

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



**EL TRÁMITE DE CONTRIBUCIÓN VOLUNTARIA
EN EL QUE PARTICIPA EL INSTITUTO
GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL**

ALEJANDRO BALDOMERO VÁSQUEZ GALINDO

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2006.

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

**EL TRÁMITE DE CONTRIBUCIÓN VOLUNTARIA
EN EL QUE PARTICIPA EL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

ALEJANDRO BALDOMERO VÁSQUEZ GALINDO

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, noviembre de 2006.

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



DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III: Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV: Br. José Domingo Rodríguez Marroquín
VOCAL V: Br. Edgar Alfredo Valdez López
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Carlos de León Velasco
Vocal: Lic. Helder Ulises Gómez
Secretario: Lic. Héctor Manfredo Maldonado Méndez

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Ronán Arnoldo Roca Menéndez
Vocal: Licda. Claudia Lucrecia Santiago Gómez
Secretario: Lic. José Antonio Fuentes

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 la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).

Lic. José Ranferí Herrera Donis
Col. 5567.
7 avenida 4-99 zona 4, Telefax 440 - 3878



Guatemala, 11 de mayo de 2006

Licenciado Mario Ismael Aguilar Elizardi
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Unidad de Tesis

Respetable Licenciado:

En virtud de la resolución emanada por esa Casa de Estudios, en donde se me nombra Asesor del trabajo de investigación del Bachiller ALEJANDRO BALDOMERO VÁSQUEZ GALINDO, intitulado EL TRÁMITE DE CONTRIBUCIÓN VOLUNTARIA EN EL QUE PARTICIPA EL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL, me permito informar que he procedido conforme lo demanda el Normativo para la elaboración y presentación de tesis de licenciatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente al tenor de lo que establece el Artículo 32 de dicho cuerpo reglamentario.

Durante el proceso de asesoría brindado de mi parte de manera *ad honorem*, se estableció que el trabajo, brinda una interesante perspectiva a cerca de la contribución voluntaria, misma que es preciso reconsiderar, sobre todo con los elementos que conlleva el decurso moderno de los sistemas de seguridad social, pero especialmente las influencias en el ámbito nacional; cumple asimismo dicha investigación, con los requisitos ordenados por nuestra Alma Mather.

Por lo anterior, no tengo reparo ni objeción en considerar al presente documento adecuado para los efectos académicos correspondientes, y consecuentemente emitir el Dictamen favorable que me compete en la calidad antes indicada y justificada.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para suscribirme de usted,

Atentamente,

Lic. José Ranferí Herrera Donis
Col. 5567.

Lic. José Ranferí Herrera Donis
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN
CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES



UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veintitrés de mayo de dos mil seis.

Atentamente, pase al (a) **LICENCIADO (A) CLAUDIA LUCRECIA SANTIAGO GÓMEZ**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (a) estudiante **ALEJANDRO BALDOMERO VÁSQUEZ GALINDO**. Intitulado: "EL TRÁMITE DE CONTRIBUCIÓN VOLUNTARIA EN EL QUE PARTICIPA EL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL."

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.


LIC. MARIO ISMAEL AGUILAR ELIZARDI
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc. Unidad de Tesis
MIAE/silh

LIC. CLAUDIA LUCRECIA SANTIAGO GÓMEZ
3^a ave. Sur, condominio San José, Casa 18. Tel. 23084433
Colegiado No. 4884



Guatemala, 07 de junio de 2006

Licenciado **Mario Ismael Aguilar Elizardi**
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

Tengo el honor de dirigirme a usted, para hacer de su conocimiento que en virtud de la resolución emanada por esa Casa de Estudios, me permito informar que he procedido a Revisar el trabajo del Bachiller ALEJANDRO BALDOMERO VÁSQUEZ GALINDO, intitulado EL TRÁMITE DE CONTRIBUCIÓN VOLUNTARIA EN EL QUE PARTICIPA EL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL,

A mi consideración, la investigación llena los requisitos establecidos por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, toda vez que en el mismo se analizó tanto la forma como el fondo, estableciendo en uno como en otro caso los siguientes extremos:

- a) El tema abordado por el estudiante, refleja la preocupación por perfeccionar la legislación nacional, en cuanto al tema objeto central.
- b) La presente investigación llena los requisitos exigidos por el Instructivo General para Elaboración y Presentación de Tesis, emitido por la Unidad de Asesoría de Tesis, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, además del cumplimiento estricto del Artículo 32 del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura de nuestra casa de estudios.

Encontrando que el trabajo de mérito expone una hipótesis que se comprueba, y siendo que el mismo se presenta con los requisitos mínimos de forma para esta clase de estudios, no encuentro más óbice para emitir el **DICTAMEN FAVORABLE** correspondiente.

Sin otro particular, aprovecho para suscribirme de usted,

Atentamente,

Claudia Lucrecia Santiago Gómez
Abogada y Notaria



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES Guatemala, uno de septiembre de dos mil seis -

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del (la) estudiante **ALEJANDRO BALDOMERO VÁSQUEZ GALINDO**, titulado **EL TRÁMITE DE CONTRIBUCIÓN VOLUNTARIA EN EL QUE PARTICIPA EL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL**, Artículos 31 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis.-

MTCL/slh





DEDICATORIA

- A DIOS: Supremo creador.
- A MIS PADRES: Javier Elizardo Vásquez Pérez y Florencia Galindo Pereira de Vásquez.
- A MI ESPOSA: Flor de María Rodas Cardona de Vásquez.
- A MIS HIJOS: Javier David Alexander (+); Flor de Florencia Katherine, Lucky Roselida Vásquez Rodas.
- A MIS YERNOS: Leonel Arturo Hernández González y Elmer Leonel Martínez Ruiz.
- A MIS NIETOS: Leonel Alejandro, Katherine Blanca Flor, María Alejandra, Susan Alexandra, Lisbeth Estefanía.
- A MIS HERMANOS: Egil Amado, Dominga Guillerma, María Eugenia (+), Ondina Matilde, Javier Elizardo Vásquez Galindo.
- A MIS SUEGROS: Anselmo Rodas Carrillo (+); Prudencia Cardona Rivera de Rodas (+).



A LOS

LICENCIADOS:

Carlos de León Velasco, Mario Ismael Aguilar Elizardi, Carlos Humberto Mancio Betancourt, Ronán Arnoldo Roca Menéndez, Mario Estuardo Gordillo Galindo, Ricardo Alvarado Sandoval, Roberto Romero Rivera, Bonerge Amilcar Mejía Orellana

A: Mis amigos y amigas, compañeros y compañeras.

A: La Universidad de San Carlos de Guatemala y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

A: Usted, especialmente.



ÍNDICE

| | Pág. |
|-------------------|------|
| Introducción..... | i |

CAPÍTULO I

| | |
|---|---|
| 1. Aspectos generales de la administración pública..... | 1 |
| 1.1 Definición..... | 1 |
| 1.2 Clasificación..... | 2 |
| 1.3 Elementos..... | 4 |
| 1.4 Naturaleza jurídica..... | 5 |

CAPÍTULO II

| | |
|---|----|
| 2. La Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado..... | 7 |
| 2.1 Generalidades..... | 7 |
| 2.2 Objeto..... | 12 |
| 2.3 Elementos..... | 28 |
| 2.4 Fundamento legal..... | 28 |

CAPÍTULO III

| | |
|------------------------------------|----|
| 3. La contribución voluntaria..... | 29 |
| 3.1 Definición..... | 29 |
| 3.2 Los descuentos..... | 52 |
| 3.3 Trámite..... | 54 |

CAPÍTULO IV

| | |
|--|--|
| 4. Necesidad de reformar el Artículo 19 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Decreto 63-88 del Congreso de la República | |
|--|--|



| | |
|--|----|
| de Guatemala..... | 71 |
| 4.1 Análisis sobre la regulación legal..... | 71 |
| 4.2 Propuesta de reforma..... | 72 |
| | |
| CONCLUSIONES..... | 77 |
| RECOMENDACIONES..... | 79 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 81 |



INTRODUCCIÓN

Conforme se avanza en la Ciencia del derecho, el alumno puede ir observando y aplicando sus conocimientos a la realidad práctica. En el contexto guatemalteco de las contribuciones voluntarias o legales que impone el estado de Guatemala a fin de cubrir con beneficios en materia de seguridad social a los empleados públicos, es que se ubica el tema de la presente investigación que constituye a la vez, la propuesta de solución a una problemática que según el autor, es necesaria.

Actualmente la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Decreto número 63-88 del Congreso de la República de Guatemala, regula el régimen de contribución voluntaria por medio de su Artículo número 19, sin embargo, no establece la participación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS, tanto para evaluar las solicitudes de los trabajadores de la Corte de Constitucionalidad, Tribunal Supremo Electoral así como de otras entidades descentralizadas y autónomas que deseen realizar dicha contribución. Además tampoco cuenta la Oficina Nacional del Servicio Civil, con un equipo médico y con los recursos, puesto que no es esa su función.

Para poder establecer la participación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS, tanto para evaluar las solicitudes de los trabajadores de la Corte de Constitucionalidad, Tribunal Supremo Electoral, así como de otras entidades descentralizadas y autónomas, que deseen realizar dicha contribución, así como para disponer de una oficina nacional del servicio civil, con un equipo médico y con los recurso; es



necesario reformar el Artículo 19 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Decreto número 63-88 del Congreso de la República de Guatemala.

Se encuentra regulada en la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley de Servicio Civil, de salarios, orgánica del presupuesto, de clases pasivas, de aguinaldos, de bonificación, de sindicalización y huelga, estatutos y reglamentos propios.

Con el aparecimiento del Estado de derecho o Estado constitucional, se han impuesto principios, como el de legalidad, que surge en Francia con el Estado de derecho. Dicho principio establece que el funcionario no puede emitir un acto sin la existencia de una norma legal que le autorice al funcionario para poder actuar.

En el estado absoluto se establece el abuso del soberano para imponer a los particulares, no hay reglas establecidas, el Rey imponía a sus súbditos en forma arbitraria.

Otro principio importante es el de juridicidad, en el cual el funcionario, a falta de una norma puede aplicar los principios del derecho administrativo.

El contenido del presente informe final de investigación se divide en cuatro capítulos, en el primero se aborda aspectos generales de la administración pública, como es su definición, clases de administración pública, elementos de mayor importancia y su naturaleza jurídica.



En el capítulo segundo se hace un estudio analítico de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, sus generalidades, objeto, elementos y fundamento legal, de lo que se deduce su reforma.

En el capítulo tercero, se trata aspectos de la contribución voluntaria, incluyéndose definición, descuentos y su trámite que se presenta bastante engorroso.

En el capítulo cuarto, se refiere a la necesidad de reformar el Artículo 19 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado Decreto número 63-88 del Congreso de la República de Guatemala por no establecer la participación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social para evaluar solicitudes de los trabajadores interesados en gozar del beneficio que otorga el estado a través de pensiones; para concluir creemos necesario que las instituciones de trabajadores y patronales así como el Congreso de la República de Guatemala, promuevan la reforma a la susodicha ley.

Se alcanzaron los objetivos propuestos en vista de haber establecido la falta de implementar una oficina nacional especial de servicio civil, para atender en lo que respecta solicitudes de los trabajadores que adoptan el régimen de clases pasivas del estado.

Hipotéticamente se comprobó que es imprescindible la participación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social en la evaluación de solicitudes de los trabajadores por carecerse de una oficina especial que cumpla con ese cometido.



CAPÍTULO I

1. Aspectos generales de la administración pública

1.1 Definición

La administración en sentido general es el proceso social de planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar un grupo humano particular para lograr un propósito determinado.

Hablar de los pasos de la administración pública implica hablar de la función administrativa, los cuales son cinco:

- La planificación,
- La coordinación,
- La organización,
- La dirección y
- El control.

La administración se divide en dos grandes clases las cuales son:

La administración privada y la administración pública. Vista así la administración como concepto general, se puede afirmar que administración es el género y administración pública como concepto especial es la especie.

En cuanto a la administración pública se dice que es el conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los



servicios públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el Derecho Administrativo.

Los órganos administrativos son todos aquellos que pertenecen a la administración pública y que son el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado.

La actividad administrativa se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos, a los cuales está obligada la administración pública para el logro de su finalidad. La finalidad de la administración pública es "el bien común" o "bienestar general" de toda la población en general, elemento no sólo doctrinario sino Constitucional, expresado dentro del Artículo 1o. que establece que el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, y su fin supremo es el bien común.

El medio que la administración pública utiliza para el logro del bienestar general o el bien común es el Servicio Público.

1.2. Clasificación

Ahora bien dentro de la administración pública existen cuatro clases de administración o formas de administrar, siendo: la planificación, la administración ejecutiva, la administración de control y la asesoría.



La administración de planificación, implica ver hacia futuro, hacer estudio con todos los métodos y técnicas de las necesidades y las soluciones a esas necesidades. Es en general la planificación, establecer las necesidades y las soluciones para cubrir las necesidades.

La administración pública ejecutiva o de decisión política, es aquella que decide y ejecuta, es la que tiene la facultad legal para poder actuar, a través de las decisiones, actos o resoluciones administrativas. Ejemplo de ello son los órganos ejecutivos el Presidente de la República, Ministros de Estado, Directores Generales, Concejos Municipales, Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, etc.

La administración técnica es aquella encargada que las tareas administrativas se realicen de conformidad con las normas establecidas, se trata de órganos con independencia de funciones dentro de estos órganos encontramos por ejemplo: Dentro del control técnico a la dirección técnica del presupuesto del Ministerio de Finanzas; de oficio, a La Contraloría General de Cuentas; y a petición, al Procurador de los Derechos Humanos.

