, legislativa y además la administrativa; toda la actividad del Congreso de la República que no sea producción de leyes, constituirá pues un procedimiento administrativo”.⁶

Entonces, todos los organismos del Estado están sujetos en determinado momento al procedimiento administrativo, en especial el Organismo Ejecutivo y

⁶ Calderón. *Op. Cit.* Pág. 15.
7. *Ibid.*



excepcionalmente el Legislativo y el Judicial.

Esto ha determinado que las administraciones públicas modernas se han preocupado en desarrollar de forma más eficiente sus procedimientos a través del uso de la tecnología, con lo cual se ha modernizado a la administración pública, especialmente lo relacionado con la atención a los usuarios.

Una legislación adecuada y administradores con el deseo de servir; esto va haciendo que la administración pública, a través de procedimientos eficientes, cumpla a cabalidad con su finalidad, que es el bienestar general y que el servicio público sea llevado a la generalidad con mayor prontitud y eficiencia.

1.4. Inicio del procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo debe ser iniciado de oficio, o sea, cuando es impulsado por la propia administración pública; lo cual sucede cuando va implícito un quebrantamiento del particular de normas legales o reglamentarias; lo cual implica siempre, garantizar el derecho del particular de pronunciarse en la audiencia correspondiente.

En este caso, el órgano administrativo es el elemento principal del procedimiento administrativo, puesto que todo procedimiento administrativo debe sustentarse ante órganos administrativos competentes.



Debe entenderse el órgano administrativo como el conducto o medio por el cual se manifiesta la voluntad del Estado, debido a que es a éste a quien la ley le otorga la competencia administrativa, por lo cual el funcionario público solo pone su voluntad para ejercerla. Todo órgano administrativo, debe necesariamente tener competencia administrativa para decidir en determinado caso concreto. Si el órgano administrativo no está provisto de competencia y el funcionario emite una resolución, la misma deviene ilegal por abuso de poder.

Cuando la administración pública decide iniciar un procedimiento administrativo, debe dar audiencia al administrado para que éste ejerza su derecho de defensa; pues de lo contrario se estaría quebrantando el debido proceso, que también vicia el procedimiento administrativo, resultando ilegal la decisión que la autoridad pública haya tomado; lo cual significa que no obliga al administrado a acatar la resolución, sino al contrario, le permite hacer uso de los recursos que la ley regula para oponerse a los vicios del procedimiento.

1.5. Naturaleza jurídica del procedimiento administrativo

El procedimiento o conjunto de trámites establecidos por el ordenamiento jurídico administrativo, preceden, preparan y contribuyen a la perfección de las decisiones administrativas. Las leyes administrativas por lo general son de competencia, pero en buena parte con contenido procedimental; tal el caso del Código Tributario, la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas y otras.

“Por esa razón, el sometimiento de la acción administrativa a un cause formal se ha justificado en dos perspectivas distintas: Como garantía del interés público y de los derechos de los particulares”.⁷

Se discute sobre si el procedimiento administrativo es una serie de actos administrativos o si el procedimiento administrativo solo tiene un acto administrativo, que es el final. Esta cuestión se puede analizar desde el punto de vista de lo que realmente pasa dentro del procedimiento; pues, dentro del mismo se producen hechos como los dictámenes en general y éstos por sí solos no producen efectos jurídicos.

Dentro del procedimiento administrativo solo existe una cuestión que produce efectos jurídicos inmediatos al particular y es la resolución final del procedimiento; razón por la cual no existe una serie de actos, ni siquiera preparatorios, lo único que produce efectos jurídicos es el acto o resolución final.

El objetivo central del procedimiento administrativo es la resolución o acto administrativo; esto es lo que al final va a producir los efectos jurídicos. Es a través del acto administrativo donde realmente se manifiesta la voluntad del Estado. Lo que en realidad produce efectos jurídicos es lo que se indica al final del procedimiento, en donde se autoriza, se deniega o se impone una sanción administrativa.

⁷ Serra Rojas, Andrés. **Derecho administrativo**. Pág. 281.

1.6. Procedimiento contencioso administrativo

La expresión contencioso administrativo procede de la Revolución Francesa. Sin embargo, este concepto expresa una contradicción que solo se justifica por los motivos que ocurrieron en su origen, pues se pretendía para la administración pública funciones como la de la justicia.

“En efecto, la expresión contencioso administrativo une dos conceptos opuestos: contencioso y administrativo. El vocablo contencioso significa contienda (cuando se comenzó a utilizar en Francia se la entendía como litigio). La palabra administrativo, sustantivación de administración, significa dirección ejecutiva de personas y cosas (cuando comenzó a usarse en Francia representaba la materia correspondiente a esta clase de litigio). Por ello, en su origen, la prenombrada expresión significó litigio administrativo, pero, como debía tramitarse ante órganos que formaban parte de la administración pública, se llamó a la actividad correspondiente jurisdicción contencioso-administrativa, por consiguiente, el término originariamente comprendía litigios desenvueltos en la administración pública”.⁸

En este sentido, esta jurisdicción contencioso administrativa, surgida bajo supuestos tan erróneos y circunstanciales, se introduce en el estado de derecho. Y, por ende, la oposición entre los conceptos contradictorios que dieron origen a la referida jurisdicción, conjuntamente con la ideología que representaba la teoría jurídica del

⁸ Capitant, Henri, **Vocabulario jurídico**. Pág. 23.

nuevo Estado, producen una terminología que no concuerda con los principios que corresponden al Estado moderno, multiplicándose así la confusión reinante en la materia.

“Estas normas prohibitivas y tan excluyentes tenían su fuente en un falso concepto sobre la separación de los poderes estatales, que los consideraban autónomos y separados para cada función, dejando sin ninguna respuesta satisfactoria al fundamental principio de la unidad del orden jurídico; además de este grave error de conceptos, la desviación que significaba el contencioso administrativo, tenía también su fuente ideológica en la desconfianza que los hombres de la Revolución sentían contra los Parlamentos del antiguo régimen. Por tanto, la jurisdicción contencioso-administrativa, conjuntamente con los elementos sustanciales que la integraban, reconocen su causa creadora en accidentes históricos e ideológicos completamente circunstanciales”.⁹

Aun con lo citado, no se debe esforzarse para definir el contencioso administrativo, porque su propia denominación indica sobre que se trata, pues el mismo es una contención, una controversia con la administración y, esa contención o controversia se produce porque se considera que un acto administrativo es ilegal o ilegítimo, o porque una actividad administrativa lesiona el derecho subjetivo de un particular.

⁹ Fiorine, Marcelo. **Derecho administrativo**. Pág. 28.

“Ahora bien, el derecho administrativo francés ha dado materialmente origen al régimen administrativo de la mayoría de los países latinos del mundo occidental; sin embargo, su sistema jurisdiccional administrativo ha tenido menor influencia en cuanto a su forma, ya que es el producto de una larga evolución y tradición, difícilmente transportable en bloque a otro sistema jurídico”.¹⁰

En efecto, los mismos autores franceses han afirmado que la jurisdicción administrativa separada de la jurisdicción civil, e integrada en el poder administrador, no es una necesidad, y que la existencia de un derecho administrativo distinto de un derecho privado no implica necesariamente esa separación entre un orden jurisdiccional administrativo y un orden jurisdiccional judicial.

Los titulares de la función administrativa en un estado de derecho, están sometidos a diversos controles que hacen efectivo el principio de legalidad, el cual surge al formularse la necesidad de que el Estado se someta a la ley.

Lo anterior implica que la no sujeción de la administración pública a la ley es susceptible de ser considerada por los tribunales; por tanto, la jurisdicción contencioso administrativa ha sido considerada como el mecanismo más eficaz para hacer efectivo el principio de la legalidad y; por ende, el instrumento más efectivo de protección de los derechos e intereses legítimos de los administrados frente a la administración pública.

¹⁰ **Ibid.**

Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho; incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en la responsabilidad de la administración pública, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

La garantía del principio de legalidad aplicado a la administración pública, consecuencia del estado de derecho, está en la posibilidad, abierta constitucionalmente a los particulares, de poder someter los actos, hechos y actuaciones de la administración a control por órganos judiciales especializados, que conforman la denominada jurisdicción contencioso administrativa.

El sistema contencioso administrativo exhibe tres elementos esenciales, a saber: el órgano, la materia y el procedimiento. Al respecto, la materia contencioso administrativa es el elemento importante en todo sistema, ya que impone la intervención de la jurisdicción contencioso administrativa.

"Todos los actos de la administración pública están sometidos al control jurisdiccional (regla general) y por lo mismo, todo acto administrativo puede ser revisado en vía contencioso administrativa, por ordenarlo así la Carta Magna".¹¹

¹¹ Sierra, Andrés. **Derecho administrativo**. Pág. 281.

En este orden de ideas, todos los actos administrativos, por cualquier motivo de contrariedad al derecho, están sometidos al control judicial por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y, por ende, cualquier exclusión de control respecto de actos administrativos específicos, sería inconstitucional, sea que dicha exclusión se haga por vía de ley o por las propias decisiones de los tribunales.

El recurso contencioso administrativo, por referirse a un acto de efectos particulares; es decir, un acto que se concreta a una determinada persona o a una categoría de personas perfectamente individualizadas; es un recurso subjetivo y, en consecuencia, exige un interés calificado en el recurrente, un plazo para impugnar el acto y ciertos requisitos en cuanto a la documentación de la demanda.

“El acto general, en cambio, por ser un acto que afecta en igual medida a toda la colectividad o a un sector de la misma, cuyos componentes no se pueden identificar, como recurso objetivo requiere un tratamiento especial para impugnarlo, en cuyo caso se justifica la acción popular. Las bases tradicionales son las que han impuesto en el contencioso administrativo el control de legalidad de la actividad administrativa, de una parte, limitaciones al juez (derivadas de las prerrogativas de la administración) y; de la otra, poderes al juez contencioso administrativo, que lo distinguen del juez ordinario, y que inciden en la actividad judicial que estos cumplen”.¹²

¹² **Ibid.**

La primera idea en este caso es que el contencioso revisa la conveniencia del acto, y la prohibición de sustitución en la labor administrativa, lo cual ha incidido negativamente en el tema de la ejecución de los fallos judiciales; luego, el carácter objetivo del control, lo que da lugar a un procedimiento en el que el juez tiene poderes para admitir la declaración de vicios de orden público no denunciados.

Posteriormente, se tiene el reconocimiento de poderes al juez contencioso, para equilibrar la desventaja del particular recurrente y garantizar una tutela judicial efectiva, como sería la actividad probatoria del juez, la solicitud de los antecedentes administrativos y los poderes cautelares, entre otros.

Como se puede apreciar, la importancia de la vía contencioso administrativa deriva en la prohibición de juzgar la conveniencia del acto y la sustitución en la labor administrativa; con estas limitaciones este recurso es subjetivo porque se orienta hacia determinada persona, con lo cual debe existir un interés calificado del recurrente, un plazo para que se pueda impugnar el acto, que en el caso de Guatemala son 30 días después de haber causado estado el asunto, con el objetivo de lograr el control de la legalidad de los actos administrativos.

A partir de agotar las diligencias previas que se realizan ante la administración pública, se abre paso la fase litigiosa en donde el particular afectado por una decisión institucional, sea por actos o resoluciones de la administración central, como de las



dependencias descentralizadas y de las entidades autónomas o bien producto de controversias derivadas de contratos o concesiones estatales, siendo requisito indispensable que la controversia no haya podido remediarse por medio de los recursos puramente administrativos, lo cual significa que la resolución recurrida debe haber causado estado y que vulnere un derecho del demandante.

Lo anterior implica que si no se cumplen esas dos condiciones no puede plantearse el recurso de lo contencioso administrativo; porque aun cuando se presente el mismo los tribunales deben rechazarlo de inmediato, pues únicamente en estos casos la ley autoriza al demandante a plantearlo; por lo que al estar ausentes estos dos elementos aun cuando se afecte un derecho del demandante no procede su trámite.



CAPÍTULO II

2. Proceso económico coactivo

La actividad financiera del Estado, es aquélla por la cual éste adquiere los medios necesarios para la realización del gasto público o la prestación de sus servicios, de acuerdo con las necesidades colectivas, concretándose a la obtención de los medios económicos, la administración de los mismos y el control de gastos en la prestación de servicios.

Debido a que el Estado requiere los ingresos para su propia existencia y para la satisfacción de las necesidades de la colectividad por medio de los servicios públicos, la Constitución Política de la República de Guatemala, establece la obligación de la ciudadanía a contribuir con ellos.

“El sostenimiento de la organización y funcionamiento del Estado implica necesariamente gastos que éste debe atender procurándose los recursos pecuniarios indispensables. El Estado puede obtener por dos medios diferentes los recursos pecuniarios indispensables para su sostenimiento; por virtud de un acto de colaboración de los particulares, o por un acto unilateral del poder público, obligatorio para los particulares. En el acto de colaboración voluntaria, el particular, por medio de un contrato, proporciona al Estado los recursos que éste necesita. Pero además de que el contrato impone al Estado obligaciones a favor del particular, de pagarle

intereses, de reembolsarle el empréstito, etc., obligaciones que suponen otras fuentes de ingresos con qué atenderlas, el Estado no puede estar atendido a la voluntad de los particulares para obtener los medios necesarios a su subsistencia, encontrándose obligado a recurrir a la colaboración forzosa que se realiza mediante un acto unilateral que impone al particular una prestación pecuniaria. En otros términos el impuesto constituye la forma normal de que el Estado dispone para proveerse de los fondos que necesita. El empréstito constituye la forma excepcional".¹³

De lo anterior se puede concluir que los impuestos son necesarios para cubrir los gastos públicos, que son necesarios para que el Estado pueda mantener una contraprestación de servicios a los particulares; y que los mismo los establece el poder público ejercitando una prerrogativa inherente a la soberanía; de tal forma, que la obligación de pagarlos no constituye una obligación de carácter contractual sino que es una carga establecida por decisión del Estado, sometido solamente a las normas de derecho público.

2.1. Definición de proceso económico coactivo

Cuando los sujetos pasivos de los impuestos, tasas, contribuciones, etcétera, se rehúsan, sin causa legal para lograr el cumplimiento de su obligación de pago, se inicia un juicio de carácter ejecutivo a fin de obtener estos ingresos; ya no de forma

¹³ Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**. Pág. 345.

voluntaria, sino a través de una decisión judicial coactiva, teniendo en cuenta que esta recaudación, en su período ejecutivo, se efectúa por el procedimiento de apremio con el fin de perseguir la realización de los débitos de los contribuyentes que no abonaron sus cuotas dentro del término voluntario de cobranza.

Luego de las anteriores reflexiones, se puede conceptualizar al proceso económico coactivo como el procedimiento judicial, por medio del cual se cobran los adeudos que deben estar determinados por la ley y que deben ser líquidos, exigibles y preestablecidos a favor del fisco, las municipalidades, las entidades autónomas y las instituciones descentralizadas. Se llama coactivo porque el Estado actúa con carácter público y para recuperar los adeudos que le tienen, apremia a los ejecutados para que cumplan con pagar los impuestos.

Después de conceptualizar el proceso económico coactivo, se llega a la conclusión de que la existencia de este proceso especial, de tramitación más o menos corta, fue establecida por la ley para que el fisco, las municipalidades, las entidades autónomas y las instituciones descentralizadas cobren los adeudos que les tienen, porque se concibe que el Estado necesita esta clase de proceso por lo complejo de sus actividades y por los fines que persigue en el ejercicio de esas actividades.

Por ello, en uso de la potestad coactiva que el derecho ha puesto a su disposición, utiliza las prerrogativas que esta clase de proceso le otorga, con el objeto fundamental de dar, a través de él, ingreso a las arcas fiscales o municipales de las

2.2. Objeto del proceso económico coactivo

“La acción recaudadora comprende dos períodos: voluntario y ejecutivo. En el primero, la realización de los créditos se efectúa sin medida coactiva alguna, dentro de los plazos reglamentarios. En el segundo, que se inicia con la correspondiente diligencia de apremio, el cobro se obtiene coactivamente, llegándose, en su caso, al embargo y adjudicación de bienes del deudor”.¹⁴

El juicio económico coactivo también es conocido como procedimiento administrativo de ejecución, el cual es una facultad que se le otorga al Estado para hacer cumplir sus resoluciones, pues la misma es la fase relativa al cobro y presupone el agotamiento previo del procedimiento para determinar el crédito fiscal.

Esto quiere decir, cuando un contribuyente no paga en el plazo fijado por las autoridades su contribución, estas deberán determinar el monto de las omitidas con recargos, multas y actualizaciones que deben ser finiquitadas o garantizadas al mes siguiente de su notificación, así el procedimiento llegaría a su fin, pero si el crédito subsiste, la autoridad fiscal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución.

Es por ello que cuando una persona no cumple con sus obligaciones, una de las primeras consecuencias es la reacción del derecho contra ella, para que en forma

¹⁴ García Oviedo, Carlos. **Derecho administrativo**. Pág. 404.

Es por ello que cuando una persona no cumple con sus obligaciones, una de las primeras consecuencias es la reacción del derecho contra ella, para que en forma obligada realice la prestación a que está compelida legalmente.

Precisamente, para obligar al ciudadano que ha dejado de cumplir con sus compromisos con el fisco es que surge el proceso económico coactivo; por medio del cual se persigue al deudor moroso para que cumpla, pues el objetivo primordial de este proceso es el de ejercitar un derecho reconocido, con el propósito de reparar una violación de determinada obligación con el fisco y las municipalidades.

Al respecto el Artículo 45 de la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas, Decreto 1126 del Congreso de la República, establece en su segundo párrafo que: “La jurisdicción económica coactiva tiene como fin exclusivo conocer en los procedimientos para obtener el pago de los adeudos a favor del fisco, las municipalidades, las entidades autónomas y las instituciones descentralizadas”.

Asimismo, ese mismo Artículo regula que: “Los adeudos a que se refiere este Artículo son aquéllos que proceden de un fallo condenatorio de cuentas, multas y demora en obligaciones tributarias. Lo cual significa que el juicio económico coactivo, como todo juicio ejecutivo persigue que el deudor moroso cumpla”.

Lo anterior significa que la ejecución en el proceso económico coactivo tiene como fin exclusivo conocer, tramitar y resolver los conflictos económicos que por las

deudas al Estado tienen los particulares, ya sean personas individuales o jurídicas.

2.3. Naturaleza jurídica del proceso económico coactivo

Los actos relativos al proceso económico coactivo son llevados a cabo por el órgano jurisdiccional que el Estado ha instituido para ello. Por lo tanto, siendo el juez el que tramita la ejecución, la naturaleza jurídica de esos actos no puede ser de otra índole más que procesal.

El proceso económico coactivo es de naturaleza procesal ejecutiva; pero se puede decir que esa naturaleza jurídica es sui géneris, en virtud de las peculiaridades que se dan en su procedimiento y que, desde luego lo hacen diferente al proceso ejecutivo de carácter civil.

Tales peculiaridades o diferenciaciones se ajustan al llamado juicio de ejecución, pues, al igual que todo juicio de ejecución persigue el cumplimiento de una obligación o de una deuda, solo que en este caso, los particulares son deudores del fisco, de las municipalidades, de las entidades autónomas y de las instituciones descentralizadas.

Los títulos ejecutivos del proceso económico coactivo tienen origen administrativo, judicial y notarial, y están regulados en el Artículo 83 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 1126 del Congreso de la República, siendo



los siguientes:

- “1) Certificación que contenga sentencia firme dictada en juicio de cuentas.
- 2) Certificación o actuación que contenga el derecho definitivo establecido y el adeudo líquido y exigible.
- 3) Certificación que contenga la liquidación definitiva practicada por la autoridad competente, en caso de falta de pago total o parcial de impuestos, tasas, arbitrios, cuotas o contribuciones.
- 4) Certificación en que se transcriba la resolución que imponga multa administrativa o municipal y la causa de la sanción.
- 5) Testimonio de la escritura pública en que conste la obligación que debe hacerse efectiva.
- 6) Certificación del reconocimiento de la obligación hecha ante autoridad competente.
- 7) Certificación de sentencia firme o resolución dictada por cualquier tribunal o autoridad competente en la que se establezca una obligación que deba hacerse efectiva por el procedimiento económico coactivo”.

El juicio económico coactivo está orientado al pago de la obligación fiscal insatisfecha y consta de tres fases: Requerimiento, embargo, intervención (cuando sea necesaria) y el remate.

El requerimiento es la esencia de un acto administrativo para compeler al destinatario a efectuar el pago del crédito fiscal pendiente, por lo que es considerado

el primer momento o etapa del procedimiento, debe de cumplir con los requisitos descritos en la doctrina y exigidos en la ley, los cuales deben constar por escrito, señalar la autoridad que lo emite, así como estar fundado y motivado, expresar la resolución, objeto o propósito y estar firmado por el funcionario competente.

El embargo es el acto para asegurar bienes del omiso, en cantidad suficiente para garantizar la suerte principal e impedir que pueda disponer de ellos, por lo que para llevarlo a cabo debe existir un crédito fiscal a cargo del sujeto, el cual debe haber sido notificado debidamente al deudor, quien debió haber incurrido en incumplimiento de la obligación de pago.

El embargo precautorio se practica cuando las contribuciones sujetas a revisión no hubieran ingresado al fisco o cuando exista peligro inminente de que el obligado pueda evadir el cumplimiento de sus obligaciones; esta intervención se realiza cuando la naturaleza de los bienes requiere que se continúe llevando a cabo la actividad productiva para la que se utilizan.

El remate es la conclusión del procedimiento de ejecución, porque el mismo es la venta llevada a cabo por el órgano ejecutor de los bienes embargados al sujeto deudor ejecutado.

Puede que suceda la suspensión del proceso económico coactivo; es decir, que se lleve a cabo la detención que presenta su avance merced a causas exteriores a él y

que transcurrido el tiempo, o bien desaparecen volviendo a reanudarse dicho avance, o son substituidas por otras que producen la extinción definitiva del procedimiento, lo cual determina que no pueden llevarse a cabo los actos administrativos cuando se solicite la suspensión ante la autoridad ejecutora y se acompañen documentos que acrediten la garantía del interés fiscal.

El proceso económico coactivo se suspende definitivamente, cuando se exhiba copia sellada del escrito donde se ha llegado a un convenio con la dependencia estatal, con la cual el deudor tiene obligaciones que no había cancelado.

En el juicio económico coactivo, el actor siempre será el Estado, es decir, el fisco, las entidades autónomas, las instituciones descentralizadas y las municipalidades, puesto que en calidad de acreedor acude ante el órgano jurisdiccional a ejercitar sus pretensiones; esto se debe a que las pretensiones que el Estado ejercita son de carácter coactivo y el mecanismo adecuado para ejercerlas es este procedimiento, que fue creado precisamente para que el Estado recupere sus adeudos de manera obligatoria cuando el deudor no lo hace voluntariamente.

La jurisdicción la ejercen en primera instancia los juzgados de lo económico coactivo y en segunda instancia el tribunal de cuentas en la ciudad capital; mientras que en los departamentos de la República, por falta de juzgados, esta jurisdicción la ejercen los juzgados que tienen competencia en otros ramos.

Teniendo en cuenta que el proceso económico coactivo es antiformalista, debido a que el demandado puede litigar sin el auxilio de un profesional del derecho, aunque no es lo aconsejable; así como en el caso de los recursos, se pueden hacer uso de todos los que la ley permite; a excepción del recurso extraordinario de casación, el cual es inadmisibile en los juicios económicos coactivos.