El control interno es el que se realiza internamente dentro de la administración pública, por los órganos superiores sobre los subordinados. El Ministro sobre sus directores.

Dentro de los distintos medios de control con que cuenta la administración pública están los siguientes:

El control directo es el que ejerce los particulares sobre los actos de la administración pública a través de los recursos



administrativos.

El control judicial es el que se ejerce ante los Tribunales de Justicia. Es el medio de control de los órganos administrativos. Ejemplo: El recurso de lo contencioso administrativo.

El control constitucional es el que ejerce la Corte de Constitucionalidad para que en la Administración Pública no se violen con sus actos los preceptos y garantías constitucionales.

La Corte de Constitucionalidad, este organismo es creado en la Constitución Política, Artículo 268; promulgada el treinta de mayo del ochenta y cinco y vigente desde el catorce de enero del ochenta y seis. Como un Tribunal Permanente de jurisdicción privativa y con la función de defender el orden constitucional con total independencia de los demás órganos del Estado.

1.3 Elementos.

Los elementos mas importantes de la definición dada se pueden resumir y explicar de la siguiente manera:

- El órgano administrativo;
- La actividad que la administración realiza;
- La finalidad que pretende el Estado a través de la administración; y,
- El medio que la administración pública dispone para la realización de sus propósitos.



1.4 Naturaleza jurídica

El sistema anglosajón o sajón es el imperante principalmente en Inglaterra y donde no existe un derecho especial que regule las relaciones entre la administración pública y los particulares, sino que estas relaciones son reguladas por el derecho común, es decir, por el derecho civil. Especialmente dentro del derecho Sajón, es fuente principal de derecho la jurisprudencia y el precedente administrativo. Esto significa que dentro del derecho sajón, no existe un derecho especial que regule las relaciones de la administración pública, como en el sistema francés.

El sistema francés es producto de la Revolución Francesa nace el derecho administrativo, como un derecho especial que regulara las relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares y las que se dan entre las mismas instituciones administrativas.





CAPÍTULO II

2. La Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado

2.1 Generalidades

Regulada en el Decreto 63-88 del Congreso de la República, la Ley de Clases Pasivas del Estado de Guatemala señala en su Artículo número dos lo siguiente: Para los efectos de esta Ley, la denominación de trabajador civil del Estado comprende a todo funcionario o empleado que labore en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Corte de Constitucionalidad, Tribunal Supremo Electoral, o en las entidades descentralizadas o autónomas del Estado; en virtud de elección, nombramiento, contrato, planilla o cualquier otro vinculo legal por medio del cual se obliga a prestar sus servicios a cambio de un salario previamente establecido, que sea pagado con cargo a las asignaciones del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado o de los presupuestos propios de los organismos y entidades antes mencionadas, y se encuentre contribuyendo al financiamiento del régimen de clases pasivas civiles del Estado, no perdiéndose la calidad de trabajador civil del Estado, por suspensiones o licencias concedidas de conformidad con la ley.

Se excluyen a los protegidos en el orden militar por las leyes correspondientes.

Los trabajadores civiles del Estado o sus familiares señalados en esta ley, gozarán de la protección y beneficios



establecidos en la misma, cuando ocurran las circunstancias siguientes:

- Retiro del servicio;
- Invalidez;
- Muerte.

El también llamado por algunos de "seguridad social", cuya finalidad es poner a los individuos de una nación a cubierto de aquellos riesgos que les privan de la capacidad de ganancia, cualquiera sea su origen (desocupación, maternidad, enfermedad, invalidez, vejez); o bien que amparan a determinados familiares en caso de muerte de las personas que los tenía a su cargo, o que garantizan la asistencia sanitaria. Según celebre frase de Beveridge, los seguros sociales deben proteger a las personas desde su nacimiento hasta su muerte.

Todo empleador esta obligado a adoptar las precauciones necesarias para proteger eficazmente la vida, la seguridad y la salud de los trabajadores, en la prestación de sus servicios. Para ello debe de adoptar las medidas necesarias que vayan dirigidas a prevenir varias situaciones, las cuales se encuentran contenidas en el Artículo 197 del Código de Trabajo.

Se le considera como la primera medida de previsión social y se le define como la organización encaminada a preparar a los hombres para un trabajo útil y eficiente. La importancia de esta institución, es justamente, ser uno de los problemas de la educación. El Código de Trabajo de manera dispersa y muy reducida se ocupa de la educación de los trabajadores en lo relativo al trabajo de aprendices y en cuanto a la contratación



de técnicos extranjeros. Artículos 13 y 170 al 174.

Es la segunda medida de previsión social y puede definirse como la actividad encaminada a poner en contacto a los trabajadores que buscan ocupación con los patronos en cuyos establecimientos existan plazas vacantes. Se conocen tres sistemas básicos de colocación de trabajadores: la intermediación, la acción sindical y la acción del Estado. Habitación de los trabajadores: el problema de la habitación adecuada y a bajo costo para los trabajadores y otros sectores de la población, es una cuestión vital y esencial del Estado. La Constitución de la República, así lo reconoce Artículo 105. El Código de Trabajo, regula tan sólo este derecho como una obligación patronal, cuando se trata de trabajadores campesinos que tengan vivienda en terrenos de la empresa Artículo 61 literales l y m y 145 del Código de Trabajo.

En nuestro medio el Artículo 44 del Acuerdo número 97 de la Junta Directiva del IGSS, que contiene el Reglamento Sobre Protección Relativa a Accidentes en General, prescribe que "los beneficiarios en materia de accidentes se orientan preferencialmente hacia el desarrollo de las labores de prevención y protección contra el acaecimiento de dichos riesgos y, en general, a propugnar, por la implantación y mantenimiento de las mejores condiciones de higiene y seguridad, dentro y fuera del trabajo, para los trabajadores afiliados...". También el Artículo 82 del Código de Trabajo, nos habla de indemnización en casos de despido por enfermedad, o invalidez permanente o vejez, lo cual también está regulado por el IGSS.

En lo que respecta a los infortunios del trabajo: la vieja



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

En nuestra legislación de trabajo y previsión social, es el ya mencionado Acuerdo número 97 de la Junta Directiva del IGSS, que contiene el Reglamento Sobre Protección Relativa a Accidentes en General, que en sus Artículos del 61 al 77 que contempla la protección relativa a los accidentes y las incapacidades temporal y prolongada, y los "beneficios" que otorga el Instituto.

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

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



los hombres.

El paso decisivo para el perfeccionamiento del concepto se dio en los años de la segunda guerra mundial, cuando Churchill y Roosevelt suscribieron el 12 de agosto de 1941 la *Carta del Atlántico*, cuyos puntos quinto y sexto son un programa magnífico de seguridad social:

La colaboración más completa entre todas las naciones en el campo económico a fin de asegurar a todos las condiciones de trabajo mejores, una situación económica más favorable y la seguridad social.

El aseguramiento de una paz que proporcione a todas las naciones los medios de vivir con seguridad en el interior de sus fronteras y que aporte a los habitantes de todos los países la seguridad de que podrán terminar sus días sin temor y sin necesidad...

La Seguridad Social engloba el conjunto de medidas adoptadas por la sociedad con el fin de garantizar a sus miembros, por medio de una organización apropiada, una protección suficiente contra ciertos riesgos, a los cuales se hallan expuestos. El advenimiento de esos riesgos entraña gastos imprevistos, a los que el individuo que dispone de recursos módicos no puede hacer frente por sí solo, ni por sus propios medios, ni recurriendo a sus economías, ni siéndole tampoco posible recurrir a la asistencia de carácter privado de sus allegados.

En nuestro medio, la Constitución Política de la República, prescribe en su Artículo 100, que "el Estado reconoce y garantiza



el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación. Su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria. El Estado, los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen, con la única excepción de los preceptuados por el Artículo 88 de la Constitución (excepción a las universidades de pagar contribuciones), tienen la obligación de contribuir a financiar dicho régimen y derecho a participar en su dirección, procurando su mejoramiento progresivo. La aplicación del régimen de seguridad social corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que es una entidad autónoma con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias; goza de exoneración total de impuestos, contribuciones y arbitrios, establecidos o por establecerse. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social debe participar con las instituciones de la salud en forma coordinada.

2.2 Objeto

Se regirán por la Ley indicada, las pensiones que causen a su favor o a favor de sus familiares los trabajadores civiles del Estado, comprendidos en los Artículos 144, 145 y 146 de la Constitución Política de la República de Guatemala y que presten o hayan prestado servicios en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Los trabajadores civiles de las entidades descentralizadas autónomas, de la Corte de Constitucionalidad, Tribunal Supremo Electoral y trabajadores que presten sus servicios por el sistema de planillas en los organismos o entidades mencionados que así lo deseen y que no tengan su propio régimen de pensiones, pueden en forma voluntaria acogerse a éste en las mismas condiciones que se señalan en la Ley y su



reglamento y una vez incorporados a este régimen, no podrán dejar de pertenecer al mismo, salvo que se retiren definitivamente del servicio activo en cualquiera de dichos organismos sin haber completado los requisitos para tener derecho a pensión.

Debido a que el objeto central de la presente investigación lo constituye el análisis del contrato administrativo en el renglón presupuestario 029 del Estado de Guatemala y su relación con la legislación laboral guatemalteca, es preciso establecer las consecuencias que pueden darse al confundir una relación laboral con una relación funcional propiamente dicha. En este primer capítulo se establece con la mayor amplitud posible lo que significa la última de las mencionadas. No obstante, es preciso previamente, como aspecto general, explicar que es el servicio civil.

En otras regiones, como Argentina, el servicio civil es denominado servicio público y se entiende por éste, el que se presta precisamente al público. "El de carácter técnico, prestado al público de manera regular y continua, para satisfacer una necesidad pública y por una organización pública"¹. En dicho sentido, se entiende que "El servicio civil es un servicio militar"². Está representado por todos los cargos y puestos de la administración pública, los cuales son ocupados por personas individuales en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido, por el que queda obligada a prestarle sus servicios o a ejecutarle una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dependencia continuada y dirección inmediata de la propia administración

¹ Ossorio, Manuel, **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, pág. 704.

² **Ibid.**



pública.

En Guatemala, el Servicio Civil es el servicio que los ciudadanos prestan en alguna institución estatal.

Todos los ciudadanos guatemaltecos tienen derecho a optar a los cargos públicos, y a ninguno puede impedírsele el ejercicio de este derecho, si reúne los requisitos y calidades que las leyes exigen. Dichos cargos deben otorgarse atendiendo únicamente a méritos de capacidad, preparación, eficiencia y honradez.

Para el otorgamiento de los cargos públicos no debe hacerse ninguna discriminación por motivo, de raza, sexo, estado civil, religión, nacimiento, posición social o económica u opiniones políticas. El defecto físico o dolencia de tipo psiconeurótico no es obstáculo para ocupar un cargo público, siempre que estos estados no interfieran con la capacidad de trabajo al cual sea destinado el solicitante a juicio de la Junta Nacional de Servicio Civil.

El Sistema Nacional de Servicio Civil debe fomentar la eficiencia de la administración pública y dar garantías a sus servidores para el ejercicio y defensa de sus derechos.

Los puestos de la administración pública deben adjudicarse con base en la capacidad, preparación y honradez de los aspirantes. Por tanto, es necesario establecer un procedimiento de oposición para el otorgamiento de los mismos, instituyendo la carrera administrativa. Los puestos que por su naturaleza y fines deban quedar fuera del proceso de oposición, deben ser señalados por la Ley.



A igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad, corresponderá igual salario; en consecuencia, los cargos de la administración pública deben ordenarse en un plan de clasificación y evaluación que tome en cuenta los deberes, responsabilidad y requisitos de cada puesto, asignándoles una escala de salarios equitativa y uniforme.

Los trabajadores de la administración pública deben estar garantizados contra despidos que no tengan como fundamento una causa legal. También deben estar sujetos a normas adecuadas de disciplina y recibir justas prestaciones económicas y sociales.

“El Servicio Civil, tiene características especiales, las que se pueden resumir de la siguiente forma:

- De conformidad con la teoría bilateral tiene por su parte un acto administrativo de nombramiento o investidura;
- Concurren la voluntad del Estado que decide el nombramiento y la voluntad del particular que acepta el cargo.
- La relación funcional genera efectos jurídicos entre el Estado y el particular nombrado, derechos y obligaciones;
- Todos los derechos y obligaciones se encuentran previamente establecidos en Ley y la finalidad del bien común a través del servicio público”³.

Los servidores públicos, deben ser ciudadanos guatemaltecos,

³ Calderón Morales, Hugo Aroldo, **Derecho administrativo I**, pág. 138.



y sólo puede emplearse a extranjeros cuando no existan guatemaltecos que puedan desempeñar con eficiencia el trabajo de que se trate, previa resolución de la Oficina Nacional de Servicio Civil, la que recabará la información necesaria.

La naturaleza jurídica de cualquier institución de derecho constituye su esencia; la forma en que debe entenderse.

Una institución de derecho puede tener distintas naturalezas jurídicas, una de las formas en que ya es costumbre en doctrina, establecerla es por medio de la relación que guarde el tema en estudio con el derecho privado o el derecho público. En consecuencia la naturaleza jurídica puede ser pública o privada. Ahora bien, en cuanto a la relación funcional, que lógicamente la misma debiera ser, de tan solo una naturaleza jurídica pública, no obstante hay sectores de la doctrina, como se explicará, que la conciben como de derecho privado.