Sintetizando los elementos jurídicos analizados en el presente capítulo sobre el proceso económico coactivo, se puede establecer que el mismo es utilizado por el Estado para cobrar los adeudos líquidos, exigibles y preestablecidos a su favor o a favor, de las dependencias descentralizadas y las instituciones autónomas.

Asimismo, se entiende que es coactivo porque el Estado actúa en su calidad de ente público ante los tribunales de justicia para solicitarle al juez que de manera coactiva apremie al ejecutado para que pague los impuestos que no ha pagado.

Se entiende entonces, que este proceso fue regulado precisamente para que el fisco utilice las prerrogativas que este tipo de juicio le otorga; con el fin de obtener ingresos que ha dejado de percibir y que legítimamente le corresponden por haber sido decretados por el Organismo Legislativo y que los particulares han dejado de pagar por distintos motivos.

En este caso, es el Estado el que acciona en contra de los particulares a diferencia del proceso contencioso administrativo en donde es a la inversa; sin embargo, tienen

similitud porque para poder llegar a accionar ante los tribunales de justicia, debe agotarse la fase administrativa, por lo que no pueden de oficio interponer acciones en el tribunal respectivo si no se han agotado los procedimientos administrativos.

Para el caso de la recuperación judicial de los adeudos de los particulares al fisco, éste debe llevar a cabo un procedimiento de cobro por la vía administrativa, definiendo el monto del débito fiscal que ha generado el particular y notificándole para que pague lo adeudado, teniendo plazo para hacerlo; luego de lo cual, si no cumple, se procede a accionar por la vía contenciosa administrativa.



CAPÍTULO III

3. La seguridad social

Se entiende que la seguridad social es un derecho que le asiste a toda persona para acceder a una protección básica para satisfacer sus necesidades de salud y bienestar personal; ante lo cual se exige que sea el Estado el promotor y garante de estos derechos a partir de definir políticas y programas de seguridad social como parte de su quehacer a favor de la sociedad en general y de los sectores sociales menos favorecidos en particular.

Para garantizar la seguridad social, el Estado tiene que definir las políticas que le permitan cumplir con su obligación de brindarle a su población el bienestar en aspectos como la salud, la sanidad, la protección de las embarazadas, de las personas con incapacidades temporales o permanentes y las que se encuentren en la tercera edad; cobertura que realiza erogando fondos públicos provenientes de las imposiciones fiscales a la ciudadanía.

Se considera que esta atención en seguridad social es fundamental para que el Estado cumpla con sus obligaciones sociales y como un medio para que redistribuya la riqueza; a partir de considerar que el beneficio inmediato de estos servicios se orientan hacia los sectores trabajadores que no cuentan con los recursos económicos para acudir a centros médicos privados ni a la atención en salud que los

mismos brindan, porque están fuera del alcance de su presupuesto.

“En este sentido, el estado de bienestar no hace sino generar un proceso de redistribución de la riqueza, pues en principio, las clases inferiores de una sociedad son las más beneficiadas por una cobertura social que no podrían alcanzar con sus propios ingresos. En este sistema se engloban temas como la salud pública, el subsidio al desempleo o los planes de pensiones y jubilaciones y otras medidas que han ido surgiendo en muchos países, tanto industrializados como en vías de desarrollo, desde finales del siglo XIX, para asegurar niveles mínimos de dignidad de vida a todos los ciudadanos e intentar corregir los desequilibrios de riqueza y oportunidades”.¹⁵

Como se aprecia, la seguridad social es el resultado de un largo proceso histórico, derivado del estado de inseguridad en que vive el hombre, desde los albores de la humanidad, encontrándose el origen de la misma desde los tiempos más remotos.

Esto se debe, principalmente a que las personas se enfrentan a un mundo que no entienden, el cual las agrede constantemente, a lo que se agregan las enfermedades y por consiguiente la urgente necesidad de prevenirlas; al igual que las vicisitudes propias de la vejez y imposibilidad de subsistir por sus propios medios, por lo que el ansia de seguridad ha sido la base del progreso de la humanidad.

¹⁵ Mallet, Alfredo. **La búsqueda de la seguridad social**. Pág. 78.

La invención de la agricultura fue una forma de asegurarse alimento en vez del aleatorio método de la caza y de la recolección de frutos silvestres. La agrupación en tribus, la formación de aldeas, de ciudades, la constitución de Estados, traducen el deseo de seguridad frente a un enemigo exterior.

3.1. Antecedentes de la seguridad social

La seguridad social como se conoce en la actualidad es producto de un largo proceso que surge desde mediados del siglo XIX y se extiende hasta el presente.

Su origen se encuentra en los primeros intentos de trabajadores aislados de unirse para fines de protección mutua, hasta llegar a la protección de todos los trabajadores independientes y luego se propone que esta atención se amplíe para enfrentar los riesgos vinculados con la enfermedad, los accidentes, la maternidad, la vejez y la muerte.

“La formación histórica del sistema de seguridad social ha pasado por tres etapas: la primera es la que él llama los Procedimientos Indiferenciados de Garantía, que son: el ahorro individual, la mutualidad, el seguro privado, la asistencia pública y la responsabilidad; la segunda es la de los seguros sociales, y la tercera, la de la seguridad social”¹⁶.

¹⁶ Durand, Paúl. **Origen e historia de la seguridad social**. Pág. 15.

Se entiende, entonces, que al producirse la primera revolución industrial, el trabajador se encontraba en el más absoluto desamparo, frente a los riesgos y contingencias sociales, jornadas de trabajo extenuantes, salarios miserables que tenían que aceptar para no morir de hambre, la coalición profesional figuraba en el catálogo de los delitos, principalmente porque a partir que la huelga estaba proscrita, los empleadores no se consideraban obligados a solventar los gastos de enfermedad, accidentes de trabajo y otros, por considerar que tales egresos aumentaban los costos de producción.

“Por consiguiente, los obreros ubicados en tan lamentable situación, teóricamente debían atender con sus magros salarios los riesgos y contingencias sociales, aunque para ello tuvieran que enviar a la fábrica, a sus mujeres y a sus hijos menores desde su más tierna infancia. Obviamente, el conjunto de estos aportes resultaba insuficiente para cubrir esos requerimientos. Fue así como, progresivamente, surgieron los sistemas iniciales de protección, como el ahorro privado, la mutualidad, el seguro privado, la responsabilidad civil y la asistencia pública”.¹⁷

De igual manera se encuentra el surgimiento del ahorro particular como un mecanismo para enfrentar cualquier eventualidad o necesidad que se presentara, evitando de esa manera que al suceder las mismas no se contara con ningún recurso para hacerle frente.

¹⁷ Rendón Vásquez, Jorge. **Derecho a la seguridad social.** Pág. 17.

“Con el transcurso del tiempo esta medida de previsión es fomentada por el Estado, en donde las cajas de ahorros se crean hacia el siglo XVII. En 1778 se sitúa la constitución de la caja de ahorros de Hamburgo. En 1786 se crea la de Oldemburgo, a la que siguen con escasa separación las de Berna, Basilea, Zurich, Altona y Gotinga. Inglaterra instituye una para los niños en 1798. En Suecia se funda otra en 1807; en Edimburgo, en 1815 y se instituye otra en Londres, en 1816”.¹⁸

Se puede entender que de acuerdo a lo citado, el ahorro de manera común sirve para la consolidación de la economía particular de la familia; porque al promoverse el mismo se evitan los gastos que no son indispensables, haciendo posible la constitución de una reserva que permita la atención de gastos derivados de hechos imprevisibles, en casos como un accidente, así como perfectamente previsibles en otros, como el caso de un parto o de una operación programada para cuando se cuenta con los recursos necesarios.

Este sistema de ahorro que se utiliza a la par de la seguridad social, resulta pequeño para dar respuesta adecuada a su finalidad, pues cuando ocurren crisis económicas se genera mayor desempleo, lo cual a su vez baja la cantidad de salarios que perciben los trabajadores, volviendo imposible que estos puedan ahorrar; lo cual también se reflejó en las clases ligeramente más favorecidas, a quienes tampoco les funcionó el sistema.

¹⁸ Cabanellas, Guillermo. **Tratado de política laboral**. Pág. 426.

“El mutualismo, fue otro de los sistemas de ayuda mutua, mediante la creación de asociaciones entre miembros de determinadas colectividades, para asumir ciertos riesgos y contingencias sociales, como la vejez, invalidez, enfermedad y muerte, a través de las aportaciones de sus miembros. Eran asociaciones típicamente previsionales que funcionaban cuando el derecho de asociación no existía y, al contrario, estaba proscrito por la ley, hasta que a mediados de esa misma centuria desaparece la prohibición y pudieron tener existencia legal y personería jurídica”.¹⁹

Tales asociaciones organizadas, algunas de las cuales todavía subsisten, agrupan a profesionales, magistrados, comerciantes, artesanos y profesores, estando ausente el propósito de lucro, inspirándose en el principio de la solidaridad, el cual serviría de base y antecedente de lo que hoy se conoce como seguridad social; sin embargo, con el correr del tiempo en el curso del siglo XIX, la multiplicación de los riesgos y necesidades para la población trabajadora, condujo a que el Estado fijara su atención en ese movimiento y se delinearon los primeros planes de coordinación pública, para superar los esquemas por demás limitados de la mutualidad meramente individual y espontánea con la cual se alineó la ruta de la seguridad social.

No obstante, preciso es convenir que el mutualismo tuvo un radio de acción limitado, debido a que los aportantes eran personas de escasos recursos económicos, por consiguiente, la cobertura de los riesgos y contingencias, dada la parvedad de las contribuciones, tenía que ser reducida. Además, las asociaciones que se

¹⁹ Ibid.

constituyeron eran de carácter voluntario, lo que, obviamente, concretaba, la ayuda a un reducido número de afiliados.

Asimismo, de acuerdo a la doctrina, a finales del siglo XIX surge lo que se denominó el seguro privado con el objeto de cubrir ciertos riesgos y contingencias sociales, mediante un convenio en virtud del cual, a partir del pago de una prima, estimada en función del riesgo asumido por la aseguradora, ésta se obligaba al pago del capital del seguro, al producirse el evento incierto y futuro, materia de la convención.

Por lo que, el seguro privado, en el que estaba ausente el principio de la solidaridad, tuvo su explicación en la insuficiencia de las asociaciones de socorros mutuos, lo cual les imposibilitaba atender con la amplitud debida, los riesgos y contingencias sociales.

Es por eso que el seguro privado posibilitó la inclusión de numerosos grupos de personas de distintas actividades y cumplir cabalmente con su cometido, utilizando el reaseguro; incluso, muchas empresas recurrieron a este contrato para asegurar a sus trabajadores contra los riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

“Aun cuando el seguro privado estuvo y está muy lejos de solucionar los problemas derivados de los infortunios laborales y que, actualmente, solo recurren a él personas que están en capacidad económica de abonar las primas, es innegable que en su

momento constituyó un antecedente de los seguros sociales, los cuales asimilaron sus técnicas y procedimientos”²⁰

Hasta la aparición de la teoría del riesgo profesional, el trabajador se encontraba completamente desamparado frente a los infortunios laborales, porque en caso de un accidente ocurrido en el trabajo o con ocasión directa a él, el empleador se acogía a la teoría civilista de la culpa, exonerándose de toda responsabilidad, en tanto la víctima no acreditara que el evento dañoso se había producido por culpa del empresario.

En tales circunstancias, el trabajador, aparte de estar imposibilitado en la mayoría de los casos de acreditar la culpa de su principal, no estaba en condiciones económicas de seguir un largo proceso en la jurisdicción ordinaria.

No varió la situación, cuando evolucionando ese criterio, se estimó que era el empleador quien debía probar que no tuvo culpa en el accidente; es decir, que cuando se produjo el hecho susceptible de ser indemnizado no actuó con imprudencia o negligencia.

“Ante esa realidad, se formula la teoría del riesgo que constituyó un notable avance para su época, porque en lo sucesivo el empresario, que se beneficiaba con los resultados de la negociación, debía asumir el riesgo del daño que sufrían quienes

²⁰ Ibid. Pág. 429.

estaban a su servicio, aun cuando no existiera culpa del empresario. Esta teoría fue el sustento de las leyes sobre accidentes de trabajo, que se difundieron en el mundo entero. Los ordenamientos legales sobre la materia, demostraron que la teoría resultó incompleta para amparar al trabajador, porque solo consideraba dentro de su ámbito de aplicación personal a los laborantes de los establecimientos industriales en que se utilizaban máquinas que potencialmente pudieran crear un riesgo para el trabajador”.²¹

Las carencias expuestas permiten argumentar que al estar el trabajador colocado bajo la autoridad del patrón, el accidente que sufre en esas condiciones, no debe dejarse a cargo del obrero, por tratarse de un accidente sobrevenido en un servicio dirigido, sino que la responsabilidad debe recaer en aquél que ha dado la orden y no en el que la ha ejecutado.

Por lo expuesto es que se considera que la teoría del riesgo de autoridad resulta ser mucho más amplia que la del riesgo profesional, por cuanto la responsabilidad del empresario se extendía a todos los accidentes de trabajo, sin considerar que el daño fuera causado a consecuencia del uso de las máquinas.

Asimismo, como parte de las políticas para orientar la protección o el cuidado social, surge la asistencia social hacia los mendigos, a partir de una visión orientada hacia la caridad y en la beneficencia, con prestaciones que constituían en esencia actos de

²¹ Fajardo Contreras, Martín. **Derecho de la seguridad social**. Pág. 33.

liberalidad y, por consiguiente, no exigibles por los beneficiarios, siendo esta propuesta de origen católico a partir de pedirle a sus feligreses que tuvieran una caridad cristiana hacia los menos favorecidos.

Durante el siglo XIX, se extendieron en muchos países las instituciones de asistencia pública, como hospitales, hospicios y asilos de ancianos a cargo del Estado, para atender a los menesterosos, asumiendo la administración pública una obligación con los carentes de medios económicos, como integrantes de la colectividad.

“La asistencia es parte de la seguridad social, y estará disponible para subvenir a todas las necesidades adecuadamente hasta el nivel de la subsistencia. Los sistemas iniciales de protección resultaron incapaces para dar solución integral a los riesgos y contingencias sociales. Un primer paso en ese sentido fue el seguro social obligatorio, creado, dirigido y controlado por el Estado”.²²

Asimismo, como parte de las políticas para atender a los más necesitados dentro de la sociedad, surge la visión de los seguros sociales, los cuales se establecieron para resolver los problemas que los sistemas iniciales de previsión dejaron pendientes de solución.

“Correspondió a Alemania iniciar la segunda etapa de la evolución histórica de la seguridad social. Aunque se puede señalar que el avance legislativo alemán se inició

²² Beveridge, William. **El seguro social y sus servicios conexos**. Pág. 177.

con la finalidad de apaciguar la agitación reinante en el movimiento obrero, hasta entonces totalmente abandonado por el Estado en cuanto a normas de previsión social. Los seguros sociales establecidos en Alemania, constituyeron la fuente inspiradora de los seguros sociales que se implantarían a fines del siglo XIX y principios del XX, hasta la aparición de la seguridad social”.²³

Son evidentes las diferencias entre los seguros sociales obligatorios y la seguridad social, pues los primeros protegen a los trabajadores por cuenta ajena, mientras que la segunda nace con el propósito de amparar a toda la población; asimismo, los seguros sociales protegen al trabajador contra determinados riesgos y contingencias sociales; en cambio, la seguridad social se estructura para cubrir todos los riesgos y contingencias a que están sujetos los miembros de una determinada colectividad.

Por razón de su organización y funcionamiento, la seguridad social representa el sistema, la ideología, el movimiento, el mensaje, la filosofía, en tanto que el seguro social representa uno de sus órganos de expresión, uno de sus cuerpos gestionarios, o en su acepción restrictiva, uno de sus establecimientos

“La expresión seguridad social, concebida como parte de la ciencia política que, mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, previsión y asistencia, tiene por fin defender o propulsar la paz y la prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual, apareció en el mundo occidental a partir del 14 de agosto de

²³ Fajardo Contreras. Op. Cit. Pág. 37.

1936, promulgada por el presidente Franklin Roosevelt, con la finalidad de hacer frente a la crisis económica que asolaba el país, erradicar la miseria y evitar las convulsiones sociales que podrían producirse”.²⁴

Para tal efecto, se dieron medidas contra la desocupación, por medio de subsidios a los desempleados; de asistencia, en favor de las personas económicamente débiles, con preferencia a las viudas, indigentes y ancianos; seguros de invalidez, vejez, muerte y desempleo, para todos los trabajadores por cuenta ajena. Esta propuesta fue la primera que consideró a la seguridad social como sistema de concepción integral, utilizando todas las instituciones destinadas a lograr ese propósito.

“No menos importante, en orden a la evolución de la seguridad social fue la Declaración de Filadelfia, convocada por la Organización Internacional del Trabajo – OIT- y aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo en la reunión del 10 de mayo de 1944, que convocó a los Estados miembros, para adecuar los planes y programas de la organización a las nuevas exigencias sociales que se habían producido en el mundo, y a señalar los principios informadores de la acción política de sus integrantes”.²⁵

Leyendo dicha declaración, se encuentra que se considera básico que la Organización Internacional de Trabajo, elabore programas que permitan lograr la

²⁴ Pérez Leñero, José. **Fundamentos de la seguridad social.** Pág. 35.

²⁵ **Ibid.**

plenitud de empleo y la elevación de los niveles de vida, asegurar un salario mínimo para todos los que trabajen y necesiten de tal protección; la extensión de medidas de seguridad social, inclusive la asistencia médica completa; la protección de la infancia y de la maternidad, de un nivel adecuado de alimentación, de vivienda, de medios de recreación y cultura.

Ese espíritu informa a la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la que se proclama el derecho a seguridad social, concretamente en el Artículo 22: “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”.

De igual manera, el Artículo 25 de la Declaración proclama 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 y otros casos de pérdida de los medios de subsistencia, por circunstancias independientes de su voluntad, añadiendo que la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados de asistencia especiales y que todos los niños nacidos en matrimonio o fuera de él, tienen derecho a igual protección”.

Los principios anteriores tienen proyección mundial, puesto que la Organización Internacional del Trabajo, resolvió otorgar a las recomendaciones de la Declaración de Filadelfia, la forma de Convenio, y surge entonces el Convenio número 102, conocido como la Norma Mínima de Seguridad Social, del 28 de junio de 1952, que recoge los objetivos de acción protectora integral a los que pueden acogerse tanto los países altamente desarrollados como los que se encuentran en proceso de desarrollo.

Los mismos objetivos aparecieron posteriormente en la Carta Social Europea del 18 de octubre de 1961; en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas del 16 de noviembre de 1966; en la Convención Americana de Derechos Humanos, del 22 de noviembre de 1969 y en las Declaraciones Iberoamericanas de Seguridad Social de Buenos Aires en 1972 y Panamá de 1976, en virtud de las cuales quedó nítidamente establecido que el hombre, por el solo hecho de su condición, tiene derecho a la seguridad social, si por tal se entiende la cobertura integral de los riesgos y contingencias, así como a la garantía de los medios para el desarrollo pleno de su personalidad.

Consecuencia de todo este largo proceso fue la proliferación legislativa, primero sobre los seguros sociales y después sobre seguridad social, hasta culminar con la aparición del derecho de la seguridad social, como una nueva disciplina con autonomía científica, normativa, didáctica y técnica; con principios que, si bien algunos no son privativos del derecho de la seguridad, han contribuido en grado

eminente a formar su sustantividad, tales como la universalidad, internacionalidad, integralidad, uniformidad, solidaridad y unidad, cuyo desarrollo escapa al tema de la presente tesis.

Por último, la expresión seguridad social es la denominación que utilizan a nivel nacional los institutos sobre la materia, tales como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. De igual manera se denominan los diversos organismos, como la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, la Asociación Internacional de Seguridad Social y el Comité Interamericano de Seguridad Social.

3.2. Las normas internacionales y los principios rectores de la seguridad social

Como se puede apreciar, la seguridad social para todos los que integran la sociedad es un principio y una meta que las naciones modernas se han impuesto desde hace mucho tiempo, por lo que forma parte de las aspiraciones legítimas del individuo y la comunidad para lograr su completa realización en el seno de la sociedad.

Este ideal de solidaridad y de seguridad social se manifiesta mediante una cobertura muy variada en los diversos países; tanto en lo que respecta a las personas protegidas como a los riesgos cubiertos y a las modalidades, cualitativas y cuantitativas, de protección.

Como se describió en el subtítulo precedente, la seguridad social ha vivido épocas de fuerte crecimiento y empeño en su construcción, acorde con las aspiraciones de los gobiernos y los partidos políticos, habiendo sido siempre el motor principal de la protección social.

Pero a la vez, ha sufrido repetidas veces las consecuencias de crisis de diverso tipo; crisis que se han manifestado con modalidades diferentes en diferentes épocas y lugares, pero que han conducido a un creciente cuestionamiento de la institución.

Sin embargo, haciendo un balance se considera que las políticas, los mecanismos y las dependencias orientadas hacia la seguridad social en realidad existen y han funcionado muy bien; aunque puedan tener debilidades y puedan ser mejorables, lo importante es que en la actualidad son un pilar de apoyo a los cambios y medidas que se necesitan en materia de política social.

Los instrumentos internacionales que orientan la existencia y regulación de la seguridad social en cada uno de los países; se basan en un cierto número de principios, que determinan y definen los valores fundamentales de esta institución.

“Tres principios (o conjuntos de principios) son rectores a este respecto:

- Los principios relativos a los objetivos de la seguridad social;
- Los principios institucionales; y,

- Los principios en materia de organización y de servicio de las prestaciones”.²⁶

El derecho internacional del trabajo, consagrado por la Organización Internacional del Trabajo –OIT- y los textos que de la misma se han derivado, principalmente los del Consejo de Europa, han puesto sobre todo el acento en la garantía al trabajador de un ingreso complementario al salario en caso de privación del mismo, como garantía de los medios de vida.

Este principio rector fue cristalizado en la Recomendación número 67 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la seguridad de los medios de vida en 1944, formulada en el contexto de la reconstrucción económica de Europa a continuación de la Segunda Guerra Mundial.

Se puede considerar como la primera piedra del edificio que constituye la normativa de la Organización Internacional del Trabajo en materia de seguridad social, seguida sucesivamente por más de treinta instrumentos jurídicos actuales (convenios y recomendaciones) de que la Organización dispone en materia de seguridad social.

Ese instrumento demanda a los gobiernos de los Estados miembros garantizar a sus ciudadanos los medios de vida necesarios, mediante la instauración de un sistema unificado o al menos de sistemas coordinados de seguro social. El texto fue seguido por otros instrumentos más limitativos, aunque flexibles, en lo que respecta a los

²⁶ **Ibid.** Pág. 36.

niveles de prestaciones de sustitución del ingreso: Convenios números. 102, 121, 128, 131 y 168 de la Organización Internacional del Trabajo, Código Europeo y Código Europeo Revisado de Seguridad Social.

Cabe notar que los instrumentos en cuestión hacen referencia a ingresos mínimos determinados, proporcionales al nivel de precios y de salarios; sin embargo, esas disposiciones interesan solamente al mundo laboral, en particular, a los asalariados. Es decir, que no tienen el alcance de universalidad lo cual es la finalidad de la seguridad social.

Asimismo, se genera como principio la garantía de la atención a la salud. Lo anterior significa la posibilidad de beneficiar de atención médica adecuada como un elemento esencial de la seguridad social.