“Encontrando que de ambas partes se exige la capacidad y el consentimiento y que además existen prestaciones recíprocas al proporcionar el empleado sus servicios a cambio de la compensación pecuniaria que recibe del Estado, pretenden encajar las relaciones que surjan de la función pública dentro de los moldes del derecho civil tradicional y consideran que o se trata de un contrato de locación de obra o de un contrato de mandato, según se trate de prestación de servicios materiales o de realizar en nombre y representación del Estado los actos jurídicos”⁴.

⁴ **Ibid.**



La segunda teoría expresa que el régimen jurídico de la función administrativa, como lo sostiene Fraga citado por Hugo Calderón, "debe adaptarse a la exigencia que las referidas atribuciones sean realizadas de una manera eficaz, regular y continua sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir importancia jurídica para obstruir la satisfacción del interés general. Como las normas que están inspiradas en tales exigencias son normas de derecho público, también de derecho público tendrán que ser las relaciones que constituyen la función pública"⁵.

Es "el vínculo jurídico-laboral que une al Estado con los particulares que pasan a formar parte del servicio civil desde el momento que inician en el ejercicio del cargo, hasta la entrega del mismo"⁶.

La Oficina Nacional de Servicio Civil cuenta con un plan de clasificación, determinando los deberes y responsabilidades de todos los puestos comprendidos en los servicios por oposición y sin oposición y agrupará dichos puestos en clases. Para este propósito, el director de la Oficina Nacional de Servicio Civil debe mantener al día:

Una lista de las clases de puestos y de las series o grados ocupacionales que se determinen. Un manual de especificaciones de clases, definiendo los deberes, responsabilidades y requisitos mínimos de calificación de cada clase de puestos. Un manual que fije las normas para la clasificación de puestos.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.



Cada una de las clases debe comprender a todos los puestos que requieren el desempeño de deberes semejantes en cuanto a autoridad, responsabilidad e índole del trabajo a ejecutar, de tal manera que sean necesarios análogos requisitos de instrucción, experiencia, capacidad, conocimientos, habilidades, destrezas y aptitudes para desempeñarlos con eficiencia; que las mismas pruebas de aptitud puedan utilizarse al seleccionar a los candidatos; y que la misma escala de salarios pueda aplicarse en circunstancias de trabajo desempeñado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad.

Cada clase debe ser designada con un título que describa los deberes requeridos y dicho título deberá ser usado en los expedientes y documentos relacionados con nombramientos, administración de personal, presupuesto y cuentas.

Ninguna persona puede ser nombrada en un puesto en el servicio por oposición y en el servicio sin oposición, bajo un título que no haya sido previamente aprobado por la Oficina Nacional de Servicio Civil e incorporado al plan de clasificación.

Las clases pueden organizarse en grupos o grados, determinados por las diferencias en importancia, dificultad, responsabilidad y valor del trabajo de que se trate.

Para llenar cualquier vacante que se produzca en el servicio por oposición, la autoridad nominadora debe requerir a la Oficina Nacional de Servicio Civil, una nómina de todos los candidatos elegibles en la forma que prescriba el reglamento respectivo.



La autoridad nominadora debe escoger al nuevo servidor en la nómina de candidatos elegibles que le presente el director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, dentro del período señalado en el reglamento respectivo. Dentro de los ocho días siguientes a la fecha de recibo de la nómina solicitada, la autoridad nominadora seleccionará al candidato, comunicándolo al director de la Oficina Nacional de Servicio Civil y al seleccionado.

Siempre que la autoridad nominadora deba llenar una vacante y la Oficina Nacional de Servicio Civil no pueda certificar una nómina de elegibles por inexistencia o insuficiencia de candidatos en el registro, dicha autoridad puede cubrir la vacante en forma provisional, previa autorización de la Oficina Nacional de Servicio Civil, siempre que la persona designada llene los requisitos mínimos establecidos para el puesto. Este tipo de nombramientos tiene vigencia por un término no mayor de seis meses improrrogables, dentro de los cuales la oficina debe proceder a establecer el registro respectivo.

Cuando por las razones previstas en el Artículo 51 de la Ley del Servicio Civil, Decreto 17-48 del Congreso de la República de Guatemala, o por motivo de emergencia debidamente comprobada, fuese imposible llenar las vacantes conforme lo prescribe esta ley, la autoridad nominadora podrá nombrar a cualquier persona que reúna los requisitos correspondientes a la clase de puesto de que se trate. Los nombramientos así hechos, deben ser comunicados inmediatamente a la Oficina Nacional de Servicio Civil y durarán hasta seis meses, a partir de la fecha de toma de posesión, sin que puedan prorrogarse ni renovarse.



Según algunos tratadistas como se expresa más adelante entienden que las clases de funcionario son:

- Funcionarios públicos superiores
- Funcionarios públicos intermedios
- Funcionarios públicos menores.

La carrera administrativa se encuentra regulada en la Ley del Servicio Civil, y en la misma existen, además de clasificaciones de puestos, formas de ingreso y régimen de salarios, también la forma del servicio. En el Artículo 31 de la mencionada ley, el cual señala literalmente que: "Se encuentra la clasificación del servicio público, el cual se señala en tres categorías que son:

- Servicio exento.
- Servicio sin oposición.
- Servicio por oposición".

El servicio exento no está sujeto a las disposiciones de esta ley y comprende los puestos de:

Funcionarios nombrados por el Presidente a propuesta del Consejo de Estado. Ministros y Viceministros de Estado, secretarios, subsecretarios, y consejeros de la Presidencia de la República, directores generales y gobernadores departamentales. Funcionarios y empleados en la Carrera Diplomática de conformidad con la Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala.

- Tesorero General de la Nación.
- Escribano del Gobierno.



- Gerente de la Lotería Nacional.
- Funcionarios del Consejo de Estado.
- Registradores de la Propiedad y personal correspondiente.
- Inspector General de Trabajo.
- Funcionarios de la Presidencia de la República que dependan directamente del Presidente.
- Miembros de los cuerpos de seguridad.
- Personas que sean contratadas para prestar servicios interinos, ocasionales, o por tiempo limitado por contrato especial.
- Empleados de la Secretaria de la Presidencia de la República.
- No más de diez funcionarios o servidores públicos en cada Ministerio de Estado, cuyas funciones sean clasificadas de confianza por los titulares correspondientes.
- Personas que desempeñen cargos ad honorem.

El servicio sin oposición comprende los puestos de:

- Asesores técnicos.
- Asesores jurídicos.
- Directores de hospitales.

Los miembros de este servicio están sujetos a todas las disposiciones de la Ley, menos a aquellas que se refieren a nombramiento y despido. El servicio por oposición incluye a los puestos no comprendidos en los servicios exentos y sin oposición y que aparezcan específicamente en el sistema de clasificación de puestos del servicio por oposición que establece esta ley.



Para los efectos de la aplicación de la Ley del Servicio Civil, la Oficina Nacional de Servicio Civil elaborará un plan de clasificación, determinando los deberes y responsabilidades de todos los puestos comprendidos en los servicios por oposición y sin oposición y agrupará dichos puestos en clases. Para este propósito, el director de la Oficina Nacional de Servicio Civil mantendrá al día:

- Una lista de las clases de puestos y de las series o grados ocupacionales que se determinen.
- Un manual de especificaciones de clases, definiendo los deberes, responsabilidades y requisitos mínimos de calificación de cada clase de puestos.
- Un manual que fije las normas para la clasificación de puestos.

Cada una de las clases debe comprender a todos los puestos que requieren el desempeño de deberes semejantes en cuanto a autoridad, responsabilidad e índole del trabajo a ejecutar, de tal manera que sean necesarios análogos requisitos de instrucción, experiencia, capacidad, conocimientos, habilidades, destrezas y aptitudes para desempeñarlos con eficiencia; que las mismas pruebas de aptitud puedan utilizarse al seleccionar a los candidatos; y que la misma escala de salarios pueda aplicarse en circunstancias de trabajo desempeñado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad.

Cada clase debe ser designada con un título que describa los deberes requeridos y dicho título deberá ser usado en los



expedientes y documentos relacionados con nombramientos, administración de personal, presupuesto y cuentas.

Ninguna persona puede ser nombrada en un puesto en el servicio por oposición y en el servicio sin oposición, bajo un título que no haya sido previamente aprobado por la Oficina Nacional de Servicio Civil e incorporado al Plan Clasificación. Las clases pueden organizarse en grupos o grados, determinados por las diferencias en importancia, dificultad, responsabilidad y valor del trabajo de que se trate.

Además de las que determinen las leyes y reglamentos, son deberes de los servidores públicos:

Jurar, acatar y defender la Constitución de la República. Cumplir y velar porque se cumpla la presente Ley y sus reglamentos. Acatar las órdenes e instrucciones que les impartan sus superiores jerárquicos, de conformidad con la Ley, cumpliendo y desempeñando con eficiencia las obligaciones inherentes a sus puestos y en su caso, responder de abuso de autoridad y de la ejecución de las órdenes que puedan impartir, sin que queden exentos de la responsabilidad que les corresponde por las acciones de sus subordinados. Guardar discreción, aun después de haber cesado en el ejercicio de sus cargos, en aquellos asuntos que por su naturaleza o en virtud de leyes, reglamentos o instrucciones especiales, se requiera reserva. Observar dignidad y respeto en el desempeño de sus puestos hacia el público, los jefes, compañeros y subalternos, cuidar de su apariencia personal y tramitar con prontitud, eficiencia, e imparcialidad los asuntos de su competencia. Evitar dentro y fuera del servicio la comisión de actos reñidos con la ley, la



moral y las buenas costumbres, que afecten el prestigio de la administración pública. Asistir con puntualidad a sus labores.

Actuar con lealtad en el desempeño de sus funciones. Aportar su iniciativa e interés en beneficio de la dependencia en la que sirvan y de la administración pública en general. Atender los requerimientos y presentar los documentos e informaciones que la Junta o la Oficina Nacional de Servicio Civil les solicite, para los efectos de esta Ley.

Según el Artículo 74 de la Ley del Servicio Civil, para garantizar la buena disciplina de los servidores públicos, así como para sancionar las violaciones de las disposiciones prohibitivas de esta ley y demás faltas en que se incurra durante el servicio, se establecen cuatro clases de sanciones:

Amonestación verbal, que se aplicará por faltas leves, según lo determine el reglamento de la Ley. Amonestación escrita, que se impondrá cuando el servidor haya merecido durante un mismo mes calendario, dos o más amonestaciones verbales o en los demás casos que establezca el reglamento de la Ley. Suspensión en el trabajo sin goce de sueldo hasta por un máximo de treinta días en un año calendario, cuando la falta cometida sea de cierta gravedad; en este caso, deberá oírse previamente al interesado. La suspensión del trabajo sin goce de sueldo procederá también en los casos de detención y prisión provisional, durante todo el tiempo que una u otra se mantenga si se ordenare la libertad del detenido, o se dictare sentencia absolutoria en el caso de prisión provisional, será el servidor reintegrado a su cargo dentro de un término de treinta días a contar desde aquel en que hubiere salido de la prisión; quien lo sustituyó, tiene derecho a



que su nombre sea colocado en el primer lugar de la lista elegibles, correspondiente a la clase de puesto que ocupaba.

Los objetivos y principios de la Ley de Servicio Civil deben ser: garantizar a la Nación la eficiente operación de los servicios públicos, afirmar y proteger la dignidad de los trabajadores del Estado; remunerar el correcto desempeño de cada cargo público en forma justa y decorosa; establecer que a igual trabajo desempeñado en igualdad de condiciones. eficiencia y antigüedad, corresponda igual salario; estabilizar el desempeño de los distintos puestos de la administración pública mediante la eliminación de factores de preferencia puramente personal de los respectivos nombramientos, ascensos y despidos; propiciar que la administración pública invierta sus recursos económicos en forma ordenada y cuidadosa en el pago de servicios personales, manteniendo estos gastos dentro del mínimo compatible con las necesidades del país, y en especial, reconocer que la relación de trabajo de los empleados del Estado constituye una función pública, cuyo acertado desempeño es fuente de deberes y de derechos especiales.

Todo servidor público del Servicio por Oposición que hubiere sido despedido por cualesquiera de las causales señaladas en el Artículo 76 de la Ley del Servicio Civil, Decreto 1748 del Congreso de la República de Guatemala, podrá reingresar al Servicio Civil después de haber transcurrido tres años, contados desde la fecha de la comisión del acto que dio lugar al despido, siempre que durante tal período hubiere observado buena conducta y se someta a las pruebas de selección de personal establecidas por esta Ley y sus reglamentos. Se exceptúan quienes hubieren sido condenados por los delitos de traición, violación de



secretos, infidelidad en la custodia de documentos, usurpación de funciones, exacciones ilegales, cohecho, malversación de caudales públicos, fraude, falsedad y falsificación de documentos públicos, asesinato, y en general todos aquellos delitos contra el patrimonio del Estado.