La Recomendación número 69 sobre la Asistencia Médica, primero y sucesivamente el Convenio número 102 sobre la Seguridad Social, el Convenio número 130 y la Recomendación número 134 sobre Asistencia Médica y Prestaciones Monetarias de Enfermedad de la Organización Internacional del Trabajo,

De igual manera, el Código Europeo de Seguridad Social, establecen los principios fundamentales en la materia, ocupándose en particular de la extensión de la cobertura en salud y a contemplar la participación financiera de los beneficiarios al costo de la atención.

Los textos de la Organización Internacional del Trabajo contemplan dos modalidades de organización de los servicios: un servicio de seguro social o un servicio público, ambos unificados, o de otro modo controlados por un órgano de coordinación.

“Como corolario de la garantía de los medios de vida, se tiene la garantía de la inserción y de la reinserción, en el contexto de la lucha contra la pobreza. El principio está dirigido a proteger contra dos tipos de contingencias: el handicap (estado de minusválido o de desventaja) y el desempleo o paro. En ambos casos la legislación internacional es más reciente que en el caso de los dos primeros principios”.²⁷

En el primer caso, los instrumentos en cuestión son el Convenio número 159 y la Recomendación número 168 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de las Personas Inválidas. En el segundo caso se prevé el suministro de ingresos de sustitución en caso de desempleo. Los primeros instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo al respecto datan de 1934; con el Convenio y Recomendación sobre el desempleo, número 44.

El Convenio sobre la Seguridad Social Norma Mínima número 102, contempla igualmente prestaciones en caso de desempleo. Disposiciones más recientes tales como el Convenio número 168 y Recomendación número 176, resultado de largos años de negociaciones con los empleadores, reflejan el concepto de promoción del

²⁷ *Ibid.* Pág. 37



empleo, que debe interesar a todas las políticas públicas nacionales al respecto, sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo.

El Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo y el Código Europeo de Seguridad Social, promueven un modelo de organización institucional de la protección social. Este modelo, en su origen, concebido como el único capaz de garantizar los objetivos de la seguridad social, ha sido considerado a veces como muy limitativo y hasta denunciado en algunas instancias. Se fundamenta en tres principios: la responsabilidad del Estado, la participación y el carácter equitativo y colectivo de la financiación de la seguridad social.

Los instrumentos mencionados contemplan que el Estado miembro debe asumir una responsabilidad general en lo que concierne el servicio de las prestaciones y la buena administración de las instituciones y servicios responsables de su gestión directa.

Asimismo, en ambos instrumentos se precisa que el Estado deba asegurarse, en los casos que se requiere, de que los estudios y cálculos actuariales relativos al equilibrio financiero sean realizados periódicamente y que, en todo caso, se efectúen siempre con antelación a cualquier modificación de las prestaciones, de las tasas de cotización de los seguros o de los impuestos eventualmente afectados a cubrir las prestaciones en cuestión.

Los instrumentos más recientes de la Organización Internacional del Trabajo en materia de seguridad social confirman ese papel del Estado.

La participación de las personas protegidas en la gestión de la seguridad social es un principio consagrado por la Organización Internacional del Trabajo. El Convenio 102 dispone que toda vez que la administración de la seguridad social no sea responsabilidad de una dependencia pública o de una institución reglamentada por el Estado; los representantes de las personas protegidas deberán participar en la gestión o estar asociados con poder consultivo; sin embargo, la normativa de este principio no indica las modalidades con que esta participación se tenga que efectuar, tampoco se habla del papel de los sindicatos de trabajadores en la gestión.

En dichos instrumentos sobre seguridad social, el Estado queda libre de acción en la materia, lo cual quiere decir que hablar de paritarismo al respecto sería exagerado, sobre todo considerando que la flexibilidad de las disposiciones permitiría que con una presencia formal de los representantes de los trabajadores bastaría para validar la letra del convenio; asimismo, en dicho tratado no existe una prohibición expresa de la privatización de la seguridad social.

“Analizando los dos instrumentos antes mencionados, se encuentra que contienen disposiciones esenciales, relativas al financiamiento de la seguridad social. En particular, se prevé que el costo de las prestaciones y los gastos de administración deben ser financiados colectivamente, de manera tal, que:

- Se evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa;
- Se tenga en cuenta la situación económica del país y de las categorías de personas protegidas;
- En los regímenes de seguro social (a excepción de las prestaciones familiares y los riesgos del trabajo), el total de las cotizaciones a cargo de los asalariados protegidos no deben exceder el 50 por ciento del total del costo de las prestaciones. Además de los tres principios señalados, los instrumentos citados contemplan otras disposiciones fundamentales, como el derecho de apelación en caso de rechazo de la prestación debida, o en cuanto a la calidad o cuantía de la misma”.²⁸

La afiliación obligatoria, contrariamente a los principios anteriores, no es objeto específico del derecho internacional en la materia. La razón es que se trata de una regla de base, cuya importancia no ha sido nunca puesta en tela de juicio; sin embargo, se puede afirmar que, aunque el principio de la obligatoriedad de la afiliación está en la base de la norma mínima de la Organización Internacional del Trabajo, la afiliación facultativa se contempla bajo ciertas condiciones. Ello es debido a la existencia, en un cierto número de países, de seguros facultativos que protegen a amplias categorías de la población y que proporcionan un nivel considerable de protección.

²⁸ Beveridge. *Op. Cit.* Pág. 177.

“Dos objetivos convergentes, que conciernen a dos realidades muy diferentes, fundamentan el principio de la conservación de los derechos y de la igualdad de trato: la conservación de los derechos de los trabajadores migrantes y la igualdad de trato entre nacionales y no nacionales, por un lado, y la igualdad de trato entre hombres y mujeres, por otro”.²⁹

Las políticas internacionales de coordinación y de armonización en materia de seguridad social convergen en garantizar a los trabajadores migrantes los mismos derechos que los trabajadores nacionales; a la vez, se dirigen hacia el mantenimiento de los derechos que estos trabajadores habían acumulado en el país de ejercicio de la actividad laboral, una vez que los mismos regresan a su país de origen.

De lo leído se establece que el principio de igualdad de trato en materia de seguridad social entre hombres y mujeres, como uno de los principales objetivos de la Organización Internacional del Trabajo desde su fundación, no ha sido completamente integrado en los convenios de seguridad social, los que se inspiran en un modelo familiar, en el que la mujer tiene su función en el hogar y se dedica al cuidado de los hijos.

Aunque, después de 1975, que fue declarado como Año Internacional de la Mujer, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una declaración sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras; por lo que desde entonces, la

²⁹ **Ibid.**

Organización Internacional del Trabajo y las Naciones Unidas han desplegado considerables esfuerzos para establecer y hacer operativos los instrumentos jurídicos dirigidos en ese sentido.

Tomando en cuenta que los convenios de la Organización Internacional del Trabajo estipulan, de manera precisa, las modalidades de cálculo de los ingresos de sustitución en caso de interrupción involuntaria de la actividad laboral, dichos ingresos de reemplazo, ya sean temporales debido a enfermedad o vitalicias relacionadas con la invalidez o la vejez, siguen las mismas reglas de cálculo que se señalaron como principios en los Convenios anteriores.

Todas estas disposiciones muestran claramente que el propósito de la seguridad social, al menos teóricamente, es ante todo suministrar un nivel establecido de prestaciones a la población cubierta y luego encontrar los medios de su financiación; es decir, mediante una adaptación de los recursos en función de las necesidades.

A partir de esta realidad es que el derecho internacional contempla los sistemas de seguridad social como sistemas de prestaciones definidas, aun cuando el derecho interno de Guatemala en la práctica presta los servicios adaptando las necesidades en función de los recursos que se poseen.

Se comprende que de acuerdo a los fundamentos jurídicos que informan a los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, la seguridad social es el pilar



principal de la puesta en práctica de la solidaridad en las sociedades actuales, en donde asume una tarea principal la responsabilidad del Estado para lograr que la misma adopte un carácter equitativo y colectivo del financiamiento y en la promoción de la obligatoriedad de la afiliación para la implementación de la solidaridad lo cual permite establecer su diferencia frente a otros sistemas de protección, como la asistencia social.

Asimismo, se debe tener en cuenta que el derecho a la salud es un derecho universal que se fundamenta en la solidaridad nacional, en donde las prestaciones de salud de la seguridad social ilustran en toda evidencia esta solidaridad.

En los sistemas de pensiones la solidaridad se ejerce entre las generaciones: de jóvenes a jubilados; aquí la solidaridad es evidente en mayor grado en aquellos regímenes financiados mediante el sistema de reparto.

Lo mismo vale para los regímenes de redistribución de ingresos de las familias sin hijos a las familias con hijos a cargo, aunque obedeciendo a lógicas diferentes, los ejemplos anteriores muestran formas de solidaridad características de la seguridad social.

La heterogeneidad en materia de solidaridad, en efecto, es inherente al concepto jurídico internacional de la seguridad social. La situación de los trabajadores migrantes varía según las circunstancias:

- “- Si provienen de (o si se dirigen a) un país con un sistema de seguridad social muy avanzado, o al contrario, escasamente desarrollado;
- Si van con sus familias al país de empleo o si la dejan en el país de origen;
- Si obtienen un contrato de trabajo previo a la salida de su país de origen;
- El tipo de ocupación en el que se desempeñan: trabajadores temporeros, fronterizos, gente de mar, etc.”³⁰

Es importante señalar que el número de ratificaciones de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo sobre los trabajadores migrantes no es muy satisfactorio, y que existen muchos vacíos importantes en la aplicación concreta de los ya suscritos, sobre todo por parte de los países en vías de desarrollo.

Este es el caso de Guatemala, porque se afecta a sus ciudadanos que migran a países desarrollados, principalmente hacia Estados Unidos de América; porque no gozan de ninguna protección y seguro del Estado receptor, lo cual los deja en una situación de vulnerabilidad mayor a la que tenían en el país.

Numerosos países han procedido a reformar sus modelos tradicionales de seguridad social, generalmente a raíz de crisis de diverso origen y principalmente como consecuencia de presiones de naturaleza económica; estas reformas se han llevado a cabo a veces de manera urgente.

³⁰ Pérez. *Op Cit.* Pág. 36.

“Algunos de los problemas que han conducido, con carácter aditivo, a reformar los sistemas tradicionales, son los siguientes:

- La progresión creciente del costo de la seguridad social en las economías nacionales, desde comienzos de los años ochenta, ha sido constante y considerable;
- Las estructuras demográficas han cambiado marcadamente: el envejecimiento de la población y la baja natalidad aceleran la transformación de las pirámides de edad, aumentando el número de pasivos y disminuyendo el número de activos”.³¹

Todo lo anterior ha resultado en propuestas de acciones dirigidas a corregir esas situaciones, que de continuar amenazan con llevar a las sociedades a enfrentar serios problemas en el corto plazo.

“De manera muy general, entre las características que identifican las medidas propuestas se encuentran las siguientes:

- Prioridad al desarrollo económico, la seguridad social debe contribuir efectivamente a promover el ahorro y la inversión, en beneficio de la economía nacional;
- Necesidad de mejorar la eficiencia y eficacia de las instrucciones gestoras de los programas de seguridad social;
- Necesidad de una restricción general del nivel de las prestaciones,

³¹ **Ibid.**

consideradas demasiado generosas;

- Oportunidad de promover la participación del individuo en su propia protección social.”³²

Aunque estos temas no son lo esencial de la tesis, se considera importante señalar las circunstancias principales que han conducido a la introducción de modelos de seguridad social que difieren sensiblemente de los tradicionales con el fin de alcanzar los fines de esta institución; para lo cual resulta importante resumir los fundamentos y características que cada sistema de seguridad social reformado se impone, de modo que se pueda evaluar sus bondades y establecer una confrontación con las normas internacionales al respecto.

Se debe tener en cuenta que cualquiera que sea la propuesta o la política implementada, lo importante es compararla con la normativa internacional como punto de referencia de la reforma a esta institución; para determinar si se preserva y garantiza la provisión adecuada de medios que proporcionen al individuo la seguridad social a que tiene derecho.

3.3. Aspectos a tomar en cuenta para la reforma de la seguridad social

La mayoría de los trabajadores del mundo carecen todavía hoy, de cualquier forma de protección social que no sea su capacidad para trabajar y para ahorrar parte de lo

³² Beveridge. Op. Cit. Pág. 185.

que ganan si es que de acuerdo a sus ingresos y sus gastos les es posible apartar una parte de su salario para el ahorro.

De manera especial se debe tomar en cuenta que los más afectados por la falta de cobertura del seguro social son los denominados trabajadores informales, debido a que su situación laboral se encuentra al margen de la protección de las leyes laborales y de la seguridad social; siendo las más afectadas las mujeres que trabajan en ese sector porque se encuentran excluidas de las prestaciones y protecciones del trabajo tanto en su actividad laboral como en su espacio familiar.

La importante contribución de las mujeres a la economía sigue siendo ignorada en gran parte por el Estado y la comunidad, y apenas se refleja en las estadísticas nacionales y regionales, pues las mismas siguen altamente expuestas a un círculo continuado de pobreza.

A las mujeres, tradicionalmente, se las ha excluido también de participar de forma directa en la elaboración de los planes de seguridad social, aunque con frecuencia son quienes mayor necesidad tienen de ellos por la múltiple carga que les imponen sus papeles económico, biológico y social.

Además, existen mecanismos tradicionales de protección social, tales como lazos de parentesco, atención de los hijos a sus padres, fuentes de crédito locales y grupos de ahorro, entre otros; pero que no siempre demuestran su eficacia.

Los estudios evidencian también que no cabe esperar que las fuerzas del mercado, por sí solas, proporcionen seguridad a los pobres, ni siquiera cuando existe demanda de ella es más, la seguridad social patrocinada por el Estado y los planes privados de seguridad social se caracterizan por la parcialidad respecto del género en sus prestaciones, que tratan a las mujeres como dependientes y beneficiarias, y que a menudo solo abordan las preocupaciones femeninas a través de la provisión de prestaciones por maternidad y/o atención sanitaria a las madres y los hijos.

“Es relativamente raro encontrar mecanismos de seguridad social que contemplen una perspectiva integradora a los múltiples papeles de las mujeres trabajadoras, pues en su mayoría no las tratan como individuos que necesitan tipos específicos de seguridad y flexibilidad en el diseño de los planes para proporcionársela, sino que la ven como parte de una unidad familiar en la que el hombre tiene la responsabilidad de ganar el pan”.³³

Como parte de esta realidad socio-cultural, se encuentra que los planes de seguridad social no pueden implementarse en la economía informal porque no existe un empleador definido que contribuya con su cuota laboral ni el Estado se siente obligado a aportar el porcentaje que le corresponde; asimismo, al ser los trabajadores del sector informal asalariados eventuales o trabajadores independientes no aportan su cuota por lo que el seguro social no los protege.

³³ Rendón Vásquez. Op. Cit. Pág. 26.

Es de especial preocupación la creciente feminización de diferentes formas de trabajo, a menudo las menos protegidas por los gobiernos en su legislación social y, en consecuencia, donde la explotación es mayor.

Se han denunciado sórdidos ejemplos en mercados donde no existen prácticamente reglas, donde prevalecen el destajo y la retribución a tanto por pieza, en las zonas francas de exportación, y en especial en el trabajo a domicilio notoriamente invisible.

Estos trabajadores tienen jornadas de trabajo extremadamente largas, y muy a menudo trabajan en condiciones de lo más deplorables y por un salario misérrimo.

Las cadenas de producción y abastecimiento están notablemente fragmentadas, lo cual complica aún más la tarea de legislar sobre ellas y la exigencia práctica de responsabilidades de protección social a sus trabajadores; e incluso, de existir, sería particularmente complicado el mecanismo para prestar apoyo financiero y exigir una participación contributiva para tales planes.

A pesar de lo negativo de la situación, en los países industrializados se han logrado significativos progresos, en particular en el campo de una legislación encaminada a dar igual trato a los hombres y a las mujeres en los planes de seguridad social; sin embargo, a pesar de estos progresos, todavía existen serias limitaciones en estos planes, debido a la gran proporción de mujeres que trabajan a tiempo parcial, eventualmente, en empresas familiares o en el sector no estructurado.

“Mientras que en los países en vía de desarrollo, como consecuencia de la reestructuración económica, se ha producido una regresión en la protección social para las mujeres, concretamente en relación con la atención a los hijos, la asistencia sanitaria y las pensiones de vejez. Lo anterior determina que los progresos han sido modestos y el empleo ha aumentado en sectores no cubiertos por la seguridad social, tales como el informal y el agrícola, en los que un alto porcentaje de sus trabajadores son mujeres; Además, los programas de ajuste estructural aplicados en estos países han traído consigo un aumento del desempleo y de la pobreza, que afecta gravemente a las mujeres”.³⁴

Aunque sería deseable introducir el reconocimiento de derechos a la seguridad social para todos los miembros de la comunidad, incluidas las mujeres no asalariadas o las que han tenido que interrumpir su empleo para cuidar a sus hijos; es muy poco probable que las condiciones económicas y financieras del Estado permitan considerar esta ampliación plena en los próximos años; por lo que es urgente la elaboración de políticas gubernamentales que implementen acciones paliativas para proporcionar seguridad social para un alto porcentaje de la población.

Asimismo, se encuentra una amplia carencia de protección a las personas de la tercera edad, que han laborado en la economía informal por lo que no gozan de pensión por vejez o por invalidez; siendo un amplio sector social al que el Estado debe proteger a partir de políticas sociales que se orienten a garantizarle a las

³⁴ Ibid. Pág. 27.

personas de este sector una protección igual a la que gozan los que se encuentran cubiertos por los programas de invalidez, vejez y sobrevivencia; para lo cual se considera fundamental que los institutos de seguridad social de todos los países o la dependencia que asuma esa función, tengan programas de protección para las personas mayores de edad, con las mismas bondades y deficiencias que los programas comunes del seguro social.

Para lograr lo anterior, los expertos en seguridad social recomiendan: “Sustituir el actual modelo de protección de tipo benefactor o paternalista, que carece de servicios especializados para la atención técnica de adultos mayores, por un sistema obligatorio integral, que contemple aspectos como:

- Análisis de la demanda: grupos vulnerables;
- Análisis de la oferta: sistemas vigentes de protección o asistencia social;
- Priorizar problemas y carencias;
- Pensiones asistenciales y de jubilación;
- Roles de los actores de ejecución y servicios;
- Organismos de ejecución del Convenio;
- Plazo de ejecución del sistema de protección social a la tercera edad;
- Procesos de difusión del proyecto (seminarios, talleres regionales);
- Estrategia de aprobación, vigencia y seguimiento del sistema o producto logrado”.³⁵

³⁵ Fajardo. Op. Cit. Pág. 41.

Estos programas se deberán enfocar en la falta de calidad, cobertura y el tipo de atención que brindan las instituciones del Estado, públicas y privadas, referidas a las unidades de geriatría y gerontología, puesto que en la mayoría de los países, no se ha establecido un sistema de seguridad social general, menos con énfasis en las personas de la tercera edad.

Como se puede apreciar, producto de las nuevas realidades sociales y económicas generadas durante el siglo XX, surgen las denominadas enfermedades industriales, así como el alargamiento de la expectativa de vida de las personas, especialmente en las sociedades desarrolladas; conjunto de hechos que no se tenían en cuenta cuando surge el seguro social, por lo que en cualquier estudio para crear o mejorar el sistema de seguridad social; se deben tomar en cuenta estas circunstancias, para que las propuestas abarquen a toda la población dentro de la seguridad social, lo que garantizaría el cumplimiento del principio de solidaridad, rector de la seguridad social.

De acuerdo al recorrido de la normativa internacional sobre la seguridad social y las propuestas de reestructura, cambio o modificación de los sistemas vigentes; resulta importante resaltar que la trascendencia de esta institución es que la misma surge como producto de las luchas de los obreros del siglo XIX en contra de las condiciones inhumanas en las que laboraban; asimismo, se encuentra que la institución del seguro social tiene como antecedente a la caridad y a la asistencia, las cuales tenían una visión negativa de las personas necesitadas al considerarlas mendigos a quienes se les debía brindar limosnas producto de la buena voluntad de



las personas con mejores condiciones económicas.

La seguridad social surge como una política estatal fundamentada en el principio de solidaridad; así como una concepción social del Estado que debe promocionar la distribución de la riqueza a partir de políticas públicas que promuevan y garanticen la seguridad social, aunque en la realidad la cobertura del seguro social ha sido limitado debido a que los gobiernos no responden a la mayoría de la población.



CAPÍTULO IV

4. La regulación de los procedimientos administrativos y judiciales para que el IGSS realice cobros coactivos

La lucha por y la asistencia social se llevó a cabo en Guatemala desde principios del siglo XX; siendo hasta 1944, como producto de la Revolución de Octubre de ese año que el gobierno de Juan José Arévalo Bermejo, con una visión institucional, crea el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; para que fuera el Estado de Guatemala el responsable de estructurar esta institución en beneficio de todos los guatemaltecos. Aun con ese ideal y la idea de la universalidad de la coberta, en la realidad este servicio se ha limitado a los trabajadores registrados, sus esposas e hijos, pero se ha dejado al margen de este beneficio a la mayoría de la población guatemalteca.

4.1. Antecedentes históricos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)

Como una consecuencia de la segunda guerra mundial y la difusión de ideas democráticas propagadas por los países aliados; en Guatemala, se derrocó al gobierno interino del general Ponce Vaides, quien había tomado el poder después de una dictadura de 14 años, dirigida por el general Jorge Ubico y se eligió un gobierno democrático, bajo la presidencia del doctor Juan José Arévalo Bermejo.

“El gobierno de Guatemala de aquella época gestionó la venida al país de dos técnicos en materia de seguridad social: el licenciado Oscar Barahona Streber (costarricense) y el actuario Walter Dittel (chileno), quienes hicieron un estudio de las condiciones económicas, geográficas, étnicas y culturales de Guatemala.

El resultado de este estudio lo publicaron en un libro titulado: Base de la Seguridad Social en Guatemala. Al promulgarse la Constitución Política de la República de aquel entonces, el pueblo de Guatemala, encontró en el Artículo 63, entre las garantías sociales, el siguiente texto: Se establece el seguro social obligatorio. La ley regulará sus alcances, extensión y la forma en que debe ser puesto en vigor, por lo que comprenderá por lo menos seguros contra invalidez, vejez, muerte, enfermedad y accidentes de trabajo, el pago de la prima contribuirán los patronos, los obreros y el Estado”.³⁶

Con la norma anterior, surgió en Guatemala el derecho que tiene todo trabajador de gozar los beneficios de la seguridad social, siendo durante el primer gobierno de la Revolución, que presidiera el doctor Juan José Arévalo Bermejo, cuando el Congreso Legislativo de esa época emitió el Decreto 295, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que tiene como atribución fundamental la aplicación del régimen de seguridad social.

³⁶ Argueta, José. **Procedimientos de cobro en el IGSS**. Pág. 4.

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en consecuencia, es una institución creada y reconocida por el Estado, como una entidad autónoma con personalidad jurídica, patrimonio y funciones específicas; con el fin de brindar seguridad social a los trabajadores en relación de dependencia de la iniciativa privada y del Estado.

El régimen de seguridad social fue instituido en el país, con el objetivo esencial de proteger al pueblo de Guatemala; proporcionándole las prestaciones en dinero y en servicio, y elevando con ello gradualmente su nivel de vida, sin distinción de clases, ideales, grupos o partidos; con la visión de lograr que en el curso de muchos años de acción metódica y sostenida, la institución tenga la capacidad de alcanzar la cobertura de la clase trabajadora para lograr una de las metas más nobles, humanas y de mayor sentido social. Por ello, el Estado, los patronos y los trabajadores tienen la obligación de contribuir a financiarlo y a procurar su funcionamiento progresivo.

La Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada el 31 de mayo de 1985 y en vigencia desde el 14 de enero de 1986, destaca la importancia de la seguridad social de la forma siguiente: "Artículo 100. Seguridad Social. El Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación. Su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria..."

Por ello, establece que el Organismo Ejecutivo consignará anualmente en el presupuesto de ingresos y gastos una partida específica para cubrir la cuota del

Estado por sus obligaciones como tal y como patrono en el régimen de seguridad social. Dicha partida, que no podrá ser transferida durante el ejercicio, será fijada de acuerdo con los estudios técnicos respectivos.

Un hecho trascendental en la historia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social es que la Junta Directiva del Instituto, en marzo de 2004, convocó por primera vez a un concurso de oposición, de carácter público, para la selección de gerente y subgerentes. Este proceso culminó con el nombramiento de autoridades administrativas, en pleno ejercicio de la autonomía.

4.2. Legislación que regula el quehacer del IGSS

Los Artículos 100 y 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Decreto número 295 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; publicado el 31 de octubre, 1 y 4 de noviembre de 1946; reformado por Decreto número 15-89, publicado el 22 de febrero de 1989.

Acuerdo número 410 de la Junta Directiva del IGSS, Reglamento sobre Protección Relativa a Enfermedad y Maternidad, aprobado por Acuerdo Gubernativo número 1149, publicado el 11 de mayo de 1967 y sus modificaciones; modificado por Acuerdo número 1097, publicado el 5 de febrero de 2003.



Acuerdo número 466 de la Junta Directiva del IGSS, Reglamento de Asistencia Médica, aprobado por Acuerdo Gubernativo número 1248, publicado el 7 de diciembre de 1967 y sus modificaciones; modificado por Acuerdo número 1097, publicado el 5 de febrero de 2003 y Acuerdo número 1093, publicado el 11 de febrero de 2003.

Acuerdo número 468 de la Junta Directiva del IGSS, Reglamento de Prestaciones en Dinero, aprobado por Acuerdo Gubernativo número 1304, publicado el 5 de abril de 1968 y sus modificaciones; modificado por Acuerdo número 1097, publicado el 5 de febrero de 2003.

Acuerdo número 737 de la Junta Directiva del IGSS, Reglamento de Atención Médica Integral a Pensionados, publicado el 31 de octubre de 1986 y sus modificaciones.

Acuerdo número 738 de la Junta Directiva del IGSS, Extensión de la Protección Médica a Jubilados, Pensionados y Trabajadores del Estado e Instituciones Descentralizadas, Autónomas o Semi Autónomas, publicado el 31 de octubre de 1986.

Acuerdo número 1002 de la Junta Directiva del IGSS, Reglamento sobre Protección Relativa a Accidentes, publicado el día 28 de febrero de 1995; modificado por Acuerdo número 1097, publicado el 5 de febrero de 2003.



Acuerdo número 1048 de la Junta Directiva del IGSS, Reglamento de Organización Administrativa del IGSS, publicado el 20 de abril de 1998; modificado por Acuerdo número 1110, publicado el 16 de enero de 2002.

Acuerdo número 1053 de la Junta Directiva del IGSS, Plan Piloto Experimental en el Proyecto Médico Cabecera por el Sistema Individual, para la Atención Médica de Consulta Externa de Enfermedad Común a los Pensionados y Derechohabientes del IGSS, por la Contratación de Servicios Médicos, publicado el 19 de noviembre de 1998.

Acuerdo número 1060 de la Junta Directiva del IGSS, Reglamento del Sistema de Clasificación de Puestos y Salarios del IGSS, publicado el 8 de marzo de 1999; reformado por Acuerdo número 1069, publicado el 23 de junio de 2000.

Acuerdo número 1062 de la Junta Directiva del IGSS, Reglamento del Sistema Complementario de Atención en Salud, publicado el 13 de agosto de 1999.

Decreto número 27-2000 del Congreso de la República de Guatemala, Ley General para el Combate del Virus de Inmunodeficiencia Humana -VIH- y del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida -SIDA- y de la Promoción, Protección y Defensa de los Derechos Humanos ante el VIH/SIDA, publicado el 16 de junio de 2000.

Decreto número 42-2001 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Desarrollo Social, publicado el 19 de octubre de 2001.

Acuerdo número 1077 de la Junta Directiva del IGSS, Reglamento del Centro de Atención Integral de Salud Mental, publicado el 23 de octubre de 2001.

Acuerdo Gubernativo número 61-2002 que aprueba el Acuerdo número 1085 de la Junta Directiva del IGSS que emite el Reglamento del Plan de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, publicado el 28 de febrero de 2002.

Acuerdo número 1090 de la Junta Directiva del IGSS, Reglamento General para la Administración del Recurso Humano al Servicio del IGSS, publicado el 16 de agosto de 2002.

Acuerdo número 1094 de la Junta Directiva del IGSS, Reglamento de Gastos de Viáticos y Otros Conexos del IGSS, publicado el 26 de agosto de 2002.

Acuerdo Gubernativo número 317-2002, Reglamento de la Ley General para el Combate del Virus de Inmunodeficiencia Adquirida -VIH- y del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida -SIDA- y de la Promoción, Protección y Defensa de los Derechos Humanos ante el VIH/SIDA, publicado el 30 de septiembre de 2002.



Acuerdo número 1095 de la Junta Directiva del IGSS, Extensión del Programa de Enfermedad y Maternidad en los Departamentos de Alta Verapaz, Retalhuleu, Izabal y Quetzaltenango, publicado el 8 de octubre de 2002.

Acuerdo número 1108 de la Junta Directiva del IGSS, el cual crea el Departamento de Recursos Humanos, publicado el 13 de enero de 2003.

Acuerdo número 1118 de la Junta Directiva del IGSS, el cual crea el Reglamento sobre Recaudación de Contribuciones al Régimen de Seguridad Social, publicado el 14 de marzo de 2003.

Acuerdo número 1119 de la Junta Directiva del IGSS, el cual crea las Direcciones Departamentales del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, publicado el 14 de febrero de 2003.

Acuerdo número 1121 de la Junta Directiva del IGSS, con el que se aprueba la Extensión de Cobertura de los Programas de Enfermedad y Maternidad, a los Departamentos de Chimaltenango, Huehuetenango, San Marcos y Jutiapa, publicado el 27 de febrero de 2003.

Acuerdo número 1122 de la Junta Directiva del IGSS, que crea las Unidades Integrales de Adscripción, Acreditación de Derechos y Despacho de Medicamentos en los Departamentos de Chimaltenango, Huehuetenango, San Marcos y Jutiapa,

publicado el 28 de febrero de 2003.

Acuerdo número 1123 de la Junta Directiva del IGSS, Reglamento de Inscripción de Patronos en el Régimen de Seguridad Social, publicado el 14 de marzo de 2003.

Acuerdo número 1124 de la Junta Directiva del IGSS, Reglamento sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, publicado el 19 de marzo de 2003.

Acuerdo número 1130 de la Junta Directiva del IGSS, Procedimiento de Designación del Jefe y Subjefe del Departamento de Auditoría Interna, publicado el 22 de diciembre de 2003.

Acuerdo número 1135 de la Junta Directiva del IGSS, Reglamento del Plan de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, publicado el 16 de febrero de 2004.

El conjunto de esta normativa sirve de marco legal para que los funcionarios y empleados del IGSS cumplan con las funciones y atribuciones reguladas en la ley y los acuerdos de mérito; para lograr que esta dependencia autónoma logre alcanzar su objetivo de brindarle cobertura del seguro social a sus afiliados.

4.3. Servicios que proporciona el IGSS

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, es la institución autónoma de derecho público, con personería jurídica propia, que aplica un régimen nacional, unitario y obligatorio de seguridad social, de conformidad con el sistema de protección mínima.

La Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social regula entre los riesgos de carácter social para los cuales el régimen de seguridad social debe otorgar protección y beneficios, los de invalidez, vejez y supervivencia: Programa I.V.S. (Invalidez-Vejez-Supervivencia). También promueve y vela por la salud, enfermedades y sus consecuencias, protege la maternidad y concede protección y beneficios en el caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales: Programa E.M.A. (Enfermedad-Maternidad-Accidentes).

El Programa de Invalidez, Vejez y Supervivencia se financia de forma tripartita: los patronos aportan un 3% del total salarial del trabajador, éste contribuye con el 1.5% y el Estado con un 25% del coste de las prestaciones. El Programa Enfermedad, Maternidad y Accidentes se financia, en los casos de enfermedad y maternidad; con la contribución de un 4% del salario por parte de los empresarios, un 2% el trabajador y un 3% el Estado; y en el caso de accidentes, con una aportación patronal del 3%, un 1% del trabajador y un 3% del Estado.

La protección del Programa I.V.S. (Invalidez-Vejez-Supervivencia) consiste en prestaciones dinerarias, mediante el pago de una pensión mensual. Los riesgos que cubre son: Invalidez, vejez y supervivencia.

Las prestaciones del Programa E.M.A. (Enfermedad-Maternidad-Accidentes) se proporcionan en consultorios, hospitales y otras unidades propias del IGSS; por medio de su cuerpo médico y del respectivo personal técnico y auxiliar. También, pueden suministrarse a domicilio en el caso de enfermedad y maternidad. Estas prestaciones contemplan la asistencia médico quirúrgica general y especializada; asistencia odontológica; asistencia farmacéutica; rehabilitación y suministro de aparatos ortopédicos y protésicos; exámenes radiológicos, de laboratorio y demás exámenes complementarios, que sean necesarios para el diagnóstico y control de las enfermedades.

Tienen derecho a percibir servicios de medicina preventiva, curativa y rehabilitación: Los trabajadores afiliados, los hijos del trabajador afiliado hasta los nueve años y el trabajador en periodo de desempleo o licencia con derecho a las prestaciones en servicio.

En el caso del trabajador en periodo de desempleo o licencia sin goce de salario, siempre que dentro de los seis meses anteriores al mes en que se produzca el desempleo o licencia, haya contribuido en cuatro periodos de contribuciones y el enfermo reclame prestaciones en el curso de los dos meses posteriores a la fecha de



desempleo o inicio de la licencia.

Tienen derecho a recibir la atención correspondiente a la maternidad la trabajadora afiliada, la esposa del trabajador afiliado o la mujer cuya unión de hecho haya sido debidamente legalizada o en su defecto la compañera que cumpla las reglamentaciones legales.

También recibe esta prestación la trabajadora en periodo de desempleo o la esposa o compañera del trabajador en periodo de desempleo; siempre que la pérdida del empleo se haya producido estando aquéllas en estado de embarazo. Asimismo, la esposa o compañera del afiliado fallecido que se encuentre en estado de embarazo en la fecha del fallecimiento de éste.

La prestación en accidentes es un derecho para el trabajador afiliado, sin necesidad de acreditar un tiempo mínimo de contribuciones previas; de igual manera, es un beneficio para el trabajador en periodo de desempleo o de licencia sin goce de salario, siempre que el accidente lo sufra durante los dos primeros meses siguientes a la fecha de cesantía o licencia y que haya tenido contratos o relaciones de trabajo vigentes aún con interrupciones, con patronos declarados formalmente inscritos en el régimen, en los cuatro meses inmediatamente contados hacia atrás desde que terminó su último contrato o relación de trabajo y que, durante la vigencia de esos contratos o relaciones, haya contribuido cada mes al régimen de seguridad social.

4.4. Sustentación económica para el funcionamiento del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

La Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, entidad que tiene a su cargo la aplicabilidad del Régimen de Seguridad Social, establece que para su funcionamiento deben contribuir patronos, trabajadores y Estado; cuyos porcentajes de cotización para sufragar el costo de los beneficios que en determinado momento otorgue, se distribuyen así: Trabajadores 25 %, Patronos 50 % y Estado 25 %.