Según el Artículo 76 de la Ley del Servicio Civil, los servidores públicos del Servicio por Oposición y sin Oposición, sólo pueden ser destituidos de sus puestos, si incurren en causal de despido debidamente comprobada. Son causas justas que facultan a la autoridad nominadora para remover a los servidores públicos del Servicio por Oposición, sin responsabilidad de su parte: Cuando el servidor se conduzca durante sus labores en forma abierta inmoral o acuda a la injuria, a la calumnia o a las vías de hecho, contra su jefe o los representantes de éste en la dirección de las labores. Cuando el servidor cometa alguno de los actos enumerados en el inciso contra otro servidor público, siempre que como consecuencia de ello se altere gravemente la disciplina o interrumpen las labores de la dependencia. Cuando el servidor, fuera del lugar donde se ejecutan las labores y en horas que no sean de trabajo, acuda a la injuria, a la calumnia o a las vías de hecho contra su jefe o contra los representantes de éste en la dirección de las labores, siempre que dichos actos no hayan sido provocados y que, como consecuencia de ellos, se haga imposible la convivencia y armonía para la realización del trabajo. Cuando el servidor cometa algún delito o falta contra la propiedad en perjuicio del Estado, de alguno de sus compañeros de labores, o en perjuicio de tercero en el lugar de trabajo; asimismo, cuando cause intencionalmente, por descuido o negligencia, daño material en el equipo, máquinas, herramientas, materiales, productos y demás objetos relacionados en forma



inmediata e indudable con el trabajo. Cuando el servidor faltare sin la debida discreción, según la naturaleza de su cargo, así como cuando revele los secretos que conozca por razón del puesto que ocupe. Cuando el servidor deje de asistir al trabajo sin el correspondiente permiso o sin causa debidamente justificada, durante dos días laborales completos o durante cuatro medios días laborales en un mismo mes calendario. La justificación de la inasistencia debe hacerse al momento de reanudar sus labores, si no lo hubiera hecho antes. Cuando el servidor se niegue de manera manifiesta a adoptar las medidas preventivas o a seguir los procedimientos indicados para evitar accidentes o enfermedades.

Cuando el servidor se niegue de manera manifiesta a acatar las normas o instrucciones, que su jefe o su representante, en la dirección de los trabajos le indique con claridad para obtener la mayor eficiencia y rendimiento en las labores. Cuando el servidor viole las prohibiciones a que está sujeto o las que se establezcan en los manuales o reglamentos internos de la dependencia en que preste sus servicios, siempre que se le aperciba una vez por escrito. No será necesario al apercibimiento en los casos de embriaguez cuando, como consecuencia de ella, se ponga en peligro la vida o la seguridad de las personas o los bienes del Estado. Cuando el servidor incurra en negligencia, mala conducta, insubordinación, marcada indisciplina, ebriedad consuetudinaria, o toxicomanía en el desempeño de sus funciones. Cuando el servidor sufra la pena de arresto mayor o se le imponga prisión correccional por sentencia ejecutoria. Cuando el servidor incurra en actos que impliquen cualquier otra infracción grave de esta Ley y sus reglamentos, o manuales de la dependencia en que preste sus servicios.



2.3 Elementos

Las pensiones que se otorgarán con base en la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado son las siguientes:

- Por jubilación;
- Por invalidez;
- Por viudez;
- Por orfandad;
- A favor de padres;
- A favor de hermanos, nietos o sobrinos menores o incapaces que a la fecha del fallecimiento del causante, estuvieren bajo su tutela, declarada de conformidad a la ley, salvo terceros con mejor derecho. En caso de las pensiones otorgadas a favor de los padres o a favor de hermanos nietos o sobrinos menores o incapaces recibirán el beneficio en ese orden, siempre que no exista, unido de hecho legalmente, cónyuge supérstite o hijos menores o incapaces.

2.4 Fundamento legal

El segundo párrafo del Artículo 114 de la Constitución Política de la República de Guatemala, prevé que periódicamente se revisen las cuantías asignadas a jubilaciones, pensiones y montepíos de los trabajadores del Estado, sin que a la fecha tales revisiones se hayan efectuado, por lo que se hace imperativo y constitucional su revisión.



CAPÍTULO III

3. La contribución voluntaria

3.1 Definición

“Seguridad social (sistema sanitario) o asistencia sanitaria, sistema de seguros dirigido por el Gobierno que proporciona recursos financieros y servicios médicos a las personas impedidas por enfermedad o por accidente. Los sistemas de seguridad social existen en muchos países, en especial en Europa occidental y América Latina”⁷.

La seguridad social es una parte importante de las ciencias sociales. Y como se afirma con frecuencia, que "para conocer una ciencia es preciso conocer su historia", presentamos algunos elementos claves de la evolución de esta disciplina que hoy concita la atención de los políticos, de los financistas, de los estudiosos, de los trabajadores y de la población en general.

Las formas primitivas de la seguridad social aparecen en Judea, Egipto, Cartago, Fenicia y otros pueblos de la antigüedad, se recuerda las anécdotas del tiempo de las vacas gordas y de las flacas y la necesidad de tener una reserva de los granos recolectados religiosas operaron a lo largo de la historia como verdaderos mecanismos de seguridad social para las poblaciones desprotegidas. La revolución industrial cambia radicalmente los mecanismos de apoyo a las poblaciones necesitadas y sometidas a riesgo.

⁷ Biblioteca de Consulta Microsoft. pág. 1118.



La lucha del movimiento obrero incorporó rápidamente con una de sus reivindicaciones claves, la seguridad social contra las enfermedades, los accidentes de trabajo y el desempleo. Las mutuales y las sociedades de beneficencia fueron surgiendo en varios países de Europa.

El régimen de seguridad social comprende protección y beneficios en caso de que ocurran los siguientes riesgos de carácter social:

Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;
Maternidad;

- Enfermedades generales;
- Invalidez;
- Orfandad;
- Viudedad;
- Vejez;
- Muerte (gastos de entierro);
- Los demás que los reglamentos determinen.



La protección relativa a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, comprende los siguientes beneficios para el afiliado:

- En caso de incapacidad temporal: servicios médicos, quirúrgicos, terapéuticos y hospitalarios; aparatos ortopédicos, y una indemnización en dinero proporcional a sus ingresos;
- En caso de incapacidad permanente, parcial o total, las rentas que estimaciones actuariales determinen.
- Mientras no se declare la incapacidad permanente, se deben dar los beneficios de incapacidad temporal que corresponden; y,
- En caso de muerte, los causahabientes que hayan dependido económicamente del occiso en el momento de su fallecimiento, especialmente su esposa e hijos menores de edad, deben recibir las pensiones que estimaciones actuariales determinen, además de una suma desatinada a gastos de entierro.

La protección relativa a maternidad comprende los siguientes beneficios para la afiliada:

- Servicios médicos, quirúrgicos, terapéuticos y hospitalarios, durante el embarazo, el parto y el período postnatal, de acuerdo con lo que determine el reglamento;



estos beneficios pueden concederse a la esposa del afiliado que dependa económicamente de él;

- Indemnización en dinero durante los períodos inmediatamente anteriores y posteriores al parto, fijada proporcionalmente a los ingresos de la afiliada;
- Ayuda para la lactancia, en especie o en dinero; y,
- Siempre que el riesgo de maternidad se transforme en enfermedad común o cause la muerte, se deben dar las prestaciones que indica el Artículo 31, en lo que sean aplicables.

La protección relativa a enfermedades generales comprende los siguientes beneficios para el afiliado:

- Servicios médicos, quirúrgicos, terapéuticos y hospitalarios, durante el período y en la forma que indique el reglamento; estos beneficios pueden extenderse a los familiares del afiliado que dependan económicamente de él, principalmente a su esposa e hijos menores de edad;
- Indemnización en dinero proporcional a los ingresos del afiliado, durante el mismo periodo; y,
- Suma destinada a gastos de entierro.

La protección relativa a invalidez, orfandad, viudedad y vejez, consiste en pensiones a los afiliados, que éstos deben



percibir conforme a los requisitos y a la extensión que resulten de las estimaciones actuales que al efecto se hagan.

Los reglamentos deben determinar, de acuerdo con la naturaleza de las diversas clases de beneficios qué extremos deben probarse y qué condiciones deben llenarse para el efecto de que la concubina y los hijos nacidos fuera de matrimonio percibían dichos beneficios.

Los expresados reglamentos deben estimular la organización de la familia sobre la base jurídica del matrimonio y determinar los casos en que, para el efecto de la presente ley y por razón de equidad, la unión entre personas con capacidad legal para contraer matrimonio, ha de ser equiparada, por su estabilidad y singularidad, al matrimonio civil.

Las prestaciones en dinero acordadas a los afiliados, no pueden cederse, compensarse ni gravarse, ni son susceptibles de embargo, salvo en la mitad por concepto de obligaciones de pagar alimentos.

El derecho de reclamar el otorgamiento de una pensión prescribe en un año y el derecho de cobrar las pensiones o indemnizaciones acordadas prescribe en seis meses.

Es obligación de todos los afiliados que estén percibiendo prestaciones del Instituto, en dinero, en especie o en servicios, someterse a los exámenes, tratamientos y reglas que éste dé para el mejoramiento y cuidado de su salud.



El Instituto goza de una amplia libertad de acción, armonía con lo dispuesto por el Artículo 27, para decidir:

El orden y época en que deba asumir, total o parcialmente, cada uno de los diferentes riesgos, de acuerdo con las posibilidades que haya de otorgar los correspondientes beneficios; y la fijación de la mayor o menor extensión que en cada caso proceda dar a los respectivos beneficios o a las diversas clases de éstos, de acuerdo con el nivel de vida, necesidades, posibilidades económicas y demás características de los distintos grupos de la población.

Los reglamentos deben determinar los métodos, requisitos, definiciones y, en general, todos los otros detalles y normas que sean necesarios para aplicar técnicamente los principios que contiene este capítulo.

Los trabajadores civiles de la Corte de Constitucionalidad, Tribunal Supremo Electoral, así como de entidades descentralizadas o autónomas y trabajadores que laboran por el sistema de planilla en estas entidades o en los organismos de Estado que voluntariamente deseen gozar de los beneficios establecidos en la presente Ley, deben contribuir en forma mensual o quincenal al financiamiento del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado de acuerdo con la tabla establecida en el Artículo 18 inciso c). Dicha contribución se hará efectiva desde la fecha que sea autorizada por la Oficina Nacional de Servicio Civil, hasta que el trabajador cese su relación laboral con la entidad o dependencia respectiva y no puede devolverse por motivo alguno.



Los trabajadores civiles del Estado que cesen en el servicio público faltándoles cinco (5) años o menos de servicios para alcanzar el tiempo mínimo necesario para obtener pensión civil por jubilación, pueden seguir contribuyendo en forma mensual al régimen durante el tiempo que falte para completar los servicios a que se refiere el Artículo 5 de la presente Ley.

La contribución señalada en el párrafo anterior debe efectuarse conforme la tabla establecida en el inciso c) del Artículo 18 de esta Ley aplicada sobre la suma de las últimas remuneraciones devengadas, citadas en los numerales del 1) al 4) del mismo inciso, en concepto de cuota laboral, dicha contribución será autorizada siempre que el ex-servidor la solicite por escrito ante la Oficina Nacional de Servicio Civil y la misma no podrá devolverse por ningún motivo.

El reglamento de esta Ley normará la forma de hacer efectivas dichas contribuciones y los casos en que el derecho se pierde.

No podrán contribuir voluntariamente, conforme este Artículo quienes mantengan relación laboral con cualquiera de las entidades descentralizadas o autónomas, Organismos del Estado, sus entidades descentralizadas o autónomas.

El licenciado Luis Fernández Molina, en su obra Derecho Laboral Guatemalteco, dice: "El Derecho Laboral, como creación del hombre, de la comunidad, fue formulado con un fin específico, cual es mantener la armonía en las relaciones entre trabajadores



y empleadores, entre quien da su trabajo y quien se beneficia él".

El Derecho del Trabajo pareciera estar ante un predicamento: la aplicación de postulados ortodoxos de la teoría económica neoclásica pretende plantear una disyuntiva fundamental entre la obtención de crecimiento económico y una mayor igualdad social, en el sobreentendido que dicho crecimiento está regido por reglas económicas objetivas, neutras y racionalmente implementables, ajenas a fines políticos externos que dificultan la actividad económica con la promoción de derechos sociales. Cualquier intervención correctiva basada en la protección de derechos, por tanto, sólo será consecuencia de la confusión de equiparar derechos y libertades políticas con igualación de estatus y acortamiento de las distancias económicas. El reconocimiento de derechos impediría y finalmente ahogaría la operación de las leyes naturales del intercambio. Bajo este paradigma, la economía presenta un principal y único objetivo en el crecimiento de la producción y la eficiencia económica, aunque ello traiga consigo mayor desigualdad. ¿Qué objetivo, entonces, fijar para el derecho: cooperación en la creación de riqueza o reconocimiento de derechos sociales? ¿El derecho como instrumento para garantizar la eficiencia económica o para garantizar que el funcionamiento económico otorgue resultados equitativos?

La verdad sea dicha, tal disyuntiva no es, en rigor, del todo aplicable al Derecho del Trabajo, que desde su origen no ha dejado de reconocer las necesidades del rendimiento económico y de funcionamiento del sistema capitalista de producción y acumulación, otorgando al empleador amplios poderes jurídicos para dirigir y disponer del trabajo contratado bajo



subordinación. La novedad está en proponer que la racionalidad económica ahora necesita una disminución de derechos en el trabajo, un abstencionismo normativo y una individualización en las relaciones laborales; que las posibilidades de éxito o fracaso empresarial dependen, en buena medida, del contenido y profundidad de los derechos asociados al trabajo. Tal aspiración rompe el equilibrio que, hasta ahora, se ha mantenido latente en el trabajo asalariado: protección jurídica para la subordinación laboral.

Si bien el Derecho del Trabajo reconoce y perpetúa el sistema capitalista, al mismo tiempo considera que el acuerdo contractual con el que se verifica la transacción mercantil entre el oferente de trabajo y el que lo demanda no garantiza la libertad individual del trabajador ni asegura que el acuerdo tenga resultados legítimos y socialmente deseables. Los resultados de dicha transacción no son justos para el Derecho y deben redistribuirse, mediante un sistema institucional de derechos ciudadanos económicos y sociales, cuya legitimidad no depende de que sean funcionales al desempeño empresarial exitoso, sino deviene como contenido necesario de la propia ciudadanía, que permite que todos accedan al aprovechamiento del desarrollo económico y que, al ser protegidos por el Estado, están llamados a operar como solución a situaciones sociales no resueltas por el funcionamiento del mercado. El reconocimiento de estos nuevos derechos ciudadanos no sólo opera como ayuda económica que garantiza cierta seguridad material para el trabajador y su familia; la incorpora a un orden de derechos. Precisamente, de un tiempo a esta parte, cobran fuerza los cuestionamientos al Derecho del Trabajo que apuntan a criticar su poca cooperación en la realización de objetivos económicos que



aparecen como necesarios para que el crecimiento de la economía no deje de producir puestos de trabajo. Se aduce que el comportamiento de la norma jurídica al regular el empleo asalariado deviene en un factor de rigidez y un obstáculo para la necesaria y permanente adecuación empresarial que garantice una demanda constante de fuerza laboral. En efecto, la recurrente crisis económica y su corolario de aumento del desempleo han supuesto para la legislación laboral una fuerte crítica económica en demanda de adaptación a las dificultades de la economía para crear empleos. Se pide entonces al derecho que se transforme en técnica de una política de empleo que tenga como finalidad facilitar el desempeño empresarial en crear puestos de trabajo.

Esto dio como resultado adecuaciones normativas propuestas, en principio, como excepcionales o de emergencia, planteadas como transitorias atenuaciones de algunos principios clásicos de la legislación laboral, pero que ya llevan más de veinte años de aplicación en América Latina y Europa, lo que pone en duda que realmente se trataba de urgencias transitorias, ya que se han instalado más bien como nuevas normas laborales permanentes y diversificadas en ausencia de una visión de largo plazo por parte del derecho. Si alguna vez tales innovaciones normativas - conocidas genéricamente como "medidas flexibilizadoras"- se pensaron como remedios temporales o soluciones inmediatas a coyunturas específicas de desempleo, han terminado por sustituir en los hechos el programa de objetivos de la legislación laboral, incorporando nuevas y apremiantes funciones que se han instalado con fuerza presionando e incluso postergando permanentemente el rol de las normas del trabajo hasta ahora conocido. En efecto, el derecho laboral se ha prestado para ser utilizado como técnica regulatoria disponible para adecuaciones normativas sobre la



marcha, sin una previa y sistemática reflexión sobre los alcances que esa adaptación supone.

Según el diccionario de uso común, el término trabajo tiene los siguientes significados: "Acción y efecto de trabajar. Ocupación retribuida. Obra (cosa producida por un agente). Obra, resultado de la actividad humana. Operación de la máquina, pieza, herramienta o utensilio que se emplea para algún fin. Esfuerzo humano aplicado a la producción de riqueza, en contraposición a *capital*. Lugar donde se trabaja. *Vivo muy lejos de mi trabajo*. Dificultad, impedimento o perjuicio. Penalidad, molestia, tormento o suceso infeliz. Producto de la fuerza por el camino que recorre su punto de aplicación y por el coseno del ángulo que forma la una con el otro. En Cuba es la preparación por medio de poderes sobrenaturales de una persona para protegerla o para perjudicarla, y de una cosa para usarla como amuleto. Estrechez, miseria y pobreza o necesidad con que se pasa la vida. El que se hace oculta y solapadamente para conseguir algún fin. Empleo parcial. Aquellos en que se ocupa por obligación el presidiario como parte de la pena de su delito. Ocupación o trabajo ineludible que se hace a disgusto"⁸.

La idea fuerza ha sido que la legislación laboral debe facilitar la ocupación empresarial de mano de obra, en un escenario en que parece difícil remontar índices permanentes de desempleo. Pero poco se ha dicho sobre la instrumentalización que supone para el derecho crear normas con miras a un objetivo inmediato, bajo una retórica del presente, que posterga indefinidamente una visión de largo plazo y que, por añadidura,

⁸ Biblioteca de Consulta Microsoft. pág 1117.



busca un fin tan inestable e inseguro como es un pretencioso impacto positivo sobre los índices de empleo, que depende de un sinnúmero de factores y más aún en la actualidad, en que grandes transformaciones estructurales están en curso a nivel global. Si los índices de empleo que puede exhibir una economía son variables y a lo más permiten afirmar una tendencia, por lo demás periódicamente revisable, es ilusorio plantear como objetivo de política legislativa un impacto permanente y sostenido sobre el empleo, incluso si se tuviera certeza del resultado que se conseguirá con la implantación de cierta legislación, cosa que, hasta ahora, no ha sido comprobada.

En efecto, la intensa exigencia económica de que la legislación laboral opere como un facilitador empresarial en la creación de empleo no ha ido acompañada de estudios de campo que permitan apreciar claramente la dimensión y permanencia de los esperados efectos reactivadores de la Ley laboral sobre el empleo. Los estudios disponibles abundan en consideraciones teóricas y en datos comparativos que difícilmente arrojan conclusiones definitivas, toda vez que el empleo es resultado de un conjunto de múltiples variables y no puede aprehenderse sino como objetivo inestable de una política pública en permanente revisión y actualización.

En realidad, no se ha demostrado hasta ahora que haya correlación directa y determinada entre el nivel de la tasa de desempleo y la envergadura de la protección laboral y social. Países con alto grado de protección social exhiben bajas tasas de desempleo e inversamente, países con poca protección social reflejan tasas elevadas de desempleo, lo que viene a ratificar que los sistemas normativos laborales son resultados de procesos



sociales e históricos por lo que diversos sistemas han dado diferentes resultados en diferentes países. Podría tal vez hablarse de tendencias generales relacionando en perspectiva legislaciones laborales y resultados económicos observables, pero haciendo abstracción de una serie de factores propiamente económicos que se sabe que sí repercuten claramente sobre los niveles de empleo y aun así las conclusiones no serían definitivas.

La ausencia de resultados contrastables en la práctica revela que la utilización de la legislación laboral como una política de empleo responde a postulados específicos sobre la supuesta rigidez de las relaciones de trabajo y la naturaleza y envergadura de las facilidades que adeuda la norma jurídica al desempeño empresarial, ambos temas abarcados en el siempre presente debate sobre la flexibilización laboral. Se trata de opciones conceptuales fijadas antes de observar los efectos reales de los ajustes legales y que exhiben una indiferencia teórica con la evidencia disponible, lo que por otra parte es una constante de cierto pensamiento económico contemporáneo. El análisis económico de los efectos de las Leyes obtiene más bien la formulación de modelos explicativos de la realidad para, a partir de ellos, elaborar predicciones que exhiben, en la práctica, una reducida capacidad descriptiva, que no acoge la amplia gama de variables que de hecho condicionan la efectividad de los mandatos legales. Priman las evaluaciones ex ante, con estudios teóricos realizados a partir de una maqueta que representa la estructura de la economía tal y como se la representa el economista. Luego, se eligen las hipótesis que parecen adecuadas. Estos análisis no son estudios empíricos de los costos del trabajo y sus efectos sobre el empleo, sino un



juego de ecuaciones puramente matemáticas, que reflejan una visión liberal de la economía como un conjunto de mercados perfectos y basados en parámetros no medidos sino postulados.

La evidencia disponible apunta más bien a que con el ajuste legislativo lo que se obtiene es una transformación de la estructura del empleo, desde puestos de trabajo estables a empleos inestables y de bajos salarios, para uso empresarial adaptado a las propias necesidades que la demanda y los negocios requieran. No es propiamente más empleo lo que se logra, sino un aumento en la tasa de cambios de empleo, de tal modo que baja el tiempo promedio de permanencia en el empleo y el tiempo promedio de desempleo, pero sube la cantidad de despidos. En otras palabras, la magnitud y rapidez del flujo de personas que entran y salen del empleo o desempleo se incrementa, con una obtención de tiempos más cortos de desempleo, pero también tiempos más cortos de empleo. En definitiva, los indicios conocidos apuntan a que, con una disminución de la legislación laboral, efectivamente se logra una flexibilización en el trabajo, pero no un incremento absoluto en la creación de empleo; en vez de impulsar el empleo global, lo que se observa es un traspaso de empleo a puestos de trabajo temporales o de duración fija. Estas modalidades de trabajo sin estabilidad permiten la contratación empresarial en periodos de auge, pero a la vez facilitan y abaratan el despido en periodos de contracción; de allí que en una perspectiva de transcurso del tiempo no se verifiquen mejoras sustanciales en el promedio de nivel de empleo, se permite que más personas se ocupen en momentos de bonanza económica, pero con un efecto destructivo sobre las fuentes de empleo permanente, que se transforman en empleos temporales e inestables sin derecho a una compensación por antigüedad al momento del despido.



La verdad sea dicha, las normas jurídicas no tienen como objetivo directo la creación de empleos y su apoyo a la creación de puestos de trabajo es más bien de segundo orden. Tal objetivo corresponde a la política económica y no a la ley. El marco jurídico institucional puede verse como una variable del mercado, pero sólo una variable dependiente y no una variable principal o determinante absoluta. Pese a que no existe información suficiente para conclusiones unívocas respecto al impacto efectivo que tiene la protección laboral sobre los niveles de empleo, ni mucho menos se tenga claridad sobre el grado de facilitamiento en la creación de empleo que se podría obtener con la reducción específica del nivel de protección sobre el trabajo, igualmente la legislación laboral ha asumido como propio el desafío de combatir el desempleo mediante la adopción de normas especiales innovadoras que, hasta ahora, no han significado una recuperación de importancia del empleo y más bien han abierto flancos de desprotección y precarización de diversa índole, que se han asentado como modalidades generalizadas de trabajo asalariado. Como corolario de este esfuerzo normativo, siguen operando tendencias sobre la economía, cíclicas algunas y estructurales otras, con repercusión directa sobre el ritmo del empleo, pero han quedado en el camino derechos fundamentales que el propio Derecho ha permitido que se relativicen. De hecho, las reformas flexibilizadoras que se efectuaron en América Latina aumentaron la precarización e informalidad del trabajo, pero no impidieron un aumento del desempleo, que respondió a situaciones de crisis económica o debilidad en la generación de empleo productivo y a un aumento de la población económicamente activa y no a rigideces normativas sobre el trabajo.



La legislación laboral como política de empleo. Para facilitar la creación empresarial de puestos de trabajo, se ha recurrido al reconocimiento jurídico de formas de empleo que disminuyen derechos laborales, bajo la noción de abaratar costos implicados en las contrataciones de trabajo. Para este fin, la norma jurídica ha operado como una técnica de creación de empleo y las modificaciones legales han sido presentadas como verdaderas medidas de política de empleo, que han pretendido operar como una inducción a los empresarios para que contraten nuevos trabajadores, en la idea de que, liberalizando la "carga" inherente a la contratación laboral y con nuevas facilidades legales para extinguir los contratos de trabajo, se obtendrá una mayor contratación empresarial de mano de obra.

Dichas innovaciones han operado como una verdadera legislación laboral de excepción, pero de amplia aplicación, instituyendo regímenes laborales de protección debilitada o sin ella. Particularmente en América Latina, se observan repetidas reformas laborales desde la década de los años setenta, extensa y profunda, en la línea de reducir los niveles de protección legal sobre el trabajo asalariado.

No debe perderse de vista que las políticas de ajuste en materia laboral en los países desarrollados, como en Europa, han tenido por objetivo superar una situación de desajuste entre crecimiento económico y creación de empleo, por lo que apuntan a obtener una reinserción laboral de las personas desempleadas y la promoción de nuevas formas de utilización empresarial de trabajo que permitan que la actividad económica efectivamente aumente el número de ocupados. Para América Latina en cambio, se trata de reformas profundas que apuntan a la promoción de nuevas



estrategias de desarrollo económico centradas en la apertura comercial de las economías nacionales. En ese contexto, se ha argüido como fundamento de las reformas el mejoramiento de la competitividad de las empresas frente a la competencia externa, como nueva forma de promover el empleo, y las posibilidades de aprovechar las oportunidades de la apertura de la economía al exterior que exigen, se ha dicho, facilidades normativas adicionales para usar y desechar el recurso humano.