Las cuotas de los patronos no pueden ser deducidas de los salarios de los trabajadores, y es nulo ipso jure todo acto o convenio en contrario. Con relación al Estado, éste debe pagar su cuota como Estado propiamente dicho y como patrono, programando dentro de su presupuesto anual su cuota tanto como Estado y como patrono.

Para que se cumpla con dos de las áreas de la recaudación (patronal y laboral) y hacerla efectiva en el sector privado, se creó el Acuerdo número 1123 de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que obliga a los patronos a inscribirse al Régimen de Seguridad Social.

4.5. Normativa que faculta al IGSS para que realice cobros coactivos

Mediante el Acuerdo número 1118, Reglamento sobre Recaudación de

Contribuciones al Régimen de Seguridad Social y el Acuerdo número 1123, Reglamento de Inscripción de Patronos en el Régimen de Seguridad Social, la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, ordenó la inscripción en el Régimen de Seguridad Social de todos los patronos que en sus empresas ocupen el número mínimo de trabajadores que la reglamentación establece.

Asimismo, en el segundo acuerdo estableció que estando vigente la obligación de que todos los patronos que en sus empresas ocupen los servicios del número mínimo de trabajadores, que hasta la presente fecha establecen las disposiciones que la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social ha acordado; es de interés institucional integrar en un solo instrumento reglamentario todas las disposiciones relacionadas con la inscripción patronal; para que la población trabajadora goce efectivamente de la protección de los programas del Régimen de Seguridad Social.

Esto se debía a que el financiamiento del Régimen de Seguridad Social se fundamenta en la contribución de patronos, trabajadores y Estado; por lo que se hacía necesario actualizar las normas para la incorporación del sector patronal a dicho Régimen.

Asimismo, las autoridades del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social consideraron que, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, todos los habitantes de Guatemala que sean

parte activa del proceso de producción de bienes y servicios están obligados a contribuir al sostenimiento del Régimen de Seguridad Social, en proporción a sus ingresos.

Para lograr ese objetivo y a partir de la experiencia adquirida en la aplicación del Reglamento sobre Recaudación de Contribuciones al Régimen de Seguridad Social, les había permitido conocer la necesidad de modificar algunas de sus disposiciones, y adicionar otras que eran importantes para la operatividad del sistema.

Lo anterior les permitió fundamentar un proceso de modernización en su sistema administrativo y financiero; con el propósito de mejorar los servicios que prestaban a sus afiliados y derechohabientes; motivo por el cual definieron como urgente recaudar en forma efectiva, las contribuciones que están obligados a cancelar mensualmente los patronos y trabajadores; pero primordialmente, recuperar las adeudadas por patronos caídos en mora.

Con ese objeto, plantearon la necesidad de reforzar las acciones legales que les permitieran a través del procedimiento económico-coactivo obtener los recursos que necesita el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social para cumplir con su misión. De ello, se deriva el establecimiento de las normas para recaudar las contribuciones que deben pagar los patronos, los trabajadores y el Estado; para financiar los programas de cobertura del Régimen de Seguridad Social, así como para el fortalecimiento de los mecanismos actuales de recaudación.

Este fortalecimiento se logra previa definición de una política de ingresos, a partir de efectuar modificaciones en los reglamentos para permitir facilidades de pago a los patronos morosos del sector privado y público; así como convenios particularizados de pago, exoneraciones de algunos recargos y la aplicación de multas ejemplares para desincentivar las subcotizaciones y las evasiones.

El patrono está obligado a descontar las contribuciones de seguridad social a sus trabajadores, para el aporte del Instituto, junto con la contribución patronal, dentro del plazo reglamentario. El incumplimiento de lo anterior da lugar a que el Instituto inicie las acciones administrativas y judiciales correspondientes.

El patrono es responsable del pago global de las cuotas propias y de la entrega de las descontadas a sus trabajadores. El patrono deducirá a cada trabajador, al momento de pagarle su salario, el importe de la cuota que le corresponde, según el lugar de trabajo, debiendo dejar constancia de las sumas descontadas individualmente en su contabilidad y registro de trabajadores y salarios.

Las cuotas de trabajadores que por cualquier motivo no hayan sido descontadas oportunamente de sus salarios, tal como lo indica la reglamentación, serán a cargo exclusivo del patrono.

El patrono es responsable de informar al Instituto sobre el monto de los impuestos, tasas o contribuciones que, por mandato legal, éste debe recaudar, conjuntamente



con las contribuciones de seguridad social. Todos los trabajadores cuyos empleadores estén inscritos en el Régimen de Seguridad Social deben figurar en las planillas de seguridad social y en los registros contables de los patronos.

Todos los patronos inscritos en el Régimen de Seguridad Social deben entregar al Instituto bajo su responsabilidad, dentro de los veinte primeros días de cada mes, la planilla de seguridad social y sus soportes respectivos.

Cuando un patrono no cumpla con sus obligaciones, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social tiene la potestad legal de iniciarle un juicio de cuentas, para lo cual cuenta con el Departamento de Inspección y de Visitaduría Social del Instituto, el que debe vigilar porque patronos y afiliados cumplan las prescripciones de la ley y sus reglamentos; con ese objeto, sus integrantes deben visitar los lugares de trabajo para revisar los libros de contabilidad, de salarios, planillas, constancias de pago y cualesquiera documentos.

Si los integrantes de la Visitaduría Social del IGSS encuentran resistencia injustificada deben dar cuenta de lo sucedido al Tribunal de Trabajo y de Previsión Social que corresponda. Las actas que elaboren y los informes que rindan en materia de sus atribuciones, tienen plena validez en tanto no se demuestre de modo evidente su falsedad o parcialidad.

Con las actas, el Departamento Jurídico del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social puede y debe emplazar al patrono infractor para que cumpla con sus obligaciones tributarias; de lo contrario al finalizar el plazo otorgado por la ley para que enmienden su actitud, este Departamento debe iniciar el proceso económico-coactivo que proceda para garantizar la restitución de lo adeudado por el patrono al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Todo lo anterior significa que al fortalecerse las finanzas del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se está mejorando la seguridad social a que tiene derecho la clase trabajadora que con sus contribuciones sostiene a dicho Instituto; lo cual le permite cumplir sus fines, así como con las disposiciones constitucionales de salud y seguridad social contenidas en los Artículos 95 y 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala y las obligaciones estatales contenidas en el Convenio 118 de la Organización Internacional del Trabajo.

Sin embargo, al no tener formas adecuadas para cobrar la deuda imperante que el Estado de Guatemala como patrono, los empresarios y las municipalidades le adeudan al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; la cobertura de los programas y servicios son deficientes y muchas veces inadecuados para alcanzar los objetivos que definen a la seguridad social; y mientras no se logre hacer efectivo el pago de lo adeudado al seguro social no se podrá fortalecer a este Instituto, el cual no podrá mejorar la atención a sus afiliados y beneficiarios.



CONCLUSIONES

1. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, cumple una importantísima función en beneficio de los trabajadores guatemaltecos que laboran en la economía formal; aunque no existe una política institucional que permita la ampliación de su cobertura a todo el país, lo cual afecta a los asalariados del interior de la república que no tienen la cobertura en su localidad.
2. Aun cuando la parte patronal es uno de los pilares para dotar de recursos económicos al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, es demasiado elevado el número de patronos morosos; lo cual afecta las finanzas de esta institución de seguridad social, porque al no recibir esos aportes se ve limitada en su capacidad para invertir en la expansión de la cobertura.
3. Aunque el Estado de Guatemala tiene la obligación constitucional de garantizarle la seguridad social a los guatemaltecos; éste no la cumple porque ni siquiera tiene al día las cuotas que debe aportar al Instituto guatemalteco de Seguridad Social; siendo el patrono con más elevado nivel de morosidad, perjudicando con ello la ampliación de la cobertura de este Instituto.
4. La cobertura de la seguridad social es demasiado limitada para la demanda de atención que tienen los afiliados; debiéndose esta situación a que los recursos que ingresan a las arcas del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social no



son suficientes para implementar una estrategia de inversión en infraestructura lo que limita el cumplimiento de la seguridad social.

5. Ante la falta de cumplimiento de las obligaciones legales que los particulares tienen con instituciones del Estado; la ley faculta a éstas para que lleven a cabo el proceso económico coactivo; lo cual no ha sido aplicado por el Departamento Jurídico del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, lo que limita su posibilidad de cobrarle a los patronos morosos.



RECOMENDACIONES

1. El departamento de planificación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, debe promover la ampliación de la cobertura de la seguridad social en todos los municipios del país; con lo cual se logrará que todos los afiliados reciban la cobertura en sus lugares de trabajo y no gasten lo poco que ganan viajando a los centros del IGSS más cercanos.
2. La Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, tiene que promover una campaña pública de concentración, para que todos los patronos morosos cumplan con pagar sus cuotas atrasadas y de esa manera la institución tendrá los recursos económicos para expandir la cobertura hacia los municipios del país.
3. El Estado de Guatemala como patrono, tendrá que dar el ejemplo y pagar las cuotas patronales atrasadas que le adeuda al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; lo cual beneficiará no solo a la institución sino a todos los trabajadores afiliados, para lo cual debe ordenar al Ministerio de Finanzas Públicas que asigne una partida presupuestaria para este pago.
4. Para que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social brinde una mejor atención, amplíe la cobertura de seguridad social hacia todo el país y se cumplan los fines del Régimen de Seguridad Social; incluyendo la invalidez,



vejez y sobrevivencia, se necesita que todos los patronos cumplan con su obligación de pagar las cuotas al Seguro Social.

5. El Congreso de la República debe reformar la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; con el objeto de implementar el juicio económico coactivo para que los patronos morosos, incluyendo al Estado y las municipalidades, paguen lo que le deben al Instituto; pues están reteniendo dinero que ya le descontaron al trabajador afiliado.



BIBLIOGRAFÍA

- ARGUETA, José. **Procedimientos de cobro en el IGSS.** Guatemala: Ed. IGSS., 1999.
- BEVERIDGE, William. **El seguro social y sus servicios conexos.** Argentina: Ed. Tiempos Modernos, 1998.
- CABANELLAS, Guillermo. **Tratado de política laboral. Tratado de política laboral.** Argentina: Ed. Trotta, 2001.
- CALDERÓN, Hugo H. **Derecho procesal administrativo.** Guatemala: Ed. Fénix, 2004.
- CAPITANT, Henri. **Vocabulario jurídico.** Barcelona, España: Ed. Tecnos. 2002.
- DURAND, Paúl. **Origen e historia de la seguridad social.** Argentina: Ed. Bosch, 1997.
- FAJARDO CONTRERAS, Martín. **Derecho de la seguridad social.** Chile: Ed. Jurídica, 1999.
- FIORINE, Marcelo. **Derecho administrativo.** México: Ed. Uthea, 2003.
- FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo.** Argentina: Ed. Ediciones Jurídicas, 1993.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos. **Derecho administrativo.** México: Ed. Porrúa. 1992.
- GORDILLO, Agustín. **Derecho administrativo.** México: Ed. Porrúa, S.A. 1989.
- MALLET, Alfredo. **La búsqueda de la seguridad social.** México: Ed. Editores Mexicanos Unidos, 1957.
- PÉREZ LEÑERO, José. **Fundamentos de la seguridad social.** Perú: Ed. Peruana, 1997.
- RENDÓN VÁSQUEZ, Jorge. **Derecho a la seguridad social.** Argentina: Ed. Océano. 1987.
- SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho administrativo.** México: Ed. Porrúa. 1958.
- SIERRA, Andrés. **Derecho administrativo.** Argentina: Ed. Trotta, 2001.



Legislación:

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

Código de Trabajo. Decreto número del Congreso de la República,

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

Ley de lo Contencioso Administrativo. Decreto número del Congreso de la República,

Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas. Decreto número del Congreso de la República,

Reglamento de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Acuerdo número