Los principales contenidos de esta política de empleo a costa de los derechos laborales han sido:

Subsidios a la contratación de trabajo y formación en el empleo: Se trata de la provisión focalizada de fondos públicos como subvenciones temporales para apoyar la contratación de grupos específicos de trabajadores de difícil inserción laboral - mujeres, jóvenes y desempleados de larga duración- mediante el subsidio de parte de la remuneración de los trabajadores contratados. Estas subvenciones suelen ir acompañadas de reducciones a las cotizaciones previsionales de cargo del empleador sobre todo si se trata de sistemas públicos de previsión social. Pese a la genérica adopción de estas medidas en los países desarrollados, existen dudas sobre su efectividad. También se han implantado modalidades ocupacionales que relacionan la formación profesional con el empleo, mediante normas especiales para promover la contratación de jóvenes y uso de contratos de práctica profesional y de aprendizaje, vinculadas al acceso garantizado a capacitación profesional mediante programas de formación laboral o aprendizaje para los trabajadores beneficiados. De hecho, se ha aludido a que las subvenciones de desempleo conviven con subvenciones al empleo,



como ayuda económica a empresas que contratan trabajadores. Estas políticas de inserción fueron en su origen experimentales y previsionales, concebidas como ayudas en el lapso de transición hacia la inserción o reinserción según fuera el caso, mientras se esperaba la recuperación de la actividad económica, pero fueron consolidándose como remedios permanentes y, en todo caso, ineficaces para lograr una inserción efectiva. En América Latina, la principal modalidad para promover el empleo de grupos de difícil inserción sigue siendo el contrato de formación o aprendizaje. La ayuda pública a las contrataciones laborales consiste en la exención del pago de cotizaciones sociales para los empleadores que contraten jóvenes y un subsidio de parte de la remuneración mensual. Regulación de nuevas modalidades de trabajo para promover el empleo: Como forma de revitalizar el empleo, se observa una intensa actividad legislativa para normalizar el uso generalizado de figuras contractuales de duración limitada, que excluyen el costo empresarial de despido, permitiendo a las empresas contratar trabajadores por tiempo determinado o para la realización de alguna obra o faena específica y contratos de relevo o de suplencia. Estas modalidades contractuales de duración determinada ya existían en la legislación laboral. La novedad es que se reducen las condiciones y requisitos para su utilización, con lo que se permite que su uso se independice de la naturaleza del trabajo a realizar y se generalice más allá de los sectores económicos y las actividades específicas que por sus propias características requerían de modalidades contractuales atípicas o de excepción. La idea es permitir la adecuación empresarial del número de trabajadores contratados según los cambios que experimente la actividad de la empresa. Este amplio reconocimiento de las facultades empresariales para utilizar modalidades de trabajo de



duración limitada que excluyen la obligación empresarial indemnizar al trabajador si el contrato finaliza por el término de la vigencia pactada, ha redundado en una acentuada relativización de la estabilidad en el trabajo, sujeta ahora a las necesidades variables de la empresa. También se ha generalizado la regulación de la actividad de empresas de trabajo temporal, que tienen por objeto intermediar mano de obra para que sea utilizada por empresas distintas de las que han contratado a dichos trabajadores. La conocida figura del trabajo intermediado consiste en la intervención de un tercero que, en virtud de un contrato con la empresa usuaria, se obligaba a colocar cierto número de trabajadores en ella para que efectúen determinadas tareas por tiempo limitado, para lo que contrata trabajadores que prestan servicios para la empresa usuaria, pero que están laboralmente contratados por la empresa suministradora. Desde el punto de vista de la supresión de costos empresariales asociados a la contratación de mano de obra, la intermediación laboral es aún más intensa que la expansión de contratos de duración determinada, ya que permite la utilización empresarial de personal externo contratado laboralmente por otras empresas, para que desarrollen actividades transitorias o temporales en sus propios giros, sin que directamente surjan obligaciones laborales para la empresa usuaria. Terminación de contrato de trabajo por voluntad del empleador: Las reformas laborales en América Latina han facilitado ampliamente la libertad de despido sin invocación de causa. La técnica legislativa observada es mantener, incrementar o precisar el listado de causas legales de caducidad o despido justificado, que permiten a la empresa separar a un trabajador sin pago de indemnización alguna a menos que el afectado logre posteriormente una sentencia judicial que obligue a la empresa a indemnizar, incorporando además la posibilidad de



desahucio con aviso previo o de despido por causas económicas objetivas, a cambio del pago de una indemnización de despido por los años de servicio en la empresa y de una compensación adicional si no se respeta el plazo de aviso previo para que opere el despido.

Facultad empresarial para modificar condiciones de trabajo: Un conjunto de ajustes legislativos apunta a la obtención de adaptabilidad del recurso humano a través de la modificación de las condiciones de trabajo previamente pactadas en el contrato individual de trabajo. Entre estas medidas, se incluye otorgar al empleador facultades excepcionales para que modifique la naturaleza de la función desempeñada, el lugar de trabajo o la duración o distribución de la jornada laboral, ya sea unilateralmente o mediante acuerdo individual o colectivo.

Política de reducción del tiempo de trabajo: A partir de los años ochenta, la disminución sistemática de la jornada de trabajo dejó de ser un programa de mejoramiento de derechos laborales y de calidad de vida, para empezar a utilizarse como alternativa para paliar la cesantía. Desde esa década puede observarse en la experiencia comparada la aplicación en aumento de un conjunto de medidas que responden a la idea de compartir el trabajo escaso, con la regulación de modalidades ocupacionales de jornada reducida (contrato de trabajo part time, contrato de relevo o para compartir puestos de trabajo, jubilación anticipada) y el reconocimiento legal para la implantación de estrategias empresariales de reorganización del tiempo de trabajo, intercalando elementos flexibilizadores de la jornada, en pro de su modulación según necesidades empresariales. También se ha impulsado derechamente la disminución legal de la jornada de



trabajo. Todas estas medidas constituyen un verdadero programa aplicado a la duración y a la organización del tiempo de trabajo como una forma de distribuir la cesantía y no incluyen la creación de nuevos puestos de trabajo. Bien llamadas de reparto del trabajo, se aplican bajo la premisa de que en un futuro cercano las fuerzas de la economía no crearán más trabajo y, por lo tanto, los propios trabajadores deben compartir el trabajo disponible. Los trabajadores ocupados se transforman en deudores del derecho al trabajo de los trabajadores desempleados. La disminución de la jornada de trabajo se ha planteado originalmente en Europa como una proposición sindical para enfrentar el desempleo y ha debido convivir con la propuesta empresarial de una mayor flexibilización en la jornada de trabajo, mediante la implantación de modelos combinados de jornada de trabajo para obtener diferenciación y variación horaria, ya sea "compactando" la semana de trabajo en tres o cuatro días para descansar en el resto o "modulando" los límites de duración de jornada, no por días sino por promedios semanales, quincenales, mensuales, trimestrales, semestrales o anuales. La ocupación a tiempo parcial ha sido promovida e implantada en Europa por la normativa estatal y en algunos casos por el acuerdo de los propios actores sociales, como una vía para enfrentar el desempleo estructural, y cuyos marcos mínimos están regulados legalmente para que no se traduzca en una sustitución del trabajo a jornada completa. En rigor, la utilización de modalidades de trabajo a tiempo parcial ha respondido más que a objetivos de reparto del empleo a la creciente necesidad de las empresas, especialmente en los servicios, de cubrir puntas de actividad de duración reducida, en determinadas horas del día, días de la semana o del mes. En América Latina en general, no se ha implantado la reducción del tiempo de trabajo como una política



legislativa para reducir el desempleo o para permitir una mejor adaptación productiva de las empresas. Por ello y hasta ahora, no está legalmente reconocido el trabajo part time como una modalidad contractual específica, sino que se admite legalmente la posibilidad de que se pacten reducciones de jornada sin que por ello dejen de aplicarse las normas generales sobre condiciones de trabajo y contratación.

Negociación colectiva para modificar condiciones de trabajo previamente establecidas legalmente: Se trata de permitir que la negociación colectiva pueda operar más allá de los límites legales que impiden acceder a modificar condiciones de trabajo establecidas contractualmente, pudiendo incluso pactar nuevas condiciones laborales bajo lo establecido por las normas legales.

En la doctrina europea, en general, pero con reservas, se ha aceptado la posibilidad de que por vía colectiva se deroguen derechos anteriormente pactados y, asimismo, que un convenio colectivo restrinja condiciones laborales fijadas por una norma estatal, siempre que no se trate de normas de orden público. Con el incipiente aflojamiento del tradicional intervencionismo estatal sobre las relaciones laborales colectivas en América Latina, que en algún grado viene observándose desde los años ochenta, afloran nuevos espacios potenciales para la negociación colectiva: una descentralización de los niveles de negociación y nuevas materias que abordar. Con ello, surgen para la autonomía colectiva nuevos objetivos de realización, en el entendido de que puede operar no sólo como la tradicional vía de mejoramiento salarial, sino también como instrumento para obtener una mejor adaptación empresarial. No puede hablarse, sin embargo, de una recepción definitiva de la negociación in peius en América



Latina. La doctrina se inclina más bien, aunque sin consenso, a la aceptación de la renuncia colectiva legítima a beneficios que se acordaron colectivamente, pero siempre respetando los mínimos legales. Hasta ahora, sólo hay escasos casos normativos que expresamente han aceptado la derogación colectivamente pactada de derechos legalmente reconocidos.

Trabajo, en economía, esfuerzo realizado para asegurar un beneficio económico. Es uno de los tres factores de producción principales, siendo los otros dos la tierra (o recursos naturales) y el capital.

En la industria, el trabajo tiene una gran variedad de funciones, que se pueden clasificar de la siguiente manera: producción de materias primas, como en la minería y en la agricultura; producción en el sentido amplio del término, o transformación de materias primas en objetos útiles para satisfacer las necesidades humanas; distribución, o transporte de los objetos útiles de un lugar a otro, en función de las necesidades humanas; las operaciones relacionadas con la gestión de la producción, como la contabilidad y el trabajo de oficina; y los servicios, como los que producen los médicos o los profesores.

Muchos economistas diferencian entre trabajo productivo y trabajo improductivo. El primero consiste en aquellos tipos de manipulaciones que producen utilidad mediante objetos. El trabajo improductivo, como el que desempeña un músico, es útil pero no incrementa la riqueza material de la comunidad.

A raíz de la Revolución Industrial a finales del siglo



XVIII, casi todos los trabajadores estaban empleados mediante sistema fabril y prácticas similares. Estos trabajadores estaban explotados económicamente y padecían enfermedades, discapacidades o desempleo. A principios del siglo XIX, la creciente oposición a los costes sociales del capitalismo extremo debido a la filosofía del laissez-faire, provocó el desarrollo del socialismo, así como el de movimientos que luchaban contra los excesos cometidos, como en el caso del trabajo infantil. Los trabajadores empezaron a asociarse en sindicatos y cooperativas que les permitieron participar en distintas actividades políticas y protegerse con medios económicos y políticos. Las leyes que regulan el trabajo muestran el éxito y la fuerza de la moderna organización de los trabajadores, al igual que la negociación colectiva y los acuerdos de closed shop muestran sus carencias. La economía industrial es ahora una parte integral de las modernas prácticas económicas.

3.2. Los descuentos

Los descuentos que las entidades cuyos trabajadores, se incorporen al régimen, efectúen a las remuneraciones de los trabajadores así como la cuota patronal correspondiente, deberá ser enterados al Ministerio de Finanzas Públicas, a más tardar cinco (5) días hábiles después de efectuado el pago de la nómina por planilla, ya sea que el pago, sea mensual o quincenal. El Reglamento de esta Ley normará el procedimiento a seguir en este caso.

Los responsables directos del incumplimiento del pago de la cuota patronal respectiva, así como la falta de entrega de las cuotas laborales descontadas, darán motivo a las sanciones que



señala el Código Penal, sin menoscabo del derecho adquirido a pensiones que tienen los trabajadores.

El Organismo Ejecutivo por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, deberá incluir en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación en cada ejercicio fiscal, la asignación correspondiente para cubrir el valor de la totalidad de las pensiones otorgadas y de las que se otorguen en el curso de cada ejercicio fiscal.

En dicho presupuesto deberá contemplarse, asimismo la estimación de los ingresos provenientes de las contribuciones a que se refieren los incisos b) y c) del Artículo 18 y el Artículo 19 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.

Para el cálculo de las pensiones por jubilación se tomará como base el promedio de los últimos sesenta (60) meses de servicios de las remuneraciones siguientes:

- Sueldo o salario base ordinario;
- Paso salarial complemento del salario inicial;
- El derecho escalafonario.

Para el cálculo de las pensiones a que se refieren los incisos c) d) e) f), del Artículo 4, de esta Ley, se tomará como base el monto de la pensión que por jubilación hubiere correspondido al causante.

El Porcentaje a que se refiere los incisos b) y c) del Artículo 18 de esa Ley se aplicará a las remuneraciones indicadas



en el Artículo 23. No obstante para que los pensionados puedan seguir disfrutando del incremento de su pensión que, en concepto de bonificación de emergencia se les ha venido otorgando el porcentaje de descuento en concepto de cuotas laboral y patronal deberá aplicarse también a la bonificación de emergencia que se paga a los trabajadores activos.

En consecuencia, los trabajadores civiles del Estado y sus familiares cuya pensión se otorgue a partir de la vigencia de esta Ley tienen derecho a seguir disfrutando de la bonificación de emergencia, en adición al monto de la pensión que resulte en aplicación del Artículo 25, conforme escalas que se establezcan en el futuro.

Las personas a quienes se les haya otorgado pensión conforme leyes anteriores, tienen derecho a seguir disfrutando de las bonificaciones y las que en lo sucesivo el Estado otorgue en adición al monto de la pensión.

3.3 Trámite

“Las series de fases o etapas que comprende un expediente administrativo, que se ejecutan por o ante las autoridades administrativas o los funcionarios o empleados públicos, cuya finalidad es la decisión administrativa”⁹.

Tiene como principios

- Principio de legalidad, de juridicidad y de justicia.

⁹ Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Derecho procesal administrativo**, pág. 1.



- Principio de seguimiento de oficio.
- Principio de informalidad.
- Principio de defensa.
- Principio de imparcialidad.
- Principio de escritura.
- Principio de procedimiento sin costas.
- Principio de sencillez, rapidez, economía y eficacia¹⁰

Sus elementos son:

- Iniciación de oficio o a petición de parte o por denuncia.
- El órgano administrativo.
- La competencia administrativa.
- El administrado¹¹

Son características de los procedimientos administrativos:

- Audiencia al administrado.
- Enumeración de pruebas.
- Fijación de plazo para que resuelva la administración.
- Plazo a otras instituciones.
- Análisis de pruebas.
- Notificación a los administrados¹²

Competencia, la administración, registro, trámite, autorización y demás operaciones que establece esta Ley, corresponde a la Oficina Nacional de Servicio Civil. A la

¹⁰ Castillo González, Jorge Mario, **Derecho administrativo**, pág. 392.

¹¹ Calderón Morales, Ob. Cit; págs. 7 y 8.

¹² **Ibid** pág. 9 y 10.



Contraloría General de Cuentas le compete fiscalizar liquidación de las pensiones exclusivamente en cuanto a las operaciones y cálculos matemáticos.

Compete fiscalizar la liquidación de las pensiones exclusivamente en cuanto a las operaciones y cálculo matemáticos. La contabilidad y pago de las pensiones corresponde al Ministerio de Finanzas Públicas.

Para el trámite de una solicitud de pensión se procederá de la manera siguiente:

- La solicitud de pensión la presentará el interesado o su representante legal, con la documentación que para el efecto se señala en el Reglamento de esa Ley, a la Oficina Nacional de Servicio Civil. La solicitud será admitida, siempre que conste la voluntad del beneficiario, con firma legalizada por notario o ratificada ante la Oficina Nacional de Servicio Civil. Debe entenderse por admisión, la calificación de la Oficina Nacional de Servicio Civil de haber presentado el interesado los documentos reglamentarios y que ha cumplido con todos los requisitos formales y de fondo que establece esta Ley.
- Dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de presentación de la solicitud con la documentación reglamentaria, o de la fecha de ratificación, la Oficina Nacional de Servicio Civil practicará la liquidación respectiva. Dicha liquidación, dentro de los tres días hábiles siguientes, deberá ser enviada para su aprobación a



la Contraloría General de Cuentas, quien evacuará expediente dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de su recepción.

- Si tal liquidación no fuere aprobada, la Oficina Nacional de Servicio Civil, de inmediato, procederá a ratificar o rectificar la liquidación respectiva, la que deberá volver a la Contraloría General de Cuentas, para que en el término de cinco días, apruebe o desapruebe la liquidación y devuelva el expediente. Si la Contraloría no aprobare nuevamente la liquidación, la Oficina Nacional de Servicio Civil oirá al Ministerio Público, quien emitirá dictamen dentro de los cinco días siguientes a la fecha de recepción del expediente.
- Concluido este trámite la Oficina Nacional de Servicio Civil resolverá en definitiva y notificará al interesado.
- Si la liquidación es aprobada por la Contraloría General de Cuentas, la Oficina Nacional de Servicio Civil notificará al interesado el resultado de su gestión.
- Si el interesado manifiesta su conformidad con la liquidación practicada y adjunta los documentos respectivos que le sean requeridos, la Oficina Nacional de Servicio Civil, dentro del término de diez días deberá emitir el Acuerdo otorgando la pensión correspondiente, el que deberá ser notificado al interesado y al Ministerio de Finanzas Públicas para efectos de pago. Los funcionarios y empleados responsables de que no se cumplan los términos señalados



para el trámite administrativo de los expedientes se sancionados de oficio a petición de parte, por los superiores jerárquicos de las dependencias a que pertenezcan de conformidad con la Ley. Los términos a que se refiere el presente artículo, quedaran sin efecto cuando en el expediente hayan anomalías no imputables a las oficinas que intervinieren en el trámite administrativo.

Las personas a que se refieren los Artículos 19 y 20 deberán presentar su respectiva solicitud a la Oficina Nacional de Servicio Civil, con los documentos señalados para cada caso en el reglamento respectivo. En todo lo que se oponga se aplicará el procedimiento señalado en el artículo anterior.

Si la solicitud y demás documentos presentados reúnen los requisitos exigidos por esta Ley y su reglamento, la oficina mencionada, dentro del termino de treinta días, emitirá la resolución que corresponda, la que deberá notificarse al, peticionario y a la autoridad correspondiente.

Las personas comprendidas en lo dispuesto en el Artículo 26 de la presente Ley podrán solicitar a la Oficina Nacional de Servicio Civil, la revisión a su jubilación, en cuyo caso debe observarse el trámite establecido en el Artículo 31 en lo que sea aplicable.

La solicitud de jubilación o revisión de la misma, deberán ser recibidas aún cuando el interesado esté al servicio de uno de los organismos del Estado o de sus entidades afectas a esta Ley. La jubilación que se otorgue en este caso empezará a devengarse desde la fecha en que el beneficiario efectivamente cese en el



desempeño de su puesto, siempre que la solicitud correspondiente y demás documentos los hubiere presentado de conformidad con la Ley, antes de su retiro del servicio.

Si el beneficiario presenta su solicitud de pensión por jubilación después de haberse retirado del servicio, la misma empezará a devengarse desde el momento en que cese su relación laboral y llene los requisitos requeridos, siempre que la solicitud sea presentada dentro del plazo máximo de seis meses en que cese su relación laboral, de lo contrario empezará a devengarse desde la fecha en que la solicitud haya sido admitida.

El pago de las pensiones de viudez, orfandad, especiales e invalidez se hará efectivo de la siguiente manera:

- Si el causante a la fecha de su fallecimiento era trabajador civil del Estado, a partir de esa fecha, siempre que la solicitud y documentos correspondientes sean admitidos dentro de los seis meses siguientes al fallecimiento del causante, en caso contrario, el pago será a partir de la fecha de admisión de la solicitud.
- Si el causante se encontraba jubilado, a partir de la fecha de su fallecimiento.
- Si el causante no era trabajador civil del Estado o se encontraba en disfrute de pensión civil por invalidez, a partir de la fecha de admisión de la solicitud y los documentos correspondientes. Si después de emitido el acuerdo de una pensión se presentaren otros beneficiarios



con igual derecho, a estos se les dará participación dicha pensión; y en este caso el pago se hará a partir de la fecha de admisión de la nueva solicitud. Si se tratase de beneficiarios con mejor derecho, se suprimirá la pensión concedida y se pagará la nueva pensión a partir de la fecha de admisión.

- La pensión por invalidez empieza a devengarse desde la fecha en que el beneficiario cese su relación laboral con el Estado, entidades descentralizadas o autónomas, o sus entidades incorporadas al régimen, siempre que no haya cobrado subsidio del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, caso contrario el beneficio debe hacerse efectivo a partir del cese de dicho subsidio.

En todo caso, el pago de una pensión se hará efectivo siempre que los interesados comprueben ante la Oficina Nacional de Servicio Civil, no prestar servicios al Estado, entidades descentralizadas o autónomas, o sus entidades incorporadas a este régimen, con certificación del acta de entrega del cargo extendida por la dependencia o entidad donde venían prestando sus servicios y con declaración jurada con firma legalizada por notario, o ratificada ante el Gobernador Departamental, Alcalde Municipal o ante la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Se exceptúa al cónyuge o conviviente de hecho legalmente declarado del trabajador activo o jubilado, que se encontrare trabajando al servicio del Estado, al ocurrir el fallecimiento del mismo, en este caso, el cónyuge tiene derecho a seguir desempeñando el puesto y a cobrar el salario respectivo y además



el cincuenta por ciento (50%) de la pensión que por jubilación hubiere correspondido al causante.

Si posteriormente se retira del servicio puede optar por el ciento por ciento (100%) de pensión que por viudez le corresponda o por la pensión de jubilación a que tenga derecho de conformidad con esta Ley, Artículo 37.

El Ministerio Público, está obligado a iniciar de oficio los expedientes de pensión a favor de menores o incapaces que no tengan representación legal, así como a promover las acciones correspondientes a la provisión de tal representación.

Si una persona pensionada desempeña algún cargo o empleo en los Organismos del Estado, entidades descentralizadas o autónomas, o entidades incorporadas a esta Ley, únicamente tendrá derecho a percibir el salario correspondiente al puesto, suspendiéndose inmediatamente la pensión que devengue.

Se exceptúan de esta limitación:

- Aquellas personas señaladas en el segundo párrafo del Artículo 36 de esta Ley.
- Las personas que al momento de jubilarse presten servicios docentes o de investigación en la Universidad de San Carlos de Guatemala, quienes podrán percibir su jubilación y el salario respectivo, siempre que la Oficina Nacional de Servicio Civil dictamine favorablemente.



No pueden obtener el derecho a pensión o pierden el derecho a seguir gozando de la misma, las personas que se encuentran en las circunstancias siguientes:

- Que hayan sido condenados en sentencia firme por el delito de traición o espionaje a que se refieren los capítulos I) y II) del Título XI) del Libro Segundo del Código Penal.
- Que hubieren perdido la nacionalidad Guatemalteca. En las mismas circunstancias se encuentran las personas a quienes se les haya autorizado contribuir al financiamiento del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, comprendidas en los Artículos 19 y 20 de esa Ley.

Los beneficiarios de pensiones derivadas, no están afectos a comprobar los extremos indicados.

El derecho para obtener cualquiera de los beneficios contenidos en la Ley, prescribe a los cinco años y se computa así:

- En caso de jubilación o revisión por reingreso al servicio, desde la fecha en que el beneficiario haya cesado en el ejercicio de su cargo al servicio del Estado o sus entidades, y reúna los requisitos que establece la mencionada Ley.
- En caso de pensión por invalidez, desde la fecha en que ésta ocurra.



- En los casos de viudez, orfandad y pensiones especiales desde la fecha del fallecimiento del causante. No corre el término de prescripción contra menores o incapaces, mientras estos no tengan representación legal.
- Para el caso del derecho a solicitar la contribución a que se refiere el Artículo 20 de la Ley, desde la fecha en que el trabajador civil haya cesado su relación laboral con el Estado o sus entidades en donde hubiere contribuido al financiamiento del régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado creado por esta Ley o conforme a disposiciones legales anteriores.

Las pensiones por viudez, orfandad y especiales, se extinguen por las causas siguientes:

- Por fallecimiento del beneficiario.
- Por contraer nupcias la viuda o el viudo, la madre o el padre solteros del trabajador civil fallecido, salvo que la unión se efectúe entre ambos padres, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en el inciso a) del Artículo 17 de esta Ley.
- Porque los beneficiarios de pensión por orfandad cumplan 18 ó 21 años de edad, según el caso, con excepción de los incapaces que no hubieren sido rehabilitados.
- Porque el padre o la madre adquiera medios de subsistencia, como trabajador civil del Estado.



- Porque los hermanos, nietos y sobrinos cumplan 18 años de edad, con excepción de los incapaces que no hubieren sido rehabilitados.

Las pensiones una vez extinguidas no darán derecho a una nueva pensión cuando su fundamento sean los servicios del trabajador fallecido, cualquier petición en tal sentido debe rechazarse sin más trámite.

Las pensiones por invalidez se extinguen porque el inválido sea rehabilitado o reingrese al servicio del Estado, las entidades descentralizadas o autónomas, incorporadas o no al régimen, o de empresas del sector privado.

Si transcurrido los primeros seis meses de cada año se presenta el certificado de supervivencia a que se refiere el primer párrafo del Artículo 54, se perderá el derecho seguir disfrutando de la pensión correspondiente durante el ejercicio fiscal respectivo; y si en el ejercicio siguiente no se presenta dicho documento dentro del mismo plazo, se perderá definitivamente el derecho a seguir gozando del beneficio que la Ley otorga, salvo que justifique que por causas de fuerza mayor o caso fortuito no le fue posible acreditar la supervivencia o persistencia de invalidez. En ambos casos tendrá derecho a que se le paguen las pensiones atrasadas, previo dictamen de la Oficina Nacional de Servicio Civil.

En las mismas condiciones se suspende o pierde la pensión por invalidez, cuando los beneficiarios no presenten a la Oficina Nacional de Servicio Civil la certificación extendida por el



Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en la que se haga constar la persistencia de su invalidez.

Las liquidaciones de pensión a que se refiere la esa Ley, podrán ser revisadas a solicitud escrita del interesado en la que se indique los motivos de su inconformidad, adjuntando las pruebas documentales respectivas, siempre y cuando el interesado no haya manifestado su conformidad con la liquidación, de acuerdo con la dicha ley. Para tal efecto, la Oficina Nacional de Servicio Civil revisara la liquidación practicada; y si procediera la rectificación o modificación, se atenderá el procedimiento establecido en el Artículo 31. Si se confirma la liquidación impugnada, la Oficina indicada deberá emitir la resolución que corresponda y notificará al interesado.

Contra las resoluciones que en materia de pensiones se dicten por la Oficina Nacional de Servicio Civil, podrá interponerse en el término de tres días contados a partir de la fecha de notificación, recurso de reposición el que deberá resolverse en el término de treinta días. Contra lo resuelto en el caso anterior, se podrá interponer el recurso contencioso administrativo, de conformidad con la Ley de la materia.

La Oficina Nacional de Servicio Civil, de oficio o a solicitud de parte, podrá comprobar por los medios que estime pertinentes la forma en que están siendo administradas las pensiones de invalidez, orfandad y especiales y tomar las medidas que considere convenientes. Para este efecto, puede solicitar el auxilio de las dependencias del Estado y entidades descentralizadas o autónomas, las que están obligadas a prestar su colaboración.



Las pensiones otorgadas con base a la referida Ley y anteriores, quedan exentas de toda clase de impuesto y contribuciones; los beneficiarios tendrán derecho a recibir gratuitamente la cobertura total de los servicios médicos y hospitalarios del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Las pensiones que establece la Ley no pueden cederse, compensarse ni gravarse y sólo son susceptibles, de embargo por las razones y en la proporción que determina dicha Ley.

La persona que adquiriera más de un derecho a pensión conforme la indicada Ley, solamente podrá percibir a su elección una de ellas.

Las pensiones establecidas en la Ley se pagarán por mensualidades vencidas.

El Ministerio de Finanzas Públicas deberá pagar el aguinaldo correspondiente a los pensionados conforme esta Ley y a disposiciones legales anteriores.

En todo caso el monto del mismo no podrá ser menor de doscientos quetzales (Q.200.00), por el monto total de cada pensión.

Los gastos funerales de una persona pensionada conforme la ley en mención o disposiciones legales anteriores, serán pagados por el Ministerio de Finanzas Públicas en las condiciones y montos que se establece en la referida Ley.



Quienes hayan trabajado en lugares legalmente declarados malsanos o en áreas de conflicto conforme disposiciones legales anteriores, tienen derecho a que se les compute doble tiempo de servicios prestados durante la vigencia de dichas disposiciones.

Los Regímenes de Clases Pasivas Civiles del Estado o de retiro vigentes o que el futuro se crearen en las entidades estatales, con excepción de los establecidos en el orden militar, se considerarán independientes a dicha Ley, por lo que no hay incompatibilidad entre ambos, siempre que se hayan adquirido el derecho de beneficiarse de ellos por trabajos debidamente remunerados prestados en cada entidad.

Previamente a emitir el acuerdo de pensión por orfandad y pensiones especiales, se deberá comprobar la supervivencia de los beneficiarios. Durante el mes de enero de cada año, todos los beneficiarios del régimen de pensiones, deben comprobar su supervivencia ante el Ministerio de Finanzas Públicas, en la forma que determina la Ley. También durante el mismo mes, los pensionados por invalidez deberán comprobar ante el Ministerio de Finanzas Públicas su supervivencia y ante la Oficina Nacional de Servicio Civil, la persistencia de su invalidez. Durante los primeros seis meses de cada año los pensionados por orfandad mayores de dieciocho años deberán comprobar los extremos que se indican en el Artículo 16 de la Ley.

Se faculta a la Oficina Nacional de Servicio Civil y al Ministerio de Finanzas Públicas para que en cualquier tiempo, puedan comprobar la veracidad de las constancias a que se refiere el presente artículo, para lo cual podrán requerir la



colaboración de las dependencias y entidades del Estado, quienes están obligados a proporcionarlas.

Los Registradores Civiles de la República quedan obligados a informar mensualmente dentro de los primeros diez (10) días de cada mes, a la Oficina Nacional de Servicio Civil, de las defunciones registradas en el mes inmediato anterior.

La Oficina Nacional de Servicio Civil, queda obligada a llevar un registro de los trabajadores civiles que laboren a partir de la vigencia de la mencionada Ley en los Organismos Legislativo y Ejecutivo.

El Organismo Judicial, Tribunal Supremo Electoral, Corte de Constitucionalidad y las entidades descentralizadas o autónomas que se hayan acogido a esta ley, quedan obligadas a extender las certificaciones de servicio de sus trabajadores, en la forma que se estipule en el reglamento de la Ley.

En todo caso se podrá comprobar la veracidad de la información, así como también si los descuentos respectivos y las cuotas patronales se entregaron al Ministerio de Finanzas Públicas.

Los servicios prestados por los trabajadores civiles con anterioridad al uno de julio de mil novecientos setenta, se acreditarán con las certificaciones extendidas en forma legal por las oficinas del Estado; y los comprendidos de esta fecha en adelante serán certificados indistintamente por la Oficina Nacional de Servicio Civil, Contraloría de Cuentas y Dirección de Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas.



Se faculta a la Oficina Nacional de Servicio Civil para que incinere, destruya o disponga en la forma que estime conveniente, los expedientes a que se refiere dicha Ley y su reglamento, sin sujetarse a cualquier procedimiento establecido en otra Ley, siempre que los pasajes más importantes de los mismos sean microfilmados. No se incluye en esta disposición, los registros donde conste el tiempo de los servicios prestados por los trabajadores civiles del Estado.

Las actuaciones y resoluciones deberán ser notificadas a los interesados personalmente o por correo certificado.

Conforme a las posibilidades del Estado, se procederá a revisar periódicamente las cuantías asignadas a jubilaciones y pensiones de acuerdo al Artículo 114 de la Constitución Política de la República. Estas revisiones se efectuarán cada vez que los servidores públicos, en ejercicio de sus empleos, obtengan aumento salarial, de acuerdo a las posibilidades del Estado.

Los casos no previstos en la mencionada Ley, deben ser resueltos de acuerdo con los principios fundamentales de la misma, las Leyes comunes y los principios generales del derecho.

Para los efectos de la aplicación de esta Ley y su reglamento, la Oficina Nacional de Servicio Civil deberá tomar en cuenta los servicios prestados por los trabajadores civiles del Estado que hayan contribuido al Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado conforme disposiciones legales anteriores.



Con el objeto de mantener la estabilidad financiera régimen de clases pasivas civiles del Estado que establece esta Ley, el organismo ejecutivo por medio de la Oficina Nacional de Servicio Civil, deberá efectuar revisiones técnicas y actuariales de dicho régimen, por lo menos cada cinco años, debiendo proporcionar copias de las mismas a las diferentes organizaciones de los trabajadores amparados por esta Ley que las soliciten.



CAPÍTULO IV

4. Necesidad de reformar el Artículo 19 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Decreto 63-88 del Congreso de la República de Guatemala

4.1. Análisis sobre la regulación legal

Actualmente la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Decreto 63-88 del Congreso de la República de Guatemala, regula el régimen de contribución voluntaria por medio de su Artículo número 19, sin embargo, no establece la participación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS, tanto para evaluar las solicitudes de los trabajadores de la Corte de Constitucionalidad, Tribunal Supremo Electoral así como de otras entidades descentralizadas y autónomas, que deseen realizar dicha contribución. Además tampoco cuenta la Oficina Nacional del Servicio Civil, con un equipo médico y con los recursos (puesto que no es esa su función), para realizar las tareas pertinentes, sin embargo el IGSS si.

Para poder solucionar el problema anterior, se propone realizar una investigación, con la cual se determine la necesidad de reformar el Artículo 19 de la Ley de Clases Pasivas civiles del Estado, Decreto 63-88 del Congreso de la República de Guatemala, en el sentido de incorporar en su contenido la participación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS, con dicho fin.

¿Qué requisito indispensable hace falta en la Ley de Clases Pasivas del Estado, Decreto 63-88 del Congreso de la República de



Guatemala, para regular de forma adecuada la contribución voluntaria a la que se refiere dicha ley?

4.2. Propuesta de reforma

Para poder establecer la participación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS, tanto para evaluar las solicitudes de los trabajadores de la Corte de Constitucionalidad, Tribunal Supremo Electoral así como de otras entidades descentralizadas y autónomas, que deseen realizar dicha contribución, así como para disponer de una oficina nacional especial del servicio civil, con un equipo médico y con los recursos, es necesario reformar el Artículo 19 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Decreto 63-88 del Congreso de la República de Guatemala.

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social tiene un papel fundamental en la problemática, siendo la institución que personifica al Estado en tal materia. Por ello, el IGSS, tiene principal compromiso en tales campos.

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

La idea de la seguridad social se asomó al balcón de la



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

El paso decisivo para el perfeccionamiento del concepto se dio en los años de la segunda guerra mundial, cuando Churchill y Roosevelt suscribieron el 12 de agosto de 1941 la *Carta del Atlántico*, cuyos puntos quinto y sexto son un programa magnífico de seguridad social:

La colaboración más completa entre todas las naciones en el campo económico a fin de asegurar a todos las condiciones de trabajo mejores, una situación económica más favorable y la seguridad social.

El aseguramiento de una paz que proporcione a todas las naciones los medios de vivir con seguridad en el interior de sus fronteras y que aporte a los habitantes de todos los países la seguridad de que podrán terminar sus días sin temor y sin necesidad.

La Conferencia Internacional del Trabajo, reunida en Filadelfia en 1944, declaró que:

"La Seguridad Social engloba el conjunto de medidas adoptadas por la sociedad con el fin de garantizar a sus miembros, por medio de una organización apropiada, una protección suficiente contra ciertos riesgos, a los cuales se hallan expuestos. El advenimiento de esos riesgos entraña gastos imprevistos, a los que el individuo que dispone de recursos



médicos no puede hacer frente por sí solo, ni por sus propios medios, ni recurriendo a sus economías, ni siéndole tampoco posible recurrir a la asistencia de carácter privado de sus allegados".

En nuestro medio, la Constitución Política de la República, prescribe en su Artículo 100, que "el Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación. Su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria. El Estado, los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen, con la única excepción de los preceptuados por el Artículo 88 de la Constitución (excepción a las universidades de pagar contribuciones), tienen la obligación de contribuir a financiar dicho régimen y derecho a participar en su dirección, procurando su mejoramiento progresivo. La aplicación del régimen de seguridad social corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que es una entidad autónoma con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias; goza de exoneración total de impuestos, contribuciones y arbitrios, establecidos o por establecerse. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social debe participar con las instituciones de la salud en forma coordinada...".

Para la verificación de las condiciones de trabajo y del cumplimiento de las disposiciones legales y en materia laboral y previsión social, existen los Inspectores, pero en el caso de empleadas domésticas, es muy difícil, la única posibilidad o forma es cuando pertenecen a alguna empresa de reclutamiento y prestación de servicios, es decir, aquellas que las contratan y luego las colocan en distintas casas.



Una de las principales funciones de esta unidad es brindar información sobre los derechos del menor trabajador, y por lo tanto son muy requeridos en cuanto al tema en distintas instancias.

Cada día son más las empresas contrastando con el número de Inspectores que no se incrementa. Por ejemplo, cuando en la Convención de la Cuenca de Países Caribeños, se determinó que Guatemala permitiría el funcionamiento de maquilas, las cuales gozarían de ventajas o beneficios, la Inspección tuvo un incremento en su trabajo a partir de entonces, sin haber satisfecho la demanda de fiscalización ni de mejora en las condiciones de ejecución del trabajo, es decir, que la Inspección General de Trabajo fue incapaz de dar solución a los diversos problemas o conflictos laborales planteados, dejando en evidencia que el crecimiento de la población activa, demanda más fuentes de trabajo, pero el Ministerio de Trabajo, no genera las condiciones necesarias para garantizar la prestación o ejecución de trabajo en condiciones ajustadas a la Ley.





CONCLUSIONES

1. En el trabajo de investigación, el trámite de contribución voluntaria en el que participa el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se establece el concurso del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social en la gestión y aprobación de la participación de los trabajadores civiles de la Corte de Constitucionalidad, Tribunal Supremo Electoral, entidades descentralizadas, autónomas y trabajadores que laboran por el sistema de planillas, en las entidades en mención o en los organismos del Estado, en vista que el Instituto cuenta con el personal y equipo para la evaluación de las solicitudes de los trabajadores interesados en gozar de los beneficios que ofrece la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.
2. El Artículo 19 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Decreto 63-88 del Congreso de la República de Guatemala, no tiene incorporada la participación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS.
3. La Oficina Nacional del Servicio Civil, no cuenta con un equipo médico y con los recursos, puesto que no es esa su función.
4. Cuando el acto administrativo llena los requisitos de fondo y de forma que exige la Ley, se puede decir que es procedente la ejecutoriedad.





RECOMENDACIONES

1. Que el Congreso de la República de Guatemala reforme el Artículo 19 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Decreto 63-88 del Congreso de la República de Guatemala, en el sentido de incorporar en su contenido el concurso del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS, con el fin de evaluar legalmente las solicitudes de los trabajadores referidas en el curso del presente trabajo de investigación.
2. Se recomienda que el Organismo Legislativo, en su oportunidad tome nota y haga la reforma a la norma de esa Ley que otorga beneficios a los trabajadores del Estado.
3. Los trabajadores de las distintas instituciones del Estado, deben promover lo antes posible, la reforma a la Ley de Clases Pasivas, para que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social participe oficial y legalmente en la evaluación de las solicitudes presentadas por los trabajadores, con interés en contribuir voluntariamente para el Régimen de Clases Pasivas.





BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ GENDI Y BLANCO, Sabino. **Derecho administrativo**. 4t. Barcelona, Ed. Bosh, 1963.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**, Instituto Nacional de Administración Pública, Guatemala, Ed. Centro de impresiones gráficas. 1993.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Aroldo. **Derecho administrativo I**. Guatemala, Ed. Mayte, 1995.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**, Guatemala, Ed. Mayte, 1995.
- CALDERÓN MORALES, hugo Haroldo. **Derecho procesal administrativo** 4^a.; ed. Guatemala, Ed. Fénix, 2003.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. 4t.; 10^a. ed., Buenos Aires, Argentina, Ed. Heliasta. S.R.L. 1979.
- DIEZ, Manuel María. **Derecho administrativo**. 6 tomos, 2^a.; ed. Buenos Aires, Argentina, Ed. Plus Ultra. 1974.
- FERNÁNDEZ MOLINA, Luis. **Derecho laboral guatemalteco**. 3^a.; ed. Guatemala, Ed. Oscar de León Palacios, 2002.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina, Ed. Heliasta, S.R.L. 1981.
- PENAGOS, Gustavo. **Curso de derecho administrativo**. Tomo 1, 1^a.;ed. Bogotá, Colombia, Ed. Librería del profesional, 1972.

Legislación

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

Código Penal. Decreto número 17-73



Ley de Clases Pasivas. Decreto 63-88.

Ley de Servicio Civil. Decreto numero 17-48.

Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto número 114-97

Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Decreto número 31-2002.

Ley Orgánica del Presupuesto. Decreto número 101-97

Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
Decreto número 2-95